

---

Vergaderjaar 2007–2008

---

**31 444 D**

**Jaarverslag en slotwet Fonds economische  
structuurversterking 2007**

**Nr. 2**

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2007 VAN HET FONDS  
ECONOMISCHE STRUCTUURVERSTERKING (D)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 mei 2008

Hierbij bieden wij u aan het op 7 mei 2008 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Fonds economische structuurversterking (D)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,  
president

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



## Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1	Over het Fonds Economische Structuurversterking	5
1.2	Over dit onderzoek	5
<b>2</b>	<b>Oordelen Algemene Rekenkamer over het jaarverslag</b>	<b>7</b>
2.1	Oordeel over de financiële informatie	7
2.2	Oordeel over de saldbalans en toelichting	7
2.3	Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering	8
<b>3</b>	<b>Bedrijfsvoering</b>	<b>9</b>
3.1	Toezeggingen	9
3.2	Rechtmatigheid en FES-waardigheid	9
<b>4</b>	<b>Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>13</b>
4.1	Reactie minister	13
4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	13
	<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>14</b>



## 1 INLEIDING

In dit rapport presenteren wij de oordelen en de belangrijkste bevindingen van ons rechtmatigheidsonderzoek bij het Fonds economische structuurversterking.

Hieronder geven we eerst een beschrijving van het Fonds economische structuurversterking. Ook gaan we in op onze onderzoeksaanpak en wijze van rapporteren. In hoofdstuk 2 presenteren wij vervolgens onze oordelen over het Jaarverslag 2007 van het Fonds economische structuurversterking. In hoofdstuk 3 gaan wij in op de bedrijfsvoering van het fonds. Ten slotte staat in hoofdstuk 4 de reactie van de minister op dit onderzoek.

### 1.1 Over het Fonds economische structuurversterking

Wij rapporteren per begrotingshoofdstuk over de resultaten van ons onderzoek. In totaal zijn er 26 begrotingshoofdstukken. Dit rapport gaat over begrotingshoofdstuk D: het Fonds economische structuurversterking (FES).

Het FES heeft als doel om investeringsprojecten te financieren die de economische structuur van Nederland versterken. De bewindslieden van Economische Zaken en van Financiën zijn de FES-beheerders. Conform artikel 3 van de Wet Fonds economische structuurversterking (FES-wet) kunnen ten laste van het fonds bijdragen worden toegekend aan andere begrotingen van het Rijk ten behoeve van de financiering van:

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

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

De uitgaven van FES in 2007 bedroegen € 2 288 971 000 en de ontvangsten € 2 807 406 000.

### 1.2 Over dit onderzoek

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij de rijksoverheid. Dit doen wij door na te gaan of de jaarverslagen van de ministers voldoen aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt: is de financiële informatie, de informatie over bedrijfsvoering en de informatie over beleid tot stand gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed weergegeven?

Daarnaast onderzoeken we ook de bedrijfsvoering zelf. Hiervoor gaan we onder andere na of het financieel beheer en materieelbeheer voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt. De bedrijfsvoering van FES is onderdeel

van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Economische Zaken (EZ), waarover wij rapporteren in ons Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van EZ.

In onze rapporten bij de jaarverslagen 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 de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* tot stand gekomen is (het begrotingsgeld is niet volgens de regels uitgegeven) of die niet *deugdelijk is weergegeven* (er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). Van «onzekerheden» spreken we wanneer we door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

Op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen.

## **2 OORDELEN ALGEMENE REKENKAMER OVER HET JAARVERSLAG**

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2007 van het FES beoordeeld. Wij hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft uitgegeven en ontvangen en of zij daarover in het jaarverslag goed verantwoording heeft afgelegd. Verder hebben we onderzocht of de informatie in het jaarverslag over de *bedrijfsvoering* 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 (§ 2.1);
- de saldibalans (§ 2.2);
- de informatie over de bedrijfsvoering (§ 2.3).

### **2.1 Oordeel over de financiële informatie**

De financiële informatie in het jaarverslag bestaat uit de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in de verantwoordingsstaat 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 2007 van het FES voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat er voldoende zekerheid is over het rechtmatig handelen van de FES-beheerders.

Wel zijn er risico's met betrekking tot de controle op de rechtmatigheid van de FES-uitgaven bij de departementen. Deze controle maakt deel uit van de accountantscontrole van deze departementen.

Omdat we geen fouten en onzekerheden hebben aangetroffen in de financiële informatie in dit jaarverslag, ontbreekt in dit rapport de gebruikelijke bijlage met het overzicht van fouten en onzekerheden.

### **2.2 Oordeel over de saldibalans en toelichting**

De saldibalans is een overzicht van de posten die aan het eind van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meeegenomen. 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 2007 van het FES voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd.

Omdat we geen fouten en onzekerheden hebben aangetroffen in de financiële informatie in dit jaarverslag, ontbreekt in dit rapport de gebruikelijke bijlage met het overzicht van fouten en onzekerheden.

### **2.3 Oordeel over de informatie over de 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 betrekken wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering. We zeggen daarmee niets over de kwaliteit van de informatie zelf.

#### **Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering**

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2007 van het FES is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

De FES-beheerders verklaren dat in 2007 op een gestructureerde wijze aandacht is besteed aan het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe behorende administraties van het FES. Ook constateren zij dat dit heeft geleid tot beheerste bedrijfsprocessen.

Kenmerkend voor de bedrijfsvoeringsparagraaf van het FES is dat onrechtmatigheden en onzekerheden die zijn aangetroffen niet in deze bedrijfsvoeringsparagraaf tot uitdrukking komen. Hiervoor verwijzen de FES-beheerders naar de bedrijfsvoeringsparagraaf van de departementen die gelden uit het FES ontvangen of gelden in het FES storten.

De resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering zelf staan in hoofdstuk 3.



### 3 BEDRIJFSVOERING

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

In § 3.1 gaan we eerst in op een aantal toezeggingen die de FES-beheerders hebben gedaan aan ministeries. Daarna besteden we in § 3.2 aandacht aan de vraag of de bijdragen uit FES rechtmatig en FES-waardig zijn uitgegeven.

#### 3.1 Toezeggingen

##### *Toezeggingen aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat*

De FES-beheerders en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) hebben overleg gevoerd over de toezeggingen<sup>1</sup> aan het Ministerie van VenW. In de brief van 2 januari 2007 van de FES-beheerder, met kenmerk FEZ/BB/7001891, is een afwijkende gedragslijn opgenomen voor bepaalde bestaande projecten die uit het Infrastructuurfonds worden gefinancierd. Deze gedragslijn bepaalt dat de minister van VenW jaarlijks slechts moet aantonen dat de totale FES-waardige uitgaven binnen het Infrastructuurfonds overeenkomen met (of groter zijn dan) de toegezegde FES-bijdragen voor deze projecten. Deze gedragslijn is ook toegelicht in de Begroting 2008. Het Ministerie van VenW wil de mogelijkheid openhouden om deze afwijkende afspraken ook bij bepaalde projecten in de toekomst te kunnen toepassen. De FES-beheerders hebben in een reactie gesteld dat deze afwijkende afspraken niet voor andere en toekomstige projecten kunnen worden gehanteerd en adviseerden om van tevoren rekening te houden met de verantwoordingseisen vanuit het FES.

De Algemene Rekenkamer is met de FES-beheerders van oordeel dat voor het Ministerie van VenW geen afwijkende afspraken kunnen gelden. Het Ministerie van VenW moet in de toekomst dan ook aan alle FES-voorwaarden voldoen, inclusief die van het controleprotocol dat als bijlage bij de toezeggingen is toegevoegd. Anders krijgen we geen zekerheid over de FES-waardigheid van de uitgaven van de individuele projecten bij het Ministerie van VenW.

##### *Informatie over voorfinancieringen*

In 2002 en 2006 hebben de FES-beheerders een aantal toezeggingen gedaan voor voorfinancieringen. Het gaat hier om uitgaven die de ministeries voor latere jaren hadden gepland. Deze voorfinancieringen zijn in 2007 grotendeels opgeschoond. Eind 2007 stond nog een bedrag van € 259 miljoen open.

In het Jaarverslag 2007 van het FES is geen informatie opgenomen over de voorfinancieringen. Dit was naar aanleiding van ons rapport bij het jaarverslag 2006 wel door de minister toegezegd. Wij bevelen aan om deze informatie op te nemen in het jaarverslag over 2008.

#### 3.2 Rechtmatigheid en FES-waardigheid

Het kabinet 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 ieder jaar in januari verrekenstukken van de betrokken departementen. Deze stukken gaan over de projectuitgaven in

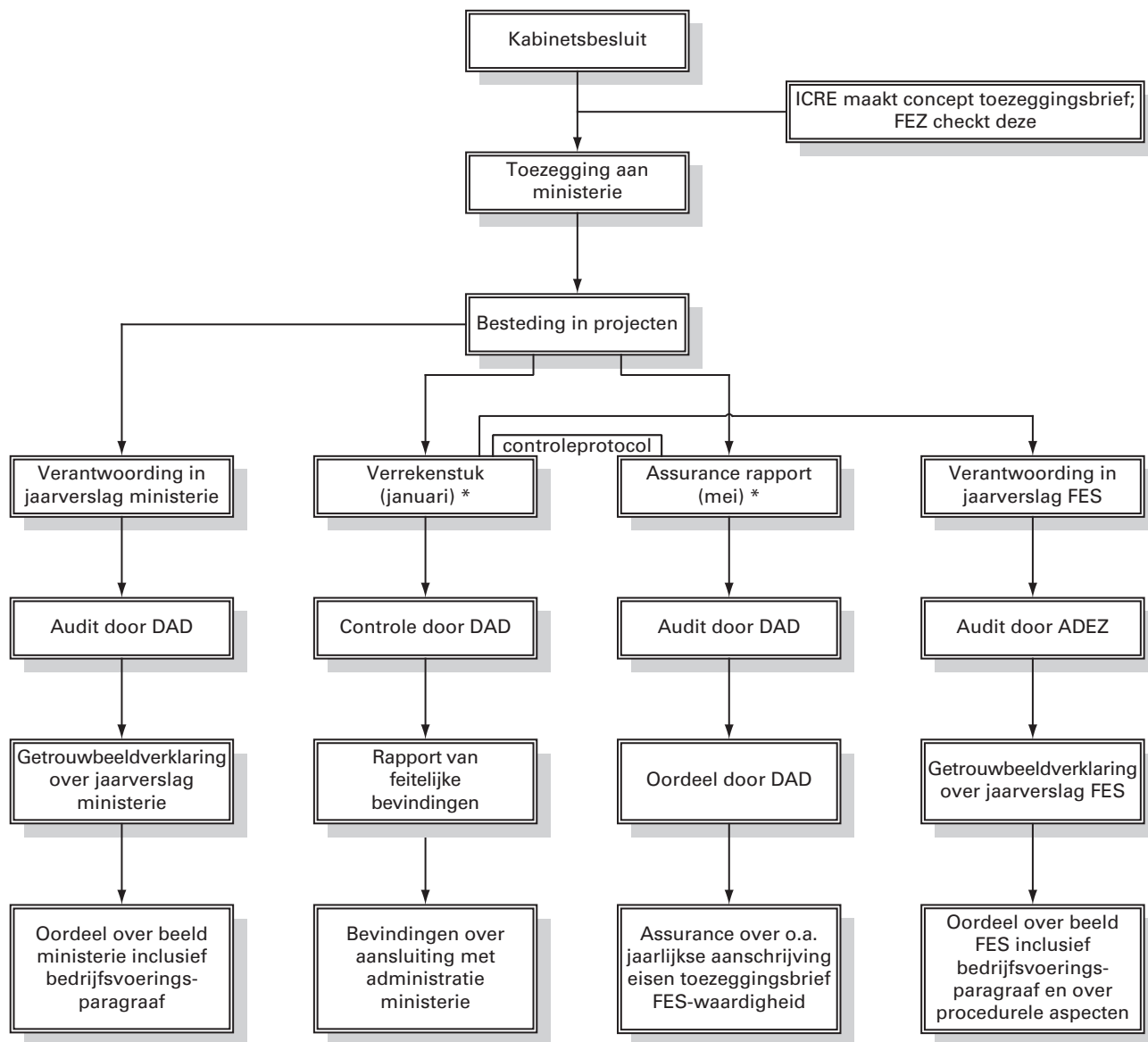
---

<sup>1</sup> De toezeggingen betreffen de bereikbaarheidsprojecten, de FES-brug, de voorfinanciering GIS en het programma Enveloppe mobiliteit.

het jaar daarvoor. De betrokken departementale auditdienst 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 voorjaar van elk betrokken departement een verantwoording over de FES-uitgaven in het jaar daarvoor. Deze verantwoording is voorzien van een specifieke accountantsverklaring 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 toezeggingen van de FES-beheerders. In 2007 is in nauwe samenspraak met de FES-beheerders het controleprotocol voor accountantswerkzaamheden FES geactualiseerd en verduidelijkt. Daarbij zijn ook de auditdiensten van andere betrokken departementen geconsulteerd. In 2008 zal nader worden bezien of de single audit gedachte verdergaand toepasbaar is. Belangrijke factor hierbij is de gewenste mate van assurance over de aanwending van de FES-bijdragen door de uitvoerende departementen in overeenstemming met de FES-toezeggingen volgens de betreffende kabinetsbesluiten. Bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) heeft de auditdienst verklaard dat de verantwoording niet voldoet voor een totaalbedrag van € 319 000 en bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is voor € 3 650 000 een oordeelonthouding verstrekt. De nodige correcties zijn in 2007 verwerkt. Deze waren niet van invloed op het beeld van de jaarrekening van het FES.

**Figuur 1 Schema controle FES**



\* Het verrekenstuk en het assurance rapport hebben betrekking op de uitgaven en ontvangsten van het voorgaande jaar.

De auditdienst van het Ministerie van EZ heeft de financiële verantwoording van het FES 2007 gecontroleerd en hierbij een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven over het getrouwe beeld. De auditdienst heeft de rechtmatigheid<sup>1</sup> van de ontvangsten en uitgaven niet gecontroleerd.

De controle op de rechtmatigheid is onderdeel van de accountantscontrole van de financiële overzichten van de departementen. Deze overzichten maken deel uit van het jaarverslag van de departementen waarin de FES-gelden worden verantwoord. Als gevolg hiervan geven de departementen geen specifiek oordeel over de rechtmatigheid van de FES-gelden.

Naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer is er door deze handelwijze voldoende zekerheid over het rechtmatig handelen van de FES-

<sup>1</sup> Rechtmatigheid is het voldoen aan:  
 – de eisen van de FES-wet;  
 – nadere voorwaarden bij de toezeggingen;  
 – begrotingswetten;  
 – eventuele nadere afspraken tussen FES-beheerders en ministerie.

beheerders. Wel zien wij risico's met betrekking tot de rechtmatigheid van de FES-uitgaven bij de ministeries. Omdat de controle hiervan in de reguliere controle van het departement valt, is niet duidelijk óf en met welke diepgang deze uitgaven bij de ministeries zijn gecontroleerd. Gelet op bovenstaande risico's zijn wij van oordeel dat de accountantsverklaringen die de departementale auditdiensten bij de verantwoording van FES-gelden afgeven, niet alleen de FES-waardigheid maar ook de rechtmatigheid van desbetreffende uitgaven dienen te omvatten. Het controleprotocol moet hiervoor worden aangepast.

De auditdienst van het Ministerie van EZ heeft in 2006 geadviseerd om te onderzoeken of het mogelijk is om in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de departementen expliciet een uitspraak op te nemen over de rechtmatigheid en de FES-waardigheid van de gerealiseerde uitgaven, zodat afzonderlijke accountantsverklaringen hierover overbodig worden. Op dit gebied zijn geen nieuwe ontwikkelingen.

Wij merken hierbij op dat het niet verplicht is om in de bedrijfsvoeringsparagraaf te rapporteren over fouten in de rechtmatigheid van de FES-gelden als de kwantitatieve tolerantiegrenzen niet worden overschreden.

## **4 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER**

### **4.1 Reactie minister**

De minister van EZ heeft op 28 april 2008, mede namens de minister van Financiën, gereageerd op het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. Hierna volgt een samenvatting van haar reactie. De volledige reactie is te vinden op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

De minister van EZ herkent de risico's die wij genoemd hebben in de controle op de rechtmatigheid van de FES-uitgaven niet. Ze stelt dat alle uitgaven van de departementen, inclusief de uitgaven die uit het FES gefinancierd worden, binnen de reguliere rechtmatigheidscontrole vallen. Hiernaast controleren de departementale auditdiensten of de FES-uitgaven gedaan zijn in overeenstemming met de FES-toezeggingbrief. Een extra controle op de rechtmatigheid, specifiek op FES-projecten, is naar de mening van de minister ongewenst: die zou leiden tot een ondoelmatige stapeling van controle.

De minister van EZ zal in het Jaarverslag 2008 geen informatie opnemen over de resterende voorfinancieringen, omdat ze de resterende voorfinancieringsconstructies jaarlijks opneemt in de meerjarenramingen van de begroting. De minister is van mening dat het geen meerwaarde heeft om dezelfde ramingscijfers nogmaals op te nemen in het jaarverslag voor zover die betrekking hebben op andere jaren dan het jaar van het jaarverslag.

### **4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

Wij onderkennen dat onze aanbeveling over de rechtmatigheid van de FES-uitgaven tegenstrijdig kan lijken met de heersende opvatting om minder te controleren. Wel willen we er nogmaals op wijzen dat met de huidige manier van controleren de FES-uitgaven buiten de reguliere rechtmatigheidscontrole kunnen vallen. De auditdienst van het Ministerie van EZ verklaart slechts dat het jaarverslag van het FES een getrouw beeld geeft; de andere departementale auditdiensten geven een rechtmatigheidsverklaring bij het totale jaarverslag en gaan niet specifiek in op de rechtmatigheid van de FES-uitgaven.

Tot slot merken we op dat de minister zich in het jaarverslag moet verantwoorden over de afwikkeling van de voorfinancieringen over het betreffende jaar. Hierbij moet zij een duidelijk verband leggen met wat er in de begroting is opgenomen.

## GEBRUIKTE AFKORTINGEN

CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
DAD	Departementale Auditdienst
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FES	Fonds economische structuurversterking
FEZ	Financieel Economische Zaken
GIS	Geluidsisolatie Schiphol
ICRE	Interdepartementale Commissie voor de Ruimtelijke Economie
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid Welzijn en Sport

Op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) staat een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen.