
Vergaderjaar 2003–2004

29 540

Jaarverslagen over het jaar 2003

Nr. 43

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2003 VAN HET FONDS
ECONOMISCHE STRUCTUURVERSTERKING (D)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 mei 2004

Hierbij bieden wij u aan het op 10 mei 2004 door ons vastgestelde
«Rapport bij het Jaarverslag 2003 van het fonds Economische Structuur-
versterking (D)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

Inhoud

Samenvatting 2003		5
1	Inleiding	8
1.1	Rapport bij het Jaarverslag	8
1.2	Leeswijzer	8
2	Het fonds	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Ontvangsten, uitgaven	9
2.3	Belangrijke ontwikkelingen	10
2.4	Onderzoeksprogramma 2003	10
3	Jaarverslag van het fonds	11
3.1	Inleiding	11
3.2	Oordeel jaarverslag	11
3.3	Financiële informatie	12
3.4	Saldibalans en toelichting	13
3.5	Informatie over beleid	14
3.6	Informatie over de bedrijfsvoering	14
4	Bedrijfsvoering van het fonds	15
4.1	Inleiding	15
4.2	Oordeel financieel beheer	15
4.3	Bevindingen overige bedrijfsvoering	15
4.3.1	Tijdigheid en inhoud toezeggingsbrieven	15
4.3.2	Zicht op rechtmatigheid en FES-waardigheid	16
4.3.3	Administratieve systeem	17
4.4	Ontwikkelingen bedrijfsvoering	18
5	Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer	19
5.1	Reactie ministers van EZ en Financiën	19
5.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	20
Bijlage 1	Overzicht fouten en onzekerheden	21
Bijlage 2	Gebuurde afkortingen	22
Bijlage 3	Verklarende woordenlijst	23

SAMENVATTING 2003

In dit rapport geeft de Algemene Rekenkamer haar beoordeling van het jaarverslag van het Fonds Economische Structuurversterking (FES) over het begrotingsjaar 2003 en over het financieel beheer van dit fonds en de daartoe bijgehouden administraties.

Het FES is een begrotingsfonds en heeft als doel het financieren van investeringsprojecten van de economische structuur van Nederland. Het verstrekt bijdragen aan vakdepartementen. Ten laste van het fonds komen derhalve 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 gefinancierd. Het FES wordt beheerd door de ministers van Economische Zaken (EZ) en Financiën en gecontroleerd door de auditdienst van het Ministerie van EZ.

Jaarverslag

Het jaarverslag over 2003 van het FES voldoet aan de gestelde eisen.

Bedrijfsvoering

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, en de daartoe bijgehouden administraties in 2003 van het FES hebben voldaan aan de gestelde eisen. Wel zijn er de volgende aandachtspunten:

- tijdige verwerking van mutaties;
- transparantie toezeggingsbrieven;
- zicht op rechtmatigheid en FES-waardigheid;
- administratieve verwerking.

Tijdige verwerking van mutaties

Voor de tijdige verwerking van mutaties is de FES-beheerder afhankelijk van tijdige aanlevering van verrekenstukken en opgaven door de vakdepartementen. Net als in voorgaande jaren merkt de Algemene Rekenkamer op dat de niet tijdige aanlevering een knelpunt is. De niet tijdige aanlevering betreft (a) de verrekenstukken van ontvangsten van aardgasbaten en van rentebaten en (b) de opgaven met betrekking tot in 2002 verrichte uitgaven van verscheidene departementen.

Transparantie toezeggingsbrieven

Na een besluit in de ministerraad stelt het ministerie van EZ een toezeggingbrief op waarin is aangegeven waaraan het vakdepartement deze bijdrage dient te besteden. De besluitvorming over deze toezeggingbrieven vindt plaats in de ministerraad. De ministerraad baseert zich daarbij op interne departementale documenten, waarin de activiteiten en eventuele nadere voorwaarden worden omschreven.

De Algemene Rekenkamer vindt dat in de toezeggingbrieven het doel van de toezeggingen veelal te summier en in te algemene bewoordingen staat beschreven. Daardoor kan geen duidelijke relatie worden gelegd tussen de besluitvorming in de ministerraad en de uiteindelijke «FES-waardigheid» van de voorgestelde projecten – die bij de toezeggingbrieven op programmaniveau wordt vastgesteld. Onder FES-waardigheid wordt verstaan dat voldaan wordt aan de doelstelling van het fonds: investeren in het belang van de economische structuur van Nederland alsmede aan de specifieke departementale uitwerking daarvan.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de toezeggingsbrieven duidelijker moeten worden opgesteld. Deze toezeggingsbrieven dienen naar de mening van de Algemene Rekenkamer *VBTB-proof* te zijn.

Zicht op rechtmatigheid en FES-waardigheid

Voor de jaarlijkse verrekening van de bijdragen dient het vakdepartement uiterlijk op 15 januari van het volgende jaar een verrekenstuk op te stellen met paraaf van de accountantsdienst. De door de departementale accountantsdiensten uitgevoerde werkzaamheden betreffen uitsluitend het vaststellen of de in het verrekenstuk en de bijlagen opgenomen bedragen overeenstemmen met de administratie van het betrokken begrotingshoofdstuk ten tijde van het opstellen van het verrekenstuk. Er vindt geen controle van de FES-waardigheid plaats.

De auditdienst van het Ministerie van EZ heeft een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven bij het jaarverslag van het FES over het begrotingsjaar 2003. De controle omvat, in afwijking van artikel 66 lid 1 van de Comptabiliteitswet, niet de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven. De auditdienst van het ministerie van Economische Zaken geeft een verklaring over het getrouwe beeld.

Uit doelmatigheidsoverwegingen is er bij de oprichting van het FES bewust voor gekozen om de controle van de rechtmatigheid te leggen bij de departementale accountantsdiensten. Deze maakt onderdeel uit van de controle van de rekening van de departementen waaraan bijdragen in de begroting worden verleend, respectievelijk van welke ontvangsten worden overgedragen aan het FES.

Het vakdepartement dient in principe vóór 15 mei een opgave in te leveren van de stand van de bijdragen ten laste van het FES, voorzien van een accountantsverklaring, met betrekking tot de in het voorgaande jaar verrichte uitgaven en ontvangen bijdragen. Er is een model-accountantsverklaring voorgeschreven. Dit model en de toelichting daarop behoeft echter op verscheidene punten verduidelijking. Het is thans onduidelijk of de FES-waardigheid van de uitgaven door deze controle wordt afgedekt.

Administratieve verwerking

De administratie van het FES wordt gevoerd in het spreadsheetprogramma Excel. Excel houdt geen audittrail bij en de vastgelegde mutaties zijn overschrijfbaar. Hierdoor bestaat het risico dat mutaties achteraf niet controleerbaar zijn. De Algemene Rekenkamer wijst op het belang van goede beheersafspraken, waaronder het regelmatig maken van back-ups.

Ontwikkeling bedrijfsvoering

De FES-beheerder heeft adequaat beheer gevoerd over het FES-fonds. Er is sprake van een vooruitgang ten opzichte van het vorige verslagjaar. De Algemene Rekenkamer heeft dit jaar geconstateerd dat er een risico bestaat dat de FES-waardigheid van uitgaven niet wordt vastgesteld, omdat (a) in de toezeggingsbrieven waarin de FES-waardigheid wordt vastgesteld de voorwaarden veelal te summier worden beschreven, (b) de FES-waardigheid niet wordt beoordeeld bij de controle van het jaarverslag van het FES door de auditdienst van het Ministerie van EZ en ook niet bij de controle van de verrekenstukken en van de departementale jaarverslagen door de departementale AD's.

Gezien de omvang van de FES-uitgaven dient in 2004 aan dit probleem meer aandacht te worden besteed.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

In zijn reactie geeft de minister van EZ mede namens de minister van Financiën aan dat het hem genoeg doet dat de Algemene Rekenkamer constateert dat er sprake is van vooruitgang in het beheer van het FES. De minister schrijft dat de model-accountantsverklaring zal worden geactualiseerd aan de hand van de ontwikkelingen in het verklaringensysteem alsmede het controleprotocol.

Hoewel er volgens de minister geen sprake is van risico's voor de rechtmatigheid en FES-waardigheid, is het zijns inziens wel mogelijk de procedure aan te scherpen door in de model-accountantsverklaring en het controleprotocol expliciet de toets op FES-waardigheid op te nemen, en in de toezeggingsbrieven naar onderliggende documenten te verwijzen. In 2004 zal hij deze aanscherpingen doorvoeren.

De Algemene Rekenkamer is positief over de toezeggingen van de minister. Door in de toezeggingsbrieven te verwijzen naar onderliggende documenten en in het te actualiseren controleprotocol expliciet de toets op de FES-waardigheid op te nemen is naar de mening van de Algemene Rekenkamer de controle en het toezicht op de FES-waardigheid versterkt.

1 INLEIDING

1.1 Rapport bij het Jaarverslag

In dit rapport beoordeelt de Algemene Rekenkamer het jaarverslag van het FES. Om tot deze beoordeling te komen verricht zij eigen onderzoek en maakt zij gebruik van de werkzaamheden van de departementale auditdienst (AD).

1.2 Leeswijzer

Dit rapport bij het jaarverslag van het FES omvat, behalve een samenvatting en een inleiding, vier hoofdstukken, te weten: «Het fonds» (hoofdstuk 2), «Jaarverslag van het fonds» (hoofdstuk 3), «Bedrijfsvoering van het fonds» (hoofdstuk 4) en «Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer» (hoofdstuk 5).

Hoofdstuk 2 laat zien wat de belangrijkste geldstromen en de belangrijkste ontwikkelingen zijn binnen het fonds en naar welke onderwerpen de Algemene Rekenkamer onderzoek heeft gedaan.

Hoofdstuk 3 beschrijft het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag en de saldibalans van het FES.

In hoofdstuk 4, dat gewijd is aan de bedrijfsvoering van het FES, worden het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het financieel beheer en de ontwikkelingen daarin weergegeven.

De reactie van de minister van EZ (mede namens de minister van Financiën) is, samen met het nawoord van de Algemene Rekenkamer, opgenomen in hoofdstuk 5.

2 HET FONDS

2.1 Inleiding

Op 21 december 1995 is met de Wet Fonds Economische Structuurversterking het FES ingesteld, met terugwerkende kracht tot 1 januari 1993. Het FES is een begrotingsfonds als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) en heeft als doel het financieren van investeringsprojecten van de economische structuur van Nederland. Het FES wordt beheerd door de ministers van Economische Zaken (EZ) en Financiën en gecontroleerd door de auditdienst van het Ministerie van EZ. Het FES is een verdeelfonds dat bijdragen verstrekt aan vakdepartementen. Ten laste van het fonds komen derhalve 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 gefinancierd.

Voor 2003 bedroegen de uitgaven van het FES circa € 2,7 miljard en de ontvangsten € 2,0 miljard. Het saldo van het FES bedroeg ultimo 2003 circa € 1,0 miljard.

In dit rapport zijn de resultaten opgenomen van het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer over het begrotingsjaar 2003. Het rapport bevat onder meer het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag en de saldibalans van het FES. De Staten-Generaal kunnen dit rapport gebruiken bij de beoordeling van het jaarverslag van de minister.

2.2 Ontvangsten, uitgaven

Onderstaand overzicht laat zien wat de belangrijkste ontvangsten en uitgaven van het FES zijn geweest in de verantwoording van 2002 en 2003 en in de begroting van 2004.

Overzicht 1. Geldstromen

	Jaarverslag 2002	Jaarverslag 2003	Begroting 2004
Uitgaven:			
Art. 01.04 overige bijdragen vanuit het fonds	805,4	715,6	139,3
Art. 01.08 investeringsimpuls 1998	767,7	664,9	112,1
Art. 01.09 investeringsimpuls 2001	682,9	1 163,4	1 027,1
Overig	188,9	192,7	669,7
- totaal	2 444,9	2 736,6	1 948,2
Ontvangsten:			
Art. 01.01 overige ontvangsten uit aardgas	1 629,8	1 650,6	1 384,0
Art. 01.02 rentebesparingen uit incidentele baten	374,2	397,2	437,0
- totaal	2 004,0	2 047,7	1 821,0

De bijdragen uit het fonds die worden toegekend aan andere begrotingen van het Rijk hebben voornamelijk betrekking op de financiering van investeringsprojecten van nationaal belang op het gebied van onder andere verkeers- en vervoersinfrastructuur, technologie-, telecommunicatie- en kennisinfrastructuur en de stedelijke hoofdstructuur.

2.3 Belangrijke ontwikkelingen

Tot nu toe werd jaarlijks een monitoringrapportage van de Interdepartementale Commissie voor Ruimtelijke Economie (ICRE) naar de Tweede Kamer gestuurd met daarin globaal de laatste stand van zaken aangaande de projecten die uit het FES worden gefinancierd. In 2002 is een uitgebreide monitoringrapportage, de zogenaamde mid-term review, naar de Tweede Kamer gestuurd. Op 1 juli 2003 is daarom volstaan met een rapportage waarin alleen de wijzigingen ten opzichte van de mid-term review van 2002 zijn gemeld. Tevens is in deze rapportage aangekondigd dat de monitoringrapportage voortaan één keer in de twee jaar naar de Tweede Kamer zal worden verstuurd.

2.4 Onderzoeksprogramma 2003

De Algemene Rekenkamer maakt jaarlijks een risicoanalyse. Op basis van de risicoanalyse 2003 heeft zij een programma opgesteld voor het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek bij het FES. Voor het FES zijn geen bijzondere risico's geïdentificeerd. Wel zijn de volgende aandachtspunten in het onderzoek over 2003 betrokken:

- niet-tijdige opstelling en verzending van toezeggingsbrieven, waardoor het risico bestaat dat er perioden zijn zonder formele budgettoezegging (§ 4.3.1);
- niet-tijdige financiële afwikkeling van door de accountant geparafeerde stukken, waardoor het risico bestaat dat er achterstanden optreden in de formele financiële afwikkeling van budgetoverhevelingen (§ 4.3.2);
- onduidelijkheid over FES-waardigheid van uitgaven (§ 4.3.3);
- accuratessefouten bij de FES-beheerder, waardoor het risico bestaat er formele fouten optreden in combinatie met het spreadsheetpakket Excel (§ 4.3.4).

Behalve deze aandachtspunten bevat het onderzoeksprogramma ook reviewactiviteiten om vast te stellen of de Algemene Rekenkamer gebruik kan maken van de werkzaamheden van de AD.

3 JAARVERSLAG VAN HET FONDS

3.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2003 van het FES beoordeeld. In § 3.2 staat het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag als geheel. Dit oordeel is opgebouwd uit deeloordelen over de onderdelen:

- financiële informatie,
- informatie over bedrijfsvoering.

Deze deeloordelen komen respectievelijk aan de orde in § 3.3 en § 3.6. Daarnaast beschrijft dit hoofdstuk het oordeel van de Algemene Rekenkamer over de saldibalans van het FES en de toelichting op de saldi-balans.

Voor haar oordeelsvorming over het jaarverslag van het FES maakt de Algemene Rekenkamer gebruik van de werkzaamheden van de departementale auditdienst (AD). De oordelen van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de uitkomsten van de AD.

3.2 Oordeel jaarverslag

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat het jaarverslag over 2003 van het FES voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Controle van het jaarverslag 2003 Fonds Economische Structuurversterking (FES)

Figuur 1

Jaarverslag (onderdelen en eisen)	Departementale accountantsdienst (CW 2001 art. 66)	Algemene Rekenkamer (CW 2001 art. 82)
Financiële informatie		
verslaggevingsvoorschriften	accountants- verklaring ++	(jaarlijks) onderzoek en oordeel ++
deugdelijke weergave	accountants- verklaring ++	(jaarlijks) onderzoek en oordeel ++
rechtmatig totstandgekomen	accountants- verklaring ++	(jaarlijks) onderzoek en oordeel ++
Informatie over gevoerd beleid ¹⁾		
Informatie over bedrijfsvoering		
deugdelijk totstandgekomen	onderzoek en (jaarlijks) rapportage ++	(jaarlijks) onderzoek en oordeel ++
kwaliteitsnormen	geen onderzoek /	++ ²⁾

¹⁾ Vanwege de doelstelling van het fonds bevat het jaarverslag van het FES geen informatie over gevoerd beleid.

²⁾ Het onderzoek in 2003 is beperkt tot de norm 'voldoen aan de verslaggevingseisen'.

3.3 Financiële informatie

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de financiële informatie in het jaarverslag over 2003 van het FES voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt.







Met «financiële informatie» wordt bedoeld: alle uitgaven en ontvangsten zoals opgenomen in de verantwoordingsstaat over het FES en de toelichting daarbij.

3.4 Saldibalans en toelichting

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de saldibalans 2003 en de toelichting van het FES voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Figuur 2

Controle saldibalans 2003 Fonds Economische Structuurverstrekking (FES)

Saldibalans (eisen)	Departementale accountantsdienst (CW 2001, art. 66)	Algemene Rekenkamer (CW 2001, art. 82)
Financiële informatie		
verslaggevingsvoorschriften	accountants-verklaring 	(jaarlijks) onderzoek en oordeel 
deugdelijke weergave	accountants-verklaring 	(jaarlijks) onderzoek en oordeel 
rechtmatig totstandgekomen	accountants-verklaring 	(jaarlijks) onderzoek en oordeel 

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de saldibalans 2003 is opgebouwd. De Algemene Rekenkamer heeft geen belangrijke fouten en/of onzekerheden dan wel onvolledigheden geconstateerd met betrekking tot de rechtmatigheid en/of deugdelijke weergave.

Overzicht 2 Bedragen van de saldibalans per 31 december 2003, Fonds Economische Structuurverstrekking (bedragen x € 1 miljoen)

	Debet	Credit
Totaal	3 711,7	3 711,7
-/- uitgaven respectievelijk ontvangsten en tegenrekeningen	2 736,6	2 047,7
Beoordeeld	975,2	1 664,0

3.5 Informatie over beleid

Gelet op de doelstelling van het FES – het verdelen van gelden is het onderwerp «informatie over beleid» niet van toepassing op het FES zelf, maar op de diverse begrotingen waar de gelden beschikbaar worden gesteld.

3.6 Informatie over de bedrijfsvoering

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2003 van het FES op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

4 BEDRIJFSVOERING VAN HET FONDS

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de bedrijfsvoering van het FES. Onder «bedrijfsvoering» verstaat de Algemene Rekenkamer in de eerste plaats het financieel beheer en materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties. Tot de bedrijfsvoering van het fonds rekent de Algemene Rekenkamer ook de controle door de AD.

De Algemene Rekenkamer baseert haar oordelen op basis van eisen die de CW 2001 stelt aan deze onderdelen.

Bij haar oordeelsvorming over het jaarverslag en de bedrijfsvoering van het fonds maakt de Algemene Rekenkamer gebruik van de werkzaamheden van de AD. Vooraf beoordeelt de Algemene Rekenkamer of zij kan steunen op de werkzaamheden van de AD. Hiervoor doet zij uitvoerig onderzoek naar deze werkzaamheden. Bij een positieve uitslag van dit onderzoek zullen de oordelen van de Algemene Rekenkamer over de bedrijfsvoering mede tot stand komen op basis van de uitkomsten van de werkzaamheden van de AD.

4.2 Oordeel financieel beheer

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de onderzochte onderdelen van het financieel beheer en de daartoe bijgehouden administraties van het FES in 2003 hebben voldaan aan de eisen die de CW 2001 stelt.

In haar rapport over 2002 constateerde de Algemene Rekenkamer enkele geringe onvolkomenheden in het financieel beheer. Over 2003 heeft zij geen onvolkomenheden gesignaleerd. Wel vraagt de Algemene Rekenkamer dit jaar aandacht voor de volgende zaken:

- de tijdigheid van de verrekenstukken van ontvangsten van aardgasbaten en van rentebaten;
- het tijdig indienen van de opgaven over in 2002 verrichte uitgaven van de Ministeries van Verkeer en Waterstaat (VenW), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en EZ.

4.3 Bevindingen overige bedrijfsvoering

4.3.1 Tijdigheid en inhoud toezeggingsbrieven

In tegenstelling tot 2002 heeft de FES-beheerder de jaarlijks terugkerende formele toezeggingsbrieven bij projecten in 2003 wel tijdig opgesteld en doen uitgaan. De besluitvorming hiervoor vindt plaats in de ministerraad. De besluiten van de ministerraad zijn gebaseerd op achterliggende departementale documenten, waarin onder andere een nadere omschrijving van de activiteiten is opgenomen. Ook worden in sommige gevallen door het ICRE nadere voorwaarden gesteld.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat het doel van de toezeggingen in de toezeggingsbrieven veelal summier en in algemene bewoordingen wordt beschreven. Daarmee ontbreekt de mogelijkheid om een duidelijke relatie te leggen tussen de besluitvorming in de ministerraad en de uiteindelijke «FES-waardigheid» van de voorgestelde projecten. Onder FES-waardigheid wordt verstaan dat voldaan wordt aan de doelstelling

van het fonds: investeren in het belang van de economische structuur van Nederland alsmede aan de specifieke departementale uitwerking daarvan. De Algemene Rekenkamer beveelt aan om de toezeggingsbrieven duidelijker op te stellen en de kenmerkende passages en voorwaarden uit de achterliggende stukken hierin op te nemen. Uit de toezeggingsbrief moet blijken om welk project het gaat, welke doelen zijn gesteld, welke activiteiten het betreft en welke nadere voorwaarden zijn gesteld. De toezegging dient naar de mening van de Algemene Rekenkamer *VBTB-proof* te worden gemaakt. Dat biedt de mogelijkheid om antwoord te verkrijgen op de drie h-vragen van VBTB: hebben we bereikt wat we wilden bereiken, hebben we daarvoor gedaan wat we zouden moeten doen; heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten.

4.3.2 Zicht op rechtmatigheid en FES-waardigheid

Tijdige aanlevering verrekenstukken en accountantsverklaringen

Voor de jaarlijkse verrekening van de bijdragen dient het vakdepartement uiterlijk op 15 januari van het volgende jaar een verrekenstuk op te stellen met paraaf van de accountantsdienst. De door de departementale accountantsdiensten uitgevoerde werkzaamheden betreffen uitsluitend het vaststellen of de in het verrekenstuk en de bijlagen opgenomen bedragen overeenstemmen met de administratie van het betrokken begrotingshoofdstuk ten tijde van het opstellen van het verrekenstuk. Er vindt geen controle van de FES-waardigheid plaats.

In 2003 zijn deze verrekenstukken, voorzien van een paraaf van de departementale accountantsdienst, tijdig ingediend. Twee verrekenstukken van ontvangsten werden pas na de gestelde datum van 15 januari 2004 aangeleverd. Het betrof de tweede (beperkte) verrekening van aardgasbaten en de verrekening van rentebaten door het ministerie van Financiën.

Controle FES-jaarverslag door de auditdienst van het Ministerie van EZ

De AD van het Ministerie van EZ heeft een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven bij het jaarverslag van het FES over het begrotingsjaar 2003. In het kader van artikel 66, lid I van de Comptabiliteitswet heeft de AD een onderzoek ingesteld naar de volgende onderdelen:

- het gevoerde financieel beheer;
- de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties;
- de financiële informatie in het jaarverslag, bedoeld in artikel 51 CW2001;
- de saldibalans;
- de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de controle, in afwijking van artikel 66 lid 1 van de CW2001, niet de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven omvat. De AD van het Ministerie van EZ geeft een verklaring over het getrouwe beeld.

Controle van de departementale jaarverslagen door de AD's

De controle van de rechtmatigheid van de FES-uitgaven en FES-ontvangsten wordt uitgevoerd door de departementale AD's. Deze maakt deel uit van de controle van de rekening van de departementen waaraan bijdragen in de begroting worden verleend, respectievelijk van welke ontvangsten worden overgedragen aan het FES.

Uit doelmatigheidsoverwegingen is bij de oprichting van het FES is bewust hiervoor gekozen.

Controle van de stand van de bijdragen door de AD's

De vakdepartementen dienen in principe vóór 15 mei een opgave in te leveren van de stand van de bijdragen ten laste van het FES, voorzien van een accountantsverklaring over de in het voorgaande jaar verrichte uitgaven en ontvangen bijdragen.

Van de opgaven met accountantsverklaring over 2002 zijn die van de Ministeries van VenW, LNV en OCW en twee van het Ministerie van EZ aanmerkelijk te laat ingediend.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om toe te zien op tijdige aanlevering.

Er is een model-accountantsverklaring voorgeschreven. Uit de model-accountantsverklaring valt onder meer te lezen dat:

- de verklaring betrekking heeft op een opgave van de stand van de bijdragen aan het ministerie;
- ten behoeve van de in de opgave vermelde projecten een bijdrage ten laste van het FES is ontvangen.

Het model en de toelichting daarop behoeft volgens de controlerende accountants op verscheidene punten verduidelijking. Het is volgens de Algemene Rekenkamer thans onduidelijk of de FES-waardigheid van de uitgaven door deze controle wordt afgedekt. Verder is actualisering nodig in verband met de ontwikkelingen in het verklaringenstelsel.

De Algemene Rekenkamer adviseert het model te evalueren en te actualiseren en een controleprotocol op te stellen.

4.3.3 Administratieve systeem

De administratie van het FES wordt gevoerd in het spreadsheetprogramma Excel. Door de toename van het aantal projecten en het financiële belang, en ook door de gegroeide complexiteit als gevolg van wijzigingen in de wet FES, brengt het gebruik van Excel voor de administratie een risico met zich mee. Het programma houdt namelijk geen audittrail bij en de vastgelegde mutaties zijn overschrijfbaar. Hierdoor bestaat het risico dat mutaties achteraf niet controleerbaar zijn. In 2003 heeft de FES-beheerder de administratie in Excel correct gevoerd. De met de betrokken departementen uitgevoerde afstemming van de stand van de FES-projecten heeft niet tot correcties in de administratie geleid. In één geval bleek ultimo 2003 naar aanleiding van een ingediend verrekenstuk dat een toezegging uit 1999 abusievelijk niet in de FES-administratie was opgenomen. Het betrof de toezegging aan het project «Kennis Experimentele Faciliteiten» ter grootte van € 11 344 505. Bij de in 2003 uitgevoerde saldobestemmingen is deze omissie niet ontdekt, omdat daarbij is uitgegaan van de administratie van de FES-beheerder. Het totaal van de toegezegde bedragen was daardoor vanaf 1999 te laag opgenomen in de financiële verantwoordingen. De omissie is inmiddels hersteld.

In 2003 is door de beheerder enig onderzoek gedaan naar een andere wijze van administreren. Dit heeft niets opgeleverd. Ook andere pakketten bieden op het eerste gezicht onvoldoende mogelijkheden. De administratie zal daarom verder gevoerd worden in Excel met aanvullende maatregelen.

De Algemene Rekenkamer vindt dat er een sluitend systeem zou moeten zijn dat voorkomt dat fouten zoals hierboven beschreven in de administratie voorkomen. Met het oog op de beperkingen binnen Excel wijst zij

op het belang van goede beheersafspraken, waaronder het regelmatig maken van back-ups.

4.4 Ontwikkelingen bedrijfsvoering

Evenals in 2002 zijn in 2003 geen (ernstige) onvolkomenheden geconstateerd in het financieel beheer.

De Algemene Rekenkamer vraagt wel aandacht voor de wijze waarop het toezicht op de FES-waardigheid is georganiseerd.

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat de FES-beheerder adequaat beheer heeft gevoerd over het FES-fonds. Er is sprake van een vooruitgang ten opzichte van het vorige verslagjaar.

5. REACTIE MINISTERS EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

5.1. Reactie ministers van EZ en Financiën

De minister van EZ heeft op 29 april 2004 op het onderzoek van de Algemene Rekenkamer gereageerd, mede namens de minister van Financiën, die medebeheerder is van het FES. Hieronder volgt een samenvatting van zijn reactie. De volledige reactie is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer, www.rekenkamer.nl.

Het doet de minister genoegen dat de Algemene Rekenkamer constateert dat er sprake is van vooruitgang in het beheer van het FES.

Accountantsverklaring en controleprotocol

De minister geeft aan dat de model-accountantsverklaring zal worden geactualiseerd aan de hand van de ontwikkelingen in het verklaringenstelsel. Hij merkt op dat een controleprotocol reeds bestaat. Dit protocol zal hij ook actualiseren, tezamen met de actualisatie van de model-accountantsverklaring.

Toezeggingsbrieven

De minister geeft aan dat de toezeggingsbrieven één-op-één moeten aansluiten bij de besluitvorming in de ministerraad. Het gaat immers niet aan om in de toezeggingsbrief met nadere voorwaarden of inperkingen van deze besluitvorming af te wijken. Het begunstigde departement dient vervolgens binnen de kaders van de toezegging haar projecten uit te voeren.

De minister is het met de Algemene Rekenkamer eens dat het zinvol is om bij toezeggingen een relatie te leggen met de onderliggende documenten die ten grondslag liggen aan het betreffende ministerraadbesluit en die dieper ingaan op het desbetreffende project. Volgens de minister is dan ook de toets op FES-waardigheid gemakkelijker uit te voeren door de departementale accountantsdiensten.

Toets op FES-waardigheid

Volgens de minister toetst de accountantsdienst van een vakdepartement alle uitgaven en ontvangsten op rechtmatigheid. Daarin zijn ook de uit het FES gefinancierde projecten begrepen. Bij de toetsing op rechtmatigheid door de departementale accountantsdienst is het gestelde in de toezeggingsbrief leidend, waardoor ook de toets op FES-waardigheid is geborgd. De accountantsverklaring die daarna door het vakdepartement naar de FES-beheerder wordt gestuurd, wordt ten slotte door de accountant van het FES getoetst.

Hoewel er volgens de minister geen sprake is van risico's voor de rechtmatigheid en FES-waardigheid, is het zijns inziens wel mogelijk de procedure aan te scherpen door in de model-accountantsverklaring en het controleprotocol expliciet de toets op FES-waardigheid op te nemen, en in de toezeggingsbrieven naar onderliggende documenten te verwijzen. In 2004 zal hij deze aanscherpingen doorvoeren.

Tijdigheid verrekenstukken en verklaringen departementen

De minister geeft aan dat de FES-beheerder in de toekomst het proces nog explicieter onder de aandacht van alle betrokkenen zal brengen.

5.2. Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is positief over de toezeggingen van de ministers. Door in de toezeggingsbrieven te verwijzen naar onderliggende documenten en in het te actualiseren controleprotocol expliciet de toets op de FES-waardigheid op te nemen, wordt naar haar oordeel de controle en het toezicht op de FES-waardigheid versterkt.

Er zijn geen fouten en onzekerheden geconstateerd.

AAL	Audit Actielijst
AD	(Departementale) auditdienst
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
EBN	Energie Beheer Nederland
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FES	Fonds Economische Structuurversterking
ICRE	Interdepartementale Commissie voor Ruimtelijke Economie
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
RIC	Rijksinformatiecentrum
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat

Hieronder vindt u in alfabetische volgorde een aantal veel voorkomende belangrijke woorden en begrippen uit het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. Van iedere term wordt de betekenis omschreven. Waar relevant wordt ook het gebruik van de term in het onderzoek uitgelegd.

Accountantsrapport

Schriftelijk verslag van een accountant over de bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar het jaarverslag van een departement dan wel het jaarverslag van het Rijk.

Accountantsverklaring

Schriftelijke mededeling van een accountant waarin een oordeel wordt gegeven over de deugdelijkheid van het departementale jaarverslag. De accountantsverklaring geeft aan of de gegevens in het jaarverslag betrouwbaar zijn en of het jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de voorschriften, en bevat daarnaast ook een expliciete uitspraak over de rechtmatigheid.

Administratieve systemen

Systemen waarin de uitkomsten van de uitvoeringssystemen aan de hand van boekingsdocumenten worden vastgelegd en worden verwerkt tot deugdelijke informatie over het beheer.

Agentschap

Zie baten-lastendienst.

Artikelgewijze oordeelsvorming

Wijze waarop het oordeel van de Algemene Rekenkamer over begrotingsartikelen tot stand komt. Om het budgetrecht van de Staten-Generaal voor de afzonderlijke begrotingsartikelen tot zijn recht te laten komen, hanteert de Algemene Rekenkamer kwantitatieve tolerantiegrenzen op het niveau van begrotingsartikelen.

Baseline financieel beheer en materieelbeheer

De algemene normen en de daaruit afgeleide criteria voor het financieel beheer en het materieelbeheer van departementen. De baseline is door het Ministerie van Financiën op 13 juni 2001 aan alle directeuren van de departementale accountantsdiensten en van de directies Financieel-Economische Zaken toegezonden met het verzoek deze vanaf 1 juli 2001 als handleiding toe te passen en in deze toepassing ook het management te betrekken.

Baten-lastendienst

Onderdeel van de rijksdienst met een grotere zelfstandigheid dan andere departementale (buiten)diensten. De ministeriële verantwoordelijkheid en het budgetrecht van de Tweede Kamer worden niet ingeperkt door de instelling van baten-lastendiensten. Een baten-lastendienst heeft een afzonderlijke plaats in de begroting en de financiële verantwoording en voert een administratie los van de begrotingsadministratie van het moederministerie.

Bedrijfsvoering

De bedrijfsprocessen die tot doel hebben de door de minister geformuleerde beleidsdoelstellingen te bereiken, alsmede de sturing en beheersing van deze processen.

Begrijpelijkheid

Norm voor vorm en presentatie van het jaarverslag van departementen. Informatie moet helder en eenvoudig gepresenteerd worden. Dit wordt bevorderd als er een duidelijke structuur is, als de informatie eenduidig is, als de informatie niet teveel vaktermen bevat, als het zelfstandig leesbaar is en zonodig duidelijke verwijzingen bevat. Ook is het belangrijk dat er een helder onderscheid is tussen middelen, activiteiten, prestaties en effecten.

Beleidsintensiveringen

Verhogingen van collectieve uitgaven en/of verlagingen van ontvangsten ten opzichte van de begroting en/of meerjarencijfers, waaraan een beleidsbeslissing ten grondslag ligt.

Beleidsprioriteiten

Speerpunten in het beleid van de minister. Deze kunnen gebaseerd zijn op het regeerakkoord en/of afspraken met de Tweede Kamer. Over de beleidsprioriteiten wordt apart verslag gedaan in het beleidsverslag.

Bestuurskosten

Uitgaven waarmee de top van het ministerie zich persoonlijk bemoeit of die rechtstreeks aan de top ten goede komen.

Betrouwbaarheid

Norm voor zowel de informatie in het jaarverslag van een ministerie zelf, als voor het proces van informatieverzameling en informatieverwerking. De informatie moet een getrouwe weergave vormen van hetgeen zij beoogt weer te geven. Dat wil zeggen: de informatie mag geen materiële onjuistheden of onvolledigheden bevatten en dient evenwichtig te zijn. Om betrouwbare informatie te kunnen krijgen, moet er goed gemeten worden en moet herhaalde meting tot hetzelfde resultaat leiden. Ook validiteit speelt een rol: er moet gemeten worden wat men beoogt te meten. Verder kan de betrouwbaarheid en continuïteit van geautomatiseerde systemen een rol spelen.

Bezwaaronderzoek

Onderzoek ten behoeve van de besluitvorming door de Algemene Rekenkamer over het al dan niet maken van bezwaar. De Algemene Rekenkamer kan bezwaar maken op grond van artikelen 88 en 89 van de Comptabiliteitswet 2001. De Algemene Rekenkamer hanteert een selectief bezwaarbeleid.

Budgetrecht Tweede Kamer

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

Conformiteit aan wettelijke regels (voor de inhoud)

De vereiste dat de beleidsinformatie van een ministerie voldoet aan bepaalde regels en richtlijnen. Een van de belangrijkste richtlijnen is de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE). Hierin is vastgelegd dat (a) de kwaliteit van de systemen van reguliere

prestatiegegevens en (b) de aanwezigheid van (en de onafhankelijkheid van) evaluatieonderzoek vast te stellen moeten zijn aan de hand van beschrijvingen van het systeem, de administratieve organisatie en/of de onderzoeksdossiers.

Conformiteit aan wettelijke regels (voor vormvereisten)

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

Departementale accountantsdienst/auditdienst (DAD)

Onderdeel van het ministerie dat belast is met de controle van het financieel beheer van het departement en de verantwoording daarover. De DAD voert een wettelijke taak uit. De Algemene Rekenkamer beschouwt de DAD principieel als een interne accountant, zij het een relatief onafhankelijke. Een waarborg voor deze relatieve onafhankelijkheid vormt het feit dat de taak en de plaats van de DAD wettelijk geregeld zijn. De plaats, direct onder de secretaris-generaal, waarborgt de onafhankelijkheid ten opzichte van de te controleren afdelingen en diensten.

Deugdelijke weergave

De financiële verantwoording dient het gevoerde beheer deugdelijk weer te geven. Dit houdt in dat de informatie betrouwbaar, aanvaardbaar en toereikend moet zijn, zodat de Staten-Generaal als gebruiker van de informatie een oordeel over de uitkomsten kan vormen.

Europese aanbestedingsrichtlijnen

Richtlijnen voor het openstellen van overheidsopdrachten voor leveranciers uit alle Europese lidstaten gebaseerd op de beginselen: non-discriminatie, transparant proces en objectieve selectie- en gunningscriteria.

Financieel beheer

Het geheel van beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor de sturing en beheersing van, alsmede de verantwoording over, de financiële transacties en de saldi waarvoor de minister (mede)verantwoordelijkheid draagt. Deze begripsomschrijving is gebaseerd op de Comptabiliteitswet (CW 2001).

Financieel Jaarverslag en Saldibalans van het Rijk

Deze vormen samen de jaarlijkse financiële verantwoording van het Rijk. Het jaarverslag bevat de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk. De saldibalans van het Rijk sluit op deze rekening aan. Beide worden opgesteld door de minister van Financiën.

Fouten

Fouten zijn afwijkingen van de criteria «rechtmatigheid» en «deugdelijke weergave». Rechtmatigheidsfouten en deugdelijke weergave fouten worden beide onderscheiden in «onjuistheden» en «onvolledigheden».

Jaarverslag (departementaal)

Het departementale jaarverslag bestaat uit het beleidsverslag en de jaarrekening. Hiermee legt de minister verantwoording af over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering van het ministerie.

M&O-beleid

Het geheel van maatregelen genomen door ministers om misbruik en oneigenlijk gebruik van (subsidie)regelingen zoveel mogelijk te beperken.

Materieelbeheer

De zorg voor niet-geldelijke zaken vanaf het moment van ontvangst tot aan het moment van afstoting. Deze definitie is gebaseerd op het besluit Materieelbeheer 1996.

Onvolkomenheid

Overschrijding van de kwalitatieve tolerantiegrens van de Algemene Rekenkamer.

Onzeker (onzekerheden)

Oordeel dat de Algemene Rekenkamer in bepaalde gevallen geeft over het financieel beheer van een ministerie. Het oordeel «onzeker» wordt gegeven wanneer de Algemene Rekenkamer door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kan vaststellen of de betreffende bedragen al dan niet rechtmatig of al dan niet deugdelijk weergegeven zijn.

Overdrachtsuitgaven

Subsidies en specifieke uitkeringen.

Potentieel bezwaargeval

Onvolkomenheden in het financieel beheer of in de financiële verantwoording van een ministerie die de kwalitatieve of kwantitatieve tolerantiegrenzen van de Algemene Rekenkamer overschrijden.

Prestatiegegevens

Onder prestatiegegevens kunnen zowel effect(indicator)en als informatie over de prestaties van de overheid worden verstaan.

Rechtmatigheid

Norm waaraan de financiële verantwoordingen van de ministeries en van het Rijk moeten voldoen, inhoudende dat: (a) de verantwoordingen zijn opgesteld overeenkomstig de wijze waarop dat in wettelijke regelingen is voorgeschreven, en (b) de in de verantwoordingen opgenomen bedragen bij de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT)

Instelling die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefent en daartoe geheel of gedeeltelijk wordt bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen.

Review

De beoordeling van de controle die is uitgevoerd door de departementale accountantsdienst/auditdienst (DAD).

Deze review dient om vast stellen of de DAD-controle zodanig is uitgevoerd dat de Algemene Rekenkamer gebruik kan maken van de resultaten ervan.