



Achtergronddocument EFRO Toelichting bij de Nationale Verklaring 2014

Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling

21 mei 2014

Directie II

Sector Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek en Europese Unie

Algemene Rekenkamer, Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag



Inhoud

	Samenvattend beeld	1
1	Toelichting op ons oordeel over de beheers- en controlesystemen	2
1.1	Tekortkomingen in werking managementverificaties managementautoriteit EFRO West naast enkele overige verbeterpunten bij de managementautoriteiten en certificeringsautoriteit	2
1.2	Overige aandachtspunten	5
1.2.1	Tijdige totstandkoming van de jaarlijkse controleverslagen en oordelen van EFRO Zuid en West	5
2	Toelichting op ons oordeel over de financiële transacties	7
2.1	Foutpercentage op lidstaatsniveau boven toegestane 2% door hoog foutpercentage EFRO West	7
2.2	Proces van mediation voor verbetering vatbaar	7
2.3	Vorderingen niet gecontroleerd	9
2.4	Overige aandachtspunten	10
2.4.1	Voorkomen van 'voorcontrole' door de auditautoriteit	10
2.4.2	Aanscherpen van de normatiek voor noodzakelijkheid van kosten	11
3	Grondslag deelverklaring	13
4	Bevindingen derden	14
4.1	Bevindingen Europese Commissie	14
4.1.1	Onderzoek functioneren auditautoriteit	14
4.1.2	Onderzoek bevindingen auditautoriteit inzake managementautoriteit EFRO West	14
4.1.3	Reactie op jaarlijkse controleverslagen en oordelen	14
4.1.4	Uitkomsten eerder onderzoek	15
4.2	Bevindingen Europese Rekenkamer	15
5	Bevindingen uit onze review van de Auditdienst Rijk	16
5.1	Bevindingen Auditdienst Rijk bruikbaar voor onze oordeelsvorming	16



Samenvattend beeld

1

De Nationale Verklaring 2014 maakt melding van voldoende functionerende beheers- en controlesystemen bij het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), met uitzondering van de managementverificaties bij de managementautoriteit EFRO West. Bij drie van de vier managementautoriteiten bleef het percentage onrechtmatigheden onder de toegestane 2%, echter bij EFRO West was sprake van een hoog foutpercentage van bijna 7%. Voor de lidstaat Nederland resulteert aldus een foutpercentage van 4%. Verder waren er nog enkele verbeterpunten bij de managementautoriteiten EFRO Noord, Zuid en West en de certificeringsautoriteit. Ook constateerden wij enige verbeterpunten bij de auditautoriteit.

De auditautoriteit heeft vertraging ondervonden bij de afronding van de controles EFRO Zuid en West. Bij deze programma's was ook sprake van veel mediations, waarbij veel bevindingen van de auditautoriteit ter discussie werden gesteld. Daarnaast maken wij opmerkingen over ontbrekende normatiek voor toetsing van noodzakelijkheid van kosten en over de toepassing van een werkwijze bij EFRO Zuid waarbij de auditautoriteit feitelijk als 'voorcontrole' functioneerde.

Tot slot bleken de vorderingen in de deelverklaring niet gecontroleerd te zijn, resulterend in beperkte zekerheid over de volledigheid van de vorderingen.

Hieronder geven wij een nadere toelichting op de informatie over het EFRO in ons rapport.



1 Toelichting op ons oordeel over de beheers- en controlesystemen

2

De onderzochte beheers- en controlesystemen EFRO functioneerden in het kalenderjaar 2012 voldoende, met uitzondering van de managementverificaties bij de managementautoriteit EFRO West, welke gedeeltelijk functioneerden. Wij vragen met name aandacht voor de verbetering van de werking van de managementverificaties bij managementautoriteit EFRO West en het daarmee terugdringen van het te hoge foutpercentage.

1.1 Tekortkomingen in werking managementverificaties managementautoriteit EFRO West naast enkele overige verbeterpunten bij de managementautoriteiten en certificeringsautoriteit

Op enkele verbeterpunten na functioneren de beheers- en controlesystemen van de managementautoriteiten, echter de managementautoriteit EFRO West kent de nodige tekortkomingen in de werking van het belangrijkste onderdeel van het beheers- en controlesysteem, het essentiële vereiste 'managementverificaties', dat wil zeggen het vaststellen van de rechtmatigheid van de bij de Europese Commissie gedeclareerde bedragen. Ook de managementautoriteiten EFRO Noord en Zuid kennen nog enkele verbeterpunten in de managementverificaties. Andere verbeterpunten zijn de ICT-systemen (alle managementautoriteiten) en de opvolging van auditbevindingen (EFRO Zuid). De beheers- en controlesystemen van de certificeringsautoriteit van EFRO functioneren naar behoren, eveneens met enkele verbeterpunten in de uitvoering van certificeringswerkzaamheden en de vastlegging hiervan (controlespoor). In de toelichting op de Nationale Verklaring is aangegeven dat het Ministerie van EZ in aanvulling op de verbeteracties die de managementautoriteit EFRO West gaat nemen, het toezicht intensiveert.



Bevindingen

3

De auditautoriteit heeft de *managementautoriteiten* EFRO Noord, Zuid en West een score 2 voor de systemen van beheer en controle gegeven: de systemen functioneren, maar enkele verbeteringen zijn noodzakelijk. managementautoriteit EFRO Oost heeft de score 1 ontvangen: systeem functioneert goed, slechts enkele kleinere verbeteringen zijn nodig.

De auditautoriteit toetst door middel van systeemaudits met name opzet en bestaan van de systemen, terwijl de werking van het systeem met name plaats vindt via projectaudits. De verbeterpunten, die blijken uit de systeemaudits, betreffen met name de managementverificaties (essentieel vereiste 4) en de ICT-systemen (essentieel vereiste 6). Bij EFRO Zuid is de opvolging van auditbevindingen (essentieel vereiste 7) nog een verbeterpunt. Uit onze eigen onderzoekswerkzaamheden valt nog op dat bij projectbegunstigden geregeld onduidelijkheid heerst over de eisen inzake publiciteit en bewaarplicht (essentieel vereiste 3, adequate informatie en strategie om begunstigden te begeleiden).

Over het geheel genomen zijn bij de managementautoriteiten verbeteringen doorgevoerd in de systemen. Met name bij de managementautoriteiten EFRO Noord en Zuid zijn noodzakelijke verbeteringen doorgevoerd in de interne controle, met name de managementverificaties, na de betaalonderbreking van vorig jaar wegens foutpercentages boven de 2%.

Een probleem is echter dit controlejaar ontstaan bij de managementautoriteit EFRO West, na toetsing van de *werking* van het systeem: de auditautoriteit constateerde tekortkomingen in de managementverificaties, hetgeen resulteerde in een hoog foutpercentage, uiteindelijk bijna 7%. De managementautoriteit is het hierbij in hoge mate oneens met de auditautoriteit en ontkent een groot deel van de bevindingen, hetgeen tot veel uitingen van bezwaar en vertragingen heeft geleid (zie hieronder). Wel heeft de managementautoriteit toegezegd enkele wijzigingen uit voorzichtigheid aan te brengen: (1) sneller doorvoeren van correcties in een eerstvolgende betaalaanvraag, en (2) alleen afgerekende projecten meenemen in de betaalaanvraag, in geval van projecten in regelingen die niet door de managementautoriteit zelf worden uitgevoerd. De auditautoriteit heeft vanwege het hoge foutpercentage bij haar beoordeling van de beheers- en controlesystemen en de ontkenning van de meeste door de auditautoriteit geconstateerde problemen door de managementautoriteit, het resterende risico voor de rechtmatigheid van laag naar medium verhoogd.

Wij hebben in eerdere rapporten gewezen op de complexiteit van de structuur bij EFRO, waarbij elk van de vier operationele programma's Noord, Oost, Zuid en West een eigen managementautoriteit met eigen systemen en procedures kent. De onrechtmatigheden en blijvende



verbeterpunten in beheer en controle blijven de aandacht vragen. Een positieve ontwikkeling is dat voor de volgende programmaperiode afspraken zijn gemaakt over uniformering en harmonisering van processen en regels, gericht op rechtmatige en doelmatige besteding van middelen. Deze afspraken zijn vastgelegd in een convenant 'uitvoeringsorganisatie 2014-2020' en worden thans nader uitgewerkt. De ingewikkelde uitvoeringsstructuur wordt zo geüniformeerd zonder de regionale verantwoordelijkheden te wijzigen.

4

De auditautoriteit heeft de *certificeringsautoriteit* inzake haar werkzaamheden bij EFRO Noord, Oost en Zuid een score 2 voor de systemen van beheer en controle gegeven: de systemen functioneren, maar enkele verbeteringen zijn noodzakelijk. De certificeringsautoriteit ontving een score 1 inzake haar werkzaamheden bij EFRO West: systeem functioneert goed, slechts enkele kleinere verbeteringen zijn nodig. De verbeterpunten betreffen met name de uitvoering van certificeringswerkzaamheden en de vastlegging hiervan (controlespoor). De scores betekenen een verbetering ten opzichte van vorig jaar, toen de certificeringsautoriteit inzake EFRO Zuid een onvoldoende score 3 (systeem werkt gedeeltelijk, substantiële verbeteringen zijn nodig) ontving.

Tot slot vermelden wij dat bij twee projecten sprake is van een vermoeden van fraude. Bij EFRO Noord onderzoekt het Europese fraudebureau OLAF een anonieme melding, en bij EFRO West heeft de auditautoriteit een vermoeden van fraude geuit (thans onderwerp van discussie met de managementautoriteit).

