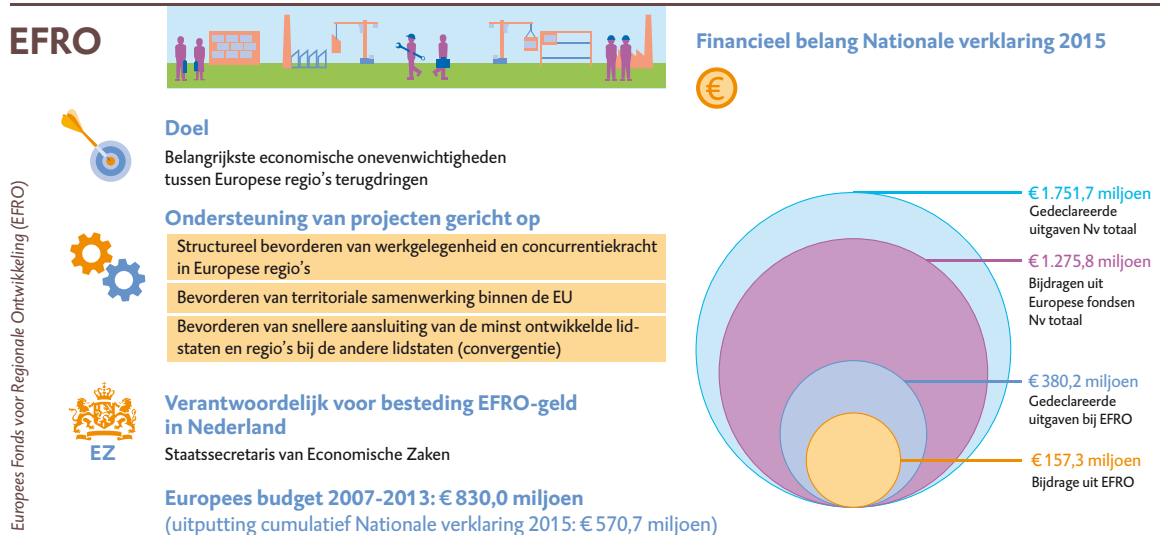


Toelichting bij het Rapport bij de Nationale verklaring 2015 - Europees Fonds Regionale Ontwikkeling (EFRO)

Voor de belangrijkste bevindingen van de Algemene Rekenkamer verwijzen wij naar ons Rapport bij de Nationale verklaring 2015.

A. Kernegevens Europees Fonds Regionale Ontwikkeling



Doelstelling fonds

Het Europees Fonds Regionale Ontwikkeling (EFRO) is één van de Europese structuurfondsen. Het fonds heeft als doel de economische en sociale cohesie in de Europese Unie te versterken door te zorgen voor evenwicht tussen de Europese regio's. In het programma 2007-2013 voor de Europese structuurfondsen staan drie doelstellingen, ofwel thematische prioriteiten:

1. Convergentie van regio's bevorderen.
2. Regionaal concurrentievermogen en regionale werkgelegenheid stimuleren.
3. Europese territoriale samenwerking bevorderen.

Nederland ontvangt geld uit het EFRO voor doelstelling 2 en 3. Omdat het EFRO-geld voor doelstelling 3 deels in andere lidstaten wordt beheerd, maakt alleen doelstelling 2 deel uit van de Nationale verklaring.

De subsidies voor projecten binnen doelstelling 2 worden namelijk alleen in Nederland besteed en beheerd.

Nederland stelt binnen doelstelling 2 de volgende prioriteiten:

