
Vergaderjaar 2005–2006

30 550 D

**Jaarverslag en slotwet Fonds Economische
Structuurversterking 2005**

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2005 VAN HET FONDS
ECONOMISCHE STRUCTUURVERSTERKING (D)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 17 mei 2006

Hierbij bieden wij u aan het op 9 mei 2006 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Fonds Economische Structuurversterking (D)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

Inhoud

Samenvatting		5
1	Inleiding	8
1.1	Rapport bij het jaarverslag	8
1.2	Het Fonds Economische Structuurversterking	8
1.3	Opzet van het onderzoek	8
1.4	Leeswijzer	9
2	Jaarverslag	10
2.1	Financiële informatie en saldibalans	10
2.1.1	Oordeel financiële informatie	10
2.1.2	Oordeel saldibalans en toelichting	11
3	Bedrijfsvoering fonds	12
3.1	Tijdige verwerking van mutaties	12
3.2	Toezeggingen	12
3.3	Rechtmatigheid en FES-waardigheid	14
3.4	Administratieve verwerking	14
3.5	Administratieve organisatie	15
3.6	Conclusies	15
4	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	17
4.1	Reactie minister van Economische Zaken	17
4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	18
Bijlage 1	Gebruikte afkortingen	19

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2005 van begrotingsfonds D, Fonds Economische Structuurversterking (FES), voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 stelt. Daarnaast hebben wij de bedrijfsvoering van het fonds onderzocht en het financieel beheer beoordeeld. In dit rapport zijn het oordeel en de belangrijkste resultaten van het onderzoek opgenomen.

Financiële informatie

De uitgaven van het FES in 2005 bedroegen € 1 856,0 miljoen en de ontvangsten € 3 071,9 miljoen. Het saldo van het FES bedroeg ultimo 2005 € 2 516,7 miljoen.

De financiële informatie in het jaarverslag 2005 van begrotingsfonds D, FES voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 stelt.

Bedrijfsvoering

Wij concluderen dat de onderzochte onderdelen van het financieel beheer en de daartoe bijgehouden administraties van het FES in 2005 nog niet geheel hebben voldaan aan de gestelde eisen. Hierbij past de kanttekening dat er ten opzichte van vorig jaar verbeteringen zijn waar te nemen en dat niet alle knelpunten door maatregelen bij de FES-beheerders zijn op te lossen.

Wij vragen in het bijzonder aandacht voor een aantal, ook door de auditdienst van het Ministerie van Economische Zaken gesignaleerde risico's, die inherent zijn aan de huidige wet- en regelgeving inzake het FES:

1. De criteria van de FES-wet zijn vrij algemeen geformuleerd, waardoor heldere normen voor het voldoen aan de wet ontbreken.
2. Het is in de huidige FES-wet niet expliciet voorgeschreven de FES-uitgaven in enig begrotingsjaar, ook feitelijk te claimen overeenkomstig de realisaties van dat jaar. Hierdoor hebben de departementen de mogelijkheid om het beeld over de begrotingsuitvoering, zoals dat tot uitdrukking komt in de jaarverslagen te beïnvloeden.
3. In het recente kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten geeft het kabinet aan wat de aard van de projecten betreft te kiezen voor een brede toepassing van het FES; het kabinet wil dit niet beperken tot alleen de fysieke, ruimtelijke projecten.
4. Als voorportaal van de besluitvorming in het kabinet toetst de Interdepartementale Commissie Ruimtelijke Economie (ICRE) de FES-waardigheid van de projecten. Het kabinet besluit dat de projecten binnen de FES-wet vallen en stelt de toekenning vast van de bijdragen uit het FES aan de departementen. Feitelijke toekenningen geschieden soms in algemene termen, waardoor uitvoerende departementen zelf min of meer kunnen bepalen welke uitgaven aan die termen voldoen, die zij vervolgens bij het FES claimen.
5. Een besluit (genomen in de ministerraad) om vanuit het FES geld toe te kennen aan een project wordt vastgelegd in een toezeggingsbrief. Uit deze brief zou moeten blijken om welk project het gaat, welke doelen zijn gesteld, welke activiteiten het betreft en welke nadere voorwaarden zijn gesteld. De kenmerkende passages uit de achterliggende ministerraadstukken blijken nog vaak vrij summier en niet altijd

helder. Ook de omschrijving van de projecten is niet altijd helder. Bovendien ontbreken vaak specifieke voorwaarden.

Onduidelijkheid daadwerkelijke besteding (VenW en Infrastructuurfonds)

Het FES is een verdeelfonds, bedoeld voor het financieren van investeringsprojecten van nationaal belang die de economische structuur versterken. Een substantieel bedrag wordt vanuit het FES toegevoegd aan de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) en het Infrastructuurfonds. In 2005 is € 1 080,4 miljoen toegezegd en € 1 465,1 miljoen verrekend.

Voor de bijdragen aan het Infrastructuurfonds zijn in de loop der jaren diverse specifieke afspraken gemaakt inzake de bepaling van de omvang van de FES-bijdragen. Deze afspraken wijken af van de afspraken met andere departementen. Deze afspraken zijn waarschijnlijk ook de oorzaak van de onduidelijkheid die bestaat over de daadwerkelijke besteding van de gelden aan de daarvoor bedoelde projecten. De jaarlijkse accountantsverklaring bij de jaarverslagen van het Infrastructuurfonds en het Ministerie van VenW geven hierover geen zekerheid. Het vorig jaar opgestelde controleprotocol is niet toegepast. De uitgangspunten van het vorig jaar opgestelde controleprotocol zijn namelijk niet geheel toepasbaar op de afspraken met het Ministerie van VenW.

Administratieve organisatie (AO)

In het traject van beleidsinhoudelijke voorbereiding van de toekenningsbesluiten, uitgevoerd door de ICRE, vindt geen transparante en systematische dossiervorming plaats. Wij bevelen aan de door de ICRE uit te voeren processen (inclusief archivering) in kaart te brengen en te verankeren in de AO-beschrijving van het FES. Op deze wijze kan verantwoording worden afgelegd over de totstandkoming van de adviezen en is de besluitvorming navolgbaar.

Tijdige verwerking van mutaties

De jaarlijkse opgave van opbrengsten uit diverse vormen van vervreemdingen (bijvoorbeeld het afstoten van staatsdeelnemingen) van het Ministerie van Financiën is te laat ontvangen. Deze opgave bevatte bovendien enige onjuistheden en onzekerheden omtrent de samenhangende opbrengsten van het FES. De onzekerheid hiervan is niet in te schatten, maar de maximale onzekerheid blijft onder de goedkeurings-tolerantie.

Bedrijfsvoeringsparagraaf in jaarverslag van het FES

Hoewel de huidige door de minister van Financiën opgestelde richtlijnen voor de rijksbegrotingsvoorschriften dit niet voorschrijven, bevelen wij aan om voor begrotingsfonds D, het FES, een bedrijfsvoeringsparagraaf op te stellen. Dit doet recht aan de specifieke beheersmaatregelen die gelden voor dit fonds; het sluit bovendien goed aan op de verplichting om met ingang van het begrotingsjaar 2006 in de departementale jaarverslagen een dergelijke paragraaf op te nemen. Onrechtmatigheden die de tolerantiegrens overschrijden moeten met ingang van 2006 expliciet in de bedrijfsvoeringsparagraaf worden vermeld. Een aansluiting met bijbehorende financiële verantwoordingsinformatie is dan noodzakelijk.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van EZ aan om de adviezen van de departementale auditdienst ter harte te nemen en de geconstateerde knelpunten, zoals die ook in dit rapport bij het jaarverslag tot uitdrukking zijn gebracht, te betrekken bij een volgende evaluatie van de FES-wet. Ook het advies

van de auditdienst om, ter versterking van de verantwoordingsstructuur, voor de financiële verantwoording een standaardmodel te gebruiken, onderschrijven wij.

Reactie minister van Economische Zaken

De minister van EZ heeft op 2 mei 2006 op ons onderzoek gereageerd, mede namens de minister van Financiën, die medebeheerder is van het FES.

