

**Beheer, controle en toezicht ESF
2000-2006**

Algemene Rekenkamer
16 november 2000

Inhoud

	Samenvatting	1
I	Inleiding	7
1.1	Verzoek minister	7
1.2	Onderwerp	8
1.3	Werkwijze	10
1.4	Indeling nota	10
2	Aanpak ministerie	12
2.1	Inleiding	12
2.2	Aanzet	12
2.3	Gesignaleerde risico's	14
2.4	Status rapport	14
2.5	Aansturing	15
2.6	Planning	16
2.7	Afstemming Europese Commissie	18
2.8	Relatie Arbeidsvoorziening	18
2.9	Conclusie	20
3	Stand van zaken ministerie	22
3.1	Inleiding	22
3.2	Organisatie	22
3.3	Aansturing van Arbeidsvoorziening	23
3.4	Ontvangst en betaling subsidies	24
3.5	Toezicht	25
3.5.1	Knelpunten vorige programmaperiode	25
3.5.2	Beleid	26
3.5.3	Toezichtketen	27
3.5.4	Activiteiten	30
3.6	Conclusies	32
4	Aanpak Arbeidsvoorziening	33
4.1	Inleiding	33
4.2	Capaciteit	33
4.2.1	Formatie en bezetting	33
4.2.2	Expertise personeel	34

4.3	Planning	35
4.3.1	Programmaperiode 2000-2006	35
4.3.2	Programmaperiode 1994-1999	36
4.4	Conclusie	37
5	Stand van zaken Arbeidsvoorziening	39
5.1	Inleiding	39
5.2	Organisatie	39
5.2.1	Bestuurlijke informatievoorziening	41
5.3	Regelgeving	41
5.4	Voorlichting	43
5.5	Controle	44
5.5.1	Knelpunten vorige programmaperiode	44
5.5.2	Controletaken van ESF Nederland	45
5.5.3	Controle vooraf	45
5.5.4	Controle tussentijds	46
5.5.5	Controle achteraf	46
5.6	Sanctiebeleid	48
5.7	Evaluaties	48
5.8	Conclusies	49
6	Slotbeschouwing: conclusies en aanbevelingen	51
7	Reacties en nawoord Rekenkamer	55
7.1	Inleiding	55
7.2	Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening	55
7.3	Minister	57
7.4	Nawoord Rekenkamer	58

Samenvatting

Op verzoek van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar de opzet van het nieuwe systeem van beheer, controle en toezicht dat geldt voor subsidies uit het Europees Sociaal Fonds, doelstelling 3 (ESF3) in de periode 2000-2006.

Zij deed dit aan de hand van de aanbevelingen uit het rapport 'Controle en toezicht op ESF-subsidies'. Dit betekent dat de Rekenkamer niet heeft gestreefd naar een volledige analyse van het nieuwe systeem. Zij stelde bovendien gegeven haar wettelijk taak als voorwaarden dat alle relevante documenten gereed moesten zijn en door de minister moesten zijn vastgesteld en dat ook inzicht geboden moest worden in de wijze waarop de vorige programmaperiode werd afgerond.

Het onderzoek 'Controle en toezicht op ESF-subsidies' dat de Rekenkamer begin 2000 publiceerde kwam eveneens op verzoek van de (vorige) minister tot stand. Het had betrekking op de subsidieperiode 1994-1999 en bevatte aanbevelingen voor de controle en het toezicht in de nieuwe periode. In deze periode was voor ESF3 0,843 miljard ecu (circa f 1,9 miljard) beschikbaar; jaarlijks werden hiermee gemiddeld zo'n 1.000 projecten gefinancierd.

In haar onderzoek naar de opzet voor de nieuwe periode kwam de Rekenkamer tot de conclusie dat van een alomvattend oordeel hierover nog geen sprake kon zijn, omdat ten tijde van het onderzoek (augustus-september 2000) de ontwikkeling van dit nieuwe systeem nog in volle gang was.

Wel was een oordeel mogelijk over de wijze waarop het Ministerie van SZW en Arbeidsvoorziening (de organisatie die de subsidieregeling uitvoerde) de ontwikkeling van het

nieuwe systeem hadden aangepakt en over de vervaardigde tussen- en deelproducten.

De Rekenkamer kwam tot de conclusie dat het ministerie ESF voor de nieuwe programmaperiode een duidelijker plaats in de organisatie had gegeven, zoals de Rekenkamer eerder had aanbevolen. Het ministerie had een duidelijke aanzet voor een nieuw beheersysteem gegeven, er waren meer formatieplaatsen voor ESF gerealiseerd en de subsidiestroom uit Brussel liep nu via het ministerie en niet meer rechtstreeks naar Arbeidsvoorziening. Het ministerie had de ontwikkeling van het nieuwe systeem echter niet goed gecoördineerd. Zo ontbrak bijvoorbeeld een overkoepelende planning. De Task Force ESF was opgeheven voordat de nieuwe structuur was ontwikkeld en geïmplementeerd en zonder hiervoor een nieuwe voorziening te treffen. De Rekenkamer beval de minister aan een coördinatie- en regiegroep te formeren, zoals eerder de Task Force ESF. Verder zou de minister door middel van bij voorkeur de regiegroep zorg moeten dragen voor een heldere, gedetailleerde planning, die inzicht zou bieden in alle activiteiten en producten en de wederzijdse afhankelijkheden en verantwoordelijkheden. De Rekenkamer vroeg hierbij vooral om afstemming met de planning van ESF Nederland (een onderdeel van Arbeidsvoorziening) en andere betrokken partijen als aanvragers.

Hoewel de aard van de verbintenis met Arbeidsvoorziening was herzien, was in de uitwerking daarvan vooralsnog moeilijk aan te geven of het ministerie beter bij zou kunnen sturen. Het ministerie wilde met name via overleg tot samenwerking met Arbeidsvoorziening komen. Dit leidde ertoe dat de aanvankelijk beoogde terugvorderingsmaatregel aan kracht had ingeboet. Ook had het ministerie ondanks veelvuldig overleg geen goed zicht op de stand van zaken bij ESF Nederland.

Conform de eerdere aanbeveling van de Rekenkamer heeft er overleg plaatsgevonden met de Europese Commissie over onduidelijkheden in de Europese regelgeving. Het overleg

heeft vaak (nog) niet geleid tot bindende uitspraken van de Europese Commissie.

Op het Ministerie van SZW moest nog veel gebeuren voordat de opzet van de controle- en beheerstructuur gereed zou komen.

Een aanzet tot een nieuw ESF-beheersysteem werd in mei 2000 gegeven door een extern bureau. Deze opzet was echter nog niet volledig en moest nog verder worden uitgewerkt. Zo moesten voor het toezicht op Arbeidsvoorziening nog diverse producten worden ontwikkeld.

Of het mogelijk zou zijn de werkzaamheden zorgvuldig en tijdig af te ronden was onzeker. Voor zover er planningsbestonden, verschoven deze, ook al doordat het ministerie afhankelijk was van het gereedkomen van producten van ESF Nederland.

Ook Arbeidsvoorziening had ESF een meer prominente plaats in de organisatie gegeven. Binnen de organisatie werd de al genoemde aparte eenheid ESF Nederland opgericht. De centrale aansturing en de communicatie binnen Arbeidsvoorziening was hierdoor in opzet verbeterd.

Ook voor Arbeidsvoorziening gold echter dat er nog veel moest gebeuren voordat de opzet van de controle- en beheerstructuur gereed zou zijn. Een nieuw geautomatiseerd systeem ontbrak bijvoorbeeld nog.

Tegelijkertijd moest ESF Nederland in een korte periode nog diverse andere inspanningen leveren. De oude programmaperiode (met de problemen van dien) moest worden afgehandeld en intussen zou de uitvoering starten van de nieuwe ESF-subsidieregeling voor 2000 (inmiddels een inhaaljaar) en de voorbereiding voor 2001. Daar kwam bij dat de controle- en beheerstructuur voor een nieuwe Europese regeling (Equal) moest worden opgezet. Of ESF Nederland dit tijdig tot een goed einde kon brengen, kon de Rekenkamer niet beoordelen. De Rekenkamer twijfelde aan de haalbaarheid. Er was een planning, maar die gaf niet duidelijk aan hoeveel capaciteit waarvoor zou worden ingezet.

De Rekenkamer keek ook naar het beleid van ESF Nederland om misbruik en oneigenlijk gebruik te

voorkomen en te bestrijden. Omdat belangrijke onderdelen van het M&O-beleid nog niet waren ontwikkeld, kon de Rekenkamer niet aangeven of alle eerder geconstateerde tekortkomingen voor de nieuwe programmaperiode waren weggenomen. Er bestond geen inzicht in de wijze waarop transparantie in de verhouding tussen aanvrager en uitvoerder kan worden gewaarborgd.

Voorzover onderdelen van het M&O-beleid wel waren ontwikkeld, concludeerde de Rekenkamer dat in de nieuwe subsidieregeling diverse ‘oude’ knelpunten en risico’s waren weggenomen, maar nog steeds begrippen te algemeen of voor verschillende uitleg vatbaar waren. Wel was voorzien in meer voorlichting over de regeling.

De beoordeling van het registratieverzoek leek in opzet meer aandacht te krijgen. De verdere controle-activiteiten voor, tijdens en na afloop van de projecten moesten echter nog ontwikkeld worden. Positief achtte de Rekenkamer de herinvoering van de accountantsverklaring bij de einddeclaratie, omdat daarmee de eigen verantwoordelijkheid van de aanvragers wordt benadrukt. Het beoordelingskader voor de accountantsverklaringen was echter in het geheel nog niet ontwikkeld. Tot slot was in de nieuwe regeling de mogelijkheid om met sancties misbruik van ESF-subsidie te bestrijden niet verruimd, zodat deze nog steeds gering was.

De Rekenkamer vroeg aandacht voor de organisatie van de nieuwe programmaperiode op het ministerie, voor de wijze waarop aanvragers zich over de uitvoering van afzonderlijke projecten moesten verantwoorden en voor de uitwerking van de controles bij uitvoerders.

De Rekenkamer achtte het verder noodzakelijk voorafgaand aan de start een opzet te ontwikkelen en te implementeren voor periodieke evaluatie van het eigen systeem van het ministerie en van ESF Nederland.

De Rekenkamer beval aan dat de opzet van de structuur gereed en geïmplementeerd zou zijn – inclusief de verantwoording - voordat met het afgeven van subsidiebeschikkingen werd gestart.

De Rekenkamer legde het conceptrapport voor reactie voor aan het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening (CBA) en aan de minister. Het CBA was bij het geven van zijn reactie nog niet op de hoogte van de maatregelen die de minister in zijn reactie toezegt.

Het CBA gaf aan dat het rapport een adequate weergave biedt van de stand van zaken per ultimo september 2000 en onderschreef de standpunten van de Rekenkamer dat het onwenselijk is om subsidiebeschikkingen af te geven voordat de beheerstructuur gereed is en dat afgezien moet worden van de mogelijkheid subsidies met terugwerkende kracht toe te kennen. Verder gaf het CBA aan hoe het enkele van de gesignaleerde tekortkomingen weg wilde nemen.

De minister gaf aan dat het conceptrapport van de Rekenkamer veel informatie bevat die hij nadrukkelijk wil gebruiken bij de aanpak van de ESF-uitvoering. Het conceptrapport laat volgens de minister zien, dat het in de aan de Rekenkamer voorgelegde bestuurlijke constellatie niet eenvoudig is de rollen, taken en bevoegdheden volstrekt helder te maken. Hij antwoordde de Rekenkamer daarom besloten te hebben het ESF onder te brengen bij een agentschap binnen het Ministerie van SZW.¹ Ook gaf de minister aan dat hij pas groen licht aan de uitvoering zal geven nadat hij zeker heeft gesteld dat de beheerstructuur zover gereed en geïmplementeerd is dat de uitvoering aan de daaraan te stellen eisen voldoet. Verder ging hij op enkele afzonderlijke punten nader in. Inmiddels is binnen het ministerie opnieuw een Task Force ESF actief. Voor een toezegging over het toekennen van subsidie met terugwerkende kracht wil hij eerst overleg met de minister van Financiën.

De Rekenkamer constateert in haar nawoord dat de huidige risico's in de beheerstructuur voor de nieuwe programmaperiode worden onderkend. Zij ziet in de nieuwe positie van ESF Nederland een goede aanzet om de communicatieproblemen met de beheersautoriteit te verbeteren. De Rekenkamer constateerde echter met name ook tekortkomingen ten aanzien van de regievoering vanuit

¹ Naar de opvatting van de Rekenkamer brengt de minister ESF daarmee binnen de werkingsfeer van de Comptabiliteitswet. De minister studeert daar alsnog op.

het ministerie. Zij hoopt dan ook dat de nieuwe Task Force ESF de verdere ontwikkeling van het systeem van beheer, controle en toezicht – inclusief de verantwoording - in goede banen zal leiden.

Tenslotte spreekt de Rekenkamer de hoop uit dat een aantal maatregelen die inmiddels zijn genomen om de afstemming en aansturing van de werkzaamheden te verbeteren ook op langere termijn van kracht zullen blijven.

2 Inleiding

2.1 Verzoek minister

Dit rapport bevat de onderzoeksbevindingen van de Algemene Rekenkamer over het systeem van beheer, controle en toezicht, dat is opgezet voor de subsidies die in de programmaperiode 2000-2006 op grond van het Europees Sociaal Fonds, doelstelling 3 (ESF₃) zullen worden toegekend. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) had de Rekenkamer in zijn brief van 1 mei 2000 verzocht 'om een oordeel over het nieuwe systeem van beheer, controle en toezicht dat gaat gelden voor de nieuwe programmaperiode 2000-2006'.

In februari 2000 publiceerde de Rekenkamer haar rapport 'Controle en toezicht op ESF-subsidies'², dat eveneens op verzoek van de (vorige) minister van SZW tot stand was gekomen. Dat rapport ging vooral over de *werking* van het ESF-systeem (programmaperiode 1994-1999) en schetste een groot aantal tekortkomingen die voorkwamen bij projecten, maar ook bij Arbeidsvoorziening en het Ministerie van SZW. Daarnaast gaf het aanbevelingen voor verbetering van het bestaande systeem. De minister had hier specifiek om gevraagd. Een algemene aanbeveling aan het Ministerie van SZW en Arbeidsvoorziening betrof het geven van meer aandacht aan ESF.

In deze periode was voor ESF₃ 0,843 miljard ecu (circa f 1,9 miljard) beschikbaar; jaarlijks werden hiermee gemiddeld zo'n 1.000 projecten gefinancierd.

In antwoord op het jongste verzoek was de Rekenkamer bereid om een oordeel te geven over de *opzet* van het nieuwe systeem en wel aan de hand van de aanbevelingen uit het rapport 'Controle en toezicht op ESF-subsidies'. Dit betekent

² Algemene Rekenkamer: Controle en toezicht op ESF-subsidies, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 995, nrs. 1-2.

dat de Rekenkamer niet heeft gestreefd naar een volledige analyse van het nieuwe systeem. Zij stelde bovendien gegeven haar wettelijk taak als voorwaarden dat alle relevante documenten gereed moesten zijn en door de minister moesten zijn vastgesteld en dat ook inzicht geboden moest worden in de wijze waarop de vorige programmaperiode werd afgerond. Eind augustus lichtte de minister de Tweede Kamer in over het onderzoek, waarbij hij aangaf dat de Rekenkamer het onderzoek verrichtte op basis van door SZW en Arbeidsvoorziening uitgewerkte regelgeving en beschrijvingen van het nieuwe systeem. Zodra de Rekenkamer haar onderzoek had afgerond (medio oktober) zou de minister een plan van aanpak 2000-2006 toesturen (Tweede Kamer, 1999-2000, 26 642, nr. 10). De minister zond de Rekenkamer eind augustus de door hem vastgestelde documenten³ en schetste de stand van zaken over de periode 1994-1999. De door de minister vastgestelde subsidieregeling volgde eind september. Het conceptrapport is medio oktober voor reactie aan de minister en het CBA voorgelegd. Het CBA reageerde diezelfde maand, de minister antwoordde begin november.

2.2 Onderwerp

Het ESF subsidieert projecten ter bestrijding van werkloosheid. De Europese bijdrage bedraagt over de periode 2000-2006 maximaal 1.751 miljoen euro (circa f 3,9 miljard).

De basis voor de komende programmaperiode (2000-2006) ligt vast in het enig programmeringsdocument dat op 8 augustus 2000 door de Europese Commissie per beschikking is goedgekeurd. Het enig programmeringsdocument is, hoewel al goedgekeurd, nog niet definitief. Bij de bespreking van de drukproeven zullen de laatste foutjes eruit worden gehaald.

De doelstellingen in de nieuwe programmaperiode zijn een activerend arbeidsmarktbeleid en een leven lang leren.

³ Dit waren: de Kaderregeling ESF, het ESF-3 Beleidskader 2000, het door de Europese Commissie goedgekeurde enig programmeringsdocument, het Financieel Beheersconcept en het ESF Toezichtsplan.

Het activerend arbeidsmarktbeleid wordt vertaald in een sluitende aanpak voor volwassen werkzoekenden en in het behoud van inzetbare beroepsbevolking (reïntegratie van langdurig werklozen, scholing van werkenden en experimenten met nieuwe combinaties van arbeid en zorg). De doelstelling een leven lang leren bestaat uit de maatregelen bestrijding voortijdig schoolverlaten, versterking beroepsbegeleidende leerweg en praktijkonderwijs. Daarnaast ontvangt Nederland geld voor de te maken uitvoeringskosten.

In de nieuwe programmaperiode treedt het Ministerie van SZW op als verantwoordelijk ministerie en fungeert het als betalingsautoriteit, terwijl ESF Nederland (onderdeel van Arbeidsvoorziening) de uitvoering verzorgt (beheersautoriteit). Arbeidsvoorziening is ook betrokken bij de stelselherziening van de sociale zekerheid (SUWI: Structuur Uitvoering Werk en Inkomen). Het was nog niet bekend wat dit voor ESF Nederland zou betekenen.

Voor de programmaperiode 2000-2006 is een beperkt aantal aanvragers aangewezen. Daarmee is het totaal aantal projecten per jaar teruggebracht tot maximaal 510. De aanvrager wordt geacht jaarlijks een overkoepelend registratieverzoek in te dienen, gevolgd door maximaal vijf subsidieaanvragen (de projectaanvragen) per maatregel. De aanvragers krijgen in de nieuwe programmaperiode een grotere verantwoordelijkheid dan voorheen.

Voor de uitvoering van het ESF3-programma zijn vier coördinerende aanvragers aangewezen: Arbeidsvoorziening, het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv), het Projectbureau Dagindeling van het Ministerie van SZW en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Verder zijn de 25 gemeenten die deelnemen aan het grote stedenbeleid (G25) en circa 45 sectorfondsen als aanvrager aangewezen.

De aanvragers zijn aansprakelijk, ook voor de uitgaven die gedaan worden door andere uitvoerenden.

2.3 Werkwijze

Hoewel het onderzoek voornamelijk is gebaseerd op de beoordeling van documenten is het nadrukkelijk niet gericht op het geven van oordelen over de afzonderlijke documenten, maar op het nieuwe systeem voor het deel dat spoort met de gedane aanbevelingen.

De voorschriften, procedures en organisatorische voorzieningen van het ministerie en Arbeidsvoorziening zijn in het onderzoek begrepen als het systeem van beheer, controle en toezicht. Hierbij is de Rekenkamer uitgegaan van de documenten die zij van de minister heeft ontvangen en de daarvan afgeleide documenten die volgens het rapport van een extern ingehuurd bureau noodzakelijk zijn. In dit onderzoek is de Rekenkