



Rapport bij het Jaarverslag 2009

# Fonds economische structuurversterking (D)

2010

Rechtmatigheidsonderzoek over 2009



Vergaderjaar 2009–2010

**32 360 D**

**Jaarverslag en slotwet Fonds economische  
structuurversterking 2009**

**Nr. 2**

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2009 VAN HET FONDS  
ECONOMISCHE STRUCTUURVERSTERKING (D)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 mei 2010

Hierbij bieden wij u het op 7 mei 2010 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Fonds economische structuurversterking (D)» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,  
president

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



## **Inhoud**

	<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1	Over dit onderzoek	7
1.2	Over het Fonds economische structuurversterking (D)	7
<b>2</b>	<b>Kwaliteitskaart</b>	<b>9</b>
2.1	Toelichting op het instrument kwaliteitskaart	9
2.2	Toelichting op de kwaliteitskaart van het FES	11
<b>3</b>	<b>Oordelen over het jaarverslag</b>	<b>12</b>
3.1	Oordeel over de financiële informatie	12
3.2	Oordeel over saldibalans en toelichting	12
3.3	Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over bedrijfsvoering	13
<b>4</b>	<b>Bedrijfsvoering</b>	<b>15</b>
4.1	Opzet controle en verantwoording FES-gelden	15
4.2	Bevindingen rechtmatigheid en FES-waardigheid	17
4.2.1	Controleprotocol	17
4.2.2	Tijdige aanlevering van relevante stukken	18
4.2.3	Problemen in het verantwoordingsproces	19
4.2.4	Wijzigingen in de Financiële-verhoudingswet	19
4.2.5	Administratieve verwerking	19
<b>5</b>	<b>Reactie minister</b>	<b>21</b>
	<b>Overzicht van fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2009 van het Fonds economische structuurversterking</b>	<b>22</b>
	<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>28</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>29</b>



## **SAMENVATTING**

Voor u ligt ons rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Fonds economische structuurversterking (FES). In dit rapport presenteren wij de resultaten van ons rechtmatigheidsonderzoek naar het jaarverslag en de bedrijfsvoering van dit fonds.

De belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek naar het Jaarverslag 2009 van het FES zijn:

- De financiële informatie en de informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2009 van het FES voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt.
- De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2009 van het FES is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.
- Het voorstel tot wijziging van de FES-wet van 29 juni 2009 maakt het mogelijk om decentralisatie-uitkeringen te verstrekken uit het FES.
- Bij FES-projecten wordt niet altijd specifiek gecontroleerd op de FES-voorwaarden die in de toezeggingbrieven zijn opgenomen.
- Eventuele fouten die in de assurancerapporten geconstateerd worden over het voorafgaand jaar, worden door de FES-beheerders voor het huidige verslagjaar gebruikt voor de oordeelsvorming.

### **Financiële informatie**

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

### **Bedrijfsvoering**

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2009 van het FES is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. Het Ministerie van Economische Zaken (EZ) voert de administratie voor het FES.

#### *Voorgestelde wetswijziging FES*

Het voorstel tot wijziging van de FES-wet van 20 mei 2009 is controversieel verklaard door de Tweede Kamer. Dit voorstel maakt het mogelijk via een decentralisatie-uitkering bijdragen aan gemeenten of provincies te verstrekken die een project uitvoeren dat voldoet aan de criteria van het FES. Wij merken hierover op dat achteraf niet meer de garantie kan worden gegeven dat de bijdragen inderdaad zijn besteed aan projecten die vallen onder de categorieën zoals genoemd in de FES-wet.

#### *Bevindingen controleprotocol*

Uit ons onderzoek naar het FES blijkt dat er niet altijd specifiek is gecontroleerd op de FES-voorwaarden die in de toezeggingbrieven worden opgenomen. Dit zou wel moeten volgens het controleprotocol. Deze bevinding kan tot onzekerheden of fouten leiden in de verantwoordingen van de bestedende departementen. Komend jaar gaan wij hier gericht onderzoek naar doen.

Verder merken wij op dat de systematiek van het FES een assurance-rapport wordt afgegeven over het voorgaand jaar. Hierdoor loopt de controle van de DAD's van de bestedende departementen een jaar achter

ten opzichte van het jaarverslag. Met andere woorden: fouten die in de assurancerapporten geconstateerd zijn over het voorafgaand jaar, worden door de FES-beheerders voor het huidige verslagjaar gebruikt voor de oordeelsvorming.

## 1 INLEIDING

In dit rapport presenteren wij de resultaten van ons rechtmatigheidsonderzoek bij het Fonds economische structuurversterking (FES).

Hieronder gaan we eerst in op onze onderzoeksaanpak en wijze van rapporteren. Daarna volgt een korte beschrijving van het FES.

In hoofdstuk 2 tonen we de kwaliteitskaart van het FES.

In hoofdstuk 3 presenteren wij vervolgens onze oordelen over het Jaarverslag 2009 van het FES. In hoofdstuk 4 gaan wij in op de bedrijfsvoering.

In hoofdstuk 5 ten slotte, geven wij de reactie van de minister van Economische Zaken (EZ) op dit onderzoek weer, aangevuld met ons nawoord.

### 1.1 Over dit onderzoek

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij het Rijk. Wij doen dit onderzoek uit hoofde van onze wettelijke taak zoals beschreven in de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001).

Wij gaan ieder jaar na of de informatie in de jaarverslagen over het gevoerde beleid, over de bedrijfsvoering en over de financiën tot stand is gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed is weergegeven in de jaarverslagen.

Daarnaast onderzoeken we ook de bedrijfsvoering zelf. Hiervoor gaan we onder andere na of het financieel beheer en het materieelbeheer voldoen aan de eisen die de CW 2001 (artikel 82) stelt.

Het Ministerie van EZ voert de administratie voor het FES.

In ons rapport bij het jaarverslag melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden, als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die naar hun aard de *kwalitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden.

Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* tot stand gekomen is (dat wil zeggen: het begrotingsgeld is niet volgens de regels ontvangen of uitgegeven), of die niet *deugdelijk is weergegeven* (dat wil zeggen: 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.

Op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen. Een lijst met afkortingen die specifiek zijn voor dit rapport is achterin als bijlage opgenomen.

### 1.2 Over het Fonds economische structuurversterking (D)

Wij rapporteren over de resultaten van ons onderzoek per jaarverslag. In totaal zijn er 28 jaarverslagen. Dit rapport gaat over jaarverslag D: het Fonds economische structuurversterking (FES).

Het FES heeft als doel om investeringsprojecten te financieren die de economische structuur van Nederland versterken. De ministers van EZ en van Financiën zijn de FES-beheerders. Volgens artikel 3 van de Wet Fonds economische structuurversterking (FES-wet) kan de ministerraad ten laste van dit fonds bijdragen toekennen aan andere begrotingen van het Rijk voor de financiering van:



- a. investeringsprojecten van nationaal belang waarmee beoogd wordt de economische structuur te versterken, voor zover betrekking hebbend op:
1. de verkeers- en vervoersinfrastructuur met inbegrip van kosten die samenhangen met milieumaatregelen;
  2. de technologie-, telecommunicatie- en kennisinfrastructuur;
  3. bodemsanering, voor zover verband houdend met de projecten genoemd onder 1 of met bouwprojecten in de binnensteden;
  4. de stedelijke hoofdstructuur, voor zover die samenhangt met en een functionele relatie heeft met de projecten genoemd onder 1;
  5. de ecologische hoofdstructuur, voor zover 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).

Daarnaast is bepaald dat ten laste van het fonds bepaalde bijdragen kunnen worden toegekend aan andere begrotingen van het Rijk voor de financiering van investeringsprojecten en programma's van nationaal belang waarmee beoogd wordt de economische structuur te versterken voor zover deze betrekking hebben op:

- de technologie- en kennisinfrastructuur;
- de bevordering van verduurzaming van de energiehuishouding;
- het gebied van waterbeheer;
- ruimtelijke investeringen.

Ten laste van het fonds komen geen directe betalingen aan projecten. De feitelijke projectuitgaven worden verantwoord in de jaarverslagen van de vakdepartementen. Deze zijn ervoor verantwoordelijk dat zij de FES-bijdragen rechtmatig en doelmatig uitgeven.

De uitgaven en de ontvangsten van het FES in 2009 bedroegen elk € 1 724 134 000.

## **2 KWALITEITSKAART**

### **2.1 Toelichting op het instrument kwaliteitskaart**

De kwaliteitskaart is een nieuw instrument van de Algemene Rekenkamer, dat we voor het eerst hebben opgenomen in onze rapporten bij de jaarverslagen 2008.

De kwaliteitskaart bestaat uit twee delen. In deel I zijn onze bevindingen gekoppeld aan de begrotingsartikelen. Dit deel van de kaart laat per artikel zien:

- of het begrotingsartikel wordt geraakt door geconstateerde onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van EZ, met mogelijk gevolgen voor de rechtmatigheid, de betrouwbaarheid van gegevens of de kwaliteit van beleidsinformatie;
- of wij als gevolg van geconstateerde onvolkomenheden daadwerkelijk fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid of deugdelijke weergave hebben geconstateerd;
- of de geconstateerde fouten en onzekerheden de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

In deel II van de kwaliteitskaart vormen de organisatieonderdelen en de te beheersen bedrijfsvoeringsprocessen het uitgangspunt. Omdat de bedrijfsvoering van het FES wordt gevoerd door het Ministerie van EZ is dit deel van de kwaliteitskaart niet van toepassing.

Voor een verdere toelichting op het instrument kwaliteitskaart verwijzen wij naar onze website: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl). Hier vindt u achtergrondinformatie over de kwaliteitskaart en over de gehanteerde criteria en ordeningsprincipes.

**Kwaliteitskaart 2009**  
**begrotingsartikelen Fonds Economische Structuurversterking**

Zie AAL punt:							Tolerantiegrenzen overschreden?	Artikelniveau
<p>artikel dat gevolgen kan ondervinden van de onvolkomenheid (mogelijke gevolgen voor bijvoorbeeld rechtmatigheid, betrouwbaarheid gegevens of doelrealisatie)</p>			Onvolkomenheid bij:					
<p>artikel waar fouten of onzekerheden in de rechtmatigheid of deugdelijke weergave zijn geconstateerd als gevolg van de onvolkomenheid</p>								
Beleidsartikelen			⚙️ Bedrijfsvoering				€ Financiële info	
Art. nr.	Omschrijving	Uitgaven (x1.000)						
11	Verkeer en vervoer	€ 747.081						nee
12	Milieu en duurzaamheid	€ 288.406						nee
13	Kennis en innovatie	€ 525.146						nee
14	Ruimtelijke ordening	€ 163.501						nee
15	Projecten in voorbereiding	€ -						nee
21	Ontvangsten uit Aardgasbaten	€ 1.724.134						nee
							Tolerantiegrenzen gehele jaarverslag overschreden?	nee

## **2.2 Toelichting op de kwaliteitskaart van het FES**

### *Bedrijfsvoering*

Deel I van de kwaliteitskaart laat zien dat geen van de begrotingsartikelen van het FES worden geraakt door de onvolkomenheden die wij bij het Ministerie van EZ hebben geconstateerd.

### *Financiële informatie*

Uit deel I van de kwaliteitskaart van het FES blijkt dat bij geen van de begrotingsartikelen de tolerantiegrens voor de omvang van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave wordt overschreden. De tolerantiegrens voor het jaarverslag van het FES als geheel wordt evenmin overschreden.

### 3 OORDELEN OVER HET JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2009 van het FES beoordeeld. Wij hebben onderzocht of de ministers het begrotingsgeld volgens de regels hebben ontvangen en uitgegeven en of zij daarover in het jaarverslag goed verantwoording hebben afgelegd.

Verder hebben we onderzocht of de informatie in het jaarverslag over de *bedrijfsvoering* en over het gevoerde *beleid* deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

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

- de financiële informatie (§ 3.1);
- de saldibalans (§ 3.2);
- de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering (§ 3.3).

#### 3.1 Oordeel over de financiële informatie

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

De financiële informatie dient op grond van de CW 2001:

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

#### Oordeel

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

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

De controle op de rechtmatigheid van de uitgaven en de ontvangsten van het FES is onderdeel van de accountantscontrole van de vakdepartementen. Deze uitgaven en ontvangsten maken deel uit van het jaarverslag van de vakdepartementen waaraan bijdragen in de begroting worden verleend respectievelijk van welke ontvangsten worden overgedragen aan het FES.

Achter in het rapport is een overzicht opgenomen van *alle* fouten en onzekerheden.

#### 3.2 Oordeel over saldibalans en toelichting

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

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

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

#### Oordeel

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

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

Achter in het rapport is een overzicht opgenomen van *alle* fouten en onzekerheden.

### 3.3 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over bedrijfsvoering

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag verantwoordt de minister zich over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven).

De informatie over de bedrijfsvoering dient op grond van de CW 2001:

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

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

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

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

#### Oordeel

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

Kenmerkend voor de bedrijfsvoeringsparagraaf van het FES is dat de FES-beheerders aangeven dat de controle op de rechtmatigheid van de uitgaven en de ontvangsten onderdeel is van de accountantscontrole van de vakdepartementen. Deze uitgaven en ontvangsten maken deel uit van het jaarverslag van de vakdepartementen waaraan bijdragen in de begroting worden verleend respectievelijk van welke ontvangsten worden overgedragen aan het FES.

De resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het FES zijn beschreven in hoofdstuk 4.

## **4 BEDRIJFSVOERING**

De Algemene Rekenkamer heeft de bedrijfsvoering van het FES onderzocht. Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert. Het gaat dan om de primaire processen, de faciliterende processen en de sturing en beheersing daarvan.

In § 4.1 beschrijven we eerst de opzet van de controle en verantwoording van de FES-gelden. Daarna besteden we in § 4.2 aandacht aan de vraag of de bijdragen uit het FES rechtmatig en FES-waardig zijn uitgegeven.

### **4.1 Opzet controle en verantwoording FES-gelden**

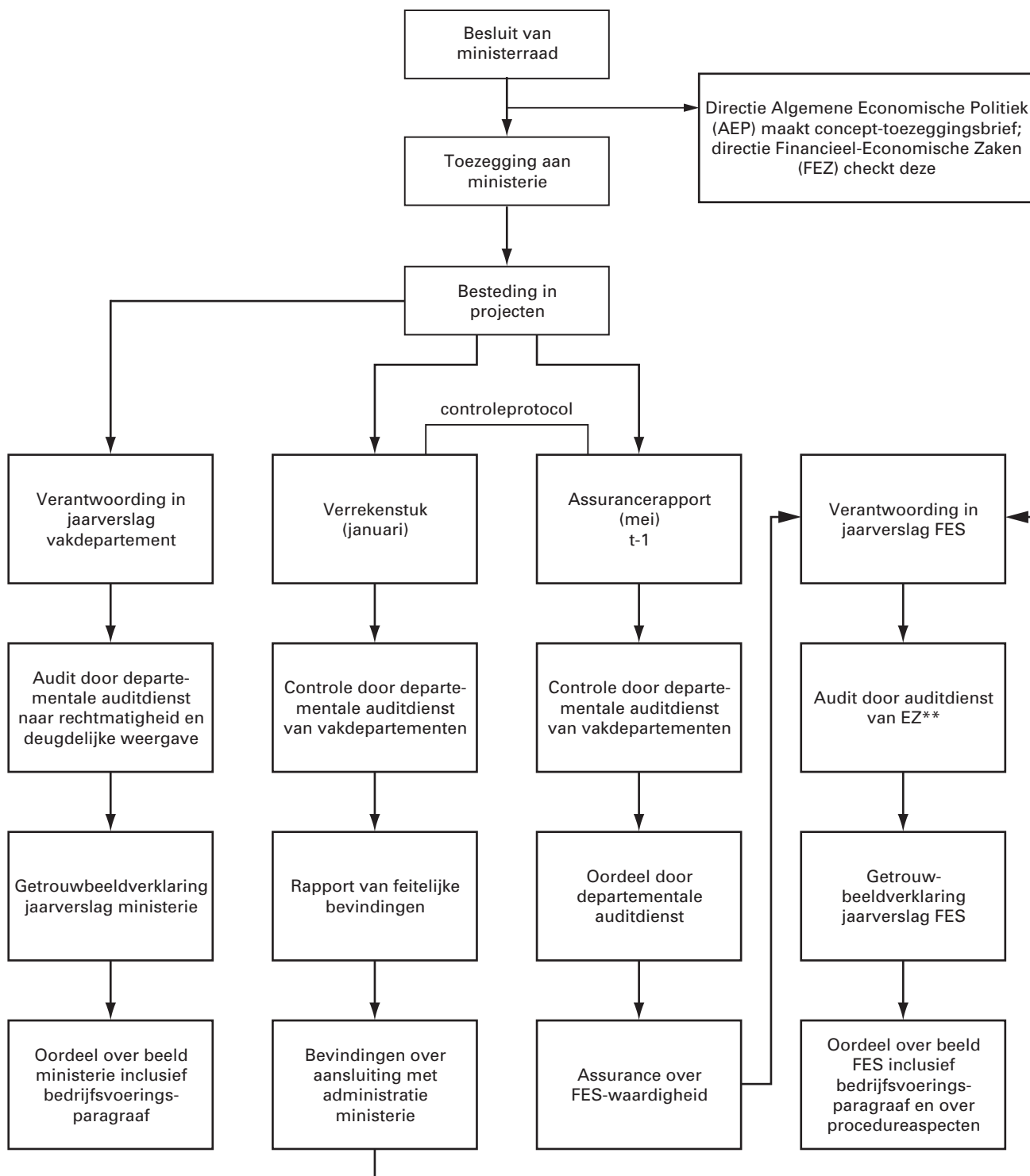
De ministerraad besluit of projecten binnen de FES-wet vallen en stelt de toekenning van de bijdragen uit het FES aan de departementen vast. De FES-beheerders ontvangen elk jaar in januari verrekenstukken van de betrokken departementen. Deze stukken gaan over de projectuitgaven in het jaar daarvoor. De betrokken departementale auditdienst (DAD) zet een medeparaaf op deze verrekenstukken en geeft daarmee aan dat de bedragen overeenstemmen met de administratie van het betrokken begrotingshoofdstuk. De FES-beheerders ontvangen elk jaar vóór 31 mei van elk betrokken departement een verantwoording over de FES-uitgaven in het jaar daarvoor. Deze verantwoording is voorzien van een assurance-rapport van de departementale auditdienst. Daarin geeft deze dienst een oordeel over de vraag of de uitgaven FES-waardig zijn (dat wil zeggen: verricht in overeenstemming met de voorwaarden uit de toezeggingsbrieven van de FES-beheerders). De departementale auditdiensten van de vakdepartementen controleren bij de controle van hun jaarverslag de rechtmatigheid<sup>1</sup> van de ontvangsten en uitgaven. De DAD van het Ministerie van EZ controleert de financiële verantwoording van het FES en geeft hierbij een accountantsverklaring af over het getrouwe beeld.

In de volgende figuur hebben we de opzet van deze controle en verantwoording van de FES-gelden schematisch weergegeven.

---

<sup>1</sup> Rechtmatigheid is in dit geval het voldoen aan: de eisen van de FES-wet, nadere voorwaarden uit de toezeggingsbrieven, begrotingswetten en eventuele nadere afspraken tussen FES-beheerders en het ministerie.





\* De audit van de auditdienst van het Ministerie van EZ heeft betrekking op het getrouwe beeld van het jaarverslag en niet op de FES-waardigheid van de verantwoorde uitgaven.

## 4.2 Bevindingen rechtmatigheid en FES-waardigheid

### 4.2.1 Controleprotocol

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2007* (Algemene Rekenkamer, 2008) hebben wij aangegeven dat wij risico's zien met betrekking tot de rechtmatigheid van de FES-uitgaven bij de ministeries die de uitgaven doen voor de FES-projecten. Omdat de controle hiervan onderdeel is van de reguliere controle van het departement is niet duidelijk óf en met welke diepgang deze uitgaven bij de ministeries zijn gecontroleerd. Naar aanleiding hiervan zijn Kamervragen gesteld (Tweede Kamer, 2008), waarbij de minister van EZ concludeert dat de huidige controlestructuur voldoende waarborgen biedt voor de rechtmatigheid van de FES-uitgaven.

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008* (Algemene Rekenkamer, 2009) hebben wij aangekondigd nader onderzoek te gaan doen of de departementale auditdiensten de FES-uitgaven in de praktijk met voldoende diepgang controleren. In 2009 hebben we dit nadere onderzoek uitgevoerd bij de Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Verkeer en Waterstaat (VenW) omdat zij grote bijdragen uit het FES krijgen.

Bij de audit van de DAD's zijn de toezeggingsbrieven het uitgangspunt. De diepgang en reikwijdte van de audit worden bepaald door het FES-controleprotocol. Verder moeten de DAD's nagaan of is voldaan aan de voorwaarden die aanvullend in de toezeggingsbrieven zijn gesteld. Bij de assurancerapporten, die moeten worden opgeleverd vóór 31 mei, wordt assurance (zekerheid) gegeven over het voorgaande jaar.

#### *Uitkomsten algemeen*

Uit ons verkennend onderzoek naar het FES blijkt dat er niet altijd specifiek is gecontroleerd op de FES-voorwaarden die in de toezeggingsbrieven worden opgenomen. Dit zou wel moeten volgens het controleprotocol. Deze bevinding kan mogelijk tot onzekerheden of fouten leiden in de verantwoordingen van de bestedende departementen. Komend jaar gaan wij hier gericht onderzoek naar doen.

Verder merken wij op dat de systematiek van het FES een assurance-rapport wordt afgegeven over het voorgaand jaar. Hierdoor loopt de controle van de DAD's van de bestedende departementen een jaar achter ten opzichte van het jaarverslag. Met andere woorden: fouten die in de assurancerapporten geconstateerd zijn over het voorafgaand jaar, worden door de FES-beheerders voor het huidige verslagjaar gebruikt voor de oordeelsvorming.

#### *Bevindingen bij het Ministerie van OCW*

De DAD van het Ministerie van OCW had het FES-proces in 2007 als tekortkoming aangemerkt. De Directie FEZ en de Directie Kennis namen onvoldoende verantwoordelijkheid en de interne beheersing was niet toereikend. Er is toen een proces in gang gezet om de tekortkoming op te heffen. Onder meer door het aanpassen van de administratieve organisatie, door betrokkenen via bijeenkomsten en het intranet kennis bij te brengen van het FES, en door inzicht te bieden in de FES-uitgaven via periodieke overzichten. In 2009 heeft de DAD veel aandacht besteed aan de controle van het FES voor de mededeling bij het verrekenstuk en het assurancerapport.

Bij het assurancerapport wordt zekerheid gegeven over het voorgaande

jaar. De verantwoordingscyclus van de onderwijsinstellingen is echter gericht op een deadline van 1 juli t+1. Verantwoordingsinformatie is daarmee per definitie te laat beschikbaar.

Bij de meeste projecten kan de FES-waardigheid van de uitgaven pas volledig worden vastgesteld als het project is afgesloten. In de toelichting bij de financiële verantwoordingen FES van het Ministerie van OCW wordt in deze gevallen een passage opgenomen waarin erop wordt gewezen dat nog geen uitsluitsel gegeven wordt of in het betrokken jaar aan de FES-voorwaarden is voldaan. In het assurancerapport verwijst de DAD dan naar deze passage via een toelichtende paragraaf. In feite wordt er dus in het assurancerapport geen zekerheid gegeven over de FES-waardigheid van alle uitgaven, terwijl het assurancerapport wel die bedoeling heeft. Als een project is afgesloten, wordt alsnog assurance gegeven over het desbetreffende project.

Op basis van ons onderzoek bij het Ministerie van OCW concluderen we dat de DAD van het Ministerie van OCW volgens het controleprotocol en met voldoende diepgang controleert. Wij bevelen aan dat in de assurance-rapporten van OCW duidelijker wordt aangegeven dat er in sommige gevallen nog geen zekerheid kan worden gegeven over de FES-waardigheid van alle uitgaven.

#### *Bevindingen bij het Ministerie van VenW*

Voor de FES-uitgaven die worden gecontroleerd, is de toezeggingsbrief het uitgangspunt. In deze toezeggingsbrief staan voorwaarden waaraan de uitgaven moeten voldoen, de zogenaamde FES-waardigheid. De DAD van het Ministerie van VenW heeft voor het assurancerapport 2008 niet gecontroleerd of is voldaan aan de nadere voorwaarden die in een aantal toezeggingsbrieven zijn opgenomen. Dit zou wel moeten volgens het controleprotocol. We bevelen aan dat de FES-beheerders dit punt aan de orde stellen bij het Ministerie van VenW.

#### *4.2.2 Tijdige aanlevering van relevante stukken*

Uit de audit door de auditdienst van het Ministerie van EZ is gebleken dat de tijdige aanlevering van de bevindingenrapportage die de departementale auditdiensten over de verrekenstukken uitbrengen wederom een aandachtspunt is. Meerdere departementen hebben de bevindingenrapportage namelijk ná de opleverdatum van 15 januari 2010 opgeleverd. Hoewel de vertragingen beheersbaar bleven, blijft dit een punt van aandacht.

Ook de tijdige indiening van de assurancerapporten blijft een zorgpunt. De vakdepartementen moesten de assurancerapporten met betrekking tot de verantwoording 2008 vóór 31 mei 2009 opleveren. Deze datum is voor twaalf van de 49 rapportages niet gehaald. De FES-beheerder heeft tijdig gerappelleerd en de auditdienst van het Ministerie van EZ heeft de FES-beheerder geadviseerd alert te blijven op de tijdige aanlevering. Verder blijkt uit de controle van de DAD van EZ dat zes projecten in de administratie waren opgenomen op basis van een minute. De toezeggingsbrieven zijn op een later moment, vóór het opmaken van de verantwoording over 2009, getekend. Ook komt het af en toe voor dat toezeggingsbrieven worden verstuurd in het jaar na besluitvorming. We bevelen aan dat alle betrokken partijen meer aandacht hebben voor de tijdige aanlevering van relevante stukken om zowel de start van de projecten als de verantwoording erover goed te laten verlopen.

#### 4.2.3 Problemen in het verantwoordingsproces

Bij één departement bleek uit het assurancerapport van de auditdienst dat er problemen waren in het verantwoordingsproces. Het betreft een accountantsverklaring van het Ministerie van VROM inzake het project Nicis Institute.<sup>1</sup> De accountant heeft de FES-waardigheid van uitgaven van ruim € 2 miljoen niet kunnen vaststellen en heeft zich van een oordeel onthouden. Dit leidt tot een onzekerheid met betrekking tot de uitgaven van artikel 13 in de FES-verantwoording 2009.

#### 4.2.4 Wijzigingen in de Financiële-verhoudingswet

Per 1 augustus 2008 zijn enige wijzigingen in de Financiële-verhoudingswet (FVW) van kracht geworden. Volgens de gewijzigde FVW zijn uitkeringen aan provincies en gemeenten mogelijk in de vorm van specifieke uitkeringen, verzameluitkeringen en decentralisatie-uitkeringen. Bij de regeling van de specifieke uitkeringen moeten en kunnen de ministers van de vakdepartementen de FES-voorwaarden<sup>2</sup> verplicht stellen en hierop controleren. Onder de huidige FES-wet zijn verzameluitkeringen en decentralisatie-uitkeringen niet mogelijk.

Inmiddels ligt er een voorstel tot wijziging van de FES-wet van 20 mei 2009 (EZ, 2009). Dit voorstel sluit deels aan op de wijzigingen in de Financiële-verhoudingswet. Het gaat om het verstrekken van bijdragen aan gemeenten of provincies die een project uitvoeren dat voldoet aan de criteria van het FES via een decentralisatie-uitkering. Bij decentralisatie-uitkeringen vervallen de gedetailleerde financiële verantwoording en accountantscontrole van de bijdrage. Het wetsvoorstel eist echter wel dat aannemelijk wordt gemaakt dat de ontvangende gemeente of provincie een project dat voldoet aan de criteria daadwerkelijk zal uitvoeren. Hiertoe zal de betrokken minister bij het indienen van het voorstel waarvoor een bijdrage wordt gevraagd, bij de beheerders van het FES aangeven dat de realisatie van het project aannemelijk is. De beheerders van het fonds zullen zich hiervan bij de toekenning van de bijdrage vergewissen. Het wetsvoorstel waarborgt voorts dat over het project voortgangsinformatie kan worden opgevraagd bij de uitvoerende gemeente of provincie. Nadere uitwerking hiervan moet nog plaatsvinden.

De DAD van het Ministerie van EZ adviseert de FES-beheerders in overleg met de vakdepartementen een leidraad te ontwikkelen voor de praktische invulling van de (nog niet ingevoerde) regelgeving. Tevens adviseert de DAD maatregelen te treffen in het besluitvormings- en toekenningsproces zoals opgenomen in de memorie van toelichting.

Wij merken op dat, ook als de genoemde aanvullende maatregelen worden getroffen, achteraf niet meer de garantie kan worden gegeven dat de bijdragen inderdaad zijn besteed aan projecten die vallen onder de categorieën zoals genoemd in artikel 3 van de (oude en nieuwe) FES-wet. Door de uitloop van de parlementaire behandeling in het parlementaire jaar 2009/2010 van het voorstel tot wijziging van de FES-wet doet de geschetste problematiek zich in 2009 nog niet voor. Inmiddels is het wetsvoorstel controversieel verklaard door de Tweede Kamer.

<sup>1</sup> Het Nicis Institute laat op innovatieve wijze onderzoek doen naar vraagstukken die spelen in de steden.

<sup>2</sup> Als het gaat om uit het FES gefinancierde projecten, moeten de voorwaarden die gesteld worden in overeenstemming zijn met de voorwaarden die de FES-wet stelt en met eventueel nader gestelde voorwaarden.

#### 4.2.5 Administratieve verwerking

Er wordt door de FES-beheerders geen vorderingsadministratie bijgehouden in het financiële administratiesysteem SAP; buiten SAP vindt

een eenvoudige registratie plaats. Mede gelet op de groei van het aantal projecten heeft de DAD geadviseerd om in het vervolg een vorderingen-administratie in SAP bij te houden om de volledigheid van de registratie van de vorderingen te waarborgen. Het gaat hierbij met name om de met de ministeries te verrekenen posten, waarbij het in 2009 ging om substantiële bedragen, die ultimo 2009 nog verrekend dienden te worden. De FES-beheerder heeft hierop toegezegd deze administratie met ingang van 2010 in SAP te zullen gaan voeren.

## 5 REACTIE MINISTER

De minister van EZ heeft op 27 april 2010 gereageerd op ons *Rapport bij het Jaarverslag 2009 bij het Jaarverslag 2009 van het Fonds economische structuurversterking (D)*. Hieronder volgt een bewerking van haar reactie. De integrale reactie staat op onze website: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl). De reactie gaf ons geen aanleiding tot een nawoord.

De minister van EZ vindt duidelijkheid over de huidige controlestructuur voor alle betrokken actoren belangrijk en heeft de vakdepartementen betrokken bij de ontwikkeling van het nu geldende controleprotocol. Conform onze aanbeveling zal zij de auditdienst en directie FEZ van het Ministerie van EZ vragen te overleggen met de auditdienst en de directie FEZ van het Ministerie van VenW over de gebleken tekortkoming in de accountantscontrole 2008. Zij benadrukt dat de vakministers verantwoordelijk blijven voor de rechtmatige en doelmatige uitvoering van FES-projecten en de controle daarop.

Over het voorstel tot wijziging van de FES-wet, dat het mogelijk maakt om decentralisatie-uitkeringen te verstrekken uit het FES, merkt zij op dat dit voortvloeit uit de in het coalitieakkoord vastgelegde ambitie van het kabinet op het punt van decentralisatie en vermindering van bestuurlijke lasten.

**BIJLAGE 1**

**OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2009 VAN HET FONDS ECONOMISCHE STRUCTUURVERSTERKING (D)**

**A. Verplichtingen (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
11	Bijdragen aan andere begrotingen in het kader van verkeer en vervoer	-	-	-	-	-	-	-	-
12	Bijdragen aan andere begrotingen in het kader van milieu en duurzaamheid	-	-	-	-	-	-	-	-
13	Bijdragen aan andere begrotingen in het kader van kennis en innovatie	-	-	-	-	-	-	-	-
14	Bijdragen aan andere begrotingen in het kader van ruimtelijke ordening	-	-	-	-	-	-	-	-
15	Projecten in voorbereiding	-	-	-	-	-	-	-	-
21	Ontvangsten uit aardgasbaten	-	-	-	-	-	-	-	-
22	Voeding uit incidentele baten	-	-	-	-	-	-	-	-
31	Voordelig eindsaldo/beginsaldo	-	-	-	-	-	-	-	-
	<b>Totaal</b>	-	-	-	-	-	-	-	-

**Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden**

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal verplichtingen	-
	Procentuele fout	0,00%
	Procentuele onzekerheid	0,00%

**B/C. Uitgaven + ontvangsten (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
11	Bijdragen aan andere begrotingen in het kader van verkeer en vervoer	747 081	-	-	-	-	-	-
12	Bijdragen aan andere begrotingen in het kader van milieu en duurzaamheid	288 406	-	-	-	-	-	-
13	Bijdragen aan andere begrotingen in het kader van kennis en innovatie	525 146	-	-	-	2 014	nee	-
14	Bijdragen aan andere begrotingen in het kader van ruimtelijke ordening	163 501	-	-	-	-	-	-
15	Projecten in voorbereiding	-	-	-	-	-	-	-
21	Ontvangsten uit aardgasbaten	1 724 134	-	-	-	-	-	-
22	Voeding uit incidentele baten	-	-	-	-	-	-	-
31	Voordelig eindsaldo/beginsaldo	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		3 448 268	-	-	-	2 014	-	-

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

(1)	Totaal Uitgaven en Ontvangsten	3 448 268	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten
	Procentuele fout	0,00%	
	Procentuele onzekerheid	0,06%	Tolerantiegrens niet overschreden
(2)	Totaal	3 448 268	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten
	Procentuele fout	0,00%	
	Procentuele onzekerheid	0,06%	Tolerantiegrens niet overschreden



**B. Uitgaven (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
11	Bijdragen aan andere begrotingen in het kader van verkeer en vervoer	747 081	-	-	-	-	-	-	-	-
12	Bijdragen aan andere begrotingen in het kader van milieu en duurzaamheid	288 406	-	-	-	-	-	-	-	-
13	Bijdragen aan andere begrotingen in het kader van kennis en innovatie	525 146	-	-	2 014	-	-	2 014	nee	-
14	Bijdragen aan andere begrotingen in het kader van ruimtelijke ordening	163 501	-	-	-	-	-	-	-	-
15	Projecten in voorbereiding	-	-	-	-	-	-	-	-	-
21	Ontvangsten uit aardgasbaten	-	-	-	-	-	-	-	-	-
22	Voeding uit incidentele baten	-	-	-	-	-	-	-	-	-
31	Voordelig eindsaldo/beginsaldo	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		1 724 134	-	-	2 014	-	-	-	-	-

**Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden**

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal uitgaven	1 724 134
	Procentuele fout	0,00%
	Procentuele onzekerheid	0,12%
		Tolerantiegrens niet overschreden

**C. Ontvangsten (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	
11	Bijdragen aan andere begrotingen in het kader van verkeer en vervoer	-	-	-	-	-	-
12	Bijdragen aan andere begrotingen in het kader van milieu en duurzaamheid	-	-	-	-	-	-
13	Bijdragen aan andere begrotingen in het kader van kennis en innovatie	-	-	-	-	-	-
14	Bijdragen aan andere begrotingen in het kader van ruimtelijke ordening	-	-	-	-	-	-
15	Projecten in voorbereiding	-	-	-	-	-	-
21	Ontvangsten uit aardgasbaten	1 724 134	-	-	-	-	-
22	Voeding uit incidentele baten	-	-	-	-	-	-
31	Voordelig eindsaldo/ beginsaldo	-	-	-	-	-	-
Totaal		1 724 134	-	-	-	-	-

**Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden**

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal ontvangsten	1 724 134
	Procentuele fout	0,00%
	Procentuele onzekerheid	0,00%

**E. Saldibalans (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Onzekerheid over volledigheid
			Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid
3	Liquide middelen	-	-	-	-	-
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	-	-	-	-	-
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	-	-	-	-	-
7	Openstaande rechten	-	-	-	-	-
8	Extra-comptabele vorderingen	113 500	-	-	-	-
9	Extra-comptabele schulden	-	-	-	-	-
10	Voorschotten	-	-	-	-	-
11	Garantieplichtingen	-	-	-	-	-
12	Openstaande verplichtingen	-	-	-	-	-
13	Deelhemingen	-	-	-	-	-
	Totaal beoordeeld	113 500	-	-	-	-
	(De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld)					
	Totaal saldibalans	113 500				
	Procentuele fout	0,00%				
	Procentuele onzekerheid	0,00%				

**F. Afgerekende voorschotten (€ x 1000)**

Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
		Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave
Totaal afgerekende voorschotten	-	-	-	-	-	-

## GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) staat een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen. Hieronder lichten wij een aantal begrippen toe die specifiek zijn voor dit rapport.

AEP	(Directie) Algemene Economische Politiek
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
DAD	Departementale auditdienst
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FES	Fonds economische structuurversterking
FVW	Financiële-verhoudingswet
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
SAP	Automatiseringssysteem dat wordt gebruikt bij de administratie van het FES
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

## LITERATUUR

Financiën (1993). *Voorjaarsnota 1993*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 23 100, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008). *Rapport bij het Jaarverslag 2007 Fonds economische structuurversterking (D)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 444 D, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2008). *Jaarverslag en slotwet Fonds economische structuurversterking 2007; Lijst van vragen en antwoorden bij het rapport van de Algemene Rekenkamer bij het FES-jaarverslag 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 444 D, nr. 6. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009). *Rapport bij het Jaarverslag 2008 Fonds economische structuurversterking (D)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 924 D, nr. 2. Den Haag: Sdu.

EZ (2009). *Wijziging van de Wet Fonds economische structuurversterking (voedingssystematiek, categorieën te financieren investeringsprojecten en overige bijdragen buiten het fonds)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 993, nrs. 1–3. Den Haag: Sdu.

Aangeboden aan de Voorzitter van  
de Tweede Kamer der Staten-Generaal door  
de Algemene Rekenkamer

#### **Onderzoeksteam**

Mevr. ir. T.D. de Haan RE (projectleider)  
Dhr. drs. J. Chhatta RA  
Dhr. H.F.M. Schouren RA  
Mevr. drs. T. Vandersmissen

#### **Voorlichting en tekstbegeleiding**

##### **Afdeling Communicatie**

Postbus 20015  
2500 EA Den Haag  
telefoon (070) 342 44 00  
fax (070) 342 41 30  
voorlichting@rekenkamer.nl  
www.rekenkamer.nl

#### **Uitgave**

Sdu Uitgevers

#### **Zetwerk en begeleiding**

Sdu Uitgevers  
afdeling Traffic  
e-mail traffic@sdu.nl

#### **Drukwerk**

DeltaHage Grafische Dienstverlening

#### **Omslag**

Corps Ontwerpers, Den Haag

#### **Fotografie**

2D3D

#### **Graphics**

MediagraphiX  
Schwandt Infographics

#### **Bestelling**

Sdu Klantenservice  
telefoon (070) 378 98 80  
fax (070) 378 97 83  
e-mail sdu@sdu.nl  
internet www.sdu.nl  
of via de boekhandel

KST 139612

ISBN 978 90 12 13342 5

NUR 823