Dat de criteria van de FES-wet vrij algemeen zijn geformuleerd, waardoor heldere normen voor het voldoen aan de wet ontbreken, onderschrijft de minister niet. Het risico dat niet-FES-waardige uitgaven mogelijk ten laste van het FES komen doordat de feitelijke toekenningen vanuit het FES soms in algemene termen geschieden ziet de minister niet. De departementen die bijdragen ontvangen vanuit het FES zijn verantwoordelijk voor het verder invullen van alle VBTB-elementen. Dat betekent volgens de minister dat de nadere onderbouwing, raming en verantwoording door het desbetreffende departement moet plaatsvinden, ook richting Tweede Kamer. Uiteindelijk zal de departementale auditdienst toetsen of de gedane uitgaven passen binnen de kabinetsbesluitvorming die is vervat in de toezeggingsbrief.

De aanbeveling om voor het FES een bedrijfsvoeringsparagraaf op te stellen zal de minister, nu deze paragraaf zich voor de departementen uitkristalliseert, nader bezien op nut en noodzaak.

Onze aanbeveling om de afspraken met het Ministerie van VenW te evalueren neemt de minister over.

De minister onderkent het belang van het actualiseren van de AO-beschrijving van het FES op het punt van de processen die door de ICRE worden uitgevoerd.

De minister zegt toe afspraken met het Ministerie van Financiën te maken voor de tijdige aanlevering van de jaarlijkse opgave van de opbrengsten uit hoofde van de verkoop van staatsdeelnemingen, veiling van frequenties en ontvangsten uit «common area»-baten.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Gezien de fors gestegen aardolieprijzen maken wij ons zorgen over de doeltreffende en doelmatige besteding van de beschikbare FES-gelden. De hogere aardgasbaten zullen de (politieke) druk vergroten om meer programmagelden beschikbaar te stellen. Deze ontwikkeling in relatie tot de ruime criteria in de FES-wet en de algemene termen van de toezeggingsbrieven verdienen naar onze mening serieus aandacht. Voor het verder invullen van de VBTB-elementen verwijst de minister naar de verantwoordelijkheid van de departementen die een bijdrage uit het FES ontvangen. Wij zijn door deze reactie niet overtuigd dat de FES-waardigheid van de bijdragen uit het FES voldoende is gewaarborgd. De gehele keten van voorbereiding, besluitvorming, bijdrage, uitvoering tot en met verantwoording dient hiervoor transparant en toetsbaar te zijn.

Het bovenstaande laat onverlet dat wij tevreden zijn met de toezeggingen van de minister.

1 INLEIDING

1.1 Rapport bij het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2005 van begrotingsfonds D, Fonds Economische Structuurversterking (FES), voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 stelt. Daarnaast hebben wij de bedrijfsvoering van het fonds onderzocht en het financieel beheer beoordeeld. In dit rapport vindt u het oordeel en de belangrijkste resultaten van het onderzoek.

1.2 Het Fonds Economische Structuurversterking

Op 21 december 1995 is met de Wet Fonds Economische Structuurversterking het FES ingesteld. Deze is laatstelijk gewijzigd bij Stb. 2004 nr. 316. 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 behoeve van de financiering van:

- a. investeringsprojecten van nationaal belang waarmee beoogd wordt de economische structuur te versterken, voorzover betrekking hebbend op:
 1. de verkeers- en vervoersinfrastructuur met inbegrip van kosten die samenhangen met milieumaatregelen;
 2. de technologie-, telecommunicatie- en kennisinfrastructuur;
 3. bodemsanering, voorzover verband houdend met de projecten genoemd onder (1) of met bouwprojecten in de binnensteden;
 4. de stedelijke hoofdstructuur, voorzover die samenhangt met en functioneel een relatie heeft met de projecten genoemd onder (1);
 5. de Ecologische Hoofdstructuur, voorzover een functionele relatie bestaat met projecten genoemd onder (1);
- b. de 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. De Interdepartementale Commissie Ruimtelijke Economie (ICRE) toetst potentiële projecten op «FES-waardigheid». Het kabinet besluit uiteindelijk dat de projecten binnen de FES-wet vallen en stelt de toekenning vast van de bijdragen aan de departementen. Het FES wordt beheerd door de ministers van Economische Zaken (EZ) en Financiën. Het fonds wordt gecontroleerd door de auditdienst van het Ministerie van EZ. De controle omvat niet de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven. De auditdienst heeft een goedkeurende accountantsverklaring verstrekt. De uitgaven van het fonds in 2005 bedroegen € 1 856,0 miljoen en de ontvangsten € 3 071,9 miljoen. Het saldo van het FES bedroeg ultimo 2005 € 2 516,7 miljoen.

1.3 Opzet van het onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft op basis van de risicoanalyse 2005 een programma opgesteld voor het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek bij het FES. Wij hebben aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

1. tijdige verwerking van mutaties;
2. toezeggingen;

3. rechtmatigheid en FES-waardigheid;
4. administratieve verwerking;
5. administratieve organisatie.

Zoals ieder jaar hebben we ook reviews uitgevoerd op de controles van de departementale auditdienst. Dit doen wij om vast te kunnen stellen of wij bij onze oordeelsvorming gebruik kunnen maken van de werkzaamheden van de departementale auditdienst.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport bij het Jaarverslag 2005 van het FES omvat, behalve een samenvatting en een inleiding, twee hoofdstukken, te weten: «Jaarverslag» (hoofdstuk 2) en «Beheer van het fonds» (hoofdstuk 3). Hoofdstuk 2 beschrijft het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag en de saldibalans van het FES. Hoofdstuk 3, dat gewijd is aan de bedrijfsvoering van het fonds, bevat het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het financieel beheer van het fonds. Ook de ontwikkelingen in het beheer worden beschreven. 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 4.

Dit rapport telt één bijlage, met daarin de gebruikte afkortingen.

2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2005 van het begrotingsfonds D, het FES, beoordeeld. Wij hebben onderzocht of het geld uit het fonds volgens de regels is uitgegeven en of in het jaarverslag daarover goed verantwoording wordt afgelegd. Waar dit niet het geval is, spreken wij respectievelijk van een onrechtmatigheid of van een ondeugdelijke weergave.

In dit hoofdstuk staat het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag als geheel. Dit oordeel is opgebouwd uit de oordelen over de volgende onderdelen van het jaarverslag:

- financiële informatie en saldibalans;
- informatie over bedrijfsvoering.

Deze deeloordelen komen aan de orde in de volgende paragrafen.

Oordeel jaarverslag

Het jaarverslag over 2005 van het begrotingsfonds D, het FES, voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt.

2.1 Financiële informatie en saldibalans

Met «financiële informatie» wordt bedoeld alle verplichtingen, uitgaven, ontvangsten in de verantwoordingsstaat van het begrotingsfonds en de toelichting daarbij.

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.

De CW 2001 stelt de volgende eisen aan financiële informatie:

- rechtmatig totstandgekomen;
- op deugdelijke wijze weergegeven;
- overeenkomstig de verslaggevingseisen opgesteld.

2.1.1 Oordeel financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag over 2005 van het begrotingsfonds D, het FES, voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Verantwoordingsstaat fonds en toelichting

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de verantwoordingsstaat 2005 is opgebouwd. Wij hebben in de verantwoordingsstaat geen belangrijke fouten, onzekerheden en onvolledigheden geconstateerd.

Overzicht 1

Bedragen van de verantwoordingsstaat 2005, Fonds Economische Structuurversterking (x € 1 miljoen)

	Uitgaven	Ontvangsten
Totaalbedragen verantwoordingsstaat	1 856,0	3 071,9

2.1.2 Oordeel saldibalans en toelichting

De saldibalans 2005 en de toelichting daarop van het begrotingsfonds D, het FES, voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de saldibalans 2005 is opgebouwd. Wij hebben geen fouten, onzekerheden en onvolledigheden geconstateerd.

Overzicht 2

Bedragen van de saldibalans per 31 december 2005, Fonds Economische Structuurversterking (bedragen x € 1 miljoen)

Totaalsaldo (debet + credit)	8 745,4
Beoordeeld totaal saldibalans debet + credit ¹	3 817,6

¹ Uitgaven en ontvangsten ten laste van de begroting en tegenrekeningen tellen niet mee voor het beoordeelde totaal.

3 BEDRIJFSVOERING FONDS

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de bedrijfsvoering van het FES.

Bedrijfsvoering is de (interne) sturing en beheersing van de primaire en ondersteunende processen en is gericht op het realiseren van taken en doelen van de organisatie. Onder de bedrijfsvoering vallen:

- het financieel beheer en de daartoe bijgehouden administraties;
- de controle door de departementale auditdienst;
- de totstandkoming van de financiële informatie en bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag.

Wij baseren ons oordeel over het financieel beheer en de daartoe bijgehouden administraties op eisen die de CW 2001 stelt. Het financieel beheer moet rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn en zo doelmatig mogelijk zijn ingericht. De administraties moeten daarnaast inzicht bieden in het gevoerde beheer.

3.1 Tijdige verwerking van mutaties

Voor de jaarlijkse verrekening van de bijdragen dienen de vakdepartementen aan het eind van het jaar en uiterlijk in januari van het volgende jaar verrekenstukken op te stellen met een paraaf van de accountantsdienst. Deze geeft aan 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. In 2005 zijn deze verrekenstukken, voorzien van een paraaf van de departementale accountantsdienst, tijdig ingediend. Een uitzondering daarop vormde een verrekenstuk van het Ministerie van Financiën. De opgave, voorzien van het akkoord van de departementale auditdienst inzake de verkoopopbrengsten van onder andere staatsdeelnemingen en veilingen van frequenties is, ondanks herhaaldelijk rappelleren door de FES-beheerder,¹ pas op 14 maart 2006 ontvangen. De daarin voorkomende opbrengsten sluiten echter niet geheel aan met de verrekening zoals deze heeft plaatsgevonden met de Rijkshoofdboekhouding. Daarnaast blijkt dat er geen zekerheid is verkregen over de dividenddervingen 2005 omdat geen accountantscontrole en -beoordeling is toegepast.

Wij bevelen aan om de (betrekkelijk geringe) verschillen alsnog te corrigeren in de verantwoording 2006 van het FES.

Verder bevelen wij aan om met het Ministerie van Financiën nadere afspraken te maken over de tijdige indiening van de verrekenstukken en de controle van het de overzicht dividenddervingen.

3.2 Toezeggingen

Vastlegging besluitvorming

De FES-beheerder stelt de toezeggingsbrieven bij projecten op en doet deze 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 is opgenomen van de activiteiten. Ook worden in sommige gevallen nadere voorwaarden gesteld.

In ons rechtmatigheidsonderzoek over 2004 deden wij de aanbeveling om de toezeggingsbrieven duidelijker op te stellen en de kenmerkende passages en voorwaarden uit de achterliggende stukken hierin op te nemen. Uit de toezeggingsbrief zou moeten blijken om welk project het

¹ FES-beheerder: op uitvoeringsniveau is dit de directie Financieel-Economische Zaken van het Ministerie van EZ, samen met de Interdepartementale Commissie voor Ruimtelijke Economie (ICRE).

gaat, welke doelen zijn gesteld, welke activiteiten het betreft en welke nadere voorwaarden zijn gesteld.

De auditdienst van het Ministerie van EZ heeft in de controle 2005 vastgesteld dat de kenmerkende passages uit de achterliggende stukken correct zijn overgenomen. Deze zijn echter vaak vrij summier en niet altijd helder. Ook de omschrijving van de projecten waarover besluitvorming in het kabinet heeft plaatsgevonden is niet altijd helder. Bovendien ontbreken vaak specifieke voorwaarden. Dit leidt voor deze toekenningen tot een ruime normering, met het risico dat niet-FES-waardige uitgaven ten laste van het FES worden gefinancierd. De vastlegging van de besluitvorming van het kabinet blijft daarom een punt van aandacht.

Toezeggingen aan het Ministerie van VenW

Een groot deel van de uitgaven van het FES bestaat uit bijdragen aan de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW). Het grootste deel van deze bijdragen loopt via het Infrastructuurfonds. In 2005 is € 1 080,4 miljoen toegezegd aan het Infrastructuurfonds en € 120,6 miljoen aan het Ministerie van VenW en het Infrastructuurfonds samen. In 2005 is € 1 465,1 miljoen verrekend, waarvan € 1 456,3 miljoen voor het Infrastructuurfonds.

In de loop der jaren zijn er diverse specifieke afspraken gemaakt over de bepaling van de omvang van de FES-bijdragen aan het Infrastructuurfonds. Deze afspraken wijken af van de afspraken met andere departementen:

- Voor verscheidene projecten geldt dat gedurende een aantal jaren jaarlijks een vaste bijdrage conform een vooraf vastgestelde reeks wordt verstrekt (dus onafhankelijk van de daadwerkelijke jaarlijkse uitgaven).
- De FES-bijdrage aan Betuweroute en Hogesnelheidslijn wordt in de ramingen gebruikt als sluitpost bij de financiering van de projecten onder de voorwaarde dat de totale FES-bijdrage over de jaren heen (gerealiseerd + geraamd, inclusief prijsbijstelling) niet groter is dan de binnen het FES beschikbaar gestelde middelen.
- Op basis van het regeerakkoord van 1998 wordt jaarlijks een bijdrage verstrekt waarbij geen specifieke projecten worden benoemd (FES-bruggetje).
- Het Ministerie van VenW neemt aan dat ook voor de projecten «Enveloppe mobiliteit» en «Voorfinanciering geluidsisolatie Schiphol» de systematiek geldt van een vaste bijdrage, in plaats van verantwoording van de werkelijke uitgaven. De toezeggingsbrieven geven ruimte voor deze interpretatie.

Vanwege de hier vermelde specifieke afspraken geeft het Ministerie van VenW in de jaarlijkse accountantsverklaring voor de meeste toekenningen geen zekerheid dat de FES-bijdragen ook werkelijk zijn besteed aan de door het kabinet gedane toekenningen. Daardoor wordt onvoldoende zekerheid verkregen over de vraag of de FES-bijdragen daadwerkelijk zijn uitgegeven en aangewend voor de programma's en projecten waarvoor ze zijn toegekend.

De auditdienst van het Ministerie van EZ adviseert om de afwijkende afspraken te evalueren en te bezien in hoeverre deze wijze van verantwoording voldoet aan de wenselijke assurance over de juiste besteding van de FES-gelden. Wij sluiten ons hierbij aan.

3.3 Rechtmatigheid en FES-waardigheid

Met het FES wordt beoogd investeringsprojecten van nationaal belang die de economische structuur versterken te financieren. Door gestegen aardolieprijzen zijn ook de ontvangsten van het fonds de afgelopen jaren toegenomen. Deze extra ontvangsten verhogen tevens de politieke druk om de uitgaven van het fonds te verhogen.

De auditdienst van het Ministerie van EZ heeft een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven bij het jaarverslag van het FES over het begrotingsjaar 2005. In afwijking van artikel 66, lid 1 van de Comptabiliteitswet 2001 omvat de controle van de auditdienst niet de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven. De betrokken departementen zijn zelf verantwoordelijk voor de rechtmatigheid van de uitgaven voor deze projecten en van de aan het FES af te dragen ontvangsten. Beide worden opgenomen in de verantwoording van die departementen en vallen onder de accountantsverklaring bij de departementale jaarrekening.

De auditdienst rapporteert in zijn samenvattende rapport 2005 over een aantal, naar onze mening, fundamentele knelpunten in de beheerstructuur van het begrotingsfonds D:

- De criteria van de FES-wet zijn vrij algemeen geformuleerd, waardoor heldere normen voor het voldoen aan de wet ontbreken. Uiteindelijk beslist het kabinet over toewijzing van projecten en dit besluit vormt het vertrekpunt voor de accountantscontrole.
- In het recente kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten geeft het kabinet aan wat de aard van de projecten betreft te kiezen voor een brede toepassing van het FES; het kabinet wil dit niet beperken tot alleen de fysieke, ruimtelijke projecten.
- Als voorportaal van de besluitvorming in het kabinet toetst de Interdepartementale Commissie Ruimtelijke Economie (ICRE) de FES-waardigheid van de projecten. Het kabinet besluit dat de projecten binnen de FES-wet vallen en stelt de toekenning vast van de bijdragen uit het FES aan de departementen. Feitelijke toekenningen geschieden soms in algemene termen, waardoor uitvoerende departementen zelf min of meer kunnen bepalen welke uitgaven aan die termen voldoen, die zij vervolgens bij het FES claimen.
- Het is in de huidige FES-wet niet expliciet voorgeschreven om de FES-uitgaven in enig begrotingsjaar, ook feitelijk te claimen overeenkomstig de realisaties van dat jaar. Daardoor is het mogelijk het beeld van de uitkomsten van een betrokken departementale begroting via het fonds te beïnvloeden.

De auditdienst van het Ministerie van EZ heeft geadviseerd bovenstaande knelpunten te betrekken bij een volgende evaluatie van de FES-wet. Daarnaast adviseert de auditdienst het gebruik van een standaardmodel voor de financiële verantwoording, ter versterking van de verantwoordingsstructuur. Wij ondersteunen beide adviezen.

3.4 Administratieve verwerking

De administratie van het FES wordt gevoerd in Excel. In 2005 heeft de FES-beheerder de administratie in Excel correct gevoerd. Momenteel wordt er voortvarend aan gewerkt om de administratie naar het begrotingsadministratiesysteem SAP over te brengen.

3.5 Administratieve organisatie

De beschrijving van de administratieve organisatie (AO) van het FES is geactualiseerd en op 5 januari 2005 door de directeur Financieel-Economische Zaken vastgesteld en ondertekend.

In het traject van beleidsinhoudelijke voorbereiding uitgevoerd door de ICRE vindt geen transparante en systematische dossiervorming plaats. Wij bevelen aan de door de ICRE uit te voeren processen (inclusief archivering) in kaart te brengen en te verankeren in de AO-beschrijving van het FES. Op die manier kan verantwoording worden afgelegd over de totstandkoming van de adviezen en is de besluitvorming navolgbaar.

3.6 Conclusies

Wij concluderen dat de onderzochte onderdelen van het financieel beheer en de daartoe bijgehouden administraties van het FES in 2005 nog niet geheel hebben voldaan aan de gestelde eisen. Hierbij past de kanttekening dat er ten opzichte van vorig jaar verbeteringen zijn waar te nemen en dat niet alle knelpunten door maatregelen bij de FES-beheerders zijn op te lossen.

Wij signaleren de volgende risico's die inherent zijn aan de huidige wet- en regelgeving inzake het FES:

- De criteria van de FES-wet zijn vrij algemeen geformuleerd, waardoor heldere normen voor het voldoen aan de wet ontbreken.
- Het is in de FES-wet niet expliciet voorgeschreven de FES-uitgaven in enig begrotingsjaar, ook te claimen overeenkomstig de realisaties van dat jaar, waardoor de departementen de mogelijkheid hebben om het beeld over de begrotingsuitvoering, zoals dat tot uitdrukking komt in de jaarverslagen te beïnvloeden.

Belangrijkste punten van aandacht zijn verder:

- Het is onzeker of de FES-bijdragen in 2005 ook daadwerkelijk zijn uitgegeven en aangewend voor projecten die vallen onder de door het kabinet toegekende bijdragen.
- Feitelijke toekenningen geschieden soms in algemene termen, waardoor uitvoerende departementen zelf min of meer kunnen bepalen welke uitgaven aan die termen voldoen, die zij vervolgens bij het FES claimen.
- Er zou een actuele AO-beschrijving gemaakt moeten worden voor de door het ICRE uit te voeren processen.
- Er dienen afspraken te komen met het Ministerie van Financiën over de controle van dividendderingen en tijdige aanlevering van verrekensstukken.

Bedrijfsvoeringsparagraaf in jaarverslag van het FES

Hoewel de huidige door de minister van Financiën opgestelde richtlijnen voor de rijksbegrotingsvoorschriften dit niet voorschrijven, bevelen wij aan om voor begrotingsfonds D, het FES, een bedrijfsvoeringsparagraaf op te stellen. Dit doet recht aan de specifieke beheersmaatregelen; het sluit bovendien goed aan op de verplichting om met ingang van het begrotingsjaar 2006 in de departementale jaarverslagen een dergelijke paragraaf op te nemen. Onrechtmatigheden die de tolerantiegrens overschrijden moeten met ingang van 2006 expliciet in de bedrijfsvoeringsparagraaf worden vermeld. Een aansluiting met bijbehorende financiële verantwoordingsinformatie is dan noodzakelijk.

Wij vragen de visie van de ministers van EZ en Financiën op bovenstaande knelpunten en op onze aanbeveling om een specifiek op het begrotingsfonds gerichte bedrijfsvoeringsparagraaf op te stellen in het jaarverslag. Ook vragen wij de verantwoordelijke bewindspersonen om aan te geven hoe met de knelpunten rekening wordt gehouden bij een volgende evaluatie van de FES-wet.

4 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

4.1 Reactie minister van Economische Zaken

De minister van EZ heeft op 2 mei 2006 op ons onderzoek naar het Jaarverslag 2005 van het FES gereageerd, mede namens de minister van Financiën, die medebeheerder is van het FES. Hieronder volgt een samenvatting van zijn 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 het jaarverslag 2005 van het FES voldoet aan de gestelde eisen. De constatering dat er sprake is van correct administratief beheer, doet de minister genoegen. Hij geeft aan dat hieraan het afgelopen jaar veel aandacht is besteed.

Risico's inherent aan de huidige wet- en regelgeving inzake het FES

Dat de criteria van de FES-wet vrij algemeen zijn geformuleerd, waardoor heldere normen voor het voldoen aan de wet ontbreken, onderschrijft de minister niet. Volgens hem is er wellicht sprake van een misverstand bij de Algemene Rekenkamer als het gaat om de constatering dat het kabinet kiest voor een brede toepassing van het FES.

Bedrijfsvoeringsparagraaf in het FES-jaarverslag

Onze aanbeveling om voor het FES een bedrijfsvoeringsparagraaf op te stellen zal de minister nader bezien op nut en noodzaak.

Onduidelijkheid daadwerkelijke bestedingen (VenW en Infrastructuurfonds)

Onze aanbeveling om de afspraken met het Ministerie van VenW te evalueren neemt de minister over.

Algemene termen toezeggingen

De minister neemt met genoegen kennis van onze conclusie dat de kenmerkende passages uit de achterliggende stukken (besluitvorming in de ministerraad) correct in de toezeggingsbrieven zijn overgenomen. Het risico dat niet-FES-waardige uitgaven mogelijk ten laste van het FES komen doordat de feitelijke toekenningen vanuit het FES soms in algemene termen geschieden, ziet de minister niet. De departementen die bijdragen vanuit het FES ontvangen zijn verantwoordelijk voor het verder invullen van alle VBTB-elementen. Dat betekent volgens de minister dat de nadere onderbouwing, raming en verantwoording door het desbetreffende departement moet plaatsvinden, ook richting Tweede Kamer. Uiteindelijk zal de departementale auditdienst toetsen of de gedane uitgaven passen binnen de kabinetsbesluitvorming die is vervat in de toezeggingsbrief.

AO-beschrijving ICRE

De minister onderkent het belang van het actualiseren van de AO-beschrijving van het FES op het punt van de processen die door de Interdepartementale Commissie Ruimtelijke Economie (ICRE) worden uitgevoerd.

Tijdige aanlevering van verrekenstukken door het Ministerie van Financiën

De minister zegt toe afspraken met het Ministerie van Financiën te maken over de aanlevering van de jaarlijkse opgave van de opbrengsten uit hoofde van de verkoop van staatsdeelnemingen, veiling van frequenties en ontvangsten uit «common area»-baten.

4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Gezien de fors gestegen aardolieprijzen vragen wij aandacht voor de doeltreffende en doelmatige besteding van de beschikbare FES-gelden. De hogere aardgasbaten zullen de (politieke) druk vergroten om meer programmagelden beschikbaar te stellen. Deze ontwikkeling in relatie tot de ruime criteria in de FES-wet en de algemene termen van de toezeggingen verdient naar onze mening serieus aandacht. De minister is niet ingegaan op de knelpunten in relatie tot de volgende evaluatie van FES-wet.

Voor het verder invullen van de VBTB-elementen verwijst de minister naar de verantwoordelijkheid van de departementen die een bijdrage uit het FES ontvangen. Wij zijn door deze reactie niet overtuigd dat de FES-waardigheid van de bijdragen uit het FES voldoende is gewaarborgd. De gehele keten van voorbereiding, besluitvorming, bijdrage, uitvoering tot en met verantwoording dient hiervoor transparant en toetsbaar te zijn.

In Kamerstuk 29 283, nr. 22 staat in duidelijke bewoordingen dat het kabinet kiest voor een brede toepassing van het FES. Naar onze mening is hier geen sprake van een misverstand.

Het bovenstaande laat onverlet dat wij tevreden zijn met de toezeggingen van de minister.

AO	Administratieve organisatie
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FES	Fonds Economische Structuurversterking
ICRE	Interdepartementale Commissie Ruimtelijke Economie
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat