

Vergaderjaar 1999–2000

**26 995**

## **Controle en toezicht op ESF-subsidies**

**Nr. 2**

### **RAPPORT**

#### **Inhoud**

<b>Lijst van gebruikte afkortingen</b>		<b>5</b>
<b>Deel 1</b>	<b>Samenvatting, aanbevelingen, reacties en nawoord</b>	<b>7</b>
1	Samenvatting	10
2	Aanbevelingen	17
3	Reacties en nawoord Rekenkamer	21
<b>Deel 2</b>	<b>ESF3</b>	<b>25</b>
1	Inleiding	28
2	Projecten	32
3	Bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik	35
4	Verbeteringen controle	41
5	Aansturing door Arbeidsvoorziening	44
6	Toezicht Ministerie van SZW	47
<b>Deel 3</b>	<b>ESF4, ADAPT en EMPLOYMENT</b>	<b>51</b>
1	Inleiding	54
2	Projecten	57
3	Bestrijding misbruik en oneigenlijk gebruik	61
4	Doelmatigheid	67
<b>Deel 4</b>	<b>Risico-inventarisatie overige met Europees geld gefinancierde projecten</b>	<b>73</b>
1	Inleiding	76
2	Bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik	77
3	Risicofactoren overige structuurfondsen	83
4	Risicofactoren overige geldstromen	88



## LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AD	directie Accountantsdienst
AM	directie Arbeidsmarkt
BUESI	Bureau Uitvoering Europese SubsidieInstrumenten (van het Ministerie van SZW)
ci	communautaire initiatief
CvT	Comité van Toezicht
EFRO	Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling
EOGLF-O	Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie
EPD	Enig Programmeringsdocument
ESF	Europees Sociaal Fonds
ESF3	Europees Sociaal Fonds, doelstelling 3
ESF4	Europees Sociaal Fonds, doelstelling 4
EU	Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FIOV	Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij
IC/OA	Team Interne Controle/Operational Audit (van de Algemene Directie van Arbeidsvoorziening)
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
M&O	misbruik en oneigenlijk gebruik
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
OCenW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OP	Operationeel Programma
OTO	Onderzoek en Technologische Ontwikkeling
ROA	Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt
SEM2000	Sound and Efficient Financial Management-initiatief
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TAB	technisch-administratief bureau
TEN	Transeuropese Netwerken



# **CONTROLE EN TOEZICHT OP ESF-SUBSIDIES**

## **Deel 1: Samenvatting, aanbevelingen, reacties en nawoord**



## **Inhoud deel 1**

<b>1</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>10</b>
1.1	Inleiding	10
1.2	Tekortkomingen financieel beheer Subsidie-aanvragers en projectuitvoerders	10
1.3	Tekortkomingen M&O-beleid en toezicht	12
1.4	Verbeteringen	14
1.5	Controle op andere Europese geldstromen	14
<b>2</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>17</b>
<b>3</b>	<b>Reacties en nawoord Rekenkamer</b>	<b>21</b>
3.1	Inleiding	21
3.2	Reactie Arbeidsvoorziening	21
3.3	Reactie minister van SZW	22
3.4	Nawoord Rekenkamer	22

# 1 SAMENVATTING

## 1.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft op verzoek van de minister van SZW onderzoek gedaan naar de controle en het toezicht op de subsidiegelden uit het Europees Sociaal Fonds (ESF), die de Europese Commissie in het kader van de bestrijding voor werkloosheid ter beschikking stelde. Aanleiding was de uitkomst van controles die de Europese Commissie in het voorjaar van 1999 had verricht en de publiciteit die dat met zich meebracht. Het onderzoek dat in de periode juli 1999 – november 1999 is uitgevoerd, richt zich op de uitvoering van de regeling ESF, doelstelling 3 (ESF3). Doelstelling 3 is gericht op de bestrijding van langdurige werkloosheid en de inschakeling van jongeren en met uitsluiting bedreigde personen in het arbeidsproces. Binnen dit deel van het onderzoek is de aandacht geconcentreerd geweest op 1997, omdat de eindcontrole vanaf dat jaar gewijzigd is. De Rekenkamer had in een vorig onderzoek het financieel beheer in 1996 al bekeken.

In hetgeen hierna volgt, worden voor ESF3-subsidies achtereenvolgens behandeld:

- tekortkomingen in het financieel beheer bij projecten;
- tekortkomingen in het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) en in het toezicht;
- aangebrachte verbeteringen.

Bij elk van deze onderwerpen staan één of meer vragen centraal, die de minister op 4 juni 1999 in zijn verzoek aan de Rekenkamer stelde.

Daarnaast heeft de Rekenkamer onderzoek verricht naar de regeling ESF, doelstelling 4 (ESF4) en naar de communautaire initiatieven ADAPT en EMPLOYMENT. Deze regelingen hebben tot doel werkgelegenheid van kwetsbare groepen te behouden of te stimuleren. Naar deze regelingen liep al een Rekenkameronderzoek gericht op de doelmatigheid. Dat onderzoek is uitgebreid met de vraag naar de risico's op M&O en de mate waarin deze risico's worden afgedekt. Ook heeft de Rekenkamer een risico-analyse verricht van andere Europese regelingen. Dit is gebeurd op basis van publicaties van de Europese Rekenkamer, de Europese Commissie en de Algemene Rekenkamer. Hiermee wordt antwoord gegeven op de vraag van de minister of ook een oordeel kon worden gegeven of andersoortige projecten die mede met Europees geld gefinancierd worden, afdoende gecontroleerd worden. Het antwoord op deze vraag is mede van belang, omdat de uitvoering van een deel van deze regelingen, die nu nog in handen is van het ministerie, in de toekomst tot de verantwoordelijkheid van Arbeidsvoorziening gaat behoren.

## 1.2 Tekortkomingen financieel beheer

De eerste vragen van de minister betreffen de mogelijke tekortkomingen in het financieel beheer bij de projecten.

*Wat is het oordeel over de (door de Europese Commissie) onderzochte projecten? Kan inzicht worden gegeven in de mate waarin ook aan andere projecten uit de periode 1994–1997 onregelmatigheden kleven? Zo ja wat is de ernst daarvan?*



De Rekenkamer schreef de minister op 29 juni 1999 na te zullen gaan welke risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik er zijn geweest. Hiermee beoogde zij te komen tot representatieve uitspraken over de aard van de risico's. Het uitgangspunt hiervoor was een analyse van reeds verricht onderzoek door met name Arbeidsvoorziening en de Europese Commissie. Dit zou worden aangevuld met een eigen deelwaarneming. Hiertoe deed de Rekenkamer onderzoek naar de betrouwbaarheid van de einddeclaraties en de administraties bij 34 projecten die in 1997 subsidie ontvingen.

Uit de projectbezoeken van de Rekenkamer kwam naar voren dat deelnemers- en urenadministraties ontbraken of dat de juistheid en onderbouwing ervan tekortschoten. Zo kon de Rekenkamer niet altijd vaststellen wie aan het project hadden deelgenomen, of waaruit de deelname had bestaan. Verder liet de ordelijkheid en controleerbaarheid van de financiële administraties te wensen over, bijvoorbeeld omdat facturen ontbraken. Ook waren financieringsbijdragen die aanvragers toezegden (cofinanciering) onvoldoende duidelijk. Het grootste gedeelte van de onderzochte projectadministraties over 1997 was onvoldoende. De aard en omvang van de aangetroffen tekortkomingen verschilden per project. Bij sommige projecten ging het om fouten in de financiële administratie die hersteld hadden kunnen worden, terwijl andere projecten dermate ernstige gebreken vertoonden dat de subsidie naar het oordeel van de Rekenkamer niet had mogen worden toegekend.

De Rekenkamer merkt op dat de ernst en omvang van de geconstateerde tekortkomingen ook afhankelijk is van de vraag hoe strikt de regelgeving moet worden geïnterpreteerd.

#### **Praktijkproblemen**

De ESF-subsidies zijn bedoeld om mensen aan een baan te helpen of een baan voor hen te behouden. De subsidies worden aangevraagd en geïnd door bijvoorbeeld opleidings- en ontwikkelingsfondsen, bedrijven, stichtingen, gemeenten of Arbeidsvoorziening. Soms voeren deze de projecten ook zelf uit (bijvoorbeeld bedrijven en stichtingen), maar meestal ligt de uitvoering bij andere partijen, zoals scholingsinstellingen. Uit het onderzoek bleek dat de projectuitvoerders vaak niet voldoende op de hoogte waren van de regels en richtlijnen waaraan hun projecten moesten voldoen. Zo waren er gevallen waarin de subsidie-aanvrager de projectuitvoerders pas instrueerde over de ESF-voorwaarden nadat de subsidie-aanvraag was goedgekeurd. Op dat moment waren vaak de projecten al begonnen of zelfs al afgerond. Het risico is groot dat in die gevallen bijvoorbeeld de werving en de selectie van deelnemers, de administraties en de verslagen niet aan de eisen voldoen.

In de verantwoording over de besteding van het subsidiegeld vond de Rekenkamer veel fouten. Van de projectuitvoerders wordt bijvoorbeeld verwacht dat zij bij de start van het project de gegevens van de deelnemers aan het project vastleggen. Sommige projecten doen dit niet en trekken aan het eind van het projectjaar uit het reguliere cliëntenbestand zoveel deelnemers als nodig is om de maximale ESF-subsidie te verkrijgen.

Een ander voorbeeld: de projectuitvoerders moeten bijhouden hoeveel uren de deelnemers en hun begeleiders aanwezig zijn. Veel projecten houden dit slecht bij en maken achteraf een schatting van deelnemers- en begeleidingsuren.

Tussen ministerie en subsidie-aanvrager bleek er nogal eens onduidelijkheid te zijn over wat wel en wat niet gesubsidieerd wordt en over te hanteren tarieven. Een voorbeeld hiervan is een discussie over maximaal toegestane uurtarieven, waarin het ministerie met twee verschillende bedragen komt, en de aanvrager uiteindelijk weer een ander uurtarief opvoert. Ook de verplichte cofinanciering (bijvoorbeeld een bijdrage van de gemeente) is een bron van misverstanden. Een aantal projecten had de regels zo uitgelegd dat «meevallers», bijvoorbeeld projectkosten die lager uitvallen dan was geraamd, wel doorwerkten in het cofinancieringsbedrag (dit was omlaag gegaan), maar helemaal niet in de ESF-bijdrage (deze was hetzelfde gebleven).

De Rekenkamer vergeleek haar bevindingen met die uit andere onderzoeken.

Arbeidsvoorziening (belast met de uitvoering van de regeling) bezocht bijna 500 projecten (zo'n 80% van de uitgekeerde ESF-subsidie) en constateerde tekortkomingen in de deelnemers-, uren- en financiële administratie en de financieringsstructuur. Zelf schatte Arbeidsvoorziening voorlopig dat over 1997 f 58,4 miljoen (22% van het totale subsidiebedrag) gecorrigeerd zou moeten worden.

De Europese Commissie bezocht verscheidene malen projecten uit de budgetjaren 1994 tot en met 1997. Zij constateerde problemen bij de onderbouwing van de kosten, het inkomen van de deelnemers en de hardheid van de cofinanciering. De acht projecten die de Commissie in april 1999 bezocht, zijn door Arbeidsvoorziening aan een uitgebreid nader onderzoek onderworpen. De uitkomsten hiervan bevestigden de bevindingen van de Commissie. De Rekenkamer was bij twee van deze onderzoeken aanwezig.

De Rekenkamer legde in een vorig onderzoek – dat op 1996 betrekking had – al veertig projectbezoeken af. De conclusie over het financieel beheer was «dat het teveel tekortkomingen vertoonde om het te kunnen kwalificeren als ordelijk en controleerbaar.»

De uitkomsten van deze onderzoeken komen overeen met de tekortkomingen zoals de Rekenkamer die over 1997 aantrof.

De bevindingen van de verschillende onderzoeken bevestigen dat de spreiding van de aangetroffen tekortkomingen dermate groot is dat ze bij alle projecten kunnen voorkomen: het zijn risico's die algemeen geldend zijn. Ze zijn dan ook niet toe te rekenen aan bepaalde kenmerken van aanvragers, uitvoerders of projecten. Ook de projecten van Arbeidsvoorziening zelf voldeden niet.

### **1.3 Tekortkomingen M&O-beleid en toezicht**

De minister vroeg de Rekenkamer ook *in welke mate de in de onderzochte periode gebezigde methodiek van het aanbesteden, uitvoeren en controleren van projecten tekort geschoten is?*

Omdat de ESF-subsidie afhankelijk is van derdengegevens, zal er altijd een bepaalde mate van onzekerheid over de rechtmatigheid resteren. De Rekenkamer vindt dat die onzekerheid door een adequaat M&O-beleid geminimaliseerd moet worden. Een beleid voor het voorkomen en bestrijden van M&O bestaat uit de elementen beleidsvoorbereiding, regelgeving, voorlichting, controlebeleid, sanctiebeleid en evaluatie en hun onderlinge samenhang.

De Rekenkamer merkt op dat de gebreken in het financieel beheer van de projecten konden ontstaan door een complex van factoren waarbij in elk geval de projectaanvragers en -uitvoerders, Arbeidsvoorziening, het ministerie van SZW en de regelgeving van de Europese Commissie een rol hebben gespeeld.

Zonder de projectaanvragers en – uitvoerders – die beide een eigen verantwoordelijkheid hebben vrij te willen pleiten is de Rekenkamer van oordeel dat de tekortkomingen vooral te maken hebben met onvoldoende aandacht voor het voorkomen en bestrijden van M&O van de subsidies.

Nederland heeft de regelingen – met uitzondering van kostenbepalingen – grotendeels naar eigen goeddunken kunnen invullen. Er zijn onnodig complexe elementen aan de regelgeving toegevoegd en een deel van de

begrippen uit de Europese regelgeving is op nationaal niveau onvoldoende uitgewerkt. Daarnaast zijn er op nationaal niveau voor meer dan één uitleg vatbare begrippen toegevoegd. Het ministerie heeft verzuimd de ESF-regelingen te toetsen op risico voor M&O.

Dat Arbeidsvoorziening onvoldoende aandacht heeft gehad voor M&O blijkt onder meer uit de vele interpretatieverschillen waartoe de Nederlandse regelgeving ook aan het eind van de planperiode 1994–1999 nog aanleiding geeft. Arbeidsvoorziening heeft nauwelijks getracht deze onduidelijkheden via aanvullende regelgeving of voorlichting bij de aanvragers en uitvoerders weg te nemen. Hoewel ook de Europese verordeningen waarop de Nederlandse regelgeving is gebaseerd niet altijd even duidelijk zijn, is evenmin getracht bij de (controleurs van de) Europese Commissie tekst en uitleg over de lastig hanteerbare begrippen uit de verordeningen te verkrijgen.

Verder was de beoordeling van de subsidie-aanvraag bijna nooit gericht op de rechtmatigheid of het financieel beheer. Ook boden de rapportages tijdens en na afloop van de projecten te weinig mogelijkheden om de rechtmatigheid te kunnen beoordelen. Zo werden er – sinds de afschaffing van de verplichte accountantsverklaring vanaf 1997 – geen bewijsstukken meer verlangd om de juistheid en volledigheid van bijvoorbeeld de einddeclaratie te onderbouwen.

De regionale ESF-coördinatoren van Arbeidsvoorziening bezochten de projecten zelden of nooit, zodat ook via die weg geen beeld kon worden verkregen over de kwaliteit die het financieel beheer van de projecten had. Evenmin werd voorlichting gegeven over wat Arbeidsvoorziening van het financieel beheer van de projecten verwachtte.

Daarnaast bood het sanctiebeleid slechts geringe mogelijkheden om misbruik te bestrijden of te voorkomen. De mogelijkheden die er wel waren, werden bovendien beperkt gebruikt.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer kwam tenslotte naar voren dat er bij Arbeidsvoorziening op organisatorisch niveau ernstige knelpunten waren die het voeren van een effectief M&O-beleid bemoeilijkten. Zo liet de aansturing vanuit landelijk niveau te wensen over en was de communicatie tussen en binnen de verschillende niveaus gebrekkig. Verder vertoonde het geautomatiseerde systeem dat de bestuurlijke informatievoorziening binnen Arbeidsvoorziening moest verzorgen tekortkomingen.

De geschetste tekortkomingen in het voorkomen en bestrijden van M&O, die de Rekenkamer vanaf 1996 constateerde, waren eind 1999 nog niet opgeheven. Dit gold ook voor de organisatorische knelpunten. Weliswaar is vanaf budgetjaar 1997 een accountantscontrole niet meer verplicht als gevolg waarvan Arbeidsvoorziening vanaf 1998 zelf controles bij de projecten uitvoert, maar door de vele aanloopproblemen waren de effecten van deze nieuwe controleaanpak op het financieel beheer van projecten ook eind 1999 nog nauwelijks zichtbaar.

Als het gaat om tekortkomingen in de controle en in het toezicht constateerde de Rekenkamer niet alleen tekortkomingen bij Arbeidsvoorziening (eerstelijns toezicht), maar ook bij het Ministerie van SZW (tweedelijns-toezicht).

De Rekenkamer is van oordeel dat het ministerie te weinig aandacht voor de uitvoering van ESF heeft gehad. Het ministerie had door eigen controles bij de projectuitvoerders en door een nauwkeuriger volgen van de activiteiten van Arbeidsvoorziening de omvang van de tekortkomingen

in de uitvoering bij de projectuitvoerders en bij Arbeidsvoorziening eerder kunnen onderkennen en bijsturen.

Het ministerie heeft zich bovendien gebaseerd op schaarse en niet altijd consistente informatie van Arbeidsvoorziening, terwijl zij de betrouwbaarheid van deze informatie onvoldoende is nagegaan. Een eventuele bijsturing vond – gegeven de bestuurlijke verhoudingen – eerst in laatste instantie plaats.

Samenvattend concludeert de Rekenkamer dat de tekortkomingen in de gebezigde methodiek van aanbesteden, uitvoeren en controleren van projecten, veroorzaakt werden door een samenstel van factoren. Deze betreffen te weinig aandacht voor het bestrijden en voorkomen van M&O door Arbeidsvoorziening en het ministerie, de organisatorische knelpunten bij Arbeidsvoorziening en de afwachtende houding van het ministerie bij het uitoefenen van toezicht. Ten aanzien van de M&O-aspecten speelden met name de onnodig complexe regelgeving, het gebrek aan voorlichting en het onvoldoende gebruik van sanctiemogelijkheden een rol.

#### **1.4 Verbeteringen**

De volgende vraag van de minister was: *Mag worden aangenomen dat de veranderingen die na de onderzochte periode zijn ingevoerd tot verbetering hebben geleid?* De belangrijkste verandering in de methodiek was de nieuwe controleaanpak van Arbeidsvoorziening waarbij vanaf het budgetjaar 1997 de verplichte accountantscontroles zijn afgeschaft en Arbeidsvoorziening zelf bij de projecten controles ter plaatse uitvoerde. Gegeven onder meer het controleplan en de werkprogramma's is de Rekenkamer van oordeel dat de controle van Arbeidsvoorziening in opzet veel risico's in het financieel beheer bij de projecten had kunnen afdekken, als andere M&O-maatregelen voldoende waren benut. De Rekenkamer gaf hierboven echter al aan dat dat niet het geval was. Zo bevatte bijvoorbeeld de regelgeving nog steeds veel onduidelijkheden. Hoewel deze controle vanaf het budgetjaar 1997 moest worden uitgevoerd, waren er nogal wat aanloopproblemen. Deze betroffen de tijdigheid, de aansturing, de methode van risicoanalyse, de afwerking, het ontbreken van overall-rapportages en de managementinformatie. Deze waren ook eind 1999 nog niet opgelost. De effecten van deze nieuwe controleaanpak op het financieel beheer van projecten over de budgetjaren 1998 en 1999 waren daarom nog nauwelijks zichtbaar.

#### **1.5 Controle op andere Europese geldstromen**

De laatste vraag van de minister luidde: *Kan een oordeel worden gegeven of andersoortige projecten die mede met Europees geld gefinancierd worden, afdoende gecontroleerd worden?*

De Rekenkamer heeft in antwoord op deze vraag onderzoek gedaan naar ESF-projecten die worden uitgevoerd door Bureau Uitvoering Europese Subsidie Instrumenten van het ministerie van SZW (BUESI). Het betreft de regelingen ESF4, ADAPT en EMPLOYMENT. Ook met dit onderzoek is beoogd te rapporteren over belangrijke risicofactoren en de mate waarin deze door controle en toezicht worden afgedekt.

Vanaf 2000 zal de ESF4-regeling samengevoegd worden met ESF3 en ADAPT en EMPLOYMENT worden opgevolgd door het nieuwe programma EQUAL. Het is, zo heeft de minister de Tweede Kamer

medegedeeld, de bedoeling dat de nieuwe regelingen zullen worden uitgevoerd door Arbeidsvoorziening.

De Rekenkamer heeft bij vijftien projecten uit de jaren 1995, 1996 en vooral 1997, de risico's op M&O onderzocht en komt ook hier tot de conclusie dat het grootste deel van de projectadministraties onvoldoende was. Hierdoor bestaat een aanmerkelijk risico op fouten in de einddeclaraties en daarmee op te hoge subsidies. Bovendien is vaak onzeker of het ministerie kan steunen op de (goedkeurende) accountantsverklaringen bij de einddeclaraties.

Van een samenhangend M&O-beleid is onvoldoende sprake geweest. De regelgeving vertoont op hoofdlijnen dezelfde tekortkomingen als de ESF3-regeling. BUESI schenkt relatief veel aandacht aan voorlichting van projecten en laat voldoende tussentijdse controles verrichten. Deze krijgen echter pas bij de einddeclaratie een vervolg, wat een dynamische aanpak belemmert.

De beoordeling van subsidieaanvragen en einddeclaraties pakt BUESI op zich redelijk systematisch aan, waarbij het deze toetst aan de subsidievoorwaarden. De achterstand in de behandeling van einddeclaraties is echter dermate groot (een wachttijd van langer dan een jaar is geen uitzondering) dat dit de effectiviteit van de eindcontroles ernstig belemmert.

Verontrustend zijn de uitkomsten van de reviews die de accountantsdienst van het ministerie uitvoert op de accountantsverklaringen bij een deel van de einddeclaraties. Deze bevestigen dat het ministerie door gebreken in de accountantscontrole geregeld niet correcte informatie ontvangt voor het vaststellen van het definitieve subsidiebedrag.

Niet duidelijk is hoe de accountantsdienst in zijn jaarrapportage 1998 op grond van de resultaten van de reviews tot een overwegend positief oordeel is kunnen komen.

De Rekenkamer heeft ook aandacht geschonken aan de doelmatigheid van de regelingen ESF4, ADAPT en EMPLOYMENT. Gebleken is dat de minister op basis van de beschikbare informatie slechts een beperkt oordeel kan vellen over de doelmatigheid van de regelingen. Kwantitatieve gegevens over de effecten ontbreken goeddeels. De wel aanwezige gegevens wijzen op hooguit een gering effect. De deels aanwezige gegevens over prestaties (aantal geschoolden en aantal uren scholing) gebruikt het ministerie niet voor bijstelling van het beleid.

De Rekenkamer heeft ter beantwoording van de vraag naar een oordeel over een afdoende controle bij andersoortige dan ESF-projecten, tevens op basis van bestaand onderzoek een risicoinventarisatie verricht. Op basis hiervan komt zij tot de conclusie dat mede ten gevolge van de complexe en ruim geformuleerde EU-regelgeving de risicofactoren die bij de ESF-onderzoeken zijn onderkend, zich ook bij «andersoortige projecten» kunnen voordoen.

Evenals bij het ESF, bemoeilijken de interpretatieverschillen waartoe de EU-regelgeving aanleiding geeft, ook bij de overige structuurfondsen een eenduidige verwerking in nationale wet- en regelgeving. Hierdoor doen zich risico's voor bij alle structuurfondsen ten aanzien van cofinanciering, de naleving van administratieve voorschriften en de subsidiabiliteit van kosten. Bij het toezicht op en de controle van projecten doen zich eveneens risico's voor, met name ten aanzien van de frequentie en het niveau van toezicht, respectievelijk de dekkingsgraad en toereikendheid

van de controle. Wel stelt zij vast dat het M&O-beleid vanaf 1993 op het Europese niveau een belangrijke ontwikkeling heeft doorgemaakt en concludeert dat er thans, hoewel verspreid over verschillende regelingen, gerichter aandacht aan wordt besteed. De uitwerking op nationaal niveau van deze regelingen blijft overigens noodzakelijk.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat op het terrein van overige geldstromen zich vergelijkbare problemen voordoen. De onderbouwing voor deze conclusie wordt met name geleverd door het onderzoek dat de Europese Rekenkamer op dit terrein heeft verricht. Opvallend is dat in de basisregelgeving de hoofdelementen van een M&O-beleid nauwelijks zijn terug te vinden. Hier is geen sprake van «gedeeld beheer», aangezien de Europese Commissie direct verantwoordelijk is voor het beheer van en controle daarop. Uitwerking van M&O-beleid dient door de Europese Commissie plaats te vinden. De Europese Rekenkamer constateerde bij het intern beleid vele problemen bij projecten, analoog aan die bij de structuurfondsen.

## 2 AANBEVELINGEN

In zijn verzoek heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot slot gevraagd: *Zijn nog nadere veranderingen te overwegen in de huidige methodiek?* Deze vraag en de resultaten van het onderzoek hebben de Rekenkamer aanleiding gegeven tot de hiernavolgende aanbevelingen.

### *Tijdig aandacht voor ESF bij Arbeidsvoorziening*

De Rekenkamer constateert dat ESF bij alle partijen pas op de agenda is gekomen nadat de Europese Commissie in het begin van dit jaar voor de zoveelste maal tekortkomingen constateerde. Tegelijk constateert de Rekenkamer dat de huidige planperiode ten einde loopt en dat – hoewel de nieuwe controleaanpak al vanaf 1997 uitgevoerd moest worden – de controle over 1997 eind 1999 nog niet is afgerond en het eind 1999 nog niet gelukt is bestaande problemen afdoende op te lossen. Aangezien tekortkomingen in onder meer de regelgeving met een intensievere controle niet zijn weg te nemen, betwijfelt de Rekenkamer of Arbeidsvoorziening in staat zal zijn de gebreken bij de projecten nog deze planperiode op te heffen. De Rekenkamer beveelt Arbeidsvoorziening daarom aan op korte termijn na te gaan hoe de beschikbare tijd en middelen het beste ingezet moeten worden, teneinde enerzijds de juiste afhandeling van de subsidies die tot en met 1999 zijn toegekend te waarborgen en anderzijds de nieuwe periode alle noodzakelijke aandacht te bieden.

Arbeidsvoorziening zal haar organisatie beter op de uitvoering van ESF in moeten richten en ESF een prominenter en duidelijker plek in de organisatie geven. Weliswaar acht de Rekenkamer de toekomstvisie hieromtrent zoals die de laatste paar maanden tot stand is gekomen een stap in de goede richting, maar het effect hiervan zal sterk afhangen van de mate waarin Arbeidsvoorziening deze plannen zal weten te realiseren. De plannen voor de centralisatie van ESF-werkzaamheden zijn al bijna anderhalf jaar oud.

De Rekenkamer beveelt Arbeidsvoorziening aan de expertise die BUESI heeft opgebouwd over de regelingen ADAPT en EMPLOYMENT, te benutten bij de uitvoering van het nieuwe programma EQUAL.

### *Aandacht voor ESF bij het ministerie*

De belangrijkste overweging die de Rekenkamer voor de nieuwe planperiode geeft is dat niet alleen Arbeidsvoorziening, maar ook het ministerie ESF een duidelijker plaats geeft. Dit geldt ook voor ESF4 dat in de komende planperiode met ESF3 zal worden samengevoegd en eveneens door Arbeidsvoorziening zal worden uitgevoerd. Arbeidsvoorziening zal ook de subsidiering verzorgen van het programma EQUAL dat vanaf 2000 ADAPT en EMPLOYMENT zal vervangen.

Gezien de bevindingen uit de ESF-onderzoeken, zal een duidelijker plaats onder meer gestalte moeten krijgen door aandacht voor:

- een M&O-beleid dat de resterende onzekerheid minimaliseert;
- een actievere invulling van het toezicht op Arbeidsvoorziening mede gezien de functievermenging van Arbeidsvoorziening: aanvrager, uitvoerder en controleur.

### *M&O-beleid*

Arbeidsvoorziening zal voor de uitvoering van de nieuwe planperiode een M&O-beleid moeten ontwikkelen dat de resterende onzekerheid minimaliseert. Omdat de subsidie afhankelijk is van derdengegevens, zal er altijd een bepaalde mate van onzekerheid over de rechtmatigheid resteren.



Het beleid zal moeten bestaan uit de maatregelen beleidsvoorbereiding, regelgeving, voorlichting, controlebeleid, sanctiebeleid en evaluatie. Ook de onderlinge samenhang moet hierbij aandacht krijgen. De ontwikkeling van een adequaat M&O-beleid dient plaats te vinden vóórdat met de uitvoering van het nieuwe programma wordt begonnen.

#### *Beleidsvoorbereiding, regelgeving en andere preventieve maatregelen*

De Rekenkamer beveelt een M&O-toets op de regelgeving van Arbeidsvoorziening aan. Het ministerie en Arbeidsvoorziening zullen zich zowel voor als tijdens de nieuwe planperiode bewust moeten zijn van de eisen die de Europese Commissie aan de uitvoering stelt. Omdat ook de Europese regelgeving niet altijd even duidelijk is, zullen Arbeidsvoorziening en het ministerie telkens tijdig in overleg met de Europese Commissie of de Europese controleurs moeten treden om duidelijkheid te verkrijgen over de uitleg van de Europese regelgeving of om interpretaties in de Nederlandse regelgeving af te stemmen. Dit geldt niet alleen voor subsidiebepalingen, maar ook voor de wijze waarop Nederland het controle- en sanctiebeleid inricht. Dit beleid dient deel uit te maken van de nieuwe regelingen. De regelingen dienen uit te sluiten dat met de uitvoering van projecten wordt begonnen vóórdat de subsidie is toegekend.

Daarnaast beveelt de Rekenkamer de minister van SZW in zijn hoedanigheid van vertegenwoordiger van de lidstaat Nederland aan, om op Europees niveau te pleiten voor Europese regelgeving die minder M&O-gevoelig is en daartoe op de Nederlandse praktijk geënte concrete voorstellen te doen.

De Rekenkamer beveelt aan reeds bij de voorbereiding/besluitvorming van nieuwe EU-subsidieprogramma's in Brussel een M&O-toets te hanteren. Hierdoor kunnen problemen in de tot stand te brengen EU-regelgeving zoveel mogelijk in een vroegtijdig stadium worden voorkomen.

Ook voor de overige geldstromen op dit terrein is de Rekenkamer van mening dat een expliciet M&O-beleid ontwikkeld dient te worden. De Rekenkamer roept de regering dan ook op extra aandacht te geven aan het bewerkstelligen van verbeteringen op dit terrein en deze in EU-kader aan de orde te stellen.

De aandacht voor de controle op de rechtmatigheid van de aanvraag, gecombineerd met preventieve controles ter plaatse en voorlichting verlangt prioriteit. De rechtmatigheid en het financieel beheer zullen ook bij de behandeling van de aanvraag aandacht moeten krijgen. De Rekenkamer beveelt aan om via benchmarking een instrument te ontwikkelen dat risico's hieromtrent signaleert.

#### *Controle en sancties*

Bij controles achteraf zou meer dan nu een dynamische aanpak gehanteerd moeten worden, waarbij grote aanvragers, ervaringen uit eerdere jaren en kengetallen belangrijke sturende elementen zijn. Veel aanvragers en uitvoerders zijn namelijk elk jaar en dikwijls bij meer dan één project betrokken. Managementinformatie (op basis van eigen geautomatiseerde systemen) over de stand van zaken bij de toekenning, bij de rapportages en over de resultaten van de controles is van belang om bijsturing van de uitgezette lijn mogelijk te maken. Tevens zal Arbeidsvoorziening na moeten gaan welke informatie zij hiervoor van de projecten nodig heeft. Ook beveelt de Rekenkamer aan om de uitvoering van projecten te



bezoeken en om controles niet louter op grond van administratieve bescheiden te verrichten.

Verder zullen Arbeidsvoorziening en het ministerie zich moeten bezinnen over het uitbreiden van maatregelen en sanctiemogelijkheden.

#### *De rol van de aanvrager*

De Rekenkamer is van mening dat in het kader van het controle- en sanctiebeleid de rol van de aanvrager en de verhouding tussen de aanvrager en projectuitvoerder beter gestalte moeten krijgen. Gelet op de bevindingen uit het onderzoek van de Rekenkamer is het van belang de aanvrager – zichtbaar – meer bewust te maken van zijn verantwoordelijkheid voor een juiste uitvoering.

De Rekenkamer geeft Arbeidsvoorziening in overweging om de aanvragers in de nieuwe planperiode bij de eindafrekening te verplichten een accountantsverklaring te overleggen, op basis van een controleprotocol dat na overleg met de beroepsgroep tot stand is gekomen. Het is vervolgens de taak van Arbeidsvoorziening om via reviews – op de naleving van het protocol toe te zien. De reviewwerkzaamheden kunnen worden ingericht overeenkomstig de dynamische aanpak die hierboven voor de controle achteraf is geschetst.

Als blijkt – zoals in de huidige periode het geval was – dat niet zonder meer gesteund kan worden op de afgegeven accountantsverklaring dient Arbeidsvoorziening bij de verantwoordelijke projectuitvoerder aan te dringen op maatregelen, zonodig in tuchtrechtelijke sfeer.

Het belang om de aanvragers nadrukkelijker op de eigen verantwoordelijkheid aan te spreken geldt des te sterker naarmate in de nieuwe planperiode aanvragers, die ook nu voor uitvoeringsproblemen verantwoordelijk zijn, weer een belangrijke rol spelen en deze aanvragers wederom eigen beleidsgelden en uitkeringsgelden in kunnen zetten.

#### *Toezicht op Arbeidsvoorziening*

Het ministerie zal de bestaande toezichtfilosofie moeten herzien. De Rekenkamer is van oordeel dat deze filosofie en het daarop gebaseerde toezicht – dat de Rekenkamer overigens eerder aan een onderzoek heeft onderworpen – niet volstaan voor ESF, omdat de delegatie van uitvoeringstaken naar Arbeidsvoorziening onverlet laat dat de Europese Commissie de minister van SZW verantwoordelijk houdt voor de rechtmatige en doelmatige besteding van ESF-gelden (conform het verdrag van Amsterdam). De Rekenkamer beveelt daarom een actievere houding aan, die specifiek op ESF gericht zal moeten zijn.

Zo'n actieve houding moet al beginnen bij de beleidsvoorbereiding voor de nieuwe planperiode. Tijdens de uitvoering van het programma van de nieuwe planperiode zal het ministerie niet alleen informatie van Arbeidsvoorziening moeten verkrijgen maar ook de betrouwbaarheid van deze informatie moeten toetsen door eigen onderzoek en zich op basis hiervan een oordeel moeten vormen over de rechtmatige besteding van de ESF-gelden. Eigen onderzoek kan gestalte krijgen door reviews en audits bij projectuitvoerders.

Verder dient het ministerie de ontwikkeling van meerdere sturingsinstrumenten in overweging te nemen. De minister moet deze maatregelen richting Arbeidsvoorziening daadwerkelijk nemen – ook bij het uitblijven van toegezegde rapportages – om zo een sluitende toezichtketen rond ESF te realiseren.

*Tot slot*

De hiervoor geformuleerde aanbevelingen zijn te meer van belang nu Arbeidsvoorziening met ingang van 2000 verantwoordelijk wordt voor de nieuwe ESF3-regeling (waarin de ESF4-regeling opgaat) en het communautaire initiatief EQUAL (de opvolger van ADAPT en EMPLOYMENT).

### **3 REACTIES EN NAWOORD REKENKAMER**

#### **3.1 Inleiding**

De Rekenkamer heeft haar bevindingen op 21 december 1999 voor commentaar gestuurd naar de minister van SZW en het Centraal Bestuur van Arbeidsvoorziening. Zij reageerden op 17 januari. Hun reacties zijn hieronder op hoofdlijnen weergegeven.

#### **3.2 Reactie Arbeidsvoorziening**

Het Centraal Bestuur van Arbeidsvoorziening schreef in zijn reactie dat met veel waardering kennis is genomen van het conceptrapport van de Rekenkamer. Zij neemt de aanbevelingen van de Rekenkamer over.

Het Centraal Bestuur ondersteunt het belang van een optimaal M&O-beleid. Voor zover het bestuur daartoe de mogelijkheden heeft, is het M&O-beleid geïmplementeerd. Hierbij is rekening gehouden met een goede uitvoerbaarheid binnen de gestelde richtlijnen. Het M&O-beleid zal in 2000 opnieuw worden gezien in het licht van de aanbevelingen van de Rekenkamer.

Het Centraal Bestuur heeft al langer aandacht voor ESF. In 1996 zijn verbeteringen in het ESF-beheer onderwerp gemaakt van extern onderzoek en advies. In 1997 is een nieuwe controleaanpak gerealiseerd en daarmee een zichtbare verbetering van het ESF-beheer. Het externe onderzoek heeft geleid tot aanzienlijke aanpassingen in de ESF-organisatie. De beschikkende bevoegdheid is onttrokken aan de regio's en van een belangenconflict, zoals gesignaleerd door de Rekenkamer, kan geen sprake meer zijn. Hoewel de opmerkingen van de Rekenkamer op zich correct zijn, zijn de organisatorische problemen in 1997 afdoende opgelost. Arbeidsvoorziening heeft reeds haar eigen verantwoordelijkheid genomen en de nodige aanpassingen gerealiseerd. In 1999 kan gesproken worden van verhoogde paraatheid.

Het Centraal Bestuur constateert dat de bevindingen van de Rekenkamer overeenkomen met die van het team Interne Controle/Operational Audit (IC/OA) van de Algemene Directie van Arbeidsvoorziening. De door IC/OA geconstateerde fouten zijn naar het idee van het Centraal Bestuur voor 80% te herstellen.

Het Centraal Bestuur is van mening dat Arbeidsvoorziening moeilijk verantwoordelijk te maken is voor het sanctiebeleid en het redigeren van minder complexe en toegankelijker regelgeving. De Lidstaat is primair verantwoordelijk voor het al of niet overleg voeren met de Europese Commissie.

Het Centraal Bestuur geeft tot slot aan dat Arbeidsvoorziening ESF-gelden gebruikt als financieringsbron voor het instandhouden van het activiteitsniveau. Bij het aantreden van het eerste kabinet-Kok werd besloten dat de rijksbijdrage voor Arbeidsvoorziening aanzienlijk negatief zou worden bijgesteld. Dit leidde ertoe dat Arbeidsvoorziening de begroting niet meer in evenwicht kon houden bij gelijkblijvend activiteitsniveau. In de partijovereenkomst van december 1994 kwamen het kabinet en de sociale partners overeen dat ESF als financieringsbron zou worden gehanteerd.

### **3.3 Reactie minister van SZW**

De minister van SZW schreef in zijn reactie dat hij met veel waardering kennis heeft genomen van het conceptrapport. Het ministerie is, samen met Arbeidsvoorziening, volop bezig met het aanbrengen van verbeteringen in het systeem van beheer, controle en toezicht ESF voor de planperiode 2000–2006. De aanbevelingen van de Rekenkamer leveren daarbij een nuttige bijdrage. Het ministerie streeft ernaar de nieuwe plannen zo spoedig mogelijk bekend te kunnen maken aan de Europese Commissie.

De minister is het niet met de Rekenkamer eens dat ESF pas op de agenda is gekomen in dit voorjaar na de bekendmaking van de constatering van de Europese Commissie en dat het ministerie «geen actie» heeft ondernomen. Reeds juni 1996 is aangedrongen op maatregelen van het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening wat zou leiden tot een plan van aanpak; eind 1997 is daarbij een extern bureau ingeschakeld om na te gaan of het plan ook tot uitvoering kwam. Naar aanleiding van dit onderzoek zijn medio 1998 afspraken gemaakt over onder meer informatievoorziening en door het ministerie uit te voeren reviews. Van Arbeidsvoorziening werd een plan verlangd dat voorzag in de aanpak van de structurele problemen bij de aansturing, managementinformatie en verantwoordelijkheidsverdeling.

De in 1999 uitgevoerde review zal na afronding van de controles van Arbeidsvoorziening over 1997 in 2000 formeel nog worden afgerond. Conform het jaarplan Toezicht Arbeidsvoorziening 1999 heeft het ministerie, conform hetgeen aan de Tweede Kamer is bericht, toezicht uitgeoefend op de implementatie van de verbeteringen in de aansturing van de ESF-organisatie door Arbeidsvoorziening.

De minister ziet desondanks naast deze reeds ondernomen acties nog ruimte voor verbeteringen en intensiveringen. Meer eigen waarneming en adequate oordeelsvorming is aangewezen. Ook de bijsturing zal actiever ter hand worden genomen. De minister zegt toe ervoor zorg te zullen dragen dat de bestrijding van M&O op een meer samenhangende wijze gestalte krijgt.

De minister is verheugd over de constatering van de Rekenkamer dat er in de afgelopen periode bij de uitvoering van ESF4, ADAPT en EMPLOYMENT veel positiefs is opgebouwd en dat de expertise van BUESI ook in de toekomst te benutten is. Ook de aanbevelingen van de Rekenkamer om te komen tot verbetering van de informatievoorziening over doelmatigheid worden betrokken bij de nieuwe plannen.

### **3.4 Nawoord Rekenkamer**

De reactie van het Centraal Bestuur van de Arbeidsvoorziening biedt bruikbare aanknopingspunten voor de toekomst. De Rekenkamer waardeert het dat het Centraal Bestuur dit jaar nog het M&O-beleid in het licht van de aanbevelingen van de Rekenkamer opnieuw wil bezien. De Rekenkamer stelt vast dat het belangrijkste gevolg van de door Arbeidsvoorziening genoemde organisatie-onderzoeken – een afzonderlijke ESF-organisatie – dateert van eind 1999 en zijn effect nog zal moeten bewijzen.

De constatering van het Centraal Bestuur dat 80% van de fouten te herstellen is, is voorbarig, gezien het feit dat de bevindingen van IC/OA over 1997 nog steeds niet volledig zijn afgewerkt. Bovendien is bij de door

de Rekenkamer bezochte projecten niet gebleken dat naar aanleiding van de controles steeds daadwerkelijk correcties zijn aangebracht.

Het is juist dat de Lidstaat verantwoordelijk is voor het overleg met de Europese Commissie over een duidelijke regelgeving. Dit ontslaat Arbeidsvoorziening niet van de plicht, als primair verantwoordelijke voor de uitvoering, knelpunten bij het ministerie aan de orde te stellen. De Rekenkamer stelt vast dat in de door het Centraal Bestuur genoemde partijovereenkomst overeenstemming werd bereikt over de hoofdlijnen van de toekomst van Arbeidsvoorziening. Onderdeel is hoe Arbeidsvoorziening de korting op de rijksbijdrage kon opvangen met contract-financiering en een SZW-bijdrage om op deze wijze toch aandacht te blijven geven aan moeilijk plaatsbare werklozen. Het ESF-geld maakt weliswaar deel uit van de begroting, maar wordt in de overeenkomst niet genoemd als financieringsbron om de activiteiten op gelijk niveau te houden. ESF-gelden aanwenden om korting op de begroting te dekken zou overigens in strijd zijn met de Europese regelgeving.

De Rekenkamer is verheugd over de toezeggingen van de minister van SZW om het tweedelijns toezicht te verbeteren en te intensiveren en om in lijn met de aanbevelingen van de Rekenkamer het systeem van beheer, controle en toezicht te verbeteren. De Rekenkamer erkent dat in de afgelopen jaren actie is ondernomen, maar de maatregelen van de minister en Arbeidsvoorziening hebben steeds weinig effect gesorteerd, doordat ze reactief werden genomen en er van preventieve activiteiten geen sprake was. Bovendien zijn de afspraken en de op papier gemaakte plannen niet altijd uitgevoerd.

Gezien de korte tijd die nu nog rest, is – ondanks de sinds medio 1999 genomen maatregelen en de toegezegde verbeteringen – een grote krachtsinspanning nodig om voor de nieuwe planperiode 2000–2006 een adequaat systeem van beheer, controle en toezicht op ESF-subsidies te realiseren.



# **CONTROLE EN TOEZICHT OP ESF-SUBSIDIES**

## **Deel 2: Verzoekonderzoek ESF3**





## Inhoud deel 2

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>28</b>
1.1	Onderwerp en aanleiding onderzoek	28
1.2	Opzet en uitvoering onderzoek	28
1.3	Verantwoordelijkheden en taakverdeling	29
1.4	Nieuwe planperiode	30
1.5	Indeling rapport	30
<b>2</b>	<b>Projecten</b>	<b>32</b>
2.1	Inleiding	32
2.2	Deelnemersadministraties	32
2.3	Urenadministraties deelnemers	32
2.4	Cofinanciering	33
2.5	Financiële administraties	33
2.6	Conclusies en parallellen andere onderzoeken	33
<b>3</b>	<b>Bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik</b>	<b>35</b>
3.1	Inleiding	35
3.2	Regelgeving	35
3.3	Voorlichting	36
3.4	Controle	37
3.5	Sanctiebeleid	38
3.6	Evaluatie	38
3.7	Conclusies	39
<b>4</b>	<b>Verbeteringen controle</b>	<b>41</b>
4.1	Inleiding	41
4.2	Controle-aanpak 1997	41
4.2.1	Opzet	41
4.2.2	Uitvoering	41
4.3	Controle-aanpak 1998 en 1999	42
4.4	Conclusies	43
<b>5</b>	<b>Aansturing door Arbeidsvoorziening</b>	<b>44</b>
5.1	Inleiding	44
5.2	Relatie centraal – decentraal	44
5.2.1	Beschrijving verantwoordelijkheden	44
5.2.2	Resultaten twee organisatie-onderzoeken	44
5.2.3	Toekomst	45
5.3	Bestuurlijke informatievoorziening	45
5.4	Conclusies	46
<b>6</b>	<b>Toezicht Ministerie van SZW</b>	<b>47</b>
6.1	Inleiding	47
6.2	Relatie met Arbeidsvoorziening	47
6.3	Relatie met Europese Commissie	49
6.4	Conclusies	50

## 1 INLEIDING

### 1.1 Onderwerp en aanleiding onderzoek

Dit deel van het rapport bevat de bevindingen van de Algemene Rekenkamer over het toezicht op de subsidies die Nederland verstrekt op grond van het Europees Sociaal Fonds (ESF), doelstelling 3 (ESF3). Onder toezicht verstaat de Rekenkamer de controle door Arbeidsvoorziening op de uitvoering van de projecten (eerstelijns toezicht) en het toezicht op deze controle en het beheer van Arbeidsvoorziening door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), het zogenoemde tweedeelijns toezicht.

Het onderzoek – dat werd verricht op het verzoek van de minister van SZW van 4 juni 1999 – is in de maanden juli tot en met november 1999 uitgevoerd.

De aanleiding voor het verzoek waren tekortkomingen die de Europese Commissie in april 1999 tijdens controles van Nederlandse projecten had aangetroffen.

### 1.2 Opzet en uitvoering onderzoek

De minister had de volgende vragen aan de Rekenkamer:

- 1) Wat is het oordeel over de (door de Europese Commissie) onderzochte projecten?
- 2a) Kan inzicht worden gegeven in de mate waarin ook aan andere projecten uit de periode 1994–1997 onregelmatigheden kleven?
- 2b) Zo ja wat is de ernst daarvan?
- 3a) In welke mate is de in de onderzochte periode gebezigde methodiek van het aanbesteden, uitvoeren en controleren van projecten tekort geschoten?
- 3b) Mag worden aangenomen dat de veranderingen die na de onderzochte periode zijn ingevoerd tot verbetering hebben geleid?
- 3c) Zijn nog nadere veranderingen te overwegen in de huidige methodiek?
- 4) Wellicht later en op verzoek van de ministerraad: kan een oordeel worden gegeven of andersoortige projecten die mede met Europees geld gefinancierd worden, afdoende gecontroleerd worden?

In antwoord aan de minister schreef de Rekenkamer bereid te zijn onderzoek te doen naar de besteding van ESF-gelden in Nederland. Het onderzoek moest – naar de opvatting van de Rekenkamer – inzicht bieden in de mate waarin verbeteringen vanaf 1997 tot een meer risicobestendige werkwijze hadden geleid en een bijdrage zouden kunnen leveren aan een sluitende opzet voor het toezicht op subsidies uit de Europese structuurfondsen vanaf 2000.<sup>1</sup> Vraag 2b van de minister, betreffende de ernst van de problematiek, is niet in het onderzoek betrokken, omdat het doel van het onderzoek van de Rekenkamer vooral was het leren van de lessen uit het verleden en minder het vaststellen hoe erg het toen was. De minister heeft vervolgens aan Arbeidsvoorziening gevraagd om na te gaan in hoeverre de problematiek ook in de periode 1994–1996 speelde.

Het zwaartepunt van het onderzoek lag op het budgetjaar 1997, omdat in dat jaar een andere wijze van controle is ingevoerd. Deze veranderde werkwijze zou moeten leiden tot verbetering in de uitvoering bij de projecten. Over 1997 waren ook veel controleresultaten beschikbaar. Over 1996 had de Rekenkamer al een onderzoek uitgevoerd en voor een

---

<sup>1</sup> Brief van de Algemene Rekenkamer aan de minister van SZW, 29 juni 1999.

controle over 1998 was het nog te vroeg, de resultaten van de controle van de einddeclaraties zouden nog niet beschikbaar zijn. Gezien onder meer het financiële belang en de spreiding over de regio's is het onderzoek beperkt tot doelstelling 3. Medewerkers van het Ministerie van SZW en van Arbeidsvoorziening zijn geïnterviewd en documenten als beleidsnota's, toezicht- en controleplannen en onderzoeks- en evaluatierapporten zijn bestudeerd. Daarnaast bezocht de Rekenkamer de uitvoerders van 34 (van de circa 1000) ESF3 projecten uit 1997. Van deze projecten werden ook de dossiers bij de regionale vestigingen van Arbeidsvoorziening en de controle-dossiers van het team Interne Controle/Operational Audit (IC/OA) van Arbeidsvoorziening doorgenomen, de laatste uiteraard alleen indien een controle was uitgevoerd. De projecten zijn geselecteerd uit het bestand van Arbeidsvoorziening. Elke regio is met minimaal één project vertegenwoordigd; de projecten zijn verdeeld over grote projecten die door Arbeidsvoorziening als «schoon» of «problematisch» werden aangemerkt en over kleine projecten.

De Rekenkamer heeft al eerder onderzoek gedaan naar de ESF3-regeling. Dit onderzoek, dat betrekking had op 1996, werd in de periode november 1996 tot september 1997 uitgevoerd en gepubliceerd in april 1998.<sup>1</sup> Hoewel de nadruk van dat onderzoek lag op de doelmatigheid is ook het financieel beheer bekeken. De conclusie daarover was «dat het financieel beheer teveel tekortkomingen vertoonde om het te kunnen kwalificeren als ordelijk en controleerbaar».

### 1.3 Verantwoordelijkheden en taakverdeling

Het ESF maakt deel uit van het Europees Structuurbeleid, dat ten doel heeft verschillen tussen economisch ontwikkelde regio's en achtergebleven regio's te verminderen. Voor doelstelling 3, die is gericht op de bestrijding van langdurige werkloosheid en de inschakeling van jongeren en met uitsluiting bedreigde personen in het arbeidsproces, ontving Nederland in de periode 1994–1999 circa f 2 miljard, ofwel circa f 350 miljoen per jaar. In 1997, het jaar dat centraal staat in het huidige onderzoek van de Rekenkamer, werden circa 1000 ESF3-projecten uitgevoerd. Voorbeelden van concrete projecten die in dit kader subsidie ontvingen, zijn een opleiding tot milieu adviseur, de scholing van stadswachten, de scholing van gedetineerden, initiatieven in het kader van de Jeugdwerkgarantiewet en de inkoop van extra bemiddelings-trajecten door gemeenten.

In Nederland kunnen alleen publieke organisaties een subsidieaanvraag indienen. De voor 1997 ingediende aanvragen waren afkomstig van ongeveer 225 aanvragers. Een beperkt aantal aanvragers bleek verantwoordelijk voor het merendeel van de aanvragen. Twee aanvragers sprongen er in het bijzonder uit: Arbeidsvoorziening en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW). Arbeidsvoorziening<sup>2</sup> diende 151 projecten in, waarmee circa f 89 miljoen aan subsidie was gemoeid. Het Ministerie van OCenW diende 84 projecten in waarmee circa f 46 miljoen was gemoeid. Andere belangrijke aanvragers waren de (middel)grote steden. De aanvrager is eindverantwoordelijk voor de naleving van de subsidievoorwaarden.

De Europese Unie (EU) houdt de lidstaten verantwoordelijk voor de naleving en doeltreffende uitvoering van het EU-beleid en voor het beheer van en de controle op de EU-geldstromen. In Nederland is de minister van

---

<sup>1</sup> Algemene Rekenkamer: Bestrijding werkloosheid met Europese gelden, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 965, nrs. 1–2.

<sup>2</sup> De Rekenkamer beschouwde de aanvragen van de landelijke Arbeidsvoorziening, de regio's en de Centra Vakopleiding als aanvragen van Arbeidsvoorziening. De Centra Vakopleiding zijn onderdelen van Arbeidsvoorziening.

SZW verantwoordelijk voor de rechtmatige en doelmatige uitvoering van het ESF.

In een bestuursovereenkomst tussen de minister van SZW en Arbeidsvoorziening<sup>1</sup> delegeerde de minister de feitelijke uitvoering van het ESF3 beleid aan Arbeidsvoorziening. In de overeenkomst is ook opgenomen dat Arbeidsvoorziening de minister van terugvorderingacties vrijwaart.

De subsidievereisten zijn vastgelegd in de Regeling Europees Sociaal Fonds (1994). De regeling is gebaseerd op verordeningen en beschikkingen van de Europese Commissie. De ESF-regeling stelt eisen aan onder meer de subsidie-aanvraag, de projectadministratie en de rapportages.

#### **1.4 Nieuwe planperiode**

Tijdens de EU-Top in Berlijn op 24 en 25 maart 1999 zijn besluiten genomen over de verdeling van de structuurfondsenmiddelen over de verschillende doelstellingen en over de lidstaten.

Nederland beschikt in de nieuwe planperiode 2000–2006 over f 3,7 miljard voor ESF3 (het huidige ESF3 en ESF4 gaan hierin samen). De inzet van de middelen dient een passende bijdrage te leveren aan de aanpassing en modernisering van het beleid en de systemen op het gebied van onderwijs, opleiding en werkgelegenheid. De uitvoering van het nieuwe programma start naar verwachting in de tweede helft van 2000. Uiterlijk eind mei 2000 wordt door de Europese Commissie beschikt over de plannen voor de nieuwe periode. De uitwerking van de Nederlandse regelgeving wordt daarna afgerond. Voorafgaand hieraan zal overleg met de Europese Commissie worden gevoerd over de invulling van de programmering.

In het concept-programmeringsdocument heeft de minister de prioriteit gelegd bij het voorkomen van langdurige werkloosheid en het voorkomen van uitval van leerlingen in het beroepsonderwijs. De aanvragers die verantwoordelijk zijn voor de reïntegratie van werklozen krijgen de regie voor de inzet van circa f 440 miljoen per jaar. Evenals in de huidige periode dient tegenover de 45% inzet van ESF-gelden 55% collectieve middelen te staan. Deze cofinanciering kan plaatsvinden door de inzet van eigen beleidsgelden en/of uitkeringsgelden. De aanvragers zullen zijn Arbeidsvoorziening, het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen en de 25 grote gemeenten. Bij het beroepsonderwijs wordt per jaar f 90 miljoen ingezet, hier zullen als cofinanciering beleidsgelden worden ingezet. Het Ministerie van OCenW zal – net als in de voorgaande periode als uitvoerende instantie optreden<sup>2</sup>.

De verdere uitwerking van de plannen is nog niet bekend.

#### **1.5 Indeling rapport**

In de volgende hoofdstukken komen de verschillende factoren aan bod, die kunnen leiden tot fouten in de uitvoering van de ESF-regelgeving. Aan de hand van de onderzoeken bij de 34 geselecteerde projecten is gekeken in hoeverre einddeclaraties zijn onderbouwd. De bevindingen en conclusies zijn weergegeven in hoofdstuk 2. Om de conclusies in perspectief te kunnen zien werden zij in verband gebracht met de conclusies uit andere soortgelijke onderzoeken. Op basis van deze bevindingen kunnen de eerste twee vragen van de minister worden beantwoord.

---

<sup>1</sup> Stcrt. 84/1996.

<sup>2</sup> Bron voor deze paragraaf: Tweede Kamer 26 642, nr. 4, vergaderjaar 1999–2000, 30 september 1999.

Vervolgens is nagegaan of er tekortkomingen zijn bij de gebezigde methodiek van het aanbesteden, uitvoeren en controleren van projecten. Als analysekader is gebruikgemaakt van de maatregelen die van belang zijn voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O): regelgeving, voorlichting, controlebeleid, sanctiebeleid en evaluatie. De bevindingen en conclusies op dit punt zijn weergegeven in hoofdstuk 3.

Onderdeel van een goed M&O-beleid is ook de controle. Omdat de controlesystematiek in 1997 ingrijpend is gewijzigd en deze in dit onderzoek de bijzondere aandacht heeft, wordt de huidige aanpak waarbij het team IC/OA van Arbeidsvoorziening de projecten controleert afzonderlijk behandeld (hoofdstuk 4). Onderdeel b van de derde vraag van de minister komt hierbij aan de orde.

Om de vragen 3a en 3b van de minister afdoende te beantwoorden is niet alleen de bestrijding van M&O van belang, maar ook de aansturing door Arbeidsvoorziening en het tweedelijns toezicht door het Ministerie van SZW. Dit wordt in respectievelijk hoofdstuk 5 en 6 behandeld.

## **2 PROJECTEN**

### **2.1 Inleiding**

De Rekenkamer ging ervan uit dat de betrouwbaarheid van de einddeclaraties van de projecten staat of valt met de betrouwbaarheid van de administraties en rapportages die aan deze einddeclaraties ten grondslag liggen. Zij heeft bij 34 projecten onderzoek gedaan naar de deelnemersadministraties, urenadministraties, de berekening van de cofinanciering en de ESF-subsidie en de financiële administraties.

De projecten varieerden aanzienlijk qua financieel belang en te bereiken deelnemers. De geplande ESF-subsidie varieerde van f 10 600 tot f 4 400 000. Het aantal te bereiken deelnemers varieerde van 5 tot 3000.

Kenmerkend was de complexiteit van de projecten. Projecten bestonden in werkelijkheid soms uit een aantal afzonderlijke deelprojecten. In één geval was zelfs sprake van zes subprojecten. Verder kwam het voor dat projecten geen zelfstandig geheel vormden, maar deel uitmaakten van de reguliere activiteiten van uitvoeringsorganisaties. Dit was met name het geval bij eigen projecten van Arbeidsvoorziening en bij projecten waarbij Arbeidsvoorziening (een deel van) de scholing of trajectbemiddeling verzorgde. Veel uitvoerders voerden ook in de jaren voor en na 1997 ESF-projecten uit; vaak ging het om soortgelijke projecten. Verder voerden uitvoerders nogal eens meerdere projecten uit. Zo ging het bij één uitvoerder in 1997 en 1998 om vijftien projecten. Ook constateerde de Rekenkamer dat uitvoerders (delen van) de uitvoering uitbesteedden.

### **2.2 Deelnemersadministraties**

Wanneer de deelnemersgegevens ontoereikend zijn of wanneer de aanwezige gegevens niet aansluiten bij de eindrapportage bestaat het risico dat ten onrechte subsidie wordt gegeven. Er kunnen kosten worden opgevoerd voor deelnemers, van wie onduidelijk is of zij wel opleiding en/of begeleiding hebben genoten. Deelnemers kunnen langer dan de toegestane periode aan het project deelnemen of er kunnen deelnemers zijn die niet aan de criteria voldoen en dus niet subsidiabel zijn. Tot slot is er ook nog het risico dat deelnemers tegelijkertijd voor meerdere of opeenvolgende projecten worden opgevoerd.

De Rekenkamer vond de deelnemersadministratie bij de meeste projecten ontoereikend. Slechts bij enkele projecten werden deelnemersgegevens met onderliggende bewijsstukken aangetroffen en sloten deze gegevens aan op de eindrapportage.

Uit een aantal deelnemersadministraties was nauwelijks te achterhalen of en waarom de betreffende persoon als ESF-deelnemer was aangemerkt. Dit gold met name voor die projecten waarbij Arbeidsvoorziening de deelnemersadministratie verzorgde, bijvoorbeeld via het PGI-systeem.

### **2.3 Urenadministraties deelnemers**

Bij projecten waar uitkeringskosten als deel van de financiering worden opgevoerd is een goede urenadministratie belangrijk, omdat de toerekening op basis van de door de deelnemers gemaakte uren plaatsvindt. Wanneer er geen juiste en onderbouwde registratie is van de aan- en afwezigheid van deelnemers of wanneer deze niet aansluit bij de

eindrapportage bestaat het risico dat de toerekening van kosten fout is en/of dat de uitkeringskosten niet juist worden berekend. Ook dient de urenadministratie ter onderbouwing van de geleverde prestatie.

Bij de meeste projecten werden geen juiste en onderbouwde urenadministraties aangetroffen. Een deugdelijke vastlegging van de aan- en afwezigheid ontbrak veelal. Zodoende was niet meer vast te stellen welke deelnemer gedurende welke uren aanwezig was geweest. Lijsten waarop de deelnemers en de docenten hadden gearafeerd vormden een uitzondering. In die gevallen waar wel bewijsstukken aanwezig waren, kon de Rekenkamer de aansluiting met de eindrapportage niet altijd vaststellen. Met name de aanwezigheid tijdens praktijktaken werd niet of slecht bijgehouden.

## **2.4 Cofinanciering**

De ESF-subsidie bedraagt maximaal 45% van de subsidiabele kosten. De publiekrechtelijke instanties, waaronder de aanvrager, dienen minimaal 55% bij te dragen. Het bleek de Rekenkamer dat aanvragers en uitvoerders geen harde afspraken maakten over de hoogte van de cofinanciering. Hierdoor kan bij de einddeclaratie naar de maximale ESF-subsidie toegerekend worden.

Bij onvoldoende informatie over de cofinanciering en de financieringsstromen van projecten bestaat het risico van dubbelfinanciering. Ook kan niet worden nagegaan of de cofinanciering in de einddeclaratie juist is opgenomen of dat het een bedrag betreft dat bewust te laag is aangegeven om de maximale ESF-subsidie binnen te kunnen halen.

## **2.5 Financiële administraties**

De aanvrager van een project moet zorgen voor een afzonderlijke financiële administratie die inzicht geeft in de subsidiabele kosten en de wijze waarop de inkomsten en uitgaven aan het project worden toegerekend.

Wanneer er geen ordelijke en controleerbare financiële administratie is en/of wanneer deze niet aansluit op de eindrapportage kan niet worden nagegaan of er niet subsidiabele kosten of te hoge subsidiabele kosten worden opgevoerd. De opgevoerde kosten moeten aantoonbaar zijn op factuurniveau.

In de financiële administraties van de bezochte projecten trof de Rekenkamer veel tekortkomingen aan, met name bij het toerekenen van de kosten en de kosten voor overhead. Soms ontbrak de financiële administratie geheel of was er geen totaaloverzicht van de financiën bij complexe projecten met (onder)uitvoerders. Bewijsstukken ontbraken, of er kon geen aansluiting worden gemaakt tussen de boekhouding, de bewijsstukken en de rapportage.

## **2.6 Conclusies en parallellen andere onderzoeken**

Uit het onderzoek van de Rekenkamer bij de 34 projecten bleek dat er tekortkomingen waren in de administratie, waardoor de onderbouwing van de declaraties tekortschoot.

De opzet en de uitvoering van de verschillende deeladministraties en de wijze waarop het principe van cofinanciering werd toegepast, schoten

zodanig tekort dat er reële risico's zijn van foute einddeclaraties. De Rekenkamer tekent hierbij aan, dat de complexiteit en onoverzichtelijkheid van de ESF-projecten de controle extra moeilijk maakt.

Hoewel het grootste gedeelte van de onderzochte projectadministraties over 1997 onvoldoende was, verschilden de aard en omvang van de aangetroffen tekortkomingen per project. Bij sommige projecten betrof het bijvoorbeeld enkel fouten in de financiële administratie die hersteld hadden kunnen worden, terwijl andere projecten dermate ernstige gebreken vertoonden dat de subsidie naar het oordeel van de Rekenkamer niet had mogen worden toegekend. Als het gaat om de ernst en omvang van de geconstateerde tekortkomingen merkt de Rekenkamer op dat deze toenemen naarmate de geldende regelgeving strikter of formeler zal worden geïnterpreteerd.

Deze bevindingen lopen parallel met bevindingen uit eerder Rekenkameronderzoek bij ESF3-projecten en met bevindingen uit onderzoeken van het team IC/OA van Arbeidsvoorziening en van de Europese Commissie.

IC/OA analyseerde de tekortkomingen in het financieel beheer van ruim 400 projecten uit 1997 en maakte daarbij eveneens onderscheid naar de deelnemers- en urenadministratie, de financiële administratie en de financieringsstructuur.<sup>1</sup> Bij 58% van de gecontroleerde projecten was sprake van tekortkomingen, die in de meeste gevallen implicaties hadden voor de vaststelling van het subsidiebedrag. Zelf schatte Arbeidsvoorziening voorlopig dat f 58,4 miljoen gecorrigeerd zou moeten worden. De aangetroffen tekortkomingen betroffen vooral de financiële administratie; in mindere mate was sprake van tekortkomingen bij de berekening van het inkomen van de deelnemers en in de urenadministratie en de deelnemersadministratie. De gesignaleerde tekortkomingen komen in hoge mate overeen met de bevindingen die de Rekenkamer hierboven beschreef.

Uit de controlebezoeken van de Europese Commissie over de jaren 1994 tot en met 1997 bleek dat er bij vrijwel elk gecontroleerd project problemen waren met het onderbouwen van de kosten. Zo waren de te controleren bescheiden niet op één plaats aanwezig of de facturen ontbraken. In een aantal gevallen bestond twijfel over de juistheid van de hoogte van de facturen. In veel gevallen was de Europese Commissie van mening dat het inkomen van de deelnemers onterecht opgehoogd was. Bij een aantal projecten bestond onduidelijkheid over de hardheid van de cofinanciering. De acht projecten die de Commissie in april 1999 bezocht, zijn door Arbeidsvoorziening aan een uitgebreid nader onderzoek onderworpen. De uitkomsten hiervan bevestigden de bevindingen van de Commissie. De Rekenkamer was bij twee van deze onderzoeken aanwezig.

De Rekenkamer trof in haar eerdere onderzoek over 1996 grote kwaliteitsverschillen tussen projectadministraties aan. De tekortkomingen die zij toen aantrof waren dezelfde als die in het huidige onderzoek.

De bevindingen van de verschillende onderzoeken bevestigen dat de spreiding van de aangetroffen tekortkomingen dermate groot is dat ze bij alle projecten kunnen voor komen: het zijn risico's die algemeen geldend zijn. Ze zijn dan ook niet toe te rekenen aan bepaalde kenmerken van aanvragers, uitvoerders of projecten. Ook de projecten van Arbeidsvoorziening zelf voldeden niet.

---

<sup>1</sup> Arbeidsvoorziening, IC/OA. Foutenanalyse ESF-projecten budgetjaar 1997, 14-9-1999. Deze analyse betreft de doelstellingen 1, 2, 3 en 5b.



### 3 BESTRIJDING VAN MISBRUIK EN ONEIGENLIJK GEBRUIK

#### 3.1 Inleiding

De hoogte van de subsidie wordt volledig bepaald op basis van gegevens van belanghebbenden, wat de ESF3-regeling naar haar aard zeer gevoelig maakt voor misbruik en oneigenlijk gebruik.

De Rekenkamer heeft aan de hand van de maatregelen die van belang zijn ter voorkoming en misbruik van subsidiegelden de methodiek van aanbesteden, uitvoeren en controleren geanalyseerd.

De Rekenkamer beschouwt een beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik te bestrijden als volwaardig, wanneer het de volgende elementen bevat: regelgeving, voorlichting, controle, sancties en evaluatie.

De Rekenkamer ging na of in de *regelgeving* maatregelen waren getroffen om de risico's van M&O te beperken door een heldere definiëring van begrippen en het vermijden van moeilijk te controleren criteria.

*Voorlichting* heeft een preventieve werking bij het bestrijden en voorkomen van M&O. De Rekenkamer ging na of bij het geven van voorlichting ter voorkoming van M&O tenminste aandacht is besteed aan de aard en het doel van de regeling, doelgroep, voorwaarden, controle en sancties. Nagegaan is of de subsidieverschaffer duidelijk heeft gemaakt wat hij hieromtrent van de subsidie-ontvangers verwacht en of hij zich ervan heeft vergewist of de ontvangers dit begrepen hebben.

De Rekenkamer toetste of de *controle* bij de subsidies gericht is op het toetsen van de door de belanghebbende verstrekte gegevens.

Door een toereikend *maatregelen- en sanctiebeleid* kan adequaat worden gereageerd op geconstateerd misbruik en kan de hierdoor ontstane schade worden beperkt. De Rekenkamer toetste of er een toereikend beleid was, dat ook werd toegepast.

Tot slot kan een *evaluatie* vooraf en periodieke evaluatie tijdens de loop van een regeling leiden tot verbetering in het voorkomen en bestrijden van M&O. De Rekenkamer acht een evaluatie van regelgeving in het algemeen eens per vijf jaar een minimum. Als het gaat om een M&O-gevoelige regeling zou evenwel vaker een rapportage opgesteld moeten worden, waarin alle aspecten van M&O aan de orde komen.

#### 3.2 Regelgeving

De Europese regelgeving biedt in het algemeen een globaal raamwerk voor het vervaardigen van nationale regelgeving. De wijze waarop dit raamwerk wordt ingevuld valt onder de verantwoordelijkheid van de lidstaat. Alleen de subsidiabele kosten zijn gebaseerd op gedetailleerde voorschriften van de Europese Commissie.

Via het enig programmeringsdocument en de ESF-regeling heeft Nederland de ESF-subsidies vormgegeven. Dit leidde tot de regeling waarvan onder meer een maximum ESF-bijdrage van 45% op project-niveau, de inzet van uitkeringsgelden, de rol van de publieke organisaties zoals gemeenten en het voorkomen van voortijdig schoolverlaten de Nederlandse karakteristieken zijn.

Tijdens de projectbezoeken kwam naar voren dat de ESF-regeling voor uitvoerders op sommige punten onduidelijk was. Het kwam voor dat uitvoerders niet wisten hoe begrippen moesten worden geïnterpreteerd, maar ook dat een door de uitvoerder gehanteerde interpretatie niet overeenkwam met de interpretatie van IC/OA.

Zo was het onduidelijk of en hoe bij de berekening van uitkeringsgelden rekening gehouden moet worden met vakantiegeld, vakanties en ziektedagen, en bleken criteria als «herintredende vrouw», «migrant»<sup>1</sup>, «met werkloosheid bedreigd worden» en «de minimale duur van het project» onvoldoende duidelijk.

Ook bleken administratieve bepalingen voor verschillende uitleg vatbaar. Niet duidelijk was wat onder een *aparte* projectadministratie moet worden verstaan en welke gegevens en documenten een deelnemersadministratie moet bevatten.

Uit de regelgeving vloeien ook tegenstellingen voort die vooral te maken hebben met het al dan niet subsidiabel zijn van kosten. Als bijvoorbeeld de uitvoerder<sup>2</sup> alle activiteiten zelf uitvoert zijn sommige van de kosten die hiermee samenhangen niet subsidiabel. Als echter een derde (een deel van) de uitvoering overneemt en hiervoor een tarief in rekening brengt is het al dan niet subsidiabel zijn niet meer relevant. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verzorgen van scholing, het voeren van de administratie of het leveren van geschikte deelnemers. In de praktijk bleek het inkopen van diensten niet ongebruikelijk.

Ten slotte zijn er criteria die beleidsmatig van betekenis zijn, maar waarvan het onderscheidend karakter vanuit controle-oogpunt kan worden betwijfeld. Ze lijken daarom overbodig.

Zo moet een project *in het algemeen* bestaan uit minimaal tien deelnemers en *in het algemeen* minimaal 200 uur duren.

Een ander voorbeeld betreft een eis die specifiek is voor werklozen van 25 jaar en ouder. Deze werklozen zijn volgens de regeling personen die langer dan twaalf maanden als werkloos werkzoekend staan ingeschreven bij een arbeidsbureau; dit kunnen volgens dezelfde regeling echter ook personen zijn die korter zijn ingeschreven maar met werkloosheid worden bedreigd.

Afsluitend kan geconstateerd worden dat er onnodig complexe elementen aan de regeling zijn toegevoegd en dat een deel van de begrippen uit de Europese regelgeving op nationaal niveau onvoldoende is uitgewerkt. Daarnaast zijn er voor meer dan één uitleg vatbare begrippen op nationaal niveau toegevoegd.

### 3.3 Voorlichting

Uit het onderzoek bleek dat Arbeidsvoorziening in 1997 niet over voorlichtingsmateriaal (bijvoorbeeld brochures of handreikingen) beschikte. Wel waren er enkele circulaires met interpretaties van begrippen uit de ESF-regeling. Op landelijk niveau was er geen overzicht van aanvullende bepalingen te verkrijgen. Ook waren er geen beleidsstandpunten over vraagstukken die met de onderbouwing van de subsidies samenhangen, zoals het hanteren van normuren en tarieven. Eerst in 1998 is de handreiking projectadministratie en de checklist einddeclaraties verschenen. De meeste projecten die door de Rekenkamer werden bezocht beschikten inmiddels over deze handreiking en checklist.

Op regionaal niveau hielden de ESF-coördinatoren zich onder andere bezig met het geven van voorlichting. De voorlichting bleek zowel schriftelijk als mondeling te worden gegeven. In het eerste geval had de voorlichting vooral een structureel karakter, in het tweede geval was deze veelal incidenteel. In het algemeen was de informatievoorziening over de interpretatie van regelgeving echter gering. Dit kwam vooral doordat –

---

<sup>1</sup> Hoewel Bijlage 1 van de regeling aangeeft dat onder «migranten» worden verstaan alle personen die, niet beschikkend over de Nederlandse nationaliteit, rechtmatig op Nederlands grondgebied verblijf houden. Zie in dit verband ook: Bestrijding werkloosheid met Europese gelden, paragraaf 3.6.

<sup>2</sup> Hier wordt bedoeld die uitvoerder die in de aanvraag en de rapportages als zodanig wordt aangemerkt.

zoals hierboven al beschreven – een landelijk interpretatie-overzicht ontbrak.

Uit de projectbezoeken bleek dat de mondelijke contacten met ESF-coördinatoren vooral telefonisch verliepen. De projecten zelf werden zelden of nooit door ESF-coördinatoren bezocht.

### **3.4 Controle**

Tot het budgetjaar 1997 werd de eindrapportage voorzien van een verklaring van een externe accountant. De regionale ESF-coördinatoren deden de controles voorafgaand aan, tijdens en na afloop van de subsidieperiode. Deze controles vonden plaats op basis van de informatie die de aanvragers leverden via successievelijk het aanvraagformulier, de kwartaalrapportages en de eindrapportage.

Toen uit onderzoek in de jaren 1994–1996 was gebleken dat de verklaringen van de accountants onvoldoende zekerheid gaven dat tekortkomingen bij de projecten ook werden vastgesteld, is besloten het onderzoek door de externe accountants te vervangen door eigen onderzoek onder verantwoordelijkheid van IC/OA van Arbeidsvoorziening. Gezien het belang van deze wijziging wordt de gewijzigde controle-systematiek afzonderlijk in hoofdstuk 4 behandeld. De activiteiten van de regionale ESF-coördinatoren zijn in principe voor en na deze wijziging gelijk gebleven.

Op landelijk niveau was voor de beoordeling van de aanvragen geen beoordelingskader ontwikkeld. De regio's gingen ieder op hun eigen manier met de aanvragen om en vaak was niet duidelijk welke beoordelingscriteria werden gehanteerd. Voor zover aanvragen zichtbaar waren beoordeeld, had deze beoordeling over het algemeen een sterk beleidsmatig karakter; aandacht voor bijvoorbeeld de hoogte van kosten of het ontwikkelen van een benchmark was er nauwelijks. Ook was niet duidelijk welke gevolgen aan de beoordeling werden verbonden.

De kwartaalrapportages zijn kwantitatief van aard. De regio's voerden de data van de kwartaalrapportages in het regionale ESF-bestand in, waarna het geautomatiseerde systeem een systematisch overzicht van de volledigheid en waarschijnlijkheid van de ingevoerde gegevens en de afwijking ten opzichte van de aanvraag produceerde (een validatierapport). Een en ander is met name met het oog op de budgetbewaking ontwikkeld.

In bijna alle dossiers van de onderzochte projecten trof de Rekenkamer bij één of meer kwartalen dergelijke validatierapporten aan. Deze rapporten leidden in het algemeen niet zichtbaar tot nadere actie van de ESF-coördinator, ook al bleek uit de rapportages, dat er sprake was van opmerkelijke verschuivingen in het project ten opzichte van de aanvraag of geschatte cijfers.

De kwartaalrapportages worden niet ingezet om signalen te krijgen over de uitvoering (prestaties en kosten). Ook het volgen van de projecten door het afleggen van een bezoek tijdens de loop wordt niet gedaan.

Drie maanden na de einddatum van het project moet de aanvrager een volledige, naar kosten gespecificeerde eindrapportage indienen. Ook de eindrapportages zijn kwantitatief van aard en aanvullende bijlagen – die nader op bijvoorbeeld het project ingaan – zijn niet vereist. Zo kon dus op basis van de eindrapportage niet worden vastgesteld of het project conform de aanvraag is uitgevoerd.

De eindrapportages werden ingevoerd in de ESF-database. Op basis van de eindrapportage stelde de ESF-coördinator de regio-directeur voor om tot afrekening over te gaan.

De Rekenkamer stelt vast dat de eindrapportage niet was onderbouwd met kopieën van de (voorbeelden uit) deelnemersadministratie en de urenadministratie of andere bewijsstukken die de gemaakte kosten en opgegeven deelnemersinkomsten onderbouwen. Ook een jaarverslag of jaarrekening van de uitvoerder maakte geen deel uit van de eindrapportage en hoefde ook niet te worden bijgevoegd.

De ESF-coördinator kon daarom geen aansluiting maken tussen de gerapporteerde gegevens en de feitelijke deelnemers-, uren- en financiële administratie. Hij adviseerde zodoende over de eindafrekening zonder de juistheid en de volledigheid van de prestaties en opgevoerde kosten vast te kunnen stellen. Slechts in één regio bezocht de coördinator daartoe alle projecten.

### 3.5 Sanctiebeleid

Sancties in de zin van een boete of uitsluitingen kent de ESF-regeling niet. Het risico voor de aanvrager voor het niet naleven van de subsidievoorwaarden – bijvoorbeeld het verstrekken van onjuiste informatie in de kwartaalrapportages – is met andere woorden nooit groter dan het bedrag van de toegezegde subsidie.

Uiteraard kan Arbeidsvoorziening indien er een vermoeden bestaat dat niet alleen de subsidieverplichtingen niet of niet juist zijn nageleefd, maar ook dat er fraude is gepleegd het Openbaar Ministerie vragen een onderzoek te verrichten.

De afwerking van de projecten die IC/OA in 1997 heeft gecontroleerd blijkt zo veel tijd in beslag te nemen dat de rapportages van 270 van de 494 gecontroleerde projecten nog niet zijn afgewikkeld<sup>1</sup>. Van deze 270 projecten is dan ook nog niet vast te stellen of geconstateerde tekortkomingen tot maatregelen zullen leiden en zo ja wat de omvang hiervan is. Ook voor de wel afgewerkte projecten is niet duidelijk welke bedragen uiteindelijk zijn gecorrigeerd.

In de praktijk zal overigens niet direct tot terugvordering of tot aanpassing van het subsidiebedrag over worden gegaan. Ten eerste waren voorschotten over 1997 in veel gevallen nog niet volledig uitbetaald. Ten tweede is het beleid van Arbeidsvoorziening om als het ESF minder dan 45% bijdraagt de correcties ten laste worden gebracht van het ESF totdat de ESF-subsidie het toegestane percentage van 45% heeft bereikt. Eerst dan zal de correctie op de cofinanciers worden verhaald. De Europese Commissie is accoord met deze werkwijze.

### 3.6 Evaluatie

De Rekenkamer stelde vast dat Arbeidsvoorziening bij de totstandkoming van de Nederlandse ESF3-regelgeving niet systematisch aandacht heeft geschonken aan het voorkomen en bestrijden van M&O. Van Arbeidsvoorziening is vernomen dat de regeling bewust ruim is gehouden. Als de regeling door nadere definities gedicht zou zijn, zou de regeling minder op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen tijdens de planperiode in hebben kunnen spelen. Arbeidsvoorziening dacht bovendien M&O te voorkomen omdat nadrukkelijk alleen *publieke* organisaties ESF-subsidie aan konden vragen.

---

<sup>1</sup> Bron: brief van Arbeidsvoorziening aan het Ministerie van SZW d.d. 1 oktober 1999: eind-declaratie 1997 (4 oktober 1999 doorgezonden naar de Europese Commissie).

De minister is verantwoordelijk voor de uitvoering van ESF in Nederland. In de praktijk bleek de Rekenkamer dat ook de aandacht van het ministerie voor de M&O-gevoeligheid van de regeling ontbrak. Er is van te voren geen M&O-toets uitgevoerd bij de totstandkoming van de regeling. Het ministerie beperkte de M&O-toets tot uitgaven die de begroting van het ministerie belastten.

Evaluaties die vanuit M&O-optiek van belang zijn werden eerst in 1998 uitgevoerd. Het ging om onderzoeken van twee organisatie-adviesbureaus. Beide onderzoeken waren niet vanuit een specifieke invalshoek van M&O-beleid geschreven, maar hadden een andere, ruimere invalshoek. In de volgende hoofdstukken komen deze rapportages aan de orde.

Daarnaast verschenen evaluatierapporten van een extern onderzoeksinstituut. Deze hadden met name betrekking op doelbereiking. De laatste rapporten zijn uitgebracht in februari 1998 (interimevaluatie ESF-doelstelling 3, 1996) en augustus 1999 (tweede monitoring en interim-evaluatie van het ESF-programma voor doelstelling 3).

### **3.7 Conclusies**

De verstrekking van de ESF3-subsidie is afhankelijk van gegevens van derden-belanghebbenden en dit maakt de regeling zeer gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik te bestrijden bleek echter nogal wat lacunes te vertonen. De ESF3-regeling schept vaak niet voldoende duidelijkheid over de juiste interpretatie van de gebruikte begrippen.

Arbeidsvoorziening beschikte echter niet over een overzicht van aanvullende bepalingen en interpretaties dat bruikbaar was om onder de projecten te verspreiden. Hoewel ook de Europese verordeningen waarop de Nederlandse regelgeving is gebaseerd niet altijd even duidelijk zijn, is evenmin getracht bij de (controleurs van de) Europese Commissie tekst en uitleg over de lastig hanteerbare begrippen uit de verordeningen te verkrijgen.

De voorlichting over de ESF-regeling bevatte onvoldoende informatie over de wijze waarop de projecten geacht werden hun financieel beheer geregeld te hebben. De voorlichting op regionaal niveau kon niet in deze leemte voorzien; bovendien had de communicatie tussen projecten en regionale ESF-coördinatoren veelal een inhoudelijke invalshoek. Het financieel beheer kreeg veel minder aandacht.

Bij de controles op de aanvraag, de kwartaalrapportages en de eindrapportage kregen risico's van financieel-beheersmatige aard weinig aandacht. De beoordelingen waren vooral beleidsmatig gericht. Bij de rapportages werden geen bewijsstukken gevraagd waaruit de juistheid van de gegevens blijkt. Ook wanneer de stukken daartoe aanleiding gaven, werd weinig actie ondernomen, zoals het afwijzen van een aanvraag of het nadrukkelijker monitoren van een project.

De sanctiemogelijkheden zijn beperkt tot het geheel of gedeeltelijk intrekken van de subsidie. De mogelijkheden, die er zijn worden dan nog maar beperkt gebruikt. In de beschikbare evaluatierapporten is de invalshoek een andere of veel ruimere dan het M&O-beleid.

De Rekenkamer concludeert dat er in feite geen sprake is van een samenhangend M&O-beleid. Het bestrijden en voorkomen van M&O heeft bij de totstandkoming van de Nederlandse invulling van de ESF3-regeling weinig aandacht gehad, noch van Arbeidsvoorziening, noch van het ministerie. Integendeel, de regeling is bewust ruim gehouden, om beter

op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen tijdens de planperiode in te kunnen spelen, zonder dat daarbij aandacht is besteed aan de complicaties voor M&O.

## **4 VERBETERINGEN CONTROLE**

### **4.1 Inleiding**

In het vorige hoofdstuk is controle genoemd als een van de maatregelen, die M&O kunnen beperken. Met ingang van 1997 is in die controle een belangrijke wijziging aangebracht: in plaats van externe accountants controleert het team IC/OA van Arbeidsvoorziening de projecten. De Rekenkamer heeft onderzocht of de nieuwe controle-aanpak in opzet en uitvoering de risico's in het financieel beheer kan afdekken. Daarnaast is nagegaan of de gewijzigde controle-aanpak effecten heeft gehad op de uitvoering van de projecten.

### **4.2 Controle-aanpak 1997**

#### *4.2.1 Opzet*

De nieuwe controle-aanpak voorziet in drie verschillende controles door IC/OA, namelijk een preventieve, een interim- en een eindcontrole. Bij de eerste gaat het om inzicht in de projectadministratie en -organisatie, bij de tweede om een follow-up van de knelpunten die bij eventuele preventieve controles werden aangetroffen. In andere gevallen speelt de preventieve controle een rol bij de voorbereiding van het einddeklaratietraject. Einddeclaraties met een ESF-subsidie boven de f 250 000 zullen integraal worden gecontroleerd, einddeclaraties met een subsidie onder de f 250 000 steekproefsgewijs. Volgens Arbeidsvoorziening vormt de eerste groep circa 80% van de totale ESF3-subsidieomvang. De preventieve en interimcontroles vinden steekproefsgewijs plaats, waarbij wordt gestreefd naar een uitbreiding van preventieve activiteiten. De controles worden verricht op basis van administratieve bescheiden.

Het ministerie verzocht een organisatie-adviesbureau het plan van aanpak met de nieuwe controleaanpak te evalueren. Het bureau rapporteerde in maart 1998 en stelde vast dat de ingezette verbetermaatregelen een belangrijke stap in de goede richting waren. Wel werd vastgesteld dat meer prioriteit was gegeven aan verbetermaatregelen, die gericht zijn op het herstel van fouten dan aan verbetermaatregelen gericht op het voorkomen daarvan. Het bureau stelde ook vast dat nog niet aan alle organisatorische en personele voorwaarden was voldaan om tot uitvoering van het plan van aanpak te komen. Verder concludeerde zij onder meer:

- dat de gekozen aanpak tot omvangrijke herstelacties, controle-arbeid en inspanningen van de ESF-coördinator zouden kunnen leiden;
- dat het product van de controle nog onduidelijk was (komt er een stellige uitspraak over de rechtmatigheid en betrouwbaarheid van voor de doelstelling bestede gelden in de jaarrapportage?);
- dat een richtlijn ontbrak over het omgaan met onzekerheden en de confrontatie van fouten met de tolerantie.

Het ministerie en Arbeidsvoorziening hebben deze evaluatie besproken. Aan de aanbevelingen en conclusies is geen concreet gevolg gegeven.

#### *4.2.2 Uitvoering*

In maart 1998 heeft IC/OA een controleplan voor de ESF-controles op de einddeclaraties 1997 opgesteld. Hierin is uitwerking gegeven aan de dynamische aanpak (preventieve en interimcontrole en controle op



einddeclaratie) en de risicoanalyse. De hogere risicoprofielen bestonden uit projecten geheel gefinancierd met de inkomens van deelnemers, projecten met een lage uitstroom of «geslaagden» en projecten waarbij tijdens eerdere controles onvolkomenheden waren geconstateerd. Controle-objecten waren de deelnemersadministratie, de uren administratie en de financiële administratie.

In de periode september 1997–december 1997 zijn preventieve en interimcontrolebezoeken afgelegd. Medio 1998 is gestart met de controle op de einddeclaraties over 1997. Deze controles zijn nog niet volledig afgerond. Naast de controle van vrijwel alle einddeclaraties met een subsidiebedrag boven de f 250 000 (circa 300), is een aantal projecten gecontroleerd waarbij op basis van de interimcontrole 1997 aanleiding was tot nader onderzoek of die specifiek waren opgegeven door de ESF-coördinatoren (samen circa 200).

De Rekenkamer beoordeelde de controles van IC/OA over 1997. Daartoe vergeleek zij onder meer de werkprogramma's, de controlerapporten en de foutenanalyse van IC/OA met elkaar.

De Rekenkamer meent dat de controles door IC/OA op zich van voldoende kwaliteit zijn. Wel constateerde zij verschillen in de beoordeling tussen projecten, die waarschijnlijk te wijten zijn aan het feit dat in het handboek 1999 van IC/OA een instructie, die aangeeft hoe normen geïnterpreteerd moeten worden, ontbreekt. Bovendien was er in veel gevallen een discrepantie tussen de bevindingen in de werkprogramma's en die in de rapportages.

Op basis van de foutenrecapitulatie en een risicoanalyse van de stand van zaken op 14 september 1999 heeft IC/OA een schatting gemaakt dat 22%, te weten f 58,4 miljoen van het in 1997 gecontroleerde bedrag gecorrigeerd moet worden. De exacte stand van zaken en de invloed op het ESF-subsidiebedrag is nog niet te geven. Lang niet alle rapportages zijn nog definitief, omdat het hoor- en wederhoor met de projectaanvragers nog niet in alle gevallen is afgerond.

De Rekenkamer merkte op dat de rapportages over de afzonderlijke projecten over het algemeen geen schatting bevatten van het bedrag dat als onrechtmatig dan wel onzeker werd aangemerkt. In een later stadium heeft IC/OA alsnog een schatting gemaakt. De Rekenkamer kon bij een aantal van de door haar bezochte projecten niet herleiden hoe IC/OA tot deze kwantificering van de onregelmatigheden was gekomen.

De Rekenkamer wees er verder op dat het beoogde dynamische karakter van de nieuwe controle-aanpak nog niet goed uit de verf komt. De problemen die het organisatie-adviesbureau in maart 1998 al in de opzet signaleerde, deden zich in de praktijk voor.

Niettemin constateerde de Rekenkamer dat de controles van IC/OA reeds – in de loop van 1999 – een preventieve werking hebben gehad. De uitvoerders en aanvragers zijn zich meer bewust geworden van de verplichtingen die horen bij het verkrijgen van een ESF-subsidie. Er zijn richtlijnen gekomen voor het inrichten van een projectadministratie.

#### **4.3 Controle-aanpak 1998 en 1999**

Maart 1999 heeft Arbeidsvoorziening plannen gemaakt voor de opzet van de controle over de budgetjaren 1998 en 1999. Daarin wordt meer nadruk gelegd op een uniforme handelwijze bij het beoordelen en beschikken van aanvragen en op een voortgangsbewaking gericht op het tijdig signaleren



van knelpunten en op bijsturing. Door alle publiciteit medio 1999 zijn de plannen echter nauwelijks uitgevoerd.

Inmiddels zijn circa 300 einddeclaraties over 1998 gecontroleerd. Deze projecten zijn geselecteerd op basis van resultaten van controles van 1997, interimcontroles en aanwijzingen van de ESF-coördinatoren. In november 1999 waren van deze bezoeken nog slechts beperkt rapportages uitgegaan naar de ESF-coördinatoren. IC/OA heeft ook de Rekenkamer nog geen gedetailleerd inzicht kunnen geven in de bevindingen; de algemene indruk van IC/OA is echter dat de situatie bij de projecten ten opzichte van 1997 vergelijkbaar is.

Op basis van de bevindingen is besloten dat onder verantwoordelijkheid van de centrale eenheid ESF-Nederland bij 1000 van de 1800 (dit aantal betreft alle ESF-doelstellingen) in 1998 uitgevoerde projecten een bezoek wordt gebracht. Bij deze bezoeken wordt door middel van een quick scan nagegaan welke omissies er in de administratie zijn en of en hoe deze nog hersteld kunnen worden. De bezoeken zijn in oktober 1999 gestart. Resultaten zijn nog niet bekend.

Projecten met een gering financieel belang (circa 500 projecten met een subsidie kleiner dan f 50 000) zijn op basis van een kosten-batenafweging niet in de controles betrokken.

#### **4.4 Conclusies**

De Rekenkamer concludeert dat de verbetering van de controle van de ESF3-projecten traag is verlopen. Het plan van aanpak voor een andere controlesystematiek dateert van 1997. In november 1999 waren de controles over 1997 op basis van de nieuwe controlesystematiek nog steeds niet afgerond.

De Rekenkamer is van oordeel dat Arbeidsvoorziening met het werkprogramma voor de controle van de einddeclaraties in 1997 in opzet veel risico's in het financieel beheer van de projecten had kunnen afdekken, als andere M&O-maatregelen – zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, regelgeving, voorlichting en dergelijke – voldoende zouden zijn benut. Het controleplan en de werkprogramma's bieden de mogelijkheid op projectniveau tot een oordeel te komen over de rechtmatigheid van de subsidiëring. De Rekenkamer stelde echter vast dat de nadruk is komen te liggen bij de controle van de einddeclaraties en dat er nog weinig sprake is van dynamisering van de controle.

Door de late start en afwerking van de controles van 1997, hebben de rapportages over deze controles nog nauwelijks effect op de ordelijkheid en de controleerbaarheid van het financieel beheer bij de projecten in 1998 en 1999.

## 5 AANSTURING DOOR ARBEIDSVOORZIENING

### 5.1 Inleiding

De Rekenkamer is van mening dat voor het uitvoeren van een effectief M&O-beleid er een organisatie moet zijn, die zodanig functioneert dat er sturing gegeven kan worden aan het ontwikkelen en uitvoeren van een M&O-beleid. Bij Arbeidsvoorziening waar sprake is van een decentrale organisatie zijn dan twee normen van belang:

- het centrale niveau moet de regio's voldoende aansturen;
- er moet sprake zijn van een goede bestuurlijke informatievoorziening.

### 5.2 Relatie centraal – decentraal

#### 5.2.1 Beschrijving verantwoordelijkheden

Het Centraal Bestuur van Arbeidsvoorziening – ondersteund door de Algemene Directie – is eindverantwoordelijk voor de organisatie, de verdeling van de ESF-middelen over de regio's, het beheer van de administratieve systemen en de rapportage aan de minister van SZW.

Binnen Arbeidsvoorziening was op centraal niveau het bureau ESF-Nederland betrokken bij het ESF-beleid, aanvankelijk gepositioneerd onder de afdeling Financiën, later als subafdeling van de afdeling Control. Zij moest op landelijk niveau coördinerende taken vervullen (voorlichting, financiën en automatisering). Onder de afdeling Control ressorteert ook het team IC/OA.

De regionale besturen (en directies) waren verantwoordelijk voor het regionale beleid en beheer. In deze besturen zijn werkgevers en werknemers en de gemeentelijke en provinciale overheid vertegenwoordigd. De feitelijke uitvoering was in handen van de regionale ESF-coördinatoren die onder meer de subsidieaanvragen beoordeelden, voorschotten verstrekten, einddeclaraties beoordeelden en de regionale directies hierover adviseerden.

#### 5.2.2 Resultaten twee organisatie-onderzoeken

De Rekenkamer ging na of er bij Arbeidsvoorziening sprake is van een goede aansturing van de regio's. Hierbij is gebruik gemaakt van twee in 1998 uitgebrachte onderzoeken naar de organisatie van respectievelijk de controle en de uitvoering van ESF.

Het eerste onderzoek was op initiatief van het Ministerie van SZW en gebaseerd op de implementatie van het plan van aanpak voor de controle van het budgetjaar 1997; het tweede onderzoek was gericht op de uitvoering van ESF door Arbeidsvoorziening in den brede en werd uitgevoerd op verzoek van Arbeidsvoorziening.

De resultaten van deze onderzoeken hadden met name betrekking op de relatie en communicatie tussen het landelijke en regionale niveau, maar ook binnen de regio's zelf. Enkele belangrijke conclusies uit deze onderzoeken waren:

- De relatie tussen het landelijke en het regionale niveau was niet optimaal. Zo was de controlesystematiek van IC/OA onvoldoende in overleg met de regio's tot stand gekomen. Het draagvlak voor deze nieuwe aanpak was onder de regio's aanvankelijk dan ook niet groot.

- Naar de mening van de regio's ontbrak het aan een heldere landelijke visie, landelijke richtlijnen en duidelijke landelijke aanspreekpunten.
- Op regionaal niveau was de scheiding tussen beleid en uitvoering nogal eens onduidelijk. De financiële kennis en vaardigheid van de regionale ESF-coördinator en -medewerkers was over het algemeen beperkt: de verificatie van de rapportages zou hierdoor te wensen overlaten. Door de grote administratieve belasting die de behandeling van de ESF-projecten volgens de regio's met zich meebracht bleef er te weinig tijd de projecten te bezoeken.
- De verschillen tussen de regio's bleken groot. De omvang en organisatorische positioneringen verschilden, hetgeen kon leiden tot belangen-tegenstellingen tussen de ESF-coördinator en de regionaal directeur.
- De regelgeving werd zowel op landelijk als regionaal niveau als erg ingewikkeld ervaren en de interpretatieruimte als te groot.

Uit de bovengenoemde knelpunten komt de vraag naar voren in hoeverre de uitvoering van ESF door Arbeidsvoorziening als een onderwerp van belang werd gezien. Volgens het organisatie-adviesbureau rekende Arbeidsvoorziening de uitvoering van ESF oorspronkelijk niet tot haar kerntaken en hechtte daardoor relatief weinig belang aan de uitvoering. Het bureau waarschuwde daarom ook voor te hoge verwachtingen van de nieuwe controleaanpak; een andere controle-opzet is «slechts één element uit een aantal te nemen verbetermaatregelen (...) Versterking van de toezichtfunctie op regionaal niveau en een strakkere aansturing op centraal niveau zijn naar verwachting echter effectievere maatregelen om tot verbetering van de kwaliteit van het uitvoeringsproces te komen.» Ook in het tweede onderzoek werd een ander, meer centralistisch besturingsmodel aanbevolen.

### 5.2.3 Toekomst

De Rekenkamer onderzocht tevens of er inmiddels lering is getrokken uit de conclusies van de adviesbureaus.

Sinds begin 1999 streeft Arbeidsvoorziening er naar om ESF een prominenter en duidelijker plaats in de organisatie te geven. Er is per december 1999 een ESF-directeur aangesteld, die rechtstreeks onder de Algemene Directie gaat functioneren. Tevens wordt er gewerkt aan een nieuwe uitvoeringsorganisatie, die op regionaal niveau zal bestaan uit zes zogenoemde serviceclusterpunten. De serviceclusterpunten – die onder meer uit financieel deskundigen zullen moeten bestaan – zullen direct vanuit een centrale eenheid ESF-Nederland worden aangestuurd. Verder zal de beschikkingsbevoegdheid van de regionale directies worden overgeheveld naar de Algemene Directie van Arbeidsvoorziening. Voor de uitvoering van ESF heeft Arbeidsvoorziening inmiddels een Beheerskader opgesteld. Verder werd aan een extern bureau gevraagd een nieuwe administratieve organisatie te beschrijven met de bedoeling deze voor het eind van dit jaar in te voeren. De conceptbeschrijvingen zullen echter niet voor het jaar 2000 gereed zijn.

## 5.3 Bestuurlijke informatievoorziening

De Rekenkamer is ook nagegaan of de bestuurlijke informatievoorziening toereikend was.

Arbeidsvoorziening beschikt over een database met gegevens over alle ESF-projecten die zijn aangevraagd sinds het begin van de huidige

regeling. De database is ontworpen in opdracht van de Europese Commissie, die ook het eigendomsrecht heeft. De database is gevuld met gegevens over de aanvrager en uitvoerder (NAW) en met de cijfermatige gegevens uit de aanvraag, kwartaalrapportages, eindrapportage en einddeclaratie.

De database heeft een decentrale opzet en wordt regionaal gevuld. Landelijk Arbeidsvoorziening kan de regionale bestanden benaderen en gegevens opvragen ten behoeve van landelijke rapportages. De mogelijkheid om een landelijke database te vullen met alle actuele gegevens van de projecten is niet benut. Specifieke verzoeken om informatie zijn daardoor alleen uit te voeren door de afzonderlijke regionale databases te raadplegen. Ook IC/OA heeft geen rechtstreekse toegang tot de regionale database. Evenmin is er voor de controle een ander geautomatiseerd informatiesysteem.

De juistheid en de uniformiteit van de gegevens in de database worden niet afdoende gecontroleerd, terwijl bekend is dat naam en adresgegevens vaak onvolledig worden ingevoerd. Het gebrek aan uniformiteit heeft tot gevolg dat het niet mogelijk is om automatisch totaaloverzichten per aanvrager, uitvoerder en begunstigde te maken. Dit beperkt de mogelijkheden voor risicoanalyses ten behoeve van controlewerkzaamheden.

De database voorziet niet in een overzicht van alle mutaties. Daar er continu sprake is van mutaties en deze ook betrekking hebben op voorgaande jaren is elke rapportage op basis van de database een momentopname. Een gevolg daarvan is dat dergelijke rapportages zelden op elkaar aansluiten. Dit is bij de rapportages naar het Ministerie van SZW dan ook het geval. Plannen voor een eigen informatiesysteem zijn er niet.

#### **5.4 Conclusies**

De Rekenkamer concludeert dat de wijze waarop Arbeidsvoorziening de uitvoering van ESF3 organisatorisch had vormgegeven tekortkomingen vertoonde. De aansturing vanuit landelijk niveau liet te wensen over en de communicatie tussen en binnen de verschillende niveaus was gebrekkig. Het geautomatiseerde systeem dat de bestuurlijke informatievoorziening binnen Arbeidsvoorziening moet verzorgen is onvoldoende. Inmiddels streeft Arbeidsvoorziening er naar om ESF een prominenter en duidelijker plaats in de organisatie te geven. De effecten van dit streven zijn nu nog niet in te schatten.

Er is ook geen zicht op verbetering van de informatievoorziening.

De Rekenkamer concludeert ook dat deze organisatorische aspecten hebben bijgedragen aan de tekortkomingen die in de periode 1994 tot op heden geconstateerd worden bij de ESF-uitvoering.

## 6 TOEZICHT MINISTERIE VAN SZW

### 6.1 Inleiding

De minister is verantwoordelijk voor een rechtmatige en doelmatige uitvoering van ESF. De Rekenkamer deed daarom onderzoek naar het toezicht van de minister. Het ministerie heeft daarbij te doen met twee partijen, enerzijds Arbeidsvoorziening, die de uitvoering van ESF daadwerkelijk doet, anderzijds de Europese Commissie, aan wie het ministerie ook verantwoording moet afleggen.

Ten aanzien van de relatie met Arbeidsvoorziening is het van belang dat er sprake is van een sluitende toezichtsketen. Er moet een toezichtsbeleid zijn geformuleerd. Er dient informatie verzameld en beoordeeld te worden. En de minister moet de mogelijkheid hebben om te interveniëren.

In de relatie met de Europese Commissie is van belang dat tijdig en juist aan hen verantwoording wordt afgelegd, onder meer in reactie op de controles van de Europese Commissie. Een bijzondere plaats is ook ingeruimd voor het melden van onregelmatigheden. Al eerder heeft ook het Ministerie van Financiën hier onderzoek naar verricht.

### 6.2 Relatie met Arbeidsvoorziening

#### *Toezichtsbeleid*

Binnen het Ministerie van SZW voert de directie Toezicht in samenwerking met de departementale accountantsdienst het tweedelijns toezicht op Arbeidsvoorziening uit. De directie Toezicht maakt jaarlijks een jaarplan. Dit plan heeft een vrij hoog abstractieniveau. In 1998 is in het jaarplan niet expliciet aandacht besteed aan het toezicht op ESF. Maar 1999 is een jaarplan opgesteld voor het toezicht op Arbeidsvoorziening. Dit plan is niet toegesneden op ESF. Het specifiek toezichtsplan ESF is van eind 1996. Na 1997 is het plan niet meer bijgesteld. Uitgangspunt was de eigen verantwoordelijkheid van Arbeidsvoorziening (zelfsturing).

Het toezicht vanuit het ministerie richt zich op de wijze waarop Arbeidsvoorziening haar toezicht inricht en uitvoert. Er wordt gebruik gemaakt van de uitkomsten van de door Arbeidsvoorziening uitgevoerde controles en van de door Arbeidsvoorziening opgestelde verantwoordingsrapportages (het zogenoemde single audit en single information principe). Het ministerie stuurt indien noodzakelijk de uitvoering bij. Dit zal in de praktijk met het oog op de bestuurlijke verhoudingen alleen in laatste instantie plaatsvinden.

Belangrijke voorwaarde voor deze werkwijze is een goede verantwoordingsstructuur vanuit Arbeidsvoorziening. De verantwoordingsinformatie moet juist en volledig zijn. In de bestuursovereenkomst van 1996 hebben het Ministerie van SZW en Arbeidsvoorziening hierover onder meer de volgende bepalingen opgenomen:

- het door Arbeidsvoorziening op te stellen toezichtsplan behoeft de goedkeuring van de minister;
- er komt een afzonderlijke ESF-begroting binnen de landelijke begroting van Arbeidsvoorziening;
- de minister stelt nadere regels voor rapportages die Arbeidsvoorziening over het uitgeoefende toezicht en over de voortgang van de uitvoering van het ESF op moet stellen.

### *Informatieverzameling*

De nadruk van het toezicht door het Ministerie van SZW heeft de afgelopen jaren gelegen bij het beoordelen van het systeem van toezicht op basis van de van Arbeidsvoorziening ontvangen toezichtsinformatie. Deze informatie bestond met name uit:

- het jaarlijkse plan van toezicht (Arbeidsvoorziening heeft na 1997 nooit meer een ander jaarplan gemaakt);
- de kwartaalrapportage over het uitgeoefende toezicht, de stand van zaken van de uitvoering en eventuele meldingen van fraude en onregelmatigheden;
- de begroting van Arbeidsvoorziening, omdat er nog steeds geen afzonderlijke begroting voor de ESF-gelden was;
- het jaarverslag van Arbeidsvoorziening, waarin ook aandacht wordt besteed aan de ESF;
- de accountantsverklaring bij de jaarrekening, die tevens een oordeel inhoudt omtrent de rechtmatige besteding van ESF-gelden;
- het reviewverslag van de accountantsdienst van het ministerie naar aanleiding van de review op de accountant van Arbeidsvoorziening.

De kwartaalrapportages over het uitgevoerde toezicht aan het Ministerie van SZW zijn door Arbeidsvoorziening met vertraging aangeleverd. Totaal zijn er drie ontvangen: de eerste in mei 1998 over de periode juli 1997 – maart 1998, de tweede in november 1998 over de periode april 1998 – september 1998 en de laatste in maart 1999 over de periode oktober – december 1998. Over de werkzaamheden die in de eerste drie kwartalen van 1999 zijn verricht is nog niet gerapporteerd.

Het ministerie heeft een organisatie-adviesbureau opdracht gegeven het plan van aanpak van Arbeidsvoorziening te evalueren. Op basis van deze evaluatie zou de minister, zoals begin 1998 toegezegd aan de Rekenkamer, bezien in hoeverre nog nadere acties gewenst waren ter verbetering van de uitvoering van het ESF. De conclusies van de in maart 1998 uitgebrachte evaluatie staan beschreven in de vorige hoofdstukken. De aanbevelingen en conclusies zijn met Arbeidsvoorziening besproken.

### *Beoordeling*

De directie Toezicht toetste de van Arbeidsvoorziening ontvangen informatie aan normen op basis van wet- en regelgeving. Eigen onderzoek bij projectuitvoerders of Arbeidsvoorziening vond niet plaats. De kwaliteit van de informatie werd niet getoetst. Het bleek de Rekenkamer dat de informatie die Arbeidsvoorziening aan het ministerie verstrekke – onder meer door de gebrekkige managementinformatie binnen Arbeidsvoorziening – niet altijd consistent was en soms meer suggereerde dan in werkelijkheid had plaatsgevonden.

De toezichtsactiviteiten leidden niet tot het formuleren en geven van een oordeel over de rechtmatige besteding van ESF-gelden.

De accountantsdienst van het ministerie houdt bij Arbeidsvoorziening een review op de werkzaamheden die de accountant van Arbeidsvoorziening heeft verricht om te komen tot een verklaring bij de jaarrekening van Arbeidsvoorziening. De accountantsverklaring bij de jaarrekening van Arbeidsvoorziening van 1997 gaf aan dat de in het financieel jaarverslag 1997 verwerkte verplichtingen en betalingen uit hoofde van Arbeidsvoorzienings- en ESF-maatregelen voldoen aan de in de betreffende regelgeving gestelde voorwaarden. De accountantsdienst van het ministerie concludeerde dat de opzet en uitvoering van de controle door de extern accountant toereikend zijn.

Daarnaast is in 1999 door de accountantsdienst een onderzoek ingesteld naar de controle door IC/OA over het budgetjaar 1997. De accountantsdienst constateerde toen dat Arbeidsvoorziening weliswaar veel werk heeft verzet, maar dat het controle- en beheerssysteem niet voldoende was om de rechtmatigheid te waarborgen (deze uitgaven zullen overigens pas in 1998 en 1999 in de jaarrekening worden verantwoord). Evenmin kan Arbeidsvoorziening een uitspraak doen over de betrouwbaarheid van de ESF-uitvoering 1997. Deze conclusie is volgens de accountantsdienst met name gebaseerd op het niet realiseren van een aantal kernpunten uit de controle-aanpak van Arbeidsvoorziening, zoals de steekproef op de kleine projecten en een groot deel van de preventieve controles. De accountantsdienst beoordeelde de uitvoering van de controle door IC/OA als goed. Het werkprogramma voor de controles van projecten boven de f 250 000 vond de accountantsdienst toereikend.

#### *Interventie*

Tot medio 1999 heeft het toezicht op uitvoering van de ESF door Arbeidsvoorziening niet geleid tot (voorstellen tot) interventies aan de minister richting Arbeidsvoorziening. Het bestuurlijk overleg dat met Arbeidsvoorziening is gevoerd had niet betrekking op ESF.

### **6.3 Relatie met Europese Commissie**

Een protocol van februari 1996 regelt de samenwerking tussen de accountantsdienst en de Europese Commissie bij de controle op de besteding van Europese structuurfondsgelden. Over de concrete aard en omvang van de door de accountantsdienst te verrichten activiteiten is daarin niets geregeld. Als uitvloeisel van deze overeenkomst neemt de accountantsdienst deel aan controles van de Europese Commissie.

Op 3 juli 1998<sup>1</sup> heeft het ministerie aan de Commissie rapport uitgebracht over de opzet en werking van het systeem van beheer en controle. De accountantsdienst concludeert dat in opzet ultimo 1997 wordt voldaan aan de Europese verordening 2064/97, er wordt meer dan 5% van de uitgaven gecontroleerd. De uitvoering behoeft op onderdelen nog verbetering. Over ESF3 vermeldt de accountantsdienst onder meer dat de kwaliteit van de kwartaalrapportages veelal onvoldoende was en dat de projecten nog tekortkomingen vertoonden.

Het ministerie stelt zich op het standpunt dat door de controle van IC/OA voldaan is aan het 5%-criterium uit de Europese verordening. Arbeidsvoorziening heeft immers over 1997 bijna 80% van de uitgaven gecontroleerd. Volgens het ministerie heeft de Europese Commissie ook nooit aangegeven dat de interpretatie van het ministerie niet wordt onderschreven. De Rekenkamer is echter van mening dat deze verordening ook als volgt geïnterpreteerd kan worden: de controle door Arbeidsvoorziening maakt na de wijziging van de controlesystematiek in 1997 door het laten vervallen van verklaringen van externe accountants onderdeel uit van het hiervoor genoemde beheers- en controlesysteem. Arbeidsvoorziening heeft daarbij deels een dubbelrol als aanvrager/uitvoerder en controleur. Het ministerie zou door middel van een review met zonodig een deelwaarneming van 5% van de subsidiabele kosten na moeten gaan of het systeem in zijn totaal (dus inclusief afhandeling en sancties) effectief is. Het ministerie moet zich een goed beeld vormen van de uitvoering van ESF.

---

<sup>1</sup> AD/98/492, samenvattend rapport naar aanleiding van de controle van de uitgaven 1997 ten laste van het Europees Sociaal Fonds.



Op 29 september 1999 heeft het ministerie verslag aan de Commissie uitgebracht over 1998<sup>1</sup>. In deze rapportage is echter geen aandacht besteed aan ESF3, verwezen is naar de rapportages die hierover zijn verzonden aan de Tweede Kamer op 25 juni 1999 en 29 september 1999 en die ook aan de Commissie ter beschikking zijn gesteld.

De procescoördinator ESF verstrekt jaarlijks namens de minister van SZW «juistheidsverklaringen» aan de Europese Commissie over de besteding van de ESF-middelen.

De handtekening onder de juistheidsverklaring wordt beschouwd als een min of meer formele handeling in het kader van de totale toezichts- en controlesystematiek. De handtekening betekent voor het ministerie niet dat hiermee wordt ingestemd met de juistheid.

Naar aanleiding van vragen van het Ministerie van Financiën aan de Europese Commissie over de melding van onregelmatigheden heeft een gesprek plaatsgevonden tussen medewerkers van het Ministerie van Financiën en de Europese Commissie over de uitleg van de Europese verordeningen. De Europese Commissie heeft september 1999 nogmaals aangedrongen op het melden van geconstateerde onregelmatigheden met betrekking tot alle betalingen, ook die met een voorschotkarakter. Het Ministerie van SZW en Arbeidsvoorziening hadden zich steeds op het standpunt gesteld dat alleen na definitieve afrekening van een project blijken onregelmatigheden behoeven te worden gemeld omdat voor die tijd alle onregelmatigheden nog zonder financiële gevolgen voor de begrotingen van de Gemeenschappen konden worden gecorrigeerd. Tot en met oktober 1999 waren er dan ook geen onregelmatigheden gemeld.

#### **6.4 Conclusies**

De Rekenkamer is van mening dat het toezicht van het ministerie op de besteding van de ESF-gelden globaal en afwachtend is geweest. Het ministerie heeft kennisgenomen van de plannen en de (summiere) verantwoordingsinformatie van Arbeidsvoorziening. Ook is het plan van aanpak voor de controles van 1997 goedgekeurd, maar daarna is er geen verdere actie ondernomen. De review van de accountantsdienst in juni 1999 over de controle-aanpak van 1997 is naar de mening van de Rekenkamer teveel gericht geweest op opzet en systeem. Mede door het tijdstip van de uitgevoerde review zijn de tekortkomingen in de werkwijze en afwerking van controles nog onvoldoende onderkend. Er is tot medio 1999 een weinig actieve houding geweest om tijdig van Arbeidsvoorziening een nieuw toezichtsplan of kwartaalrapportages te ontvangen.

Tot medio 1999 is geen eigen actie ondernomen naar aanleiding van rapporten van de Europese Commissie of anderen. Door een verschil in interpretatie van de regelgeving hebben tot november 1999 geen meldingen van onregelmatigheden aan de Europese Commissie plaatsgevonden.

---

<sup>1</sup> AD/99/57581.



**CONTROLE EN TOEZICHT OP ESF-SUBSIDIES**

**Deel 3: ESF4, ADAPT en EMPLOYMENT**



### Inhoud deel 3

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>54</b>
1.1	Achtergrond	54
1.2	Verantwoordelijkheden en taakverdeling	54
1.3	Financieel belang	55
1.4	Nieuwe planperiode 2000–2006	55
1.5	Aanpak onderzoek	56
1.6	Indeling rapport	56
<b>2</b>	<b>Projecten</b>	<b>57</b>
2.1	Inleiding	57
2.2	Deelnemersadministraties	57
2.3	Urenadministraties	57
2.4	Co-financiering	58
2.5	Financiële administraties	58
2.6	Accountantsverklaringen	59
2.7	Conclusies	60
<b>3</b>	<b>Bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik</b>	<b>61</b>
3.1	Inleiding	61
3.2	Beleidsvoorbereiding en -evaluatie	61
3.3	Regelgeving	61
3.4	Voorlichting	62
3.5	Controle	63
3.6	Sancties en melding van onregelmatigheden	65
3.7	Conclusies	66
<b>4</b>	<b>Doelmatigheid</b>	<b>67</b>
4.1	Inleiding	67
4.2	Informatie	67
4.3	Organisatie	69
4.4	Conclusies	71

## **1 INLEIDING**

### **1.1 Achtergrond**

Het Europees Sociaal Fonds (ESF) is een structuurfonds gericht op de verbetering van de werkgelegenheid in de Europese Gemeenschap. De middelen uit het ESF komen in ons land ten goede aan vijf doelstellingen en enkele communautaire initiatieven (ci's).

Doelstelling 4 en de ci's ADAPT en EMPLOYMENT hebben als doel de positie van kwetsbare groepen (werkzoekenden en werkenden die met werkloosheid worden bedreigd) op de arbeidsmarkt te versterken. ESF4 en ADAPT richten zich met name op werknemers uit het Midden- en Kleinbedrijf (MKB). EMPLOYMENT richt zich op vrouwen, gehandicapten, kansarmen en jongeren.

Voor de uitvoering van deze regelingen is binnen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een speciale dienst opgericht: Bureau Uitvoering Europese Subsidie-Instrumenten (BUESI), die de projectvoorstellen beoordeelt en per beschikking de ESF-middelen toekent.

De Rekenkamer heeft in het voorjaar van 1999 een onderzoek gestart, gericht op de uitvoering van de drie genoemde Europese regelingen door het Ministerie van SZW. Het onderzoek richtte zich aanvankelijk op de kwaliteit van de op het ministerie aanwezige verantwoordings- en beleidsinformatie. In juli 1999 is het onderzoek uitgebreid in antwoord op het verzoek dat de minister van SZW op 4 juni aan de Rekenkamer richtte en dat primair de ESF3-regeling betref (zie hiervoor de nota over ESF3). De minister vroeg in zijn brief namelijk of ook «een oordeel kon worden gegeven of andersoortige projecten die mede met Europees geld gefinancierd worden, afdoende gecontroleerd worden.»

De probleemstelling van het onderzoek luidt, na de uitbreiding, als volgt:

- Vormt de aanwezige verantwoordings- en beleidsinformatie voldoende basis voor de doelmatigheidsoordelen van de minister over de uitvoering van de regelingen?
- Welke risicofactoren voor misbruik en oneigenlijk gebruik zijn er te onderkennen in de uitvoering van de regelingen?
- Worden de risico's voldoende afgedekt door controle, toezicht en andere maatregelen?

### **1.2 Verantwoordelijkheden en taakverdeling**

ESF4, ADAPT en EMPLOYMENT worden gefinancierd uit het ESF. Op Europees niveau zijn de Europese Commissie en het Europese Parlement verantwoordelijk voor het Europese ESF-beleid.

De Europese Unie (EU) houdt de regeringen van de lidstaten verantwoordelijk voor de naleving en doeltreffende uitvoering van het EU-beleid en voor het beheer van en de controle op EU-geldstromen. In Nederland is de minister van SZW verantwoordelijk voor de rechtmatige en doelmatige besteding van ESF-gelden.

Bij de uitvoering van de regelingen ESF4, ADAPT en EMPLOYMENT zijn de volgende actoren betrokken:

- de Europese Commissie: voert op Europees niveau het beleid uit en houdt toezicht en controleert;
- het Ministerie van SZW: de directie Arbeidsmarkt – en daarbinnen de procescoördinator ESF – is verantwoordelijk voor de algehele

- aansturing en coördinatie van het beleid en de beheersstructuur, BUESI is verantwoordelijk voor de uitvoering, de directie Financieel Economische Zaken is verantwoordelijk voor een ordelijk en controlebaar financieel beheer en ziet procedureel toe op de rechtmatigheid van de financiële processen, de Accountantsdienst (AD) beoordeelt de opzet en werking van de controle- en beheerssystemen;
- het Comité van Toezicht: adviseert over de uitvoering van de regeling en bestaat uit vertegenwoordigers van de Europese Commissie, sociale partners en de Ministeries van SZW, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OC&W) en van Economische Zaken;
  - projectaanvragers: onder meer opleidings- en ontwikkelingsfondsen, bedrijven, stichtingen en gemeenten;
  - projectuitvoerders: onder meer bedrijven, scholingsinstituten en stichtingen.

### **1.3 Financieel belang**

Voor ESF4 is in de periode 1994–1999 circa f 360 miljoen voor Nederland gereserveerd. Voor ADAPT is circa f 150 miljoen en voor EMPLOYMENT circa f 140 miljoen aan Nederland toegezegd. Tot medio augustus 1999 is voor ESF4 op de subsidieaanvragen van 354 projecten positief beschikt, voor ADAPT 206 en voor EMPLOYMENT 253 projecten. Er resteren eind november nog 12 aanvragen voor ESF4 waarop een beslissing dient te worden genomen.

Voor alle projecten is een co-financiering voorgeschreven. Deze dient te komen uit collectieve middelen en voor een deel uit particuliere bronnen. Het aandeel Europees geld bedraagt voor een project nooit meer dan 45%.

### **1.4 Nieuwe planperiode 2000–2006**

Op 31 december 1999 loopt de huidige planperiode voor de structuurfondsen van de Europese Commissie ten einde. Tot 1 oktober 1999 konden er subsidieaanvragen voor ESF4-projecten worden ingediend. De uitvoering van projecten zal zeker tot 2001 doorlopen, de afhandeling van de einddeclaraties tot en met 2002.

Tijdens de EU-top in Berlijn op 24 en 25 maart 1999 is besloten dat de ESF3- en ESF4-regeling in 2000 opgaan in één nieuwe ESF3-regeling. Het communautair initiatief EQUAL wordt de opvolger van de programma's ADAPT en EMPLOYMENT.

Voor de periode 2000–2006 is voor Nederland f 3,7 miljard aan ESF3-middelen beschikbaar. Het grootste deel hiervan, f 440 miljoen, zal worden ingezet ter ondersteuning van het Nederlandse activerend arbeidsmarktbeleid, waaronder de zogenoemde *Sluitende Aanpak*. Geconcentreerd zal worden op grote aanvragers zoals Arbeidsvoorziening, het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen en de grote gemeenten. De overige f 90 miljoen is bestemd voor activiteiten op het terrein van een Leven Lang Leren, onderdeel beroepsonderwijs, die het Ministerie van OC&W zal uitvoeren.

De uitvoering van het nieuwe programma start naar verwachting in de tweede helft van 2000. Uiterlijk eind mei dient Nederland bij de Europese Commissie definitief een voorstel te hebben ingediend voor de besteding van de beschikbare ESF3-middelen, inclusief de wijze waarop controle en toezicht zijn geregeld. De uitwerking in Nederlandse regelgeving wordt

daarna afgerond. Voor het EQUAL-programma is Nederlandse regelgeving pas in de tweede helft van 2000 te verwachten.

### **1.5 Aanpak onderzoek**

Om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen (zie paragraaf 1.1) heeft de Rekenkamer twee rondes projectbezoeken afgelegd.

In de eerste ronde projectbezoeken is een beeld gevormd van de in het veld aanwezige informatie over de doelmatigheid van de subsidie-regelingen. Hiervoor zijn dertig projecten geselecteerd, gelijkelijk verdeeld over de drie regelingen ESF4, ADAPT en EMPLOYMENT. Van elke regeling zijn in elk geval de twee financieel grootste projecten geselecteerd. De projecten zijn uitgevoerd in de periode 1997–1998 en waren nog niet alle afgerekend.

In een tweede ronde projectbezoeken is nagegaan wat in de praktijk de betekenis van risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik is. Hiervoor zijn vijftien projecten geselecteerd waarvan de afhandeling begin augustus 1999 was gevorderd tot en met in elk geval de indiening van de einddeclaratie bij BUESI. Hiervoor is gekozen om een beeld te krijgen van alle stadia van de subsidie-uitvoering. Geselecteerd zijn: vier ADAPT-projecten en vier EMPLOYMENT-projecten uitgevoerd in 1995–1996, en zeven ESF4-projecten uitgevoerd in 1997.

Van de projecten uitgevoerd in latere jaren dan de genoemde was een te gering aantal einddeclaraties ingediend om tot een verantwoorde selectie te komen.

### **1.6 Indeling rapport**

Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van de tekortkomingen in de opzet en de administratie van de onderzochte projecten, die kunnen leiden tot fouten in de einddeclaraties. Dit levert een beeld op van de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van de subsidieregelingen. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de vraag in welke mate het ministerie er met het gevoerde M&O-beleid, waaronder het controlebeleid, in geslaagd is de risico's af te dekken.

Hoofdstuk 4 bevat een analyse op het terrein van de doelmatigheid van de subsidieregelingen. Onderzocht is of verantwoordings- en beleidsinformatie een betrouwbaar inzicht geeft in de doelmatigheid van de regelingen.

## **2 PROJECTEN**

### **2.1 Inleiding**

Bij vijftien projecten heeft de Rekenkamer ter plaatse onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid van de einddeclaratie en de administratie en rapportages die daaraan ten grondslag liggen. De bevindingen vormen indicaties voor risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van de regelingen.

De onderzochte projecten hebben een gezamenlijk financieel belang van f 33,4 miljoen (aangevraagd subsidiebedrag). Dit is ruim 32% van het financieel belang (ruim f 103 miljoen) van de 178 projecten waaruit gekozen is.

### **2.2 Deelnemersadministraties**

Voor alle regelingen is, indien er sprake is van deelnemers, een deelnemersadministratie vereist waarin alle noodzakelijke gegevens tijdig, betrouwbaar en volledig zijn vastgelegd en te verifiëren zijn met bewijsstukken.

Als deelnemersgegevens ontbreken, bestaat het risico dat ten onrechte subsidie is verstrekt. Er kunnen kosten voor deelnemers zijn opgevoerd, waarvan onduidelijk is of deze opleiding of begeleiding hebben genoten. Ook kunnen personen hebben deelgenomen die niet aan de eisen voldoen.

De Rekenkamer constateerde bij bijna de helft van de onderzochte projecten enkele belangrijke tekortkomingen in de deelnemersadministratie.

Een deelnemersadministratie ontbrak volledig of belangrijke gegevens daaruit waren afwezig. Ook werden in de einddeclaraties niet-subsidiabele deelnemers aangetroffen.

### **2.3 Urenadministraties**

De urenadministratie moet inzicht geven in de geplande en gerealiseerde prestaties in termen van deelnemers en opleidingsof begeleidingsuren. De verantwoorde uren dienen aan te sluiten bij de administratie en subsidiabel te zijn.

Bij het ontbreken van juiste en onderbouwde urengegevens bestaat het risico dat de toerekening van kosten op basis van gerealiseerde deelnemersuren niet juist geschiedt en dat de salaris- of uitkeringskosten niet juist worden opgevoerd.

Bij drie projecten vertoonde de urenadministratie niet of nauwelijks tekortkomingen. Bij de overige projecten trof de Rekenkamer belangrijke tekortkomingen in de administratie aan zoals het geheel of gedeeltelijk ontbreken van een urenadministratie, een urenadministratie waarin schattingen gehanteerd werden of totaalstaten waarbij geen aansluiting te maken viel met de onderliggende urenregistratie. Ook constateerde de Rekenkamer onduidelijkheden bij het aantal opgevoerde opleidingsuren. Voorts werden niet-subsidiabele uren opgevoerd en trof de Rekenkamer niet of slechts gedeeltelijk geparafeerde urenregistraties aan.

## 2.4 Co-financiering

Minstens 33,3% van de kosten van een ESF4- of ADAPT-project moet uit *publieke* middelen gefinancierd worden, dat wil zeggen door een overheidsinstelling of een scholings-, opleidings- of ontwikkelingsfonds. Deze cofinancieringseis dient om te verzekeren dat voor het project voldoende draagvlak bestaat.

Bij EMPLOYMENT-projecten moet er sprake zijn van aantoonbare (financiële) samenwerking met organisaties op het terrein van onderwijs, arbeidsmarkt, arbeidsvoorziening en bedrijven. De subsidie bij projecten uit de eerste tranche bedraagt maximaal 45% van de kosten die de projectuitvoerder feitelijk heeft gemaakt.

Bij het ontbreken van voldoende informatie over de cofinanciering en de geldstromen bestaat het risico dat er sprake is van dubbelfinanciering of dat de cofinanciering te laag in de einddeclaratie wordt opgenomen om zodoende maximale subsidie te verkrijgen.

De Rekenkamer constateerde dat soms een U-bochtconstructie was toegepast om aan de cofinancieringseis te voldoen. De constructie bestaat hieruit dat de deelnemende bedrijven bij aanvang van het project een (private) bijdrage aan het opleidingsfonds storten. Na afloop van het project stort het fonds hetzelfde bedrag terug, nu als publieke bijdrage aan de kosten van de scholing. Deze constructie heeft de instemming van de Europese Commissie en BUESI. (Zie ook paragraaf 3.3 Regelgeving).

Tekortkomingen die de Rekenkamer ten aanzien van de cofinanciering aantrof, hadden onder meer betrekking op onvoldoende onderbouwing van de private bijdrage en het opvoeren van minder dan de werkelijke publieke bijdragen teneinde een buffer te creëren waardoor de subsidie gemaximaliseerd kan worden. Ook voerde een project een aanzienlijk bedrag aan zogenoemde Melkert-gelden op als publieke financiering zonder dat deze aantoonbaar betrekking hadden op cursisten.

## 2.5 Financiële administraties

Voor alle regelingen is een financiële administratie vereist waarin alle noodzakelijke gegevens tijdig, betrouwbaar en volledig zijn vastgelegd en te verifiëren zijn met bewijsstukken. De administratie dient inzicht te verschaffen in de wijze waarop de inkomsten en uitgaven aan het project worden toegerekend.

Bij het ontbreken van een ordelijke en controleerbare financiële administratie en het niet aansluiten van de gegevens op de einddeclaratie bestaat het risico dat kosten worden gedeclareerd die niet voor subsidiëring in aanmerking komen.

Het merendeel van de onderzochte projecten voerde een aparte administratie voor het gesubsidieerde project en beschikte over een financiële administratie die voldoende inzichtelijk was om de aansluiting te maken tussen de einddeclaratie en de posten waaruit deze was opgebouwd. Bij enkele projecten was ook met veel moeite niet na te gaan op welke uitgaven de bedragen in de einddeclaratie waren gebaseerd.

De Rekenkamer trof diverse tekortkomingen aan in de onderbouwing van de kostenposten waaruit de einddeclaratie was opgebouwd. Zo werden instructiekosten geschat of foutief berekend, ontbraken facturen of waren facturen niet terug te voeren op het project en werd het inkomen van de deelnemers niet altijd juist vastgesteld.



De Rekenkamer trof voorts stukken aan waaruit de toerekening van niet-subsidiabele kosten bleek. Deze hadden betrekking op kosten ten behoeve van derden die niet onder de ESF-regeling vallen en kosten die vóór aanvraag of na beëindiging van het project waren gemaakt. Ook zijn in enkele gevallen opbrengsten van de projecten ten onrechte niet in mindering gebracht op de kosten.

## **2.6 Accountantsverklaringen**

In de subsidieregelingen is de eis opgenomen dat alle einddeclaraties voorzien dienen te zijn van een accountantsverklaring volgens een voorgeschreven model, waaruit blijkt dat de rechtmatigheid van de totale projectkosten kan worden vastgesteld. Bij de regelingen behoort een voorgeschreven controleprotocol. Hieruit blijkt dat de controle zich dient te richten op de juiste naleving van de subsidievoorwaarden, hetgeen verder gaat dan de gebruikelijke getrouwheidsverklaring. Het protocol bevat de volgende eisen:

- als materialiteitsgrens dient 1% van het gedeclareerde bedrag gehanteerd te worden of een bedrag van f 8000 indien dit minder is dan de 1%-grens. Afwijkingen die deze grens overschrijden, dienen gemotiveerd en gekwantificeerd tot uitdrukking te worden gebracht;
- indien de administratie niet aan de eisen voldoet, kan in beginsel geen goedkeurende verklaring worden afgegeven;
- fouten in de einddeclaratie dienen voor het verkrijgen van een goedkeurende accountantsverklaring gecorrigeerd te worden. Bij het nalaten van deze correctie kan de accountant geen goedkeurende verklaring afgeven. Hij geeft dan aan tot welk bedrag de kosten niet in overeenstemming zijn met de regeling.

De einddeclaraties van alle onderzochte projecten zijn voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring. Verschillende accountants bewerkstelligden dat fouten in de einddeclaratie werden gecorrigeerd, met name door niet-subsidiabele deelnemers of uren te schrappen. Enkele accountants maakten melding van afwijkingen van de regelgeving die niet gecorrigeerd zijn of konden worden. Dit levert belangrijke informatie op voor de beoordeling van de einddeclaratie door BUESI. Volgens het controleprotocol zou in deze gevallen echter geen goedkeurende verklaring afgegeven mogen zijn.

De Rekenkamer trof bij verscheidene projecten één of twee van de volgende belangrijke tekortkomingen aan:

- Controles waarbij, zonder dat dit in de accountantsverklaring is vermeld, is afgeweken van de materialiteitsgrens. Hierdoor is bij de controle met een veel kleinere deelwaarneming volstaan.
- Het ontbreken van opmerkingen over tekortkomingen in de administratie of afwijkingen van de regelgeving, hoewel hier blijkt het Rekenkameronderzoek sprake van was. Het betreft vooral gebreken in de urenverantwoording in verband met ontoereikende bewijsstukken van de presentie.

Wanneer deze tekortkomingen zich voordoen, kan het ministerie bij de controle van de einddeclaratie niet steunen op de accountantsverklaring.

Ook uit onderzoek (reviews) van de departementale accountantsdienst (AD) naar accountantsverklaringen bij einddeclaraties zijn belangrijke tekortkomingen naar voren gekomen. De AD constateert dat het ministerie

in een aantal gevallen niet correcte informatie ontvangt voor het vaststellen van het subsidiebedrag (zie paragraaf 3.5). Diverse eerdere signalen over knelpunten rond de controle van (andere) subsidies door openbare accountants zijn voor het Koninklijk NIVRA aanleiding geweest om naar deze problematiek een studie te verrichten. De bevindingen zijn in september 1999 gepubliceerd in het rapport «Verklaringen ten behoeve van de overheid».

## **2.7 Conclusies**

Er bestaan aanmerkelijke risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van de regelingen ESF4, ADAPT en EMPLOYMENT. Bij vrijwel alle onderzochte projecten deden zich meer of minder ernstige tekortkomingen voor in de projectadministratie.

De belangrijkste tekortkomingen hebben betrekking op het ontbreken van een betrouwbare aanwezigheidsregistratie van de deelnemers en het in de financiële administratie opvoeren van niet-subsidiabele of geschatte kosten.

Het ministerie kan bij de controle van einddeclaraties niet zonder meer steunen op de goedkeurende accountantsverklaringen.

Bovengenoemde tekortkomingen leveren het aanmerkelijke risico op dat een te hoog subsidiebedrag aan een project is of wordt toegekend.

Dit risico kan worden afgedekt door het voeren van een samenhangend beleid ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik.

### 3 BESTRIJDING VAN MISBRUIK EN ONEIGENLIJK GEBRUIK

#### 3.1 Inleiding

De hoogte van de subsidie op grond van de regelingen ESF4, ADAPT en EMPLOYMENT wordt volledig bepaald op basis van gegevens van de belanghebbenden. Dit maakt de regelingen naar hun aard zeer gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik.

Voor de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) is een volwaardig beleid nodig dat de volgende elementen bevat: beleidsvoorbereiding en -evaluatie, regelgeving, voorlichting, controle en sancties<sup>1</sup>.

#### 3.2 Beleidsvoorbereiding en -evaluatie

Een «M&O-toets» is een belangrijk instrument om de risico's in regelgeving te onderkennen en te elimineren.

Het Ministerie van SZW, dat sinds 1989 ervaring heeft met het ontwikkelen van wet- en regelgeving in het kader van ESF, kent sinds 1994 een M&O-beleid, waarvan een M&O-toets deel uitmaakt. Deze toets is niet toegepast op de ESF4-regeling en de regelingen ADAPT en EMPLOYMENT, die alle in 1995 van kracht zijn geworden. Ook tussentijds is de regelgeving niet geëvalueerd op M&O-aspecten.

In de vergaderingen van het Comité van Toezicht is nauwelijks aandacht geweest voor mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidiegelden. De regelingen zijn niet ter beoordeling aan het Comité voorgelegd, zoals is voorgeschreven. Nadat de Europese Commissie in het voorjaar van 1999 onregelmatigheden had vastgesteld bij ESF3-projecten, is het Comité niet bij elkaar geweest om het M&O-beleid te bespreken.

#### 3.3 Regelgeving

De risico's die uit de M&O-gevoeligheid van de regeling voortvloeien dienen zoveel mogelijk beperkt te worden door een eenduidige definiëring van begrippen in de regeling en door het opnemen van een sanctie- en controlebeleid.

##### *Definiëring van begrippen*

De Europese regelgeving biedt een raamwerk voor het vervaardigen van nationale regelgeving. De wijze waarop dit raamwerk wordt ingevuld, valt onder de verantwoordelijkheid van de lidstaat. Alleen de subsidiabele kosten zijn gebaseerd op gedetailleerde voorschriften van de Europese Commissie.

In de verordeningen, mededelingen en notities van de Europese Commissie zijn vele begrippen opgenomen die voor meer dan één uitleg vatbaar zijn. Deze begrippen worden hierin niet geoperationaliseerd. Voorbeelden hiervan zijn «met werkloosheid bedreigd», «algemeen aanvaarde boekhoudregels» en «midden- en kleinbedrijf».

Ook de ESF4-, ADAPT- en EMPLOYMENT-regelingen op nationaal niveau bevatten begrippen die voor meer dan één uitleg vatbaar zijn, zoals «scholing die naar redelijke verwachting ook zonder toepassing van de regeling zou hebben plaatsgevonden», «kosten die aan de normale bedrijfsvoering toegerekend kunnen worden» en «met werkloosheid bedreigd».

---

<sup>1</sup> Zie het Rekenkamerrapport «Voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik», TK 1998–1999, 26 625, nrs. 1–2.

Voor een belangrijk deel zijn deze begrippen nader gedefinieerd in aanvullende notities over subsidiabele kosten, die deel zijn gaan uitmaken van de voorschriften. Ook deze notities bevatten begrippen die voor meer dan één uitleg vatbaar zijn, zoals «normaal aantal werkbare uren per jaar», «redelijke tarieven» en «norminkomen».

In de nationale ESF4- en ADAPT-regeling is de eis tot publieke cofinanciering toegevoegd. Deze leidt in de praktijk tot toepassing van een U-bochtconstructie (zie onderdeel 2.4).

Tijdens de projectbezoeken in 1999 stelde de Rekenkamer vast dat zich in veel gevallen tussen de projecten en BUESI discussie voordeed over de uitleg van de regelgeving.

De ESF4-regeling kent in strijd met de Europese ESF-verordening<sup>1</sup> geen bepaling dat de opbrengsten van een project in mindering moeten worden gebracht op de uitgaven.

De ESF4-regeling bepaalt verder dat de subsidieaanvraag wordt ingediend uiterlijk op 1 oktober van het kalenderjaar waarin is begonnen met de uitvoering van het project. BUESI heeft vervolgens vier maanden de tijd voor het goedkeuren van de subsidieaanvraag.

Dit leidt tot de volgende risico's:

- opleidingen lopen al of zijn zelfs al afgerond voordat zekerheid over de subsidie bestaat;
- de uitvoering vindt plaats zonder dat projectuitvoerders hier administratief-organisatorisch voldoende op zijn voorbereid;
- de scholing zou naar redelijke verwachting ook zonder toepassing van de regeling hebben plaatsgevonden; dit is in strijd met de regeling zelf die bepaalt dat in dat geval geen subsidie wordt verleend.

#### *Controle- en sanctiebeleid in de regelgeving*

De regelingen bevatten globale voorschriften voor de administratie die projectuitvoerders moeten voeren. Een modelverklaring voor de verplichte accountantscontrole op de einddeclaratie maakt deel uit van de regeling. Ook is aangegeven onder welke omstandigheden BUESI de subsidietoekenning kan intrekken. Naderhand zijn uitgewerkte administratievoorschriften opgesteld en zijn in een protocol eisen gesteld aan de accountantscontrole.

### **3.4 Voorlichting**

Volgens de Europese regelgeving<sup>2</sup> dienen de lidstaten erop toe te zien dat de nodige bekendheid wordt gegeven aan de subsidiemogelijkheden. Het ministerie dient onder meer te zorgen voor een passende publiciteit gericht op potentiële begunstigden en beroepsorganisaties. Voorlichting over de subsidieregelingen kan daarnaast een preventieve werking hebben bij het bestrijden van M&O.

BUESI heeft op het vlak van voorlichting in de loop der tijd een groot aantal activiteiten ondernomen zoals het verspreiden van informatie-materiaal over de uitvoering van de regelingen en het houden van voorlichtingsbijeenkomsten. Ook heeft BUESI projecten bezocht, gericht op advisering van de uitvoerders.

Ondanks deze activiteiten stelde de AD in 1999 in het kader van de control-monitoringbezoeken vast dat niet alle projecten op de hoogte of in het bezit waren van relevant voorlichtingsmateriaal.

---

<sup>1</sup> Verordening nr. 2084/93 van 20 juli 1993.

<sup>2</sup> Artikel 32; verordening 2082/93.

Veel informatie over de regelingen is lange tijd alleen naar de subsidie-aanvrager gestuurd en niet naar de uitvoerders. Doordat de aanvragers de informatie niet in alle gevallen naar de uitvoerder doorsturen, is de boodschap niet altijd op de juiste plek terechtgekomen. De effectiviteit van de voorlichting door BUESI is hierdoor belemmerd. Inmiddels stuurt BUESI veel zaken ook naar de uitvoerder.

Voorts bleek dat de administratievoorschriften en het protocol voor de accountantscontrole voor een deel na de aanvang van de projecten, naar de projectaanvragers zijn verzonden. Dit leidt tot het risico dat de uitvoering plaatsvindt zonder dat projectuitvoerders hier administratief-organisatorisch voldoende op zijn voorbereid. Uit de projectbezoeken die de Rekenkamer uitvoerde, kwam naar voren dat met name onervaren projectuitvoerders leemtes ervaren bij het (samen met BUESI) oplossen van problemen in de regelgeving.

### **3.5 Controle**

#### *Behandeling van subsidieaanvragen*

De beoordeling en weging van de subsidieaanvragen dienen tijdig en op een zorgvuldige en inzichtelijke wijze plaats te vinden. Het Comité van Toezicht dient de selectieprocedures goed te keuren.

BUESI beoordeelt de projectaanvragen inhoudelijk en financieel. Dit gebeurt door twee verschillende medewerkers, met behulp van hiervoor ontwikkelde formulieren. De beoordeling leidt geregeld tot inhoudelijke vragen aan de aanvragers over bijvoorbeeld de hoogte van de gehanteerde tarieven en de inhoud van de opleidingen. Dit leidt soms tot een herziening van de aanvraag.

Het Comité van Toezicht heeft vanwege zijn late oprichting in de beginfase geen invloed gehad op de wijze van selecteren.

De elf door de Rekenkamer gecontroleerde ESF4- en ADAPT-aanvragen zijn alle later goedgekeurd dan de regeling voorschrijft, vaak enkele maanden te laat, in een enkel geval een jaar te laat. De uitvoering van laatstbedoeld project was op het moment van goedkeuring inmiddels afgerond. De gecontroleerde EMPLOYMENT-projecten zijn tijdig beschikt. Dit is echter ten koste gegaan van de financiële beoordeling van de aanvragen.

#### *Controle tijdens de uitvoering*

Nederland voldoet ruimschoots aan de eis dat minimaal 5% van de totale subsidie tijdens de uitvoering wordt gecontroleerd. In 1998 was het gemiddelde dekkingspercentage voor de controles bij projecten van de drie regelingen ruim 19%, in 1997 bedroeg dit 27%.

Voor de tussentijdse controle (control monitoring) van ESF4-projecten heeft BUESI de AD ingeschakeld en voor de ADAPT- en EMPLOYMENT-projecten een extern accountantskantoor. Bij deze controles wordt gebruik gemaakt van controleprotocollen. De controles zijn gericht op een oordeel over de opzet van de projectadministratie en over de subsidiabiliteit van gedane uitgaven.

Uit de onderzoeken in 1998 bleek dat de meeste projecten een inzichtelijke en controleerbare administratie hadden ingericht. Bijna elk project vertoonde echter wel (meestal herstelbare) tekortkomingen in het naleven van de subsidievoorwaarden. De AD constateerde voor ESF4 in 1998 verbeteringen ten opzichte van 1997.

Naar aanleiding van de controles van de Europese Commissie bij ESF3-projecten in april 1999 zijn in de zomer van 1999 negen extra control-monitorbezoeken afgelegd, onder meer bij uitvoerders die ook ESF3-subsidie hebben ontvangen. Bij deze controles zijn vaak ernstige tekortkomingen gesignaleerd.

Bij de einddeclaratie moet een project aangeven wat het heeft gedaan met de uitkomsten van de controles. BUESI gaat dit tussentijds niet na. Hierdoor kunnen belangrijke tekortkomingen onnodig lang voortbestaan.

#### *Beoordeling van tussentijdse rapportages*

BUESI kent twee soorten tussenrapportages: jaarrapportages en voorschotrapportages. De jaarrapportages dienen voor de verslaggeving aan de Europese Commissie en voor het sturen van de budgetten. Op basis van de voorschotrapportages kunnen projecten voorschotten op de subsidie verkrijgen, aanvullend op het eerste voorschot dat BUESI desgevraagd bij de goedkeuring van de aanvraag verstrekt. Voor beide rapportages geldt dat ze – om hun functie te kunnen vervullen – een juist beeld van de voortgang dienen te geven.

De Rekenkamer stelt vast dat in de tussentijdse rapportages niet altijd werkelijke kosten en uren worden opgevoerd. Deze zijn nogal eens gebaseerd op schattingen of worden overgenomen uit de aanvraag. De rapportages leiden zelden tot vragen of opmerkingen van BUESI aan de projecten.

De AD heeft in 1997 en 1998 een deelwaarneming op de voorschotbehandeling uitgevoerd. Hierbij zijn geen gebreken geconstateerd.

#### *Controle van einddeclaraties*

De beoordeling van einddeclaraties dient tijdig en op een zorgvuldige en inzichtelijke wijze plaats te vinden.

BUESI controleert de einddeclaratie inhoudelijk en financieel en vraagt de projecten zo nodig om toelichting en aanvulling.

De AD heeft de behandeling van de einddeclaraties en de toekenningen door BUESI gecontroleerd; dit heeft niet tot opmerkingen van belang geleid.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat BUESI einddeclaraties traag afhandelt. In september 1999 had BUESI vijf van de vijftien door de Rekenkamer onderzochte einddeclaraties goedgekeurd. De behandeling duurde gemiddeld tien maanden; BUESI streeft naar een termijn van maximaal vier maanden. Van de tien nog niet goedgekeurde einddeclaraties waren er zes meer dan een jaar geleden bij BUESI ingeleverd. Van de projecten verwacht BUESI dat zij binnen enkele weken reageren op soms bewerkelijke vragen over de declaraties. De Rekenkamer concludeerde eerder in het Rapport bij de financiële verantwoording 1998 dat het financieel beheer in 1998 vanwege deze achterstanden niet op orde was.

#### *Reviews door de departementale accountantsdienst*

Accountantsverklaringen bij de einddeclaraties waarvan de tekst afwijkt van die van het voorgeschreven model legt BUESI aan de AD ter beoordeling voor. De uitkomsten van de beoordelingen hebben geleid tot aanbevelingen aan BUESI om actie te ondernemen en tot reviews door de AD.

De AD voert reviews uit op accountantsverklaringen bij de einddeclaraties. In 1997 concludeerde de AD op grond van twaalf reviews dat de kwaliteit van de accountantsverklaringen te wensen overliet. Een goedkeurende

verklaring bleek te vaak geen garantie voor een juiste declaratie. De AD zou het aantal reviews in 1998 daarom opvoeren tot 25. Dit voornemen is niet gerealiseerd. De AD heeft over 1998 achttien reviews uitgevoerd.

De AD heeft geen samenvattend rapport gemaakt van de reviews in 1998. Wel heeft de AD naar aanleiding van acht in 1998 uitgevoerde reviews conclusies geformuleerd in de jaarlijkse rapportage die in september 1999 aan Brussel is gezonden. Hieruit blijkt dat de kwaliteit van de accountantsverklaringen ook in 1998 te wensen overliet. De AD stelt vast dat bij de opzet van de controle in een aantal gevallen geen rekening was gehouden met de in het protocol voorgeschreven materialiteitseis, de evaluatie van de controlebevindingen en/of de onderbouwing van de strekking van de verklaring in een aantal gevallen te wensen overliet en ondanks de veelal goedkeurende verklaringen de einddeclaraties niet subsidiabele kosten, normbedragen en schattingen van deelnemers instructie-uren bevatten. Bovendien blijkt er in toenemende mate sprake te zijn van te nauwe verwevenheid tussen aanvrager en uitvoerder van een project. De controleerbaarheid van de samenhangende kosten is daardoor onvoldoende. Ook is het dan niet goed mogelijk om M&O te ontdekken en te bewijzen.

De AD merkt op dat door de genoemde gebreken in de accountantscontrole het ministerie in een aantal gevallen niet correcte informatie ontving voor het vaststellen van het subsidiebedrag.

De Rekenkamer heeft in november 1999 de achttien reviewverslagen van de AD ontvangen. Deze reviews zijn uitgevoerd in 1998 en in de eerste drie maanden van 1999. In acht gevallen komt de AD tot het oordeel dat de accountantsverklaring onjuist is.

In het rapport naar aanleiding van de controle van de financiële verantwoording 1998 van het Ministerie van SZW komt de AD op basis van dezelfde achttien reviewverslagen tot de conclusie dat de resultaten van de reviews overwegend positief zijn.

#### *Gebruik van externe informatie*

Het ministerie maakt niet op structurele wijze gebruik van informatie uit controles van andere Europese regelingen, zoals ESF3. Dergelijke informatie kan dubbelfinanciering en risico's ten aanzien van uitvoerders en adviseurs aan het licht brengen.

### **3.6 Sancties en melding van onregelmatigheden**

In de regelgeving is vastgelegd dat een subsidietoekenning kan worden ingetrokken en uitbetaalde bedragen kunnen worden teruggevorderd. Er is niet voorzien in een eventuele verhoging met rente of boete. Het risico is hierdoor voor de aanvrager nooit groter dan het toegezegde subsidiebedrag.

Bij vermoedens van strafbare feiten kan het Openbaar Ministerie worden verzocht een onderzoek in te stellen.

Sinds 1997 zijn de lidstaten verplicht van belangrijke onregelmatigheden bij de uitvoering van Europese subsidies melding te maken aan Brussel. Over de uitleg van deze verplichting heeft overleg plaatsgevonden tussen het Ministerie van Financiën en de Europese Commissie. In september 1999 heeft de Commissie nogmaals aangedrongen op het melden van onregelmatigheden bij alle betalingen, ook die met een voorschotkarakter. Het Ministerie van SZW heeft tot en met oktober 1999 geen onregelmatigheden aan Brussel gemeld.



### 3.7 Conclusies

De hoogte van de subsidie op grond van de regelingen ESF4, ADAPT en EMPLOYMENT is volledig afhankelijk van gegevens die de subsidieontvangers zelf leveren. De regelingen zijn daarmee naar hun aard zeer gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O). De risico's worden met het huidige M&O-beleid onvoldoende afgedekt, ondanks diverse genomen maatregelen.

Het ministerie heeft verzuimd de regelingen te toetsen op risico's voor M&O. Nederland heeft, met uitzondering van de kostenbepalingen, de ESF-regelingen grotendeels naar eigen goeddunken kunnen invullen. De regelingen op nationaal niveau bevatten diverse begrippen die voor meer dan één uitleg vatbaar zijn.

Een ernstige tekortkoming in de ESF4-regeling is dat projecten met de uitvoering mogen beginnen vóórdat de subsidie is toegezegd. Positief is dat in de regeling een controle- en sanctiebeleid is opgenomen.

BUESI heeft de laatste jaren veel energie gestoken in de voorlichting aan aanvragers. Een andere verbetering in het M&O-beleid zijn de tussentijdse controles die accountants sinds 1997 in opdracht van BUESI verrichten bij een deel van de projecten. Het aantal van deze controles voldoet ruimschoots aan de Europese norm. De controles krijgen echter pas bij de einddeclaratie een vervolg, wat een dynamische aanpak belemmert. BUESI pakt de beoordeling van subsidieaanvragen en einddeclaraties redelijk systematisch aan en toets deze aan de subsidievoorwaarden. De achterstand in de behandeling van einddeclaraties is echter dermate groot (een wachttijd van langer dan een jaar is geen uitzondering) dat dit de effectiviteit van de eindcontroles ernstig belemmert.

Verontrustend zijn de uitkomsten van de reviews die de accountantsdienst van het ministerie uitvoert op de accountantsverklaringen bij een deel van de einddeclaraties. Deze laten zien dat het ministerie door gebreken in de accountantscontrole geregeld niet correcte informatie ontvangt voor het vaststellen van het definitieve subsidiebedrag. Dit bevestigt de conclusie van de Rekenkamer dat het ministerie niet zonder meer kan steunen op de accountantsverklaringen (zie paragraaf 2.7).

Niet duidelijk is hoe de AD in zijn jaarrapportage 1998 op grond van de resultaten van de reviews tot een overwegend positief oordeel is kunnen komen.

In het kader van het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek bij het Ministerie van SZW zal de Rekenkamer nagaan of deze problematiek ook voor 1999 geldt en of dit gevolgen dient te hebben voor het oordeel over de financiële verantwoording 1999.



## 4 DOELMATIGHEID

### 4.1 Inleiding

De minister dient te beschikken over informatie waarmee hij zich enerzijds naar de Europese Commissie kan verantwoorden over de doelmatige besteding van ESF-gelden en anderzijds naar de Staten-Generaal over het scholings- en werkgelegenheidsbeleid dat in het kader van het ESF wordt uitgevoerd. De Rekenkamer heeft zich gericht op informatie die inzicht geeft in doelbereiking en effecten van de regelingen.

De taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot het verzamelen van de informatie dienen duidelijk en sluitend geregeld te zijn.

### 4.2 Informatie

De verordeningen van de Europese Commissie schrijven voor dat om de doeltreffendheid van de regelingen te waarborgen, de gesubsidieerde activiteiten vooraf door de lidstaat moeten worden beoordeeld, tussentijds aan toezicht onderworpen en achteraf geëvalueerd.

De beoordelingen vooraf vormen een onderdeel van de meerjarenprogramma's: het Enig Programmeringsdocument (EPD) en de Operationele Programma's. Ook het toezicht is in het EPD verder uitgewerkt. Over de resultaten van het toezicht wordt gerapporteerd in jaarverslagen. De evaluaties bestaan uit tussentijdse evaluaties en een ex-post-evaluatie. De tussentijdse evaluaties vormen een aanvulling op het uitgevoerde toezicht.

#### *Meerjarenprogramma's*

Het EPD dient een beschrijving te bevatten van de bestaande situatie en de vermoedelijke ontwikkeling van de werkgelegenheid. Voorts wordt een strategie uitgewerkt om de doelstelling te bereiken en worden indicatoren vastgesteld voor het meten van prestaties en effecten.

De Operationele Programma's dienen een beoordeling van de situatie te omvatten, waarbij de te bereiken doelstellingen worden vermeld en tevens een tijdschema, criteria en procedures voor controle en evaluatie.

In het EPD voor doelstelling 4 van het ESF wordt de sociaal-economische situatie van Nederland beschreven. Aangegeven wordt dat het Ministerie van SZW met de ESF4-regeling beoogt scholing te stimuleren van groepen werkenden waarvan de scholingsdeelname doorgaans gering is, zoals laagopgeleiden, werknemers in het Midden- en Kleinbedrijf (MKB) en werknemers met losse arbeidscontracten. Dit wordt nagestreefd door in de periode 1994–1999 116 000 werknemers gemiddeld tien dagen te scholen.

Het EPD bevat twee prestatie-indicatoren:

- het aantal werknemers dat aan een opleidingsactie heeft deelgenomen;
- het aantal opleiders in bedrijven dat aan een opleidingsactie heeft deelgenomen.

Vermeld wordt hierbij dat hiermee niet kan worden vastgesteld of het gewenste effect wordt bereikt.

Aanvullend op ESF4 richt ADAPT zich meer op het midden- en hogere kader in het MKB. Beoogd wordt met ADAPT een bijdrage te leveren aan de continue groei en de werkgelegenheid en aan het versterken van de concurrentiekracht van ondernemingen. Dit wordt nagestreefd door het opleiden van 17 000 deelnemers gedurende gemiddeld tien opleidings-

dagen. Daarnaast wordt het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen op 2 000 geraamd.

Per submaatregel is aangegeven welke prestatie-indicatoren voor de betreffende submaatregel van belang zijn. Deze lopen uiteen van kwantitatieve indicatoren zoals aantallen deelnemers, opleidingsprojecten, scholingsplannen, adviezen en gecreëerde arbeidsplaatsen tot meer kwalitatieve indicatoren als afspraken die binnen bedrijven zijn gemaakt omtrent opleiding en scholing, vooruitzichten voor het bedrijf en implementatie van innovatieve technologieën.

Met EMPLOYMENT wil Nederland met name de positie verbeteren van groepen op de arbeidsmarkt die niet op eigen kracht aan het werk kunnen komen. Kwantitatieve doelstellingen zijn hiervoor niet geformuleerd. In het OP van EMPLOYMENT zijn geen prestatie-indicatoren vermeld. Hiervoor wordt verwezen naar een OP uit een eerdere planperiode. Het OP vermeldt voorts dat kwantificering van de beoogde effecten slechts indicatief kan zijn, omdat er te veel onzekere factoren zijn die de resultaten beïnvloeden.

De programma's worden ondersteund door jaarlijks onderzoek door het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA). Centraal hierin staat de vraag welke groepen werkenden het hoogste risico hebben op werkloosheid en welke scholingsactiviteiten de kansen van deze werkenden op de arbeidsmarkt vergroten.

#### *Evaluaties*

Voor elke regeling dienen tussentijdse evaluaties te worden verricht en een ex-post-evaluatie. Het voornaamste doel van de tussentijdse evaluaties is het versterken van het toezicht en het verschaffen van een instrument dat gebruikt kan worden bij de besluitvorming en het doelmatig beheer. De evaluaties dienen na te gaan in hoeverre de nagestreefde doelstellingen geleidelijk worden gehaald, geven een verklaring voor eventuele verschillen en geven ramingen vooraf van de nog te behalen resultaten.

Tot nu toe hebben er voor alle drie de regelingen twee tussentijdse evaluaties plaatsgevonden, in opdracht van het ministerie uitgevoerd door twee onderzoeksinstituten. Over de eerste tussentijdse evaluaties is gerapporteerd in 1997, over de tweede in 1999. De evaluaties zijn goedgekeurd door de Europese Commissie.

De rapportages zijn vooral beschrijvend van aard. Onderzocht wordt voorts wat de succes- en faalfactoren binnen projecten zijn, gekoppeld aan prestaties en niet aan behaalde effecten. Prestaties worden niet afgezet tegen de gekwantificeerde doelstellingen, zoals geformuleerd in het EPD of OP. Ook worden de prestaties van de projecten uit de onderzoekssteekproef niet vertaald naar het totale aantal projecten van de regeling.

De effecten van het beleid worden in de tweede tussentijdse evaluaties voor ESF4 en ADAPT niet kwantitatief vastgesteld maar bepaald op basis van meningen van betrokkenen. In de EMPLOYMENT-studie wordt wel een vergelijking gemaakt met min of meer vergelijkbare doelgroepen en de mate van instroom in het arbeidsproces. Daaruit blijkt dat de regeling hoogstens een geringe verbetering betekent ten opzichte van het niet toepassen van een arbeidsmarktinstrument of -maatregel. Alleen voor gehandicapten lijkt EMPLOYMENT te resulteren in duidelijk betere kansen op een reguliere baan.

### *Jaarverslagen*

Voor de verantwoording aan de Europese Commissie dient elke lidstaat jaarlijks vóór 1 juli een voortgangsrapportage op te stellen over het jaar daarvoor. De jaarverslagen hebben tot doel aan de Europese Commissie inzicht te verschaffen in hoeverre een subsidieregeling succesvol is. De lidstaat stelt het verslag op en legt het aan de Commissie voor, het Comité van Toezicht dient zijn advies over het ontwerp te geven.

Het Ministerie van SZW stuurt jaarlijks twee verslagen aan de Europese Commissie: één over ESF4 en één over ADAPT en EMPLOYMENT samen. De verslagen over 1998 zijn respectievelijk tweeëneenhalf en drie maanden te laat verzonden. De Europese Commissie heeft geen inhoudelijke reactie gegeven op de jaarverslagen.

De jaarverslagen bevatten een beschrijving van de nationale werkgelegenheidssituatie met een weergave van het gevoerde arbeidsmarktbeleid. Deze beschrijving is voor de twee verslagen hetzelfde. Voorts bevatten ze een overzicht van de uitvoering van de regelingen die gericht is op de taken en taakverdeling bij de uitvoering en op de uitgaven in het kader van de regelingen.

De jaarrapportages (1997 en 1998) vermelden enkele prestatiegegevens: aantal opgeleide personen en totaal aantal uren genoten onderwijs. Effectindicatoren en -metingen worden in geen van de jaarrapportages genoemd, evenmin als gegevens uit de evaluaties.

### *Rapportages door de projecten*

De gesubsidieerde projecten dienen éénmaal per jaar, binnen twee maanden na afloop van het kalenderjaar, een rapportage over de financiële en inhoudelijke voortgang in te dienen bij BUESI. De projecten overschrijden deze termijn veelal.

Projecten verzamelen soms veel informatie over de uitvoering van het project, waaruit blijkt in hoeverre men aansluit bij de doelstelling van het project en het gebruik van de producten die binnen het project zijn ontwikkeld. Ook voeren projecten, veelal om tussentijds bij te kunnen sturen, evaluaties uit naar de werking van het project. In het inhoudelijk verslag dat bij de voortgangsrapportage aan BUESI wordt gestuurd, wordt deze informatie bij een aantal ook meegeleverd.

Omdat de inhoudelijke eisen die aan de voortgangsrapportages worden gesteld niet altijd duidelijk zijn, rapporteren projecten verschillend en zijn daardoor onderling nauwelijks vergelijkbaar. Daarnaast gaan formulieren voor voortgangsrapportages uit van deelnemers, terwijl niet alle projecten zich daarop richten. Deze projecten kunnen daarmee via het formulier hun prestaties onvoldoende rapporteren en zijn ook niet meer vergelijkbaar.

## **4.3 Organisatie**

Voor het verzamelen, verwerken en beoordelen van verantwoordingsen beleidsinformatie op basis waarvan doelmatigheidsoordelen kunnen worden vastgesteld, hebben het Comité van Toezicht, de directie Arbeidsmarkt en BUESI een rol.

### *Comité van Toezicht*

Het Comité van Toezicht dient op basis van onder meer de in het EPD gedefinieerde financiële, materiële, prestatie- en effectindicatoren toezicht uit te oefenen en tussentijdse evaluaties uit te voeren. Het toezicht omvat de organisatie en de coördinatie van de verzameling van de gegevens voor de genoemde indicatoren en de kwalitatieve aspecten van de

uitvoering (met name de sociaal-economische, operationele, juridische en procedurele aspecten).

Het Comité van Toezicht heeft de resultaten van de uitgevoerde tussentijdse evaluaties besproken en in een aantal gevallen actie ondernomen naar aanleiding van de resultaten. Naast de organisatie van de tussentijdse evaluaties onderneemt het Comité geen verdere acties om inzicht te krijgen in de doelbereiking en de effecten van de verschillende regelingen.

Naast het Comité van Toezicht heeft de eerste twee jaar van de programmaperiode een werkgroep gefunctioneerd die zich voor ESF4 bezig hield met het nader vorm geven van de uitvoering van de regeling. Deze werkgroep bestond uit vertegenwoordigers van het ministerie en de sociale partners.

#### *Directie Arbeidsmarkt*

De directie Arbeidsmarkt (AM) is verantwoordelijk voor het ontwikkelen en aanpassen van het arbeidsmarktbeleid in Nederland. De ESF-procescoördinator bij de directie AM is verantwoordelijk voor de algehele aansturing en coördinatie van het beleid en de beheersstructuur rond het ESF. Hiermee dient ook invulling gegeven te worden aan de taak dat er een centraal waarnemingspunt is om ontwikkelingen op hoofdlijnen te traceren die van belang zijn voor de uitvoering van de regelingen.

De directie AM heeft de drie regelingen ontworpen, neemt het initiatief voor de uitvoering van de regeling en het toezicht daarop, is voorzitter van de vergaderingen van het Comité van Toezicht en bereidt deze voor, overlegt regelmatig met BUESI en certificeert de jaarrapportages naar Brussel.

De directie AM laat geen analyses uitvoeren op de bij BUESI beschikbare beleidsinformatie. Hierdoor heeft het ministerie geen inzicht in de doelbereiking van de regeling. Bovendien wordt geen gebruik gemaakt van de opgedane kennis en ervaring van de bij de projecten ontwikkelde, veelal innovatieve methodieken en producten. Voor ESF-4 en ADAPT ziet de directie AM hier ook het nut niet van in daar deze regelingen volgens de directie niet binnen haar beleidsveld vallen. De directie AM heeft de taak voor het organiseren van bijeenkomsten en het ontwikkelen van projectbundels ten behoeve van de kennisverspreiding over de projecten aan BUESI overgelaten.

#### *BUESI*

De uitvoering van de regelingen ESF4, ADAPT en EMPLOYMENT is in handen van BUESI, dat voorbereidende, uitvoerende en beheerstaken heeft. Eén van de uitvoerende taken is het monitoren van de projecten en het beoordelen van de voortgangsrapportages. De verantwoordelijkheid voor het analyseren en verspreiden van de verzamelde informatie ligt niet bij BUESI, maar bij de directie AM.

BUESI verzamelt met name door voortgangsrapportages informatie over de projecten. Bij een beperkt aantal projecten heeft BUESI verder een support monitoringbezoek afgelegd. Met de bij deze bezoeken verzamelde informatie is echter weinig tot niets gedaan. Zowel de voortgangsrapportages als de support-monitoringsverslagen worden in het dossier van het project opgeborgen. De informatie wordt niet in een geautomatiseerd systeem verwerkt, waardoor het maken van analyses erg arbeidsintensief is en er tussentijds nauwelijks aandacht is voor inhoud en effecten van projecten.

BUESI heeft met name in de laatste jaren een aantal activiteiten ondernomen om de informatie die bij de projecten aanwezig is te verzamelen en te verspreiden onder mogelijke geïnteresseerden. Er is getracht de directies AM en Bijstandszaken van het ministerie te betrekken bij door BUESI georganiseerde bijeenkomsten en ontwikkelde producten.

#### **4.4 Conclusies**

Op basis van de beschikbare verantwoordings- en beleidsinformatie kan de minister slechts een beperkt oordeel vellen over de doelmatigheid van de subsidieregelingen. Het Ministerie van SZW beschikt voor slechts één regeling over kwantitatieve gegevens over de tussentijdse effecten. Daaruit blijkt dat er sprake is van hooguit een gering effect. Het ministerie beschikt gedeeltelijk wel over tussentijdse informatie over geleverde prestaties (aantal geschoolden en aantal uren scholing), maar stelt op grond hiervan niet vast in hoeverre doelstellingen reeds zijn gehaald, nog realiseerbaar zijn of eventueel moeten worden bijgesteld. Zowel de directie Arbeidsmarkt als het Comité van Toezicht onderneemt te weinig actie om zich een beeld te vormen van de doelbereiking en het effect van de regelingen.

Voorts laat de directie Arbeidsmarkt op het punt van verspreiding van informatie over resultaten van de regelingen een taak liggen. Een taak die deels door BUESI wordt ingevuld. Dit belemmert het inlopen van achterstanden in het afhandelen van einddeclaraties, behorende tot de primaire taak van BUESI.



## **CONTROLE EN TOEZICHT OP ESF-SUBSIDIES**

### **Deel 4 Risico-inventarisatie overige met Europees geld gefinancierde projecten**





## Inhoud deel 4

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>76</b>
<b>2</b>	<b>Bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik</b>	<b>77</b>
2.1	Inleiding	77
2.2	Structuurfondsen	77
2.2.1	EU-regelgeving	77
2.2.2	Nationale uitwerking	78
2.2.3	Uitwerking M&O-beleid	79
2.3	Overige geldstromen	80
2.3.1	EU-regelgeving	80
2.3.2	Uitwerking M&O-beleid	81
2.4	Conclusies	81
<b>3</b>	<b>Risicofactoren overige structuurfondsen</b>	<b>83</b>
3.1	Inleiding	83
3.2	Cofinanciering	83
3.3	Subsidiabele kosten	83
3.4	Administratieve voorschriften	84
3.5	Toezicht	84
3.6	Controlevoorschriften	85
3.7	Conclusie	87
<b>4</b>	<b>Risicofactoren overige geldstromen</b>	<b>88</b>
4.1	Inleiding	88
4.2	Cofinanciering	88
4.3	Subsidiabele kosten	88
4.4	Administratieve voorschriften	88
4.5	Toezicht	89
4.6	Controlevoorschriften	89
4.7	Conclusie	89

## 1 INLEIDING

Dit deel van het rapport bevat de resultaten van een risicoinventarisatie van overige met Europese geld gefinancierde projecten. Aanleiding voor de inventarisatie was een van de vragen van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), die hij op 4 juni 1999 in zijn verzoek aan de Rekenkamer stelde. De aanleiding voor het verzoek waren tekortkomingen die de Europese Commissie in april 1999 tijdens controles van Nederlandse projecten had aangetroffen.

De vraag van de minister, die in dit rapport wordt behandeld, luidt: kan een oordeel worden gegeven of andersoortige projecten die mede met Europees geld gefinancierd worden, afdoende gecontroleerd worden?

Om de vraag van de minister te beantwoorden heeft de Rekenkamer allereerst nagegaan of in de EU-basisregelgeving aandacht wordt besteed aan de basiselementen van een beleid ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid). Deze regelgeving wordt vastgesteld door de Raad.

Vervolgens is op basis van bestaand onderzoek nagegaan of de risicofactoren die bij met ESF-gelden gefinancierde projecten zijn onderkend, zich ook (kunnen) voordoen bij «andersoortige projecten die mede met Europees geld gefinancierd worden». De onderscheiden risicofactoren zijn:

- Berekening van de cofinanciering;
- Definitie subsidiabele kosten;
- Voorschriften ten aanzien van administraties;
- Toezichtsbepalingen;
- Voorschriften ten aanzien van de interne/externe controle.

In het onderzoek zijn de volgende projecten betrokken: projecten uit de andere structuurfondsen:

- Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling (EFRO);
- Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie (EOGFL-O);
- Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV). projecten die gericht zijn op het intern beleid van de Europese Unie.<sup>1</sup> De voor Nederland qua financiële omvang belangrijkste en daarom in het onderzoek betrokken overige geldstromen zijn:
- Onderzoek en Technologische Ontwikkeling (OTO);
- Transeuropese Netwerken (TEN's);
- Opleiding en Jeugd.

Het in maart 1999 gepubliceerde rapport van de Rekenkamer *EU-geldstromen 1995–1998* (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 425, nrs. 1–2) is als uitgangspunt genomen. Ook zijn alle recente Rekenkameronderzoeken die betrekking hebben op de genoemde geldstromen gescreend op bevindingen ten aanzien van de genoemde risicofactoren. Ten slotte is hetzelfde gedaan met de jaarverslagen en speciale verslagen van de Europese Rekenkamer en een aantal specifieke rapportages van de Europese Commissie. Daarbij wordt aangetekend dat de twee laatstgenoemde instellingen veelal rapporteren over onderzoek dat in verschillende lidstaten is uitgevoerd. Bevindingen zijn niet altijd te herleiden tot een specifieke lidstaat, zodat het niet in alle gevallen duidelijk is of deze ook voor de lidstaat Nederland opgaan.

Voor een volledig overzicht van bronnen wordt verwezen naar bijlage 1.

---

<sup>1</sup> De projecten die behoren tot het extern gerichte beleid van de Europese Unie zijn niet in het onderzoek betrokken, omdat het beheer van deze projecten niet in Nederland plaatsvindt. Er bestaan diverse andere kleine EU-subsidieprogramma's op projectbasis (bijvoorbeeld op het gebied van cultuur en milieu); gezien hun gering financieel belang voor Nederland zijn deze niet in de inventarisatie betrokken. Ook subsidies uit hoofde van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) worden niet behandeld, aangezien deze niet worden verstrekt ten behoeve van het uitvoeren van projecten.

Ten aanzien van de regelingen Europees Sociaal Fonds doelstelling 4 (ESF 4) en de communautaire initiatieven ADAPT en EMPLOYMENT is op basis van eigen onderzoek een afzonderlijk rapport uitgebracht (deel 3 van Controle en toezicht op ESF-subsidies).

## **2 BESTRIJDING VAN MISBRUIK EN ONEIGENLIJK GEBRUIK**

### **2.1 Inleiding**

De toekenning van EU-subsidies vindt bijna uitsluitend plaats op basis van ingediende projectvoorstellen. Bij een dergelijke opzet van subsidieverstrekking is de toekenning van de subsidie per definitie afhankelijk van gegevens van de aanvrager zelf en derhalve M&O-gevoelig. Dit geldt voor alle structuurfondsen en ook voor de subsidieprogramma's op het gebied van het intern beleid van de EU.

Het feit dat regelingen M&O-gevoelig zijn hoeft op zich niet tot problemen te leiden. Bij de uitwerking en uitvoering daarvan is dan wel vereist dat er afdoende uitvoerings- en controlemaatregelen worden getroffen om de risico's te ondervangen. Indien een goed uitgewerkt M&O-beleid ontbreekt, ontstaan snel problemen.

In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre in de basisverordeningen, -besluiten en -beschikkingen van de Raad op het gebied van de structuurfondsen en de drie behandelde overige geldstromen aandacht is besteed aan het uitwerken van het M&O-beleid. Eerst is de betreffende EU-regelgeving kort beschreven en geanalyseerd. Vervolgens is getoetst of in deze basisregelgeving aandacht is besteed aan de overige hoofdelementen van een uitgewerkt M&O-beleid (voorlichting, controle, sancties en evaluaties).

### **2.2 Structuurfondsen**

#### *2.2.1 EU-regelgeving*

De Kaderverordening (EEG) nr. 2081/93 geeft een raamwerk voor de communautaire bijstandsverlening via de structuurfondsen. De Coördinatieverordening (EEG) nr. 2082/93 bevat algemene bepalingen inzake toezicht, beheer, onregelmatigheden, evaluatie en financiële controle van de structuurfondsen. Deze zorgt met name voor afstemming van de bijstand van de structuurfondsen onderling en met de overige financieringsinstrumenten zoals de Europese Investeringsbank. Voor ieder structuurfonds bestaan afzonderlijk verordeningen met ieder hun eigen voorschriften. De belangrijkste bepalingen uit deze verordeningen geven een globaal raamwerk aan voor het vaststellen van nationale regelgeving.

De financiële controle verordening van de Europese Commissie (EG) nr. 2064/97 geeft een nadere uitwerking van de minimumvereisten voor de controle van de beheers- en controlesystemen van de structuurfondsen door de lidstaten. Deze verordening bevat richtsnoeren voor financiële correcties en het toepassen van generieke kortingen als tekortkomingen in het financieel beheer van de lidstaten worden geconstateerd.

De structuurfondsmiddelen zijn bedoeld als aanvulling op de bijdragen die de lidstaten zelf ter beschikking moeten stellen (Coördinatieverordening art. 9, lid 2 – het zogenoemde «additionaliteitsbeginsel»). Kredieten uit de structuurfondsen mogen niet in de plaats komen van structurele uitgaven van de overheid.

Zowel de Algemene Rekenkamer als de Europese Rekenkamer constateerden herhaaldelijk dat de naleving van het additionaliteitsbeginsel problemen opleverde, onder andere bij de beoordeling van project-

voorstellen. Dit wordt onder meer veroorzaakt door het ontbreken van een eenduidige relatie tussen Europese, nationale, regionale en projectdoelstellingen. De Europese doelstellingen zijn in algemene termen en open geformuleerd evenals de regionale doelstellingen.

Met ingang van de nieuwe planperiode (2000–2006) zijn de Kader- en Coördinatieverordening tot één Algemene verordening (EG) nr. 1260/99 samengevoegd, waarbij het aantal doelstellingen en communautaire initiatieven is beperkt. De nieuwe verordening voorziet tevens in een ander stelsel voor het financieel beheer en heeft als doel het juridisch kader voor de uitvoering van de vastlegging en betalingen te verduidelijken en te preciseren. Deze verordening bevat nu ook een opsomming en definiëring van een aantal basisbegrippen voor de structuurfondsen.

Voor ieder structuurfonds gaat een nieuwe verordening gelden (overzicht bijlage 3). Deze nieuwe verordeningen voorzien in een grotere decentralisatie van de programmering, een duidelijkere afbakening van communautaire en decentrale verantwoordelijkheden, meer bevoegdheden (met bijhorende verantwoordelijkheden) voor de lidstaten, een betere follow-up van de evaluaties, een doeltreffender financiële controle en een grotere mate van participatie van lokale partners.

De Europese Commissie is thans doende het financieel beheer te vereenvoudigen door de regels betreffende de subsidiabele kosten te verduidelijken (nadere uitwerking van de zogenoemde «subsidiabiliteitsnotities»). De subsidieregels van de lidstaat gelden in geval van het ontbreken van communautaire bepalingen.

In de nieuwe planperiode zal voorts de laatste betaling van de programmagelden door de Europese Commissie aan de lidstaten worden gedaan als blijkt (onder andere op basis van een gecertificeerde verklaring) dat het programma correct is uitgevoerd.

### *2.2.2 Nationale uitwerking*

Nederland heeft de globale communautaire regelgeving uitgewerkt in nationale regelgeving voor de (decentrale) uitvoering van het structuurbeleid. Gelet op de verschillende wijze waarop de lidstaten administratief zijn georganiseerd en het subsidiariteitsbeginsel (artikel 5 EG), ligt de primaire verantwoordelijkheid hiervoor bij de lidstaat. Bij dergelijk «gedeeld beheer» hanteert de Europese Commissie steeds meer als uitgangspunt dat de lidstaten de vereiste controlemaatregelen dienen te treffen (adequaat toezicht en afdoende interne controle) en dat zij toeziet op de toereikendheid van de nationale systemen (controle op controle).

De regio's maken met de Europese Commissie globale afspraken over de uitvoering, behalve voor de ESF-projecten. De uitvoering van de structuurfondsprojecten vindt plaats op grond van de Enig Programmeringsdocumenten ESF, EFRO, EOGFL-O en FIOV en worden op basis van communautaire bestekken voorgesteld door de lidstaten en goedgekeurd door de Europese Commissie. De Enig Programmeringsdocumenten (EPD) vormen de beleidskaders van de structuurfondsen. De lidstaten dienen per regio en per doelstelling de Europese Commissie een inhoudelijke beschrijving te verstrekken van de beheers- en controle-systemen.

De uitwerkingen van de structuurfondsverordeningen is voor de diverse doelstellingen op verschillende wijze georganiseerd. Bij beschikking van

de Europese Commissie zijn voor Nederland ruim twintig EPD's vastgesteld voor de respectievelijke regio's betreffende de doelstellingen. Daardoor verschillen de EPD's inhoudelijk. Momenteel voert de Algemene Rekenkamer een onderzoek uit naar het toezicht op en de evaluatie van structuurfondsen in Nederland. In dit onderzoek wordt nader ingegaan op mogelijke risicofactoren.

De Algemene Rekenkamer heeft herhaaldelijk interpretatieproblemen geconstateerd met artikel 23 van de Coördinatieverordening over de maatregelen ten aanzien van de financiële controle. Vooral de financiële aansprakelijkheid bij misbruik en nalatigheid en de subsidiaire verantwoordelijkheid van de lidstaat hiervoor, leiden tot verschillende interpretaties. In diverse onderzoeken naar de structuurfondsen constateerde zij verder dat bij de uitwerking van nationale regelgeving op het gebied van de structuurfondsen onvoldoende aandacht is besteed aan het ontwikkelen van een M&O-beleid. De Algemene Rekenkamer gaf aan de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik bij doelstelling-2-projecten in de provincies beter te ontwikkelen.

De Europese Rekenkamer merkt in haar Jaarverslag 1998 over de overeenstemming tussen gefinancierde acties met het communautaire beleid op, dat ten minste de regioplannen, operationele programma's of EPD's nauwkeuriger moeten zijn. Dit kan volgens haar bijvoorbeeld door specifieke verwijzingen naar nationale regelgeving of andere juridische beleidsdocumenten die de correcte toepassing van het communautaire beleid moeten garanderen.

### *2.2.3 Uitwerking M&O-beleid*

Bestudering van de basisverordeningen uit 1993 leert dat in zeer globale zin aandacht aan de basiselementen van een M&O-beleid is besteed. Dit vindt met name plaats in de Coördinatieverordening (EEG) nr. 2082/93. Wat betreft voorlichting en publiciteit is in artikel 32 geregeld dat de Europese Commissie hiervoor nadere bepalingen vaststelt; dit is geschied bij Beschikking 94/342/EG van de Europese Commissie. Artikel 23 betreft de financiële controle. Daarin is mede aangegeven dat maatregelen dienen te worden getroffen ter voorkoming en vervolging van onregelmatigheden. In artikel 24 zijn bepalingen opgenomen betreffende de vermindering, opschorting en intrekking van de EU-subsidie. Artikelen 25 en 26 regelen het toezicht en de evaluatie.

Verder zijn in de loop van de planperiode 1994–2000 verschillende elementen van het M&O-beleid nader door de Europese Commissie uitgewerkt in diverse uitvoeringsbesluiten. Zo dient de Europese Commissie ieder kwartaal geïnformeerd te worden over onregelmatigheden op grond van Verordening (EG) nr. 1681/94, die artikel 23 van de Coördinatieverordening uitwerkt. Verder is in het kader van het Sound and Efficient Financial Management-initiatief (SEM 2000) Beschikking 97/320/EG van de Europese Commissie opgesteld met gedetailleerde voorschriften over subsidiabele kosten. Daarnaast zijn de minimumvereisten voor de controle van de beheers- en controlesystemen van de structuurfondsen door de lidstaten geregeld in de Financiële controle verordening (EG) nr. 2064/97 van de Europese Commissie. Hierin zijn nadere sanctiebepalingen opgenomen. Hiernaast is er ook «horizontale» EU-regelgeving opgesteld ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik. De EU heeft in 1995 een kaderverordening (EG) nr. 2988/95 vastgesteld betreffende de bescherming van

de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen. Dit geeft een gemeenschappelijk juridisch kader voor alle beleidsgebieden betreffende controle, maatregelen en (administratieve) sancties.

In de loop van 1999 zijn verder de nieuwe structuurfondsverordeningen voor de planperiode 2000–2006 vastgesteld. Hierin zijn vele van de SEM 2000-verbeteringen opgenomen. Deze nieuwe verordeningen voorzien in een grotere decentralisatie van de programmering, een duidelijkere afbakening van communautaire en decentrale verantwoordelijkheden, meer bevoegdheden (met bijbehorende verantwoordelijkheden) voor de lidstaten, een betere follow-up van de evaluaties, een doeltreffender financiële controle en een grotere mate van participatie van lokale partners.

Hiernaast dient in de nieuwe planperiode de afsluiting van een bijstandspakket (de vorm van fondsverlening op programmaniveau) door de lidstaten te worden gecertificeerd. Verder werkt de Europese Commissie aan een verfijning van de subsidiabiliteitsnotities, die begin 2000 door haar zullen worden vastgesteld.

Uit oogpunt van transparantie en eenduidigheid zijn deze wijzigingen op gebied van de structuurfondsen positief te noemen.

Analyse van de nieuwe basisverordeningen uit 1999 leert dat in het globale raamwerk aan alle basiselementen van een M&O-beleid (regelgeving, voorlichting, controle, sancties en evaluaties) meer aandacht is besteed. Daarbij is aangesloten bij de ontwikkeling in de «horizontale» EU-regelgeving en uitvoeringsbesluiten.

## **2.3 Overige geldstromen**

### *2.3.1 EU-regelgeving*

In het kader van dit rapport is gekeken naar de voor Nederland drie belangrijkste overige geldstromen op het terrein van het intern beleid van de Europese Unie (bedragen voor 1998 – bron: Miljoenennota 2000)

- Onderzoek en technologische ontwikkeling (210 mecu);
- Transeuropese netwerken (44 mecu);
- Opleiding en jeugd (25 mecu).

De begrotingsuitvoering op het gebied van het intern beleid is een directe verantwoordelijkheid van de Europese Commissie. Anders dan bij de structuurfondsen is er bij de uitvoering van de overige geldstromen geen sprake van «gedeeld beheer» tussen de Europese Commissie en de lidstaten. De meeste overige regelingen worden uitgevoerd op grond van contracten/beschikkingen tussen de Europese Commissie en de begunstigde, waarbij de lidstaat niet is betrokken.

Daarbij sluiten de diensten van de Europese Commissie doorgaans contracten met derden in de overheids- of particuliere sector (uiteindelijkte begunstigde) ter ondersteuning van projecten of activiteiten door een percentage van de subsidiabele kosten bij te dragen. De contracten, die per steunvorm en -gebied zijn gestandaardiseerd, bevatten een specificatie van de subsidiabele kosten en een tijdschema voor de rechtstreekse betalingen. In de meeste gevallen vindt na het sluiten van het contract uitbetaling van voorschotten plaats, waarvan de voortgang afhankelijk is van het indienen van verslagen en/of onkostendeclaraties. Na indiening en goedkeuring van het eindresultaat en het financieel verslag vindt betaling van het eindsaldo plaats.

De betrokkenheid van de ministeries bij het beheer van en de controle op de overige geldstromen varieert van vertegenwoordiging in beheers- en/of reglementeringscomités tot controle door de departementale accountantsdienst zelf en review door de departementale accountantsdienst van de controlewerkzaamheden door derden (meestal openbare accountants) indien de overheidssector belast is met een deel van het beheer van het programma of een rijksoverheidsdienst deelneemt aan de projecten.

Een schematische weergave van de beheers- en controlesituatie in Nederland voor de drie onderzochte overige geldstromen wordt gegeven in bijlage 2. Een uitgebreide beschrijving van de opzet van beheer en controle voor deze geldstromen is weergegeven in bijlage 4 van het Rekenkamerrapport *EU-geldstromen 1995–1998*.

### *2.3.2 Uitwerking M&O-beleid*

Uit een toetsing van de basisregelgeving van de onderzochte overige geldstromen aan de onderscheiden elementen van een M&O-beleid, blijkt dat hier niet of nauwelijks aandacht aan wordt besteed. In alle onderzochte geldstromen zijn summierse bepalingen opgenomen over evaluatieverplichtingen en financiële controle en toezicht. De basiselementen voorlichting en sancties krijgen nog minder aandacht.

De vraag rijst of de uitwerking van een M&O-beleid op het niveau van basisverordeningen en -besluiten noodzakelijk is, daar de Europese Commissie zelf direct verantwoordelijk is voor de uitvoering. Elementen hiervan zijn immers ook opgenomen in haar Financieel Reglement, in de afspraken die de Europese Commissie met de uitvoerende intermediaire organisaties maakt en in de contracten die zij met begunstigden afsluit. Wel is het zo dat de Europese Rekenkamer in Jaarverslag 1998 opmerkt dat op het terrein van het intern beleid geen mogelijkheid bestaat om boetes op te leggen bij te hoge declaraties en de subsidiabele kosten soms vaag en algemeen geformuleerd zijn in de standaardcontracten.

## **2.4 Conclusies**

Op basis van de risicoanalyse van overige met Europese geld gefinancierde projecten concludeert de Rekenkamer dat het M&O-beleid voor de structuurfondsen vanaf 1993 een belangrijke ontwikkeling heeft doorgemaakt. In de basisverordeningen uit 1993, met name de Coördinatieverordening, is in zeer globale zin aandacht besteed aan de basiselementen van een M&O-beleid.

Verschillende elementen zijn in de planperiode 1994–2000 door de Europese Commissie nader uitgewerkt in onder andere uitvoeringsbesluiten inzake de onregelmatigheidsmeldingen, de voorschriften over subsidiabele kosten en de controle van beheers- en controlesystemen. Ook is de bestrijding van M&O nader vorm gegeven middels de horizontale verordening inzake de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen. Ten slotte constateert de Rekenkamer, dat veel SEM 2000-verbeteringen in de nieuwe structuurfondsverordeningen zijn opgenomen en hierin ook meer aandacht is besteed aan de basiselementen van een M&O-beleid. De Rekenkamer is van oordeel dat deze ontwikkelingen de transparantie en eenduidigheid van de regelgeving ten goede komen, dit ondanks het feit dat zij vorm krijgen in diverse verordeningen en andere besluiten. Zij concludeert dat

op Europees niveau thans veel gericht aandacht wordt besteed aan bestrijding van M&O. Van een volledig uitgewerkt M&O-beleid voor de structuurfondsen op EU-niveau is echter nog geen sprake. Met name de ontoereikende definiëring van begrippen geeft in de praktijk aanleiding tot veel interpretatieproblemen.

Voor de overige onderzochte geldstromen constateerde de Rekenkamer, dat M&O-elementen nauwelijks in de Europese basisregelgeving zijn terug te vinden. Hier is echter geen sprake van gedeeld beheer en betreft het voornamelijk projecten die worden uitgevoerd op basis van contracten tussen de Europese Commissie en begunstigen. De Europese Commissie is dus direct verantwoordelijk en heeft elementen van M&O-beleid neergelegd in het Financieel Reglement, in de afspraken met intermediaire organisaties en in de contracten met begunstigen. Niettemin verdient het M&O-beleid ook op dit terrein volgens de Algemene Rekenkamer de nodige aandacht. De Europese Commissie heeft naar aanleiding van Jaarverslag 1998 van de Europese Rekenkamer aangegeven verbeteringen op dit punt te zullen aanbrengen, onder andere in de controle-intensiteit.



### **3 RISICOFACTOREN OVERIGE STRUCTUURFONDSEN**

#### **3.1 Inleiding**

In de ESF-onderzoeken is een aantal risicofactoren onderkend die zich bij met ESF-gelden gefinancierde projecten voordoen, deze zijn:

- Berekening van de cofinanciering;
- Definitie subsidiabele kosten;
- Voorschriften ten aanzien van administraties;
- Toezichtsbepalingen;
- Voorschriften ten aanzien van de interne/externe controle.

Deze risico's houden verband met de in de ESF-onderzoeken geconstateerde problemen bij de projectadministraties, de financiële administraties en de financieringsstructuur en met de gevolgen van het ontbreken van een uitgewerkt M&O-beleid. In dit hoofdstuk wordt op basis van bestaand onderzoek nagegaan of bovengenoemde factoren zich ook (kunnen) voordoen bij de overige structuurfonden.

#### **3.2 Cofinanciering**

Op grond van het zogenaamde additionaliteitsbeginsel mogen de middelen uit de structuurfondsen niet in de plaats komen van nationale middelen. Zij zijn bedoeld als aanvulling op of bijdrage aan overeenkomstige acties van de lidstaten. Een uitvloeisel van het additionaliteitsbeginsel is de cofinanciering. De financiering kan geschieden door het Rijk, lagere overheden en het bedrijfsleven. De financiering uit hoofde van de structuurfondsen bedraagt als regel maximaal 50%, met uitzondering van doelstelling-1-regio's (maximaal 75%).

Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer en de Europese Rekenkamer is gebleken dat aanvragers en uitvoerders geen harde afspraken maakten over de hoogte van de cofinanciering uit de lidstaat. Daarnaast kan veelal niet worden nagegaan of de cofinanciering in de einddeclaratie juist is opgenomen of dat het een bedrag betreft dat bewust te laag is aangegeven.

#### **3.3 Subsidiabele kosten**

De subsidieregeling voor de doelstelling-5b-regio Limburg (onderdeel EPD) met begripsomschrijvingen en algemene en bijzondere bepalingen inzake subsidiabele kosten voor respectievelijk EFRO- en EOGFL-O-projecten is in oktober 1997 aangepast naar aanleiding van Beschikking 97/320/EG van de Commissie. Deze beschikking werkt de inhoudelijke subsidieerbaarheid van subsidiabele kosten door de Europese Commissie nader uit. In de bijlage bij de beschikking zijn subsidiabiliteitsnotities (22) opgenomen over de uitgaven die in aanmerking komen voor financiering. Zij handelen bijvoorbeeld meer specifiek over de eindbegunstigde van de bijstand, de periode waarin uitgaven subsidiabel zijn, de geldigheid van de op het niveau van de lidstaten aangegane verplichtingen en het begrip «daadwerkelijke uitgaven».

De Rekenkamer benadrukte het belang van de duidelijkheid over de subsidiabiliteit van de projecten in haar onderzoek «Europese gelden voor de grote steden» (naar het communautair initiatief Urban). Als projecten niet subsidiabel blijken te zijn (bijvoorbeeld als de eis van additionaliteit

niet wordt aangetoond) ontstaan aanzienlijke financiële risico's bij de eindafrekening.

Ook in het rapport «Vorbereiding plattelandprojecten met Europese subsidie» stelde de Rekenkamer vast dat de regelgeving over de niet-subsidiabiliteit van kosten in de praktijk tot interpretatieverschillen leidde. Hierdoor kan het risico van terugbetaling ontstaan bij eventuele latere controles door de Europese Commissie.

In haar Jaarverslag 1998 constateerde de Europese Rekenkamer dat uitgavendeclaraties nog steeds gebreken vertonen in verband met niet-subsidiabele uitgaven. De Europese Rekenkamer ontdekte meerdere jaren achtereenvolgende gevallen waarin de subsidiabiliteitscriteria niet waren gerespecteerd of essentiële informatie ontbrak. Zo constateerde zij eerder dat de voornaamste materiële fouten die in het kader van haar verklaring van betrouwbaarheid bij met name de nationale instanties zijn ontdekt, de subsidiabiliteit van de uitgaven, de berekening van het bedrag aan communautaire steun en de afwezigheid of onbetrouwbaarheid van essentiële bewijsstukken betroffen.

### **3.4 Administratieve voorschriften**

De EPD's geven een uitwerking van globale bepalingen ten aanzien van administratieve voorschriften uit de Coördinatieverordening. Ten behoeve van een efficiënte invulling van doelstellingen 1, 2 en 5b hebben de ministers van Economische Zaken (EZ) en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) de uitvoering en de daarbij behorende verantwoordelijkheden overgedragen aan de regio's middels decentralisatiebrieven.

Voor het financieel beheer dienen op nationaal niveau project- en financiële administraties te worden ingericht. De projectadministratie (waaronder bijvoorbeeld urenadministratie) geeft de stand van zaken weer van de uitvoering van het individueel project en van het geheel op programmaniveau. Deze administratie moet aansluiten op de financiële administraties. Deze afzonderlijke administraties zijn noodzakelijk om de aansluiting te kunnen maken tussen de einddeclaratie en de daaraan ten grondslag liggende posten. Op basis van de projectadministratie dienen de jaarlijkse communautaire vereiste overzichten voor de Europese Commissie te worden opgesteld.

De Europese Rekenkamer constateerde verscheidene malen dat gedetailleerde informatie over de besteding van structuurfondsmiddelen vaak niet beschikbaar was op communautair, nationaal en/of regionaal niveau. Zij merkte in haar Jaarverslag 1998 daarover op dat de meeste materiële fouten rechtstreeks van invloed zijn op de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen op het niveau van de uiteindelijk begunstigde, waaronder ook openbare instanties die programma's of maatregelen beheren. Materiële fouten betroffen onder andere uitgaven voor niet-uitgevoerde projecten en forfaitaire uitgaven die niet overeenkwamen met de werkelijke uitgaven.

### **3.5 Toezicht**

Artikel 25 van de Coördinatieverordening stelt de Europese Commissie en de lidstaten gezamenlijk verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering van het structuurfondsbeleid. Bij de structuurfondsen zijn de Comités van Toezicht (CvT's) de belangrijkste toezichthoudende organen.

In voornoemde verordening is de taakomschrijving van de CvT's summier geformuleerd. Onder meer door zijn vertegenwoordiging in de CvT's, geeft de minister gestalte aan zijn toezichthoudende verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het structuurbeleid in Nederland. In EPD's en AO's worden toezichthoudende taken verder gedecentraliseerd en geformuleerd. In het onderzoek *Toezicht en evaluatie EU-structuurbeleid* zal de Algemene Rekenkamer de kwaliteit van het toezicht beoordelen.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer bleek dat de CvT's niet in staat waren een doeltreffende rol te spelen en te weinig tijd konden besteden aan de kwaliteit van de afzonderlijke projectvoorstellen. Ook besteedden de comités geen of nauwelijks aandacht aan de bevindingen van de provinciale accountants. De staatssecretaris van EZ gaf aan hiertoe stappen te zullen ondernemen.

De Rekenkamer merkte bij de voorbereiding van plattelandsprojecten (doelstelling 5b) op, dat de Ministeries van LNV, van EZ en van SZW zich actiever dienden op te stellen bij de beoordeling van projectvoorstellen en de onderbouwing van financiering, planning en het inzichtelijk maken hiervan. De ministers van EZ en LNV hebben toegezegd deze acties te implementeren bij hun ministeries. De minister van SZW achtte het voldoende dat zijn ministerie kennisneemt van de verslagen en de voortgangsrapportages van de CvT's.

Zowel de Europese Rekenkamer als de Europese Commissie constateerde dat het toezicht op en de evaluatie van de programmering van de bijstandsverlening gebreken vertoonde. De Europese Rekenkamer constateerde in haar Jaarverslag 1998 formele fouten onder andere betreffende het ontbreken van voldoende bewijsstukken om de gedeclareerde bedragen volledig te rechtvaardigen, het ontbreken van een afzonderlijke boekhouding en het ontoereikende inspectieniveau.

### **3.6 Controlevoorschriften**

Bij de controle op de uitgaven van de structuurfondsen zijn verscheidene actoren betrokken. De project- en provinciale accountant, de departementale accountantsdiensten en DG XX (Financiële Controle) van de Europese Commissie zijn met de (interne) controle belast. Daarnaast kunnen de Europese Rekenkamer en de Algemene Rekenkamer te allen tijde (externe) controles uitvoeren. De controlerende activiteiten van de Europese Commissie en de externe controleurs waren in de afgelopen jaren beperkt.

Projectaccountants controleren de projectuitgaven en geven hierbij een standaardverklaring af. De provinciale accountant geeft verklaringen af bij de jaarlijkse verslagen aan de Europese Commissie, de jaarlijkse financiële verantwoording van de provincie en de slotbetalingsaanvraag en einddeclaratie voor het gehele EPD. Hierbij worden de door de accountantsdiensten van de Ministeries van EZ en LNV opgestelde controleprotocollen betrokken. De accountantsdiensten beoordelen de (werking van de) controle- en beheerssystemen van de regio's en voeren jaarlijks een review uit op het werk van de provinciale accountant. De accountantsdiensten van de Ministeries van EZ, LNV en SZW en DG XX van de Europese Commissie hebben in februari 1996 samenwerkingsprotocollen afgesloten, die ten doel hebben een nadere afstemming van controlerende werkzaamheden te bewerkstelligen. Jaarlijks vindt overleg plaats tussen de Europese Commissie en de accountantsdiensten en

worden de controlebevindingen met elkaar uitgewisseld. De accountantsdiensten van EZ en LNV voeren tevens gezamenlijke controles uit. De Rekenkamer constateerde in haar rapport *EU-geldstromen 1995-1998* op een aantal punten tekortkomingen in de werking van de verschillende controlesystemen:

- de provinciale accountants in de doelstelling-2-regio's besteedden te weinig aandacht aan de rechtmatigheid van aangegane verplichtingen;
- de provincies dienden de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik beter te ontwikkelen en uit te voeren;
- de FIOV-controle vertoonde een achterstand.

Voor doelstelling 2 merkte de Rekenkamer op dat verbeteringen dienden te worden aangebracht in de opzet en werking van de provinciale accountantscontrole.

Verder constateerde zij voor doelstelling 5b dat de rapportages van de provinciale accountants niet voldoende expliciet waren over de opzet en werking van de administratieve organisatie en de interne controle in de provincies. De Rekenkamer stelde vast dat de accountantsdienst van LNV de communautaire wet- en regelgeving inzake fraude- en onregelmatigheidsmeldingen en fysieke inspecties beter diende na te leven. De accountantsdiensten van EZ en LNV constateerden dat de provinciale accountantscontrole niet aansloot op het controleprotocol. De accountantscontrole diende te worden uitgebreid met onder meer de vastlegging van resultaten van de toetsing aan EPD-selectiecriteria in de projectdossiers, de toereikendheid van het M&O-beleid, de procedure inzake fraude en onregelmatigheidsmeldingen en de informatievoorziening over het besluitvormingscircuit. Ten slotte wees het Ministerie van EZ de provincies erop dat de controlebevindingen van de provinciale accountants in de CvT's dienden te worden ingebracht.

De Europese Commissie constateerde in het algemeen een onvoldoende betrouwbaarheid van de uitgavendeclaraties/-certificeringen en tekortkomingen in de interne controle ten aanzien van de structuurfondsen.

De Europese Rekenkamer stelde in haar Jaarverslag 1998 dat vanwege sommige van de geconstateerde formele fouten geen bevredigend controletraject kan worden gegarandeerd. In de afgelopen jaren achterhaalde zij vele gevallen waarin subsidiabiliteitscriteria niet waren gerespecteerd of essentiële informatie ontbrak. Bij de Financiële controleverordening werden de bepalingen over de interne financiële controle in de lidstaten aangescherpt, teneinde een doeltreffende en correcte uitvoering van de door de structuurfondsen medegefinancierde verrichtingen te verzekeren. De lidstaten hadden echter problemen met het daadwerkelijk kunnen indienen van deze onafhankelijke verklaring. Dit had tot consequentie dat de onafhankelijke accountantsverklaring noch voor de periode 1989-1993 (alle doelstellingen), noch voor de operationele programma's van doelstelling 2 in het eerste deel 1994-1996 van de planperiode door de Europese Commissie werd vereist.

Ten slotte wordt opgemerkt dat soms onregelmatigheden worden geconstateerd bij projecten die zijn voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring.

### 3.7 Conclusie

De Rekenkamer komt tot de conclusie dat de risicofactoren die voor de ESF3- en ESF4-regeling golden, zich ook voordoen bij de overige structuurfondsen.

Het beginsel van *cofinanciering* is van toepassing op alle structuurfondsprojecten. Het risico van dubbelfinanciering bij het ontbreken van voldoende informatie over de cofinanciering uit de lidstaat en over de financieringsstromen is dus ook hier aanwezig.

Verder bestaat ook bij de overige structuurfondsen het risico dat *niet-subsidiabele kosten* worden gedeclareerd, als gevolg van het ontbreken van een ordelijk en controleerbare financiële administratie en het niet aansluiten van de gegevens op de einddeclaratie. In diverse onderzoeken van zowel de Europese Rekenkamer als de Algemene Rekenkamer zijn deze tekortkomingen geconstateerd.

Mede ten gevolge van de ruime formulering van de EU-verordeningen en de nationale uitwerking hiervan bestaat het risico dat *administratieve voorschriften* niet juist worden nageleefd. Gelet op het structuurfondsbrede karakter van de bevindingen van de Europese Rekenkamer op dit terrein, bestaat dit risico bij de uitvoering van projecten van alle structuurfondsen.

Ten aanzien van het toezicht door de Europese Commissie, ministeries, provincies, dan wel projectaanvrager blijkt dat bij projecten die gefinancierd worden uit de structuurfondsen zich risico's voordoen met betrekking tot *frequentie en niveau van dit toezicht*.

Problemen ten aanzien van de *dekkingsgraad en toereikendheid van de controles* doen zich hoogstwaarschijnlijk voor bij alle projecten die worden gefinancierd uit structuurfondsen. Evenals bij de ESF-onderzoeken wordt geconcludeerd dat een goedkeurende accountantsverklaring bij de afrekening van een project geen volledige garantie geeft dat het project ook daadwerkelijk aan alle voorwaarden voldoet.

## **4 RISICOFACTOREN OVERIGE GELDSTROMEN**

### **4.1 Inleiding**

Een beoordeling van de onderscheiden risicofactoren op de onderzochte overige geldstromen is moeilijker te geven dan bij de overige structuurfondsen. Dit komt doordat de Algemene Rekenkamer (nog) niet de controlebevoegdheid heeft om bij eindbegunstigden te controleren. Hoewel zij reeds begonnen is controles op dit gebied te verrichten (zoals het lopende onderzoek naar de Uitvoering van het Vierde Kaderprogramma OTO illustreert), zijn deze vooral toegespitst op de concrete ministeriële activiteiten. Hierdoor heeft zij maar een beperkt inzicht kunnen krijgen in de wijze waarop de projecten in de praktijk worden uitgevoerd.

Dergelijk inzicht heeft de Europese Rekenkamer daarentegen wel. Op basis van haar bevindingen kan de volgende – zij het voorzichtige – indicatie worden gegeven van de mate waarin de in de ESF-onderzoeken geconstateerde risicofactoren optreden bij de overige geldstromen.

### **4.2 Cofinanciering**

De projecten die worden uitgevoerd met middelen uit de in dit hoofdstuk onderzochte geldstromen, kennen allemaal verschillende financieringsstromen. Bij sommige is er sprake van publieke cofinanciering, bij andere van private (zoals OTO, waar deze van de consortiumdeelnemers zelf afkomstig is) en bij de overige van zowel publiek als privaat. Het probleem van dubbelfinanciering en het streven naar maximalisatie van de EU-subsidiebijdrage kunnen zich bij deze overige geldstromen ook voordoen, zoals de door de Europese Rekenkamer geconstateerde opzettelijke overfacturering bij OTO-projecten bewijst.

### **4.3 Subsidiabele kosten**

Ook bij deze overige geldstromen is de bepaling van de subsidiabele kosten een belangrijke bron van problemen. De Europese Rekenkamer heeft bij haar werkzaamheden in het kader van DAS-1998 geconstateerd dat bij het intern beleid eenderde van de materiële fouten het gevolg is van de declaratie door begunstigden van niet-subsidiabele kosten.

### **4.4 Administratieve voorschriften**

Wat de uitwerking/toepassing betreft van de administratieve voorschriften van de hier onderzochte overige geldstromen, geldt dezelfde problematiek als bij de structuurfondsen. De algemene (kader)verordeningen en beschikkingen/besluiten over specifieke programma's zijn algemeen geformuleerd (betreft vooral doelstellingen en algemene financiële bepalingen). Deze worden verder uitgewerkt in de standaardcontracten per programma, waarbij er in bijlagen wordt ingaan op te subsidiëren kosten. Volgens de Europese Rekenkamer in haar Jaarverslag 1998 waren de subsidiabele kosten in de standaardcontracten te vaag en algemeen omschreven. De contracten zouden vereenvoudigd (met onder meer precieze en eenduidige definities) en beter toegelicht moeten worden. In haar antwoord hierop gaf de Europese Commissie aan dat op het OTO-terrein voor het Vijfde Kaderprogramma tal van verbeteringen in het standaardcontract zijn opgenomen.

#### **4.5 Toezicht**

Wat toezicht op de uitvoering van de projecten betreft dient men zich te realiseren dat – anders dan bij de structuurfondsen – de verantwoordelijkheid hiervoor in belangrijke mate rust bij de Europese Commissie, die de middelen doorgaans zelf beheert of door externe technisch-administratieve bureaus (TAB's) laat beheren. In de praktijk is het aantal controles dat ter plaatse wordt uitgevoerd door de beleidsverantwoordelijke DG's van de Europese Commissie zeer beperkt (volgens eigen opgave van de betreffende DG's aan de Europese Rekenkamer vonden er in 1998 op het gebied van het intern beleid 624 interne controles plaats op ruim 36 duizend contracten oftewel minder dan 0,02% van het aantal contracten). Deze contracten vertegenwoordigen tezamen 0,04% van de waarde van alle lopende contracten. Hoewel onduidelijk is welke toezichtsactiviteiten TAB's op projectniveau voor de Europese Commissie verrichten, lijken de risico's op het punt van de frequentie en het niveau van het toezicht op het intern beleid groot. Dit geldt zeker wanneer deze inspanningen worden vergeleken met de vijfprocentnorm die voor de structuurfondsen geldt.

#### **4.6 Controlevoorschriften**

Wat controlevoorschriften betreft is het geconstateerde risico van een ontoereikende interne en externe controle voor de structuurfondsen op het gebied van het intern beleid waarschijnlijk alleen maar groter. In het rapport *EU-geldstromen 1995–1998* heeft de Rekenkamer al gewaarschuwd dat het ontbreken van een accountantsverklaring van de einddeclaratie voor projecten op het gebied van het intern beleid een zorgvuldige afwikkeling van de einddeclaraties door de Europese Commissie vereist. Gegeven de beperkte personele capaciteit van de Europese Commissie en met name die van DG XX (Financiële Controle) is het risico groot dat deze controles ontoereikend zullen zijn.

In haar Jaarverslag 1998 heeft de Europese Rekenkamer vastgesteld dat de beperkte controle-inspanningen van de Europese Commissie op het gebied van het intern beleid daadwerkelijk een ernstig probleem vormen. In haar reactie hierop heeft de Europese Commissie gemeld dat een controleovereenkomst met een externe onderneming is gesloten zodat ieder jaar 10% van de contractanten wordt gecontroleerd.

Op de aanbeveling van de Europese Rekenkamer om boven een bepaald bedrag een verklaring van een extern accountantskantoor te vereisen waarin de juistheid en de subsidiabiliteit van de gedeclareerde kosten wordt bevestigd, kondigde de Europese Commissie aan met de Europese Rekenkamer in overleg te gaan over de eventuele modaliteiten hiervan. Dit mede gelet op het feit dat sommige contractanten overheidsdiensten zijn, die reeds worden gecontroleerd door nationale rekenkamers.

#### **4.7 Conclusie**

De belangrijke risicofactoren van de ESF-onderzoeken, doen zich naar alle waarschijnlijkheid ook voor bij de overige geldstromen op het gebied van het interne beleid van de EU. Met name het onderzoek van de Europese Rekenkamer bij de eindbegunstigden van dergelijke projecten toont vergelijkbare problemen aan. Daarbij wordt opgemerkt dat met name de Europese Commissie verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van deze geldstromen en daartoe stappen ter verbetering dient te nemen.

De vraag is echter hoe vaak en in welke mate deze problemen zich ook in Nederland voordoen. Gelet op haar beperkte controlebevoegdheden heeft de Algemene Rekenkamer op bedoelde gebieden weinig tot geen specifiek onderzoek verricht en kan zij alleen op basis van vrijwilligheid op niveau van de eindbegunstigde controleren. Vooralsnog kan de Algemene Rekenkamer geen uitspraken doen over de concrete situatie in Nederland.



Voor de analyse zijn ook de volgende rapporten van de *Algemene Rekenkamer* gebruikt:

- Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland (november 1995, 24 500, nrs. 1–2);
- Uitvoering hervormd gemeenschappelijk landbouwbeleid in Nederland (MacSharry-maatregelen) (december 1995, 24 555, nrs. 1–2, blz. 40–47);
- Voorbereiding van plattelandsprojecten met Europese subsidie (mei 1997, 25 399, nrs. 1–2);
- Informatievoorziening bij uitvoering van EU-beleid (november 1997, 25 735, nrs. 1–2);
- Bestrijding werkloosheid met Europese gelden (april 1998, 25 965, nrs. 1–2);
- Kwaliteit uitvoering Europese akkerbouwsteunregeling (oktober 1998, 26 240, nrs. 1–2);
- Europese gelden voor de grote steden (december 1998, brief aan de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, december 1998, kenmerk 1294R);
- EU-geldstromen 1995–1998 (maart 1999, 26 425, nrs. 1–2).

*Europese Rekenkamer:*

- Jaarverslag over de begrotingsjaar 1996, Pb. C 348, 18 november 1997;
- Jaarverslag over de begrotingsjaar 1997, Pb. C 349, 17 november 1998;
- Jaarverslag over de begrotingsjaar 1998, voorlopige editie 1999;
- Speciaal verslag 12/98 over de uitvoering van operationele programma's betreffende de bevordering van de plattelandsontwikkeling in de zones van doelstelling 5b (Pb. C 356, 20 november 1998);
- Speciaal verslag 14/98 over de afsluiting van de vormen van bijstandsverlening van het EFRO (Pb. C 368, 27 november 1998);
- Speciaal verslag 15/98 over de evaluatie van de bijstandsverlening van de structuurfondsen betreffende de perioden 1989–1993 en 1994–1999 (Pb. C 347, 6 november 1998);
- Speciaal verslag 16/98 over de besteding van de kredieten van de structurele acties gedurende de planperiode 1994–1999 (Pb. C 347, 16 november 1998).

*Comité van Onafhankelijke Deskundigen*

- Tweede verslag over de hervorming van de Commissie. Analyse van huidige praktijken en voorstellen voor het aanpakken van wanbeheer, onregelmatigheden en fraude. Deel 1 (10 september 1999).

## BEHEERS- EN CONTROLESITUATIE BELANGRIJKE OVERIGE GELDSTROMEN

### Uitvoerende instanties/activiteiten

*Algemeen (waaronder OTO en TEN-Telecom):*

Contractanten	uitvoering projecten
Beleidsverantwoordelijke DG's van de Europese Commissie	beheer van programma's en projecten en het verrichten van controles

*verder geldt voor TEN-Transport en TEN-Energie:*

Betreffende DG's van ministeries van V&W en EZ	dienen aanvragen om bijstand in bij Europese Commissie
Ministeries van V&W en EZ	opstellen van beschrijving beheers- en controlesystemen t.b.v. de Europese Commissie

*voor Opleiding en Jeugd:* Intermediaire organisaties

(Nationale coördinatie-eenheid voor Leonardo da Vinci, Nuffic/EPNO voor Socrates en IC/NIZW voor Jeugd voor Europa III)	uitvoering programma (en voor decentrale programma-onderdelen veelal selectie van projecten)
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------

### Controlerende instanties/activiteiten

*Algemeen (waaronder OTO en TEN-Telecom):*

Beleidsverantwoordelijke DG's van de Europese Commissie (of externe accountants in opdracht van de Europese Commissie)	controleren kostendeclaraties en verrichten controles ter plaatse
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------

DG Financiële Controle van de Europese Commissie	verrichten ex-post-controles
--------------------------------------------------	------------------------------

Europese Rekenkamer	controle op de uitbetalingen en het financieel beheer
---------------------	-------------------------------------------------------

Algemene Rekenkamer	alleen controlebevoegdheid op niveau van de rijksoverheid
---------------------	-----------------------------------------------------------

*verder geldt voor TEN-Transport en TEN-Energie:*

AD/SZW en AD/EZ	reguliere controles op middelen die via de rijksbegroting lopen/gecofinancierd worden (bij Grote Projecten zijn er extra controletaken)
-----------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

*voor Opleiding en Jeugd:*

Externe accountant IC/NIZW	Controleren kostendeclaraties en verrichten controles ter plaatse
----------------------------	-------------------------------------------------------------------

Intermediaire organisaties bij Leonardo da Vinci en Socrates (of externe accountants in opdracht daarvan)	Controleren kostendeclaraties en verrichten controles ter plaatse
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------

AD OCenW bij Leonardo da Vinci	reguliere controle op middelen die via de rijksbegroting lopen/gecofinancierd worden en review controlewerkzaamheden externe accountants
--------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## RELEVANTE REGELGEVING OP HET GEBIED VAN DE STRUCTUURFONDSEN

Communautaire regelgeving betreffende alle structuurfondsen:

- *Kaderverordening* (EEG) nr. 2081/93 biedt een raamwerk voor de communautaire bijstandsverlening via de structuurfondsen en het FIOV;
- *Coördinatieverordening* (EEG) nr. 2082/93 zorgt met name voor een afstemming van de bijstand van de structuurfondsen onderling en met de overige financieringsinstrumenten zoals de Europese Investeringsbank. De verordening bevat algemene bepalingen inzake het toezicht, beheer, onregelmatigheden, evaluatie en financiële controle van de structuurfondsen;
- Verordening (EG) nr. 2064/97 over de wijze waarop de lidstaten zich van hun verantwoordelijkheid voor een goed *beheer en interne controle* van de middelen moeten kwijten;
- Beschikking 97/320/EG houdende goedkeuring van communautaire bestekken, enig programmeringsdocumenten en communautaire initiatieven ten behoeve van Nederland en de *inhoudelijke subsidiariteit van co-financiering*. Afgezien van toerekeningsmethoden (wanneer is sprake van directe kosten) geeft de Europese Commissie in deze verordening met name aan welke kosten als subsidiabel moeten worden beschouwd. Met deze beschikking beoogde de Europese Commissie een einde te maken aan de onduidelijkheid en rechtsonzekerheid met betrekking tot de vraag of bepaalde kosten subsidiabel waren.  
Verordening (EG) nr. 1681/94 inzake *onregelmatigheidsmeldingen*.

Naast de twee algemene verordeningen zijn er de *verticale verordeningen* (toepassingsbepalingen) per structuurfonds en een aantal specifieke regelingen. Het betreft:

- het *EFRO* (verordening (EEG) nr. 2083/93) draagt bij in de financiering van productieve investeringen, infrastructuur en ontwikkeling van het Midden- en Kleinbedrijf (MKB), voornamelijk in gebieden met een economische achterstand. De belangrijkste bepalingen uit de EFRO-verordening hebben betrekking op het actieterrein, vormen van bijstandsverlening, verslaglegging, het partnerschap en de door de Commissie op te stellen richtsnoeren. De algemeen geformuleerde bepalingen dienen op nationaal niveau nader te worden vastgelegd;
- het *EOGFL-oriëntatie* (verordening (EEG) nr. 2085/93) draagt bij in het ontwikkelen van kwetsbare plattelandsgebieden en het verbeteren van de productie en afzet van landbouwproducten. De belangrijkste algemeen geformuleerde bepalingen hebben betrekking op het actieterrein (doelstellingen 1, 5a, 5b) en de vormen van bijstandsverlening;
- het *FIOV* (verordening (EEG) nr. 2080/93) draagt bij in de financiering van investeringen en maatregelen voor aanpassingen in de visserijsector. Het betreft onder meer herstructurering, vernieuwing en modernisering van de vissersvloot, verwerking en afzet van visserij- en aquacultuurproducten en marktverkenning.

Voor de *planperiode 2000–2006* zijn inmiddels de volgende nieuwe structuurfondsverordeningen vastgesteld:

- Verordening (EG) nr. 1260/99 betreft *algemene bepalingen* inzake de structuurfondsen en vervangt de Kader- en Coördinatieverordening. Het aantal doelstellingen is teruggebracht van zes naar drie doelstellingen;

- Verordening (EG) nr. 1263/99 betreft *FIOV*;
- Verordening (EG) nr. 1783/99 betreft het *EFRO*;
- Verordening (EG) nr. 1784/99 betreft het *ESF*;
- Verordening (EG) nr. 1750/99 betreft het *EOGFL-O*.