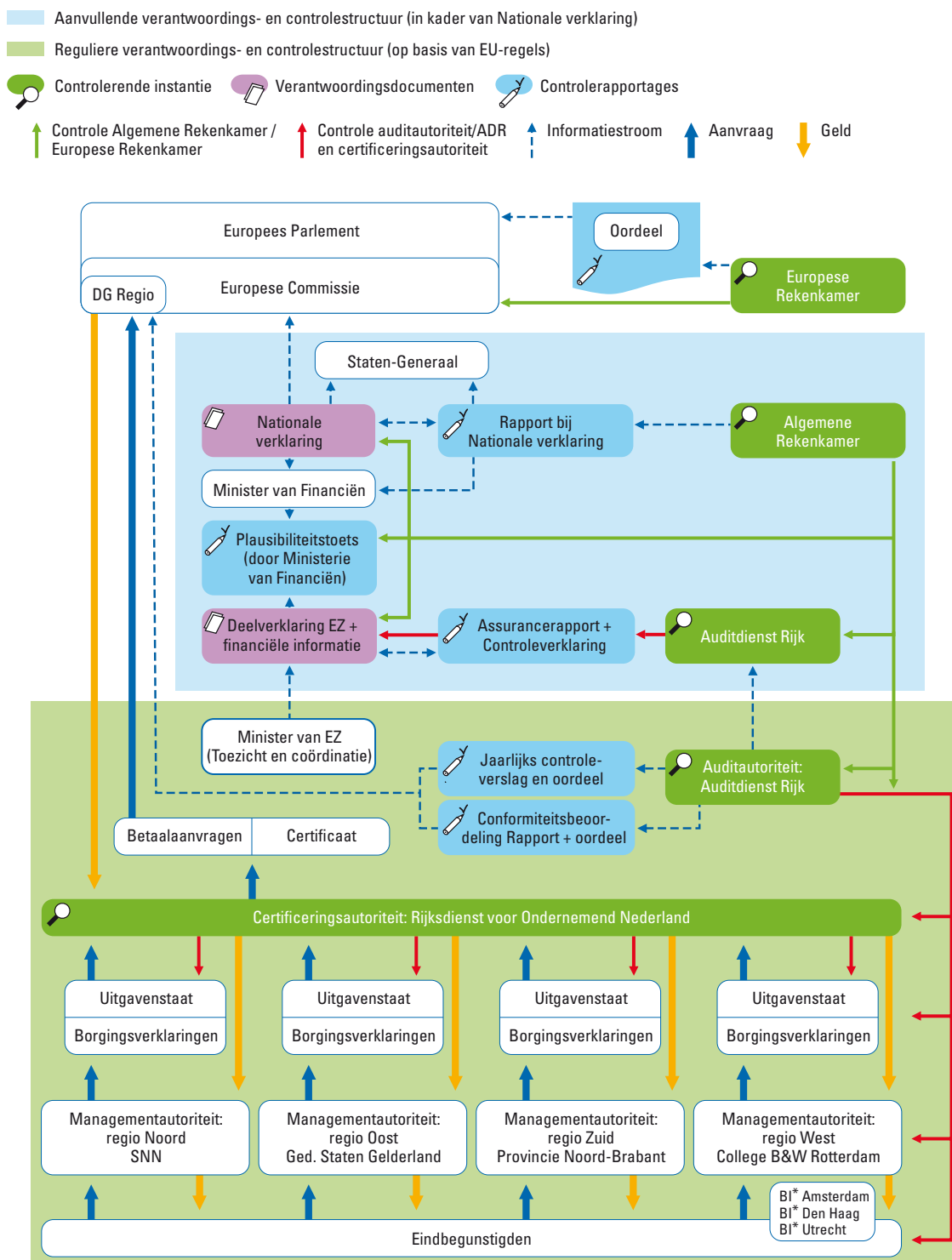
1. Versterken van de innovatiekracht, de kenniseconomie en het ondernemerschap.
2. Verhogen van de attractiviteit van regio's.
3. Investeren in de sociaal-economische vitaliteit van de grote steden.
4. Technische bijstand om het beheer en de controle van het fonds te financieren.

Betrokken instanties

In de onderstaande figuur zijn de betrokken instanties in de Europese Unie (EU) en in Nederland weergegeven. Het onderste deel van de figuur geeft inzicht in de reguliere verantwoordings- en controlestructuur van het fonds volgens de Europese voorschriften. Het bovenste deel laat zien wat de lidstaat Nederland aan verantwoordingsdocumenten en controlestappen heeft toegevoegd om tot de Nationale verklaring te komen.

De belangrijkste autoriteiten volgens de Europese voorschriften zijn:

- Managementautoriteiten (MA's):
 - EFRO Noord: Stichting Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN).
 - EFRO Oost: leden Gedeputeerde Staten provincie Gelderland.
 - EFRO Zuid: college Gedeputeerde Staten provincie Noord-Brabant.
 - EFRO West: college burgemeester en wethouders gemeente Rotterdam, met daarnaast drie Bemiddelende Instanties (BI's), aan wie een deel van de werkzaamheden van de managementautoriteit is toevertrouwd: gemeenten Amsterdam, Den Haag en Utrecht.
- Certificeringsautoriteit (CA): Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).
- Auditautoriteit (AA): Auditdienst Rijk (ADR).



Financiële kerngegevens (bedragen in miljoenen euro's)*

EFREFRO Noord	Begroot voor zevenjarige programmaperiode	Gecommitteerd cumulatief eind 2013	Gedeclareerd cumulatief eind 2013	Gedeclareerd in boekjaar 2013
Totale subsidiabele kosten	372,7	824,7	256,0	43,0
Waarvan EFRO-deel	169,4	191,9	119,4	19,9
Percentage uitputting EFRO	n.v.t.	113,3%	70,5%	n.v.t.

EFRO Oost	Begroot voor zevenjarige programmaperiode	Gecommitteerd cumulatief eind 2013	Gedeclareerd cumulatief eind 2013	Gedeclareerd in boekjaar 2013
Totale subsidiabele kosten	363,2	556,3	214,3	46,3
Waarvan EFRO-deel	164,1	168,3	96,8	20,9
Percentage uitputting EFRO	n.v.t.	102,6%	59,0%	n.v.t.

EFRO Zuid	Begroot voor zevenjarige programmaperiode	Gecommitteerd cumulatief eind 2013	Gedeclareerd cumulatief eind 2013	Gedeclareerd in boekjaar 2013
Totale subsidiabele kosten	462,4	673,7	335,3	122,0
Waarvan EFRO-deel	185,9	183,9	134,5	48,5
Percentage uitputting EFRO	n.v.t.	98,9%	72,4%	n.v.t.

EFRO West	Begroot voor zevenjarige programmaperiode	Gecommitteerd cumulatief eind 2013	Gedeclareerd cumulatief eind 2013	Gedeclareerd in boekjaar 2013
Totale subsidiabele kosten	770,3	1.042,9	541,6	168,8
Waarvan EFRO-deel	310,6	316,7	220,0	67,9
Percentage uitputting EFRO	n.v.t.	102,0%	70,8%	n.v.t.

* Gebaseerd op gerapporteerde begrotings- en realisatiecijfers.

B. Oordelen auditautoriteit

Oordeel beheers- en controlesysteem 2013-2014 en foutpercentages 2013

Uitleg scores beheers- en controlesysteem:

1. Systeem functioneert, slechts geringe verbeteringen zijn nodig.
2. Systeem functioneert, maar enkele verbeteringen zijn nodig.
3. Systeem functioneert gedeeltelijk, substantiële verbeteringen zijn nodig.
4. Systeem functioneert in essentie niet.

EFRO Noord	Score/%
Beheers- en controlesysteem MA/BI en CA – totaal	1
Beheers- en controlesysteem MA/BI – totaal	1
MA 1 – Toewijzing functies en functiescheiding	1
MA 2 – Selectie projecten	1
MA 3 – Informatievoorziening begunstigden	1
MA 4 - Managementverificaties	1
MA 5 - Controlespoor	1
MA 6 – Geautomatiseerde systemen	2
MA 7 – Opvolging ontdekte systeemfouten	1
Beheers- en controlesysteem CA – totaal	2
CA 1 - Toewijzing functies, functiescheiding en toezicht op gedelegeerde taken	1
CA 2 – Controlespoor en geautomatiseerd systeem	2
CA 3 – Certificeringsproces	1
CA 4 – Geschrapte, teruggevorderde en terug te vorderen bedragen	1
Foutpercentage voor Nationale verklaring (percentage onrechtmatigheden)	0,65%
Foutpercentage voor Europese Commissie (total projected error rate)	0,64%

EFRO Oost	Score/%
Beheers- en controlesysteem MA/BI en CA – totaal	1
Beheers- en controlesysteem MA/BI – totaal	1
MA 1 – Toewijzing functies en functiescheiding	1
MA 2 – Selectie projecten	1
MA 3 – Informatievoorziening begunstigden	1
MA 4 - Managementverificaties	1
MA 5 - Controlespoor	1
MA 6 – Geautomatiseerde systemen	2
MA 7 – Opvolging ontdekte systeemfouten	1
Beheers- en controlesysteem CA – totaal	2
CA 1 - Toewijzing functies, functiescheiding en toezicht op gedelegeerde taken	1
CA 2 – Controlespoor en geautomatiseerd systeem	2
CA 3 – Certificeringsproces	1
CA 4 – Geschrapte, teruggevorderde en terug te vorderen bedragen	1
Foutpercentage voor Nationale verklaring (percentage onrechtmatigheden)	0,37%
Foutpercentage voor Europese Commissie (total projected error rate)	0,31%

EFRO Zuid	Score/%
Beheers- en controlesysteem MA/BI en CA – totaal	2
Beheers- en controlesysteem MA/BI – totaal	2
MA 1 – Toewijzing functies en functiescheiding	1
MA 2 – Selectie projecten	1
MA 3 – Informatievoorziening begunstigden	1
MA 4 - Managementverificaties	2
MA 5 - Controlespoor	1
MA 6 – Geautomatiseerde systemen	2
MA 7 – Opvolging ontdekte systeemfouten	2
Beheers- en controlesysteem CA – totaal	2
CA 1 - Toewijzing functies, functiescheiding en toezicht op gedelegeerde taken	1
CA 2 – Controlespoor en geautomatiseerd systeem	3
CA 3 – Certificeringsproces	2
CA 4 – Geschrapte, teruggevorderde en terug te vorderen bedragen	1
Foutpercentage voor Nationale verklaring (percentage onrechtmatigheden)	0,77%
Foutpercentage voor Europese Commissie (total projected error rate)	0,77%

EFRO West	Score/%
Beheers- en controlesysteem MA/BI en CA – totaal	2
Beheers- en controlesysteem MA/BI – totaal	2
MA 1 – Toewijzing functies en functiescheiding	2
MA 2 – Selectie projecten	1
MA 3 – Informatievoorziening begunstigden	1
MA 4 - Managementverificaties	2
MA 5 - Controlespoor	2
MA 6 – Geautomatiseerde systemen	2
MA 7 – Opvolging ontdekte systeemfouten	2
Beheers- en controlesysteem CA – totaal	2
CA 1 - Toewijzing functies, functiescheiding en toezicht op gedelegeerde taken	1
CA 2 – Controlespoor en geautomatiseerd systeem	1
CA 3 – Certificeringsproces	2
CA 4 – Geschrapte, teruggevorderde en terug te vorderen bedragen	1
Foutpercentage voor Nationale verklaring (percentage onrechtmatigheden)	2,34%
Foutpercentage voor Europese Commissie (total projected error rate)*	2,34%

* Na correctie is het foutpercentage eind 2014 teruggebracht tot 1,06%.

C. Bevindingen Europese Commissie en Europese Rekenkamer

Bevindingen Europese Commissie

- Over het boekjaar 2013 zijn voor de gelden vanuit EFRO in Nederland geen controles uitgevoerd.
- Op 25 maart 2015 heeft de Europese Commissie de jaarlijkse controleverslagen en oordelen van de auditautoriteit over de vier Operationele Programma's zonder verdere opmerkingen aanvaard.

Bevindingen Europese Rekenkamer

Over het boekjaar 2013 zijn voor de gelden vanuit EFRO in Nederland geen controles uitgevoerd.

D. Aandachtspunten uit onze controle

Onze conclusies, aanbevelingen en aandachtspunten zijn opgenomen in ons *Rapport bij de Nationale verklaring 2015* (zie daarin § 2.2.3 en § 2.3.2). We geven een toelichting op de aandachtspunten die we in het rapport kort hebben genoemd:

Resterende verbeterpunten in de managementverificaties van de managementautoriteit EFRO West

De managementautoriteiten dienen zogeheten managementverificaties te verrichten. Dit zijn enerzijds administratieve verificaties van voortgangsrapportages van begunstigen en anderzijds controles ter plaatse van gedeclareerde uitgaven van begunstigen. Hoofddoel is het vaststellen van de rechtmatigheid van de bij de Europese Commissie gedeclareerde bedragen. Dit is het belangrijkste voorgeschreven onderdeel van het beheers- en controlesysteem van de managementautoriteit. Vorig jaar werden er tekortkomingen geconstateerd in de uitvoering van deze managementverificaties. Een hoog foutpercentage (6,86%) en een door de Europese Commissie ingestelde betaalonderbreking en verplichting tot indiening van verbetermaatregelen waren het gevolg.

In juli 2014 is het vereiste verbeterplan ingediend, voorzien van een positief oordeel van de auditautoriteit over de opzet van de maatregelen, waarna de betaalonderbreking door de Europese Commissie in oktober 2014 werd opgeheven.¹ Uit de in 2014 uitgevoerde systeemaudit van de auditautoriteit komen nog enkele verbeterpunten naar voren, onder andere over de factuurcontrole (omvang en selectiewijze steekproef), het gebruik van checklists (uniformiteit ervan, volledige invulling ervan, benodigde aanpassingen erin) en de vastlegging van het controlespoor. Verder is het foutpercentage over 2013 nog net boven de toegestane 2% uitgekomen. De managementautoriteit heeft aangegeven verdere verbeteringen door te zullen voeren. Wij constateren voldoende aandacht voor het verbeteren van de managementverificaties, wat essentieel is voor het verder terugdringen van het foutpercentage. Wij volgen in 2015 de effectiviteit van de verbetermaatregelen.

Overige verbeterpunten in de systemen van de managementautoriteiten, met name in de geautomatiseerde informatiesystemen²

Een andere essentiële vereiste van het beheers- en controlesysteem is de goede werking van de geautomatiseerde informatiesystemen. Bij de managementautoriteiten is het subsidiebeheer verregaand geautomatiseerd. Hoewel alle managementautoriteiten over het geheel genomen voldoende werkende geautomatiseerde informatiesystemen hebben, worden er al enkele jaren verschillende verbeterpunten benoemd. Zo constateert de auditautoriteit onder andere nog tekortkomingen in het management van de informatiebeveiliging, in de logische toegangsbeveiliging, en in het managen en testen van wijzigingen in applicaties. Hoewel de risico's grotendeels worden afgedekt door compenserende beheersmaatregelen, blijft de goede werking van de geautomatiseerde informatiesystemen desondanks aandacht vragen.

1 Kern van de verbetermaatregelen is: het invoeren van een verbeterde systematiek van risicoanalyse (betere beargumentering van risico's en alleen opname van kosten van projecten met een laag risicoprofiel in toekomstige betaalaanvragen), het aanscherpen van enkele werkinstructies (om de uitvoering van goede en uniforme managementverificaties te waarborgen), en het niet opnemen van uitgaven in een betaalaanvraag bij een verschil van opvatting over normatiek tussen auditautoriteit en managementautoriteit. Door deze maatregelen blijft het risico van onrechtmatige bedragen in toekomstige betaalaanvragen naar verwachting tot een minimum beperkt.

2 Wij wijzen er overigens op dat de auditautoriteit bij de managementautoriteiten EFRO Noord en EFRO Oost - beargumenteerd - een 'systeemaudit light' heeft uitgevoerd, waarbij geen proceduuretesten zijn verricht en niet alle essentiële vereisten opnieuw zijn beoordeeld.

De managementautoriteiten EFRO Zuid en EFRO West hebben daarnaast nog enkele kleine verbeterpunten in vier andere voorgeschreven essentiële vereisten.³

Verbeterpunten in de systemen van de certificeringsautoriteit (vastlegging en uitvoering van certificeringswerkzaamheden)

Hoewel de certificeringsautoriteit voldoende werkende systemen heeft, zijn er nog wel - evenals voorgaande jaren - enkele verbeterpunten in de vastlegging van het controlespoor (EFRO Noord, EFRO Oost en EFRO Zuid) en de uitvoering van certificeringswerkzaamheden (EFRO Zuid en EFRO West). Met name de uitvoering van voldoende certificeringswerkzaamheden is cruciaal – in aanvulling op adequate managementverificaties van de managementautoriteiten – om de rechtmatige declaratie van uitgaven bij de Europese Commissie te waarborgen.

Verder optimaliseren van het proces van ‘mediation’

Bij EFRO is geregeld sprake geweest van onenigheid tussen managementautoriteit en auditautoriteit over interpretatie van regelgeving. In Nederland is voor het EFRO geregeld dat de managementautoriteit bij een verschil van mening over een oordeel van de auditautoriteit de casus kan voorleggen aan het Ministerie van Economische Zaken (EZ). Dit wordt ‘mediation’ genoemd. Hoewel de mediator een zwaarwegend advies uitbrengt, is het uiteindelijk de auditautoriteit die het oordeel afgeeft. Vorig jaar constateerden wij een veelvuldig gebruik van het instrument mediation door de managementautoriteiten EFRO Zuid en vooral EFRO West. Om vertragingen en conflicten te voorkomen bevalen wij een terughoudend en vroegtijdig gebruik van het mediation-instrument aan, met een zorgvuldig hoor en wederhoor als randvoorwaarde.⁴ Dit controlejaar (2014) is terughoudend omgegaan met mediations (slechts twee nieuwe). Een aandachtspunt is de snelheid van afhandeling van ingebrachte mediations, zodat de auditautoriteit snel uitsluitel kan geven over haar definitieve standpunt en er sneller duidelijkheid over interpretatie van regelgeving ontstaat.⁵ Dat er minder mediations zijn ingebracht, weerspiegelt een verbetering in de samenwerking tussen de managementautoriteiten EFRO West en EFRO Zuid en de auditautoriteit.⁶

Aanscherpen van de normatiek voor noodzakelijkheid van kosten

Tijdens controles van de auditautoriteit ontstaat geregeld onduidelijkheid en discussie over de mate waarin gedeclareerde kosten voldoen aan de Europese eis van noodzakelijkheid (proportionaliteit en doelmatigheid). Onze eerdere aanbeveling om de normatiek aan te scherpen werd door de staatssecretaris van EZ in 2013 overgenomen, maar is niet gerealiseerd. Er is wel gewerkt aan normatiek voor de nieuwe programmaperiode 2014-2020, maar niet voor de huidige programmaperiode 2007-2013. Wij blijven wijzen op het belang van aangescherpte normatiek, om onduidelijkheid en discussie te voorkomen.

- 3 Wij noemen met name bij EFRO West de dossiervorming en het gebruik van checklists door de bemiddelende instanties (gemeenten Amsterdam, Utrecht, Den Haag), de beschikbaarheid van voldoende controlecapaciteit en de beschikbaarheid van informatie over doorlooptijden van controles (van toewijzing van functies en functiescheiding). Bij EFRO Zuid is met name meer duidelijkheid over criteria en randvoorwaarden voor het door de managementautoriteit kunnen steunen op interne beheersprocessen van projectbegunstigden gewenst (door managementverificaties). Bij beide managementautoriteiten kan verder de opvolging van auditbevindingen verbeterd worden.
- 4 Ook bevalen wij aan te overwegen 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. Het Ministerie van Economische Zaken handhaaft de huidige procedure voor de programmaperiode 2007-2013, en zal externe mediation als optie overwegen voor de nieuwe programmaperiode 2014-2020.
- 5 Eind 2014 stonden uit controlejaar 2012 nog één mediation en uit controlejaar 2013 nog negen mediations open (de managementautoriteit EFRO West heeft 16 van de 31 in 2013 ingebrachte mediations in 2014 ingetrokken). In 2014 zijn tien mediation-uitspraken gedaan. De auditautoriteit heeft dus van de helft van de ingebrachte en in behandeling genomen casussen de uitkomsten kunnen meenemen in haar jaarlijkse controleverslagen van december 2014.
- 6 Vorig jaar constateerden wij een moeizame samenwerking, met veel onenigheid over interpretatie van regelgeving en over auditbevindingen en vertragingen in afronding van projectaudits en opstelling van het jaarlijks controleverslag. Er zijn in 2014 maatregelen genomen om de samenwerking te verbeteren. Zo is er een ‘directeurenoverleg’ ingesteld (overleg tussen ministerie en auditautoriteit) en een maandelijks overleg tussen managementautoriteit, certificeringsautoriteit en auditautoriteiten, en is de tijdige afronding van projectaudits en het proces van hoor en wederhoor eind 2014 verbeterd. Een externe ‘Commissie Goede Diensten’ verricht thans onderzoek naar mogelijkheden om de samenwerking (structureel) verder te verbeteren. Een goede samenwerking tussen de managementautoriteiten en de auditautoriteit achten wij essentieel om de intensieve werkzaamheden in het kader van de afsluiting van de programmaperiode 2007-2013 de komende jaren op effectieve wijze uit te voeren.