Aanbeveling:

- *Bewaak de effectiviteit van de verbeteracties van managementautoriteit EFRO West. Draag zorg voor verdere verbeteringen bij de managementautoriteiten in de uitvoering van managementverificaties (Noord, Zuid en met name West), in de ICT-systemen (alle managementautoriteiten) en de opvolging van auditbevindingen (Zuid). Draag met name zorg voor voldoende capaciteit voor de uitvoering van managementverificaties in de afsluitende jaren van het programma 2007-2013 en voor een voorzichtig declaratiebeleid (voldoende zekerheid bij managementautoriteit over de rechtmatigheid van gedeclareerde bedragen).*
- *Draag zorg voor verdere verbetering van de uitvoering en vastlegging van certificeringswerkzaamheden door de certificeringsautoriteit.*



1.2 Overige aandachtspunten

5

Verder vragen wij aandacht voor de tijdige totstandkoming van de jaarlijkse controleverslagen en oordelen van EFRO Zuid en West.

1.2.1 Tijdige totstandkoming van de jaarlijkse controleverslagen en oordelen van EFRO Zuid en West

Vanwege problemen met de kwaliteit en intensiteit van de managementverificaties in een project van EFRO West en bezwaar van de managementautoriteiten EFRO Zuid en West tegen bevindingen van projectaudits van de auditautoriteit, is het proces van afronding van de controles en rapportering aan de Europese Commissie vertraagd. Dit heeft geleid tot extra aandacht van de Europese Commissie voor de lidstaat Nederland en een vertraagde opstelling van de deelverklaring van het Ministerie van EZ. Wij vinden het belangrijk dat er goede afspraken komen over een tijdige start van de uitvoering van projectaudits, tijdige rapportage tijdige afronding van hoor en wederhoor en een terughoudend gebruik van het mediation-instrument, zodat jaarlijkse controleverslagen en oordelen tijdig opgeleverd kunnen worden. Daarnaast is van belang dat de samenwerking tussen de managementautoriteiten EFRO Zuid en West en de auditautoriteit verbetert.

Bevindingen

Op verzoek van de auditautoriteit is door de Europese Commissie uitstel verleend tot 15 februari 2014 voor het indienen van de jaarlijkse controleverslagen en oordelen van de auditautoriteit inzake EFRO Zuid en West. Bij EFRO West werd het uitstel veroorzaakt door grote problemen in een omvangrijk project (Clusterregeling Zuid-Holland), waardoor de auditautoriteit haar werkzaamheden - buiten haar schuld - niet tijdig kon afronden. Bij EFRO Zuid lag de oorzaak in onenigheid tussen managementautoriteit en auditautoriteit over het hoor en wederhoor. Door beide managementautoriteiten (met name door managementautoriteit EFRO West) is ook veel gebruik gemaakt van het instrument mediation, hetgeen het proces verder compliceerde (zie hieronder). In dit kader vermelden wij dat de managementautoriteiten EFRO Zuid en West in 2013 aan hebben gegeven grote moeite te hebben gehad met de werkwijze en oordelen van de auditautoriteit. Dit heeft geleid tot een moeizame onderlinge samenwerking in de tweede helft van 2013. Er zijn inmiddels afspraken gemaakt voor verbetering van de onderlinge samenwerking in het nieuwe controlejaar. Ultimo 2013 heeft de auditautoriteit inzake beide managementautoriteiten een voorlopig jaarlijks controleverslag uitgebracht, waarbij het



foutpercentage voor EFRO Zuid onder en voor EFRO West ruim boven de 2% lag. In het definitieve jaarlijkse controleverslag EFRO West blijft het foutpercentage ruim boven de 2%, namelijk bijna 7%. De deelverklaring van het Ministerie van EZ is mede vanwege de vertraagde jaarlijkse controleverslagen en oordelen eveneens vertraagd tot stand gekomen.



2 Toelichting op ons oordeel over de financiële transacties

7

Het percentage onrechtmatigheden in de financiële transacties over het kalenderjaar 2012 ligt op lidstaatniveau boven de toegestane 2%. Wij vragen met name aandacht voor het terugdringen van het te hoge foutpercentage bij EFRO West, de verbetering van het proces van mediation en de controle van de vorderingen.

2.1 Foutpercentage op lidstaatniveau boven toegestane 2% door hoog foutpercentage EFRO West

De betaalaanvragen 2012 bevatten in totaal 4,00% aan fouten, ruim boven de tolerantiegrens van 2%. EFRO Noord, Oost en Zuid kenden geen foutpercentages boven de 2%; EFRO West kende een foutpercentage van bijna 7%. Voor EFRO West zal dit naar verwachting resulteren in een Europese sanctie.

Bevindingen

Het foutpercentage EFRO West is dit jaar, voor het eerst, boven de 2%. De overschrijding is fors: 6,89%. Omdat de Europese instanties om een landelijk foutpercentage vragen, ontstaat hiermee voor de lidstaat Nederland dit jaar een negatief beeld. In overleg met de Europese Commissie heeft de auditautoriteit een apart foutpercentage berekend voor de drie programma's Noord, Oost en Zuid (onder de 2%), met daarnaast een 'geïsoleerd' foutpercentage voor het programma EFRO West.

Aanbeveling: Zie aanbeveling bij beheers- en controlesystemen.

2.2 Proces van mediation voor verbetering vatbaar

In tegenstelling tot voorgaande jaren is in 2013 veelvuldig gebruik gemaakt van het instrument mediation, waarbij de managementautoriteit in geval van een verschil van mening over een oordeel van de auditautoriteit de casus kan voorleggen aan het Ministerie van EZ en



waarbij de mediator een zwaarwegend advies uitbrengt. Het is uiteindelijk 8
de auditautoriteit die het oordeel bepaalt. In 2013 zijn door de
managementautoriteiten EFRO Zuid en vooral EFRO West veel cases in
mediation gebracht, vaak in een laat stadium van de auditcyclus. Wij
constateren dat dit tot conflicten en vertraging leidde.

Bevindingen

Voor EFRO is de mediation neergelegd bij het Ministerie van EZ. Mediation is geen geschilbeslechting, maar het vragen van een zwaarwegend advies bij verschillen van mening over de interpretatie van regelgeving. Dit gebeurt op initiatief van de managementautoriteit, na afronding van het hoor en wederhoor, in geval de managementautoriteit het niet eens is met een oordeel van de auditautoriteit. In geval van onduidelijkheid over de interpretatie van regels kan mediation zinvol zijn (precedentwerking; normatiek verhelderen). De tweede helft van 2013 is voor ruim dertig gevallen mediation aangevraagd, met name door de managementautoriteit EFRO West (12 projecten, 29 mediations)¹ en in mindere mate door de managementautoriteit EFRO Zuid. Het Ministerie van EZ heeft een tiental mediation-verzoeken niet in behandeling genomen, wegens te gering financieel belang en/of geen aantoonbaar nut en noodzaak. Ultimo 2013 was het merendeel van de verzoeken nog in behandeling, omdat de afhandeling veel tijd vergt.

Wij zijn van mening dat de mediation-praktijk zoals die eind 2013 is verlopen, vertragend en conflictverhogend heeft gewerkt. Vertragend in die zin dat het jaarlijkse controleverslag van de auditautoriteit inzake EFRO Zuid, mede vanwege de mediation-discussies, verder is vertraagd en de workload bij managementautoriteiten en auditautoriteit (en daarnaast EZ) vergroot werd. Conflictverhogend in die zin dat de managementautoriteiten grote moeite hebben met het door de auditautoriteit naast zich neerleggen van mediation-uitspraken van EZ in het voordeel van de managementautoriteit, hetgeen enkele keren is gebeurd.

Wij benadrukken dat het hoor en wederhoor in principe de geëigende weg is voor een managementautoriteit om haar bezwaren tegen een oordeel van de auditautoriteit te uiten. Wij achten het gewenst dat managementautoriteiten niet te snel om mediation verzoeken. Uiteraard

¹ De managementautoriteit West voert drie redenen aan voor het grote aantal mediations: (1) de grote hoeveelheid projectaudits (30) en de tijdsdruk, waardoor volgens de managementautoriteit onvoldoende tijd beschikbaar was om adequaat weerwoord te geven, (2) het opnemen van nieuwe inhoudelijke/onderbouwde tegenargumentatie door de auditautoriteit in definitieve (ten opzichte van concept-) rapportages, waardoor volgens de managementautoriteit geen regulier hoor en wederhoor mogelijk was, en (3) het hanteren van andere, naar de mening van de managementautoriteit zwaardere, normen door de auditautoriteit dan voorgaande jaren.



dient hiernaast de auditautoriteit haar projectaudits tijdig af te ronden zodat er voldoende tijd is voor zorgvuldig hoor en wederhoor.

9

De positionering van de mediation is thans onderwerp van gesprek. Thans is deze voor EFRO binnen het Ministerie van EZ belegd. Bij het EVF is de mediation inmiddels buiten het Ministerie van EZ belegd, vanwege de betrokkenheid van het ministerie bij het betreffende fonds (hier is de managementautoriteit onderdeel van het ministerie).

Aanbeveling: Draag zorg voor een goede evaluatie van de afgelopen periode (oorzaken verschillende interpretaties en proces), een terughoudend en vroegtijdig gebruik van het mediation-instrument, en overweeg om de onafhankelijkheid optimaal te borgen door een externe deskundige in het proces te betrekken of door de mediation buiten het betrokken ministerie te positioneren.

2.3 Vorderingen niet gecontroleerd

De openstaande vorderingen in de deelverklaring die de basis vormt voor de Nationale Verklaring bleken niet gecontroleerd te zijn. In samenwerking met de Auditdienst Rijk (ADR) hebben wij getracht dit controlehiaat te repareren, waarbij wij over de volledigheid van de vorderingen een beperkte mate van zekerheid hebben kunnen verkrijgen.

Bevindingen

Voor de eerste maal bevatte de deelverklaring een bedrag aan vorderingen, in verband met benodigde inning van eerder verstrekte subsidies. Het betreft een bedrag van € 1,0 miljoen (EFRO Noord). De controleverklaring van de ADR bij de consolidatiestaat, waarin de vorderingen zijn opgenomen, doet geen uitspraak over de rechtmatigheid, juistheid en volledigheid van de vorderingen. Uit navraag van ons bleken de vorderingen niet gecontroleerd te zijn. In samenwerking met de ADR hebben wij getracht dit controlehiaat te repareren. Hierbij hebben wij een hoge mate van zekerheid verkregen over de rechtmatigheid en juistheid van de verantwoorde vorderingen, en een beperkte mate van zekerheid over de volledigheid van de verantwoorde vorderingen.²

Via een korte reparatie-actie achteraf bleek geen volledige zekerheid te verkrijgen over de volledigheid van de vorderingen. Wel hebben wij samen met de ADR vastgesteld dat uit de werkzaamheden van de certificeringsautoriteit op het gebied van de vorderingen en uit de systeemaudits van de auditautoriteit niet is gebleken dat vorderingen ultimo 2012 niet zijn verantwoord. Wij spreken om deze reden van een beperkte, en geen hoge mate van zekerheid.



Aanbeveling: Draag zorg voor jaarlijkse controle van de openstaande vorderingen in de deelverklaring door de ADR, en rapportage hierover in de controleverklaring bij de consolidatiestaat.

10

2.4 Overige aandachtspunten

Verder vragen wij nog aandacht voor:

- Het voorkomen van 'voorcontrole' door de auditautoriteit;
- Het aanscherpen van de normatiek voor noodzakelijkheid van kosten.

2.4.1 Voorkomen van 'voorcontrole' door de auditautoriteit

Bij EFRO Zuid heeft de auditautoriteit bij twee van de vijf projectaudits een werkwijze toegepast, waarbij in feite - onbedoeld - de eigen controle van de managementautoriteit door de auditautoriteit is overgenomen ('voorcontrole'). Dit is ongewenst omdat de managementautoriteit zelf verantwoordelijk is om fouten uit de declaratie te verwijderen. Hierbij werden tevens de fouten niet aangerekend, waardoor een lager foutpercentage resulteert. Wij vinden het van belang dat deze ongewenste werkwijze van 'voorcontrole' door de auditautoriteit niet meer wordt toegepast en dat fouten door de auditautoriteit conform de voorschriften van de Europese Commissie worden aangerekend.

Bevindingen

De auditautoriteit heeft bij EFRO Zuid bij twee projecten geconstateerde fouten weg laten vallen tegen een bedrag, dat de managementautoriteit *vooral* niet in de declaratie aan de Europese Commissie heeft opgenomen, echter waarbij de intentie bestond het bedrag, na controle van de auditautoriteit, in een latere betaalaanvraag *alsnog* te declareren. Op deze wijze vindt naar onze mening een ongewenste 'voorcontrole' door de auditautoriteit plaats. In richtsnoeren van de Europese Commissie is aangegeven in welke situatie fouten niet hoeven te worden aangerekend, en deze werkwijze is hierin niet opgenomen. De auditautoriteit heeft overigens aangegeven het *alsnog* declareren niet te zullen goedkeuren. Indien de fouten waren aangerekend was het foutpercentage EFRO Zuid nog ruim onder de 2% gebleven.

In dit kader vermelden wij verder dat de Europese Commissie in 2013 drie wijzigingen in de regels c.q. verheldering van interpretaties heeft doorgevoerd, waardoor de auditautoriteit een lager foutpercentage kan rapporteren. Deze veranderingen resulteren in een lager foutpercentage dan het geval zou zijn geweest als de regels van vorig jaar



waren toegepast. Wij lichten deze drie wijzigingen c.q. verhelderingen hieronder kort toe.

Ten eerste heeft de Europese Commissie ingestemd met het niet meetellen van fouten in het geval van een zogenaamde 'uitgavenbuffer'. Deze uitgavenbuffer is het verschil tussen de hogere gerealiseerde totale subsidiabele kosten dan de oorspronkelijk beschikte subsidiabele kosten. In het huidige controlejaar is dit toegepast in één project van EFRO West. In de komende jaren zal deze werkwijze naar verwachting veelvuldig toegepast worden met een aanzienlijk effect op het foutpercentage.

Ten tweede heeft de Europese Commissie aangegeven dat geconstateerde fouten voortaan afgezet moeten worden tegen het bedrag aan positieve posten (en niet het per saldo gedeclareerde bedrag) in de betaalaanvragen. Voor EFRO Zuid betekent dat dit jaar een aanzienlijk lager foutpercentage.

Tot slot heeft de Europese Commissie een nieuwe richtsnoer uitgevaardigd inzake het omgaan met aanbestedingsfouten, waardoor de auditautoriteit lagere correctiepercentages aan aanbestedingsfouten mag verbinden. Voor EFRO West betekent dat dit jaar een aanzienlijk lager foutpercentage.

11

2.4.2 Aanscherpen van de normatiek voor noodzakelijkheid van kosten

Vorig jaar constateerden wij dat er geregeld onduidelijkheid was over de mate waarin gedeclareerde kosten voldoen aan de Europese eis van noodzakelijkheid (proportionaliteit en doelmatigheid). Onze aanbeveling om de normatiek aan te scherpen werd door de staatssecretaris van EZ overgenomen, maar is nog niet gerealiseerd. Wij vinden het van belang dat op korte termijn aangescherpte normatiek wordt ontwikkeld hoe om te gaan met het beoordelen van de mate waarin gedeclareerde kosten noodzakelijk (proportioneel en doelmatig) zijn. Dit is vooral van belang omdat de piek van de declaraties in het zevenjarige programma nu aanbreekt.

Bevindingen

Vorig jaar constateerden wij dat de managementautoriteiten in de praktijk soms op verschillende wijze omgaan met het beoordelen van de mate waarin gedeclareerde kosten noodzakelijk (proportioneel en doelmatig) zijn, een Europees vereiste. Het blijkt geregeld lastig te zijn vast te stellen welke kosten proportioneel en doelmatig zijn, waarbij discussies tussen managementautoriteiten, certificeringsautoriteit en auditautoriteit kunnen ontstaan. Er is soms sprake van een grijs gebied, waarbij het risico bestaat dat managementautoriteiten gelijksoortige kosten op verschillende wijzen behandelen. Voorbeelden zijn (hoge) taxikosten, aankoop van laptops voor personeel, personeelskosten, kosten van lunches, diners, borrels en openingsfeesten. Wij bevelen het Ministerie van EZ aan samen met de managementautoriteiten, en in



samenspraak met certificeringsautoriteit en auditautoriteit, de normatiek voor het omgaan met dit vereiste aan te scherpen, teneinde een consistente en uniforme werkwijze te realiseren en het risico van imagoschade te voorkomen. De aanbeveling is nog niet gerealiseerd. Wel zijn eerste stappen gezet. Wij achten de voortvarende aanpak van dit punt urgent, vanwege de grote omvang van de declaraties de komende jaren. Ook hebben wij geconstateerd dat enkele malen mediation is aangevraagd vanwege verschil van mening over noodzakelijkheid van kosten. Daarnaast heeft de auditautoriteit in haar audits dit controlejaar opmerkingen gemaakt (en nader onderzoek aangekondigd) over verschillende wijzen van omgaan met kosten door de managementautoriteiten, zoals opleidingskosten ten laste van het budget voor technische bijstand. Er is wel normatiek in ontwikkeling ten behoeve van de volgende programmaperiode, 2014-2010, hetgeen wij waarderen.



3 Grondslag deelverklaring

13

Op 6 maart 2014 heeft de staatssecretaris van Economische Zaken de deelverklaring ondertekend over het EFRO.

De deelverklaring EFRO is vertraagd, mede vanwege vertragingen bij EFRO Zuid en West, en daarmee niet tijdig tot stand gekomen. Bovendien bleken de openstaande vorderingen in de deelverklaring, die de basis vormt voor de Nationale Verklaring, niet gecontroleerd te zijn. Wij hebben hiervoor een voorbehoud gemaakt in ons oordeel over de kwalificatie van de financiële transacties.

Bevindingen

De deelverklaring is voorbereid en gecoördineerd door de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) van het Ministerie van EZ. Het ministerie beschikt over een dossier met de onderbouwing voor de deelverklaring. Dit dossier bevat een inventarisatie van aandachtspunten en geeft daarbij aan of (en in welke mate) deze van invloed zijn geweest op de afgegeven deelverklaring. De deelverklaring is gebaseerd op de borgingsverklaringen van de managementautoriteiten, eigen informatie van FEZ, de bijbehorende certificeringsrapporten van de ADR en de controleverklaring bij de consolidatiestaat. De informatie in de deelverklaring is voorzien van assurance door de ADR. Over het onderdeel vorderingen is geen assurance gegeven.

In de begeleidingsbrief bij de deelverklaring heeft het Ministerie van EZ aangegeven extra verbetermaatregelen te nemen inzake EFRO, in aanvulling op de verbeteracties van managementautoriteit EFRO West: intensivering van het toezicht en periodiek overleg tussen ministerie en ADR gericht op het tijdig signaleren en aanpakken van problemen in de uitvoering.

De getekende deelverklaring is te laat ingediend bij het Ministerie van Financiën. Volgens het tijdschema bij de Rijksbegrotingsvoorschriften 2014, zou deze worden ingediend op 14 februari 2014, maar dit is uiteindelijk 6 maart 2014 geworden.

Voor de bevindingen over de vorderingen verwijzen wij naar hoofdstuk 2.



4 Bevindingen derden

14

4.1 Bevindingen Europese Commissie

4.1.1 Onderzoek functioneren auditautoriteit

Op 30 oktober 2013 heeft de Europese Commissie het oordeel uitgesproken dat zij, conform artikel 73 lid 3 van Verordening 1083/2006, zich hoofdzakelijk kan baseren op de opinie van de auditautoriteit voor wat betreft de correcte en effectieve werking van de beheers- en controlesystemen ('contract of confidence'). Dit is gebaseerd op de score 1 die de Europese Commissie de auditautoriteit heeft toegekend. Dit heeft als gevolg dat de auditactiviteiten van de Europese Commissie beperkt worden tot het minimum noodzakelijk om de condities die aan de basis van dit vertrouwen liggen op te volgen.

4.1.2 Onderzoek bevindingen auditautoriteit inzake managementautoriteit EFRO West

Vanwege het hoge voorlopige foutpercentage inzake EFRO West (december 2013) heeft de Europese Commissie in februari 2014 een bezoek gebracht aan de auditautoriteit om de geconstateerde problemen en de oplossingsrichting te bespreken.

4.1.3 Reactie op jaarlijkse controleverslagen en oordelen

Op 25 april 2014 heeft de Europese Commissie de jaarlijkse controleverslagen en oordelen van de auditautoriteit aanvaard, na eerdere afwijzing van de in eerste instantie ingediende rapportages en oordelen. De Europese Commissie had in een eerder stadium ingestemd met latere aanlevering van de rapportages inzake EFRO Zuid en West, en ook verzocht om een landelijk foutpercentage. Vanwege het hoge foutpercentage EFRO West is, in overleg met de Commissie, een gezamenlijk foutpercentage berekend voor de programma's Noord, Oost en Zuid, en is ook voor deze drie programma's een gezamenlijk jaarlijks controleverslag en oordeel opgesteld. EFRO West is hierbij geïsoleerd. In de aanvaardingsbrief heeft de Europese Commissie enkele belangrijke vraag- en aandachtspunten opgenomen, waaronder:



- de aansporing tot tijdige indiening van de jaarlijkse controleverslagen en oordelen door de auditautoriteit; **15**
- de opmerking dat het (intensieve) gebruik van mediations niet is voorzien in het beheers- en controlesysteem, gepaard met de benadrukking dat het eindoordeel aan de auditautoriteit toekomt;
- de aanbeveling om in plaats van de score 2 (systeem werkt, maar enkele verbeteringen zijn noodzakelijk) een score 3 (systeem werkt gedeeltelijk, substantiële verbeteringen zijn nodig) toe te kennen aan essentieel vereiste 4, managementverificaties, bij MA EFRO West, totdat een verbeterplan is opgesteld en in werking is gezet.

4.1.4 Uitkomsten eerder onderzoek

Bij de afhandeling van de jaarlijkse controleverslagen en oordelen over 2011 (rapportage december 2012) heeft de Europese Commissie enige vragen gesteld aan de auditautoriteit inzake de steekproefmethodiek en berekening van foutpercentages. Ook werden enkele vragen ter opheldering per programma gesteld. In mei 2013 heeft de auditautoriteit de vragen beantwoord.

Ook zijn in een betaalaanvraag EFRO Zuid in 2012, op verzoek van de Commissie, de eerder gedeclareerde uitgaven van het project De Karosseer gecorrigeerd (€ 12,8 miljoen).

4.2 Bevindingen Europese Rekenkamer

In 2013 heeft de Europese Rekenkamer in Nederland geen onderzoeken verricht inzake het EFRO.



5 Bevindingen uit onze review van de Auditdienst Rijk

16

5.1 Bevindingen Auditdienst Rijk bruikbaar voor onze oordeelsvorming

Wij kunnen gebruik maken van de bevindingen van de Auditdienst Rijk (ADR) voor onze eigen oordeelsvorming. Er zijn wel enige verbeterpunten, met name met betrekking tot:

- Planning van de controlewerkzaamheden en de inzet van capaciteit.
- Tijdige en zorgvuldige afronding van en rapportage over de controlewerkzaamheden.
- Toelichting in en uniformiteit van de jaarlijkse controleverslagen.
- Dossiervorming.
- Uniforme interne review van controledossiers.

Bevindingen

De ADR vervult voor EFRO de functie van auditautoriteit. Wij voeren reviews uit om vast te stellen of wij de bevindingen van de ADR kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming. Voor alle fondsen wordt nagegaan op welke wijze de ADR de wettigheid en regelmatigheid, juistheid en volledigheid van de financiële transacties tot en met het niveau van de eindbegunstigde controleert en of dit naar onze mening toereikend gebeurt. Hiernaast voeren wij eigen werkzaamheden uit, waaronder dit jaar de beoordeling van het subsidievaststellingsproces bij EFRO Oost en West. Ook wonen wij een deel van de projectaudits van de auditautoriteit bij.

Vorig jaar constateerden wij een aantal verbeterpunten bij de auditautoriteit. De auditautoriteit heeft een deel van de verbeterpunten opgepakt, echter onze aanbevelingen van vorig jaar zijn nog grotendeels geldend. Wij noemen de volgende punten:

- Een blijvend knelpunt betreft de planning van de controlewerkzaamheden, met name de projectaudits, en de capaciteitsplanning. Ook dit jaar is een groot deel van de projectaudits nog in december afgerond, hetgeen een grote druk legt op zowel managementautoriteiten als auditautoriteit. Wel moet hierbij aangetekend worden dat ook de managementautoriteiten kunnen bijdragen aan een snellere afhandeling van projectauditrapportages door tijdig te reageren



op conceptrapportages, en terughoudend om te gaan met mediation. Overigens spreken wij onze waardering uit voor de intensieve aanpak van de benodigde extra controle op de Clusterregeling Zuid-Holland bij EFRO West.

17

- Het grootste knelpunt bij de auditautoriteit is de tijdige afronding en rapportage inzake projectaudits. Met name bij EFRO Zuid en West ontstonden in 2013 problemen, resulterend in een moeizame samenwerking, veel discussies en veel mediation-aanvragen. Bij EFRO Zuid heeft de auditautoriteit enkele malen bevindingen uit definitieve auditrapporten in een laat stadium alsnog aangepast, en opnieuw een gewijzigd definitief auditrapport opgesteld. Wij vragen aandacht voor een zorgvuldige rapportage van definitieve bevindingen, om onnodige discussies en vertragingen te voorkomen.
- De toelichting op de projectaudits in de jaarlijkse controleverslagen vinden wij soms te beperkt. Zo wordt niet altijd vermeld dat bevindingen uit projectauditrapportages niet worden meegeteld in het foutpercentage, en dat dit jaar de grondslagen voor de foutberekening gewijzigd zijn. Ook kan de uniformiteit van de vier jaarlijkse controleverslagen verbeterd worden.
- De dossiervorming kan verder verbeterd worden. Onze aanbevelingen van vorig jaar blijven gelden. Er wordt nog gewerkt met papieren dossiers, digitale dossiers op de computer, en digitale dossiers in het Audit Management Systeem (AMS); het risico hierbij is dat dossiers minder toegankelijk en incompleet zijn. De digitale dossiers zijn nu niet compleet. De auditautoriteit zal in 2014 overgaan op een nieuw digitaal systeem voor vastlegging van audits (TeamMate).
- Wij vragen aandacht voor de uniforme interne review van controledossiers. Het verrichten van reviews is essentieel voor de interne kwaliteitsborging. De reviews worden nog niet op uniforme wijze vastgelegd.
- Uit onze reviews komen tot slot nog enkele aanvullende aanbevelingen naar voren, met name:
 - het vastleggen van door de auditautoriteit toegepaste redeneerlijnen in een 'normenbank' (ter waarborging dat bij soortgelijke cases op een uniforme wijze door de diverse teams van de auditautoriteit wordt geredeneerd);
 - het scherper controleren op het risico van cumulatie van subsidies c.q. dubbele EU-financiering;
 - het altijd controleren op staatssteun in projectaudits (zo dient jaarlijks gerapporteerd te worden over staatssteun (meldingsplicht of kennisgevingsplicht) bij Europa Decentraal, dus een toets van de auditautoriteit hierop ligt voor de hand).



Hiernaast hebben wij de uitvoering van de assurance-opdracht van de ADR bij de deelverklaring gereviewd. Wij concluderen dat wij deze controlebevindingen kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming.

18

Aangezien de openstaande vorderingen in de deelverklaring niet zijn gecontroleerd, hebben wij de staatssecretaris aanbevolen om dit jaarlijks wel te laten controleren door de ADR zoals reeds eerder vermeld in de aanbeveling in hoofdstuk 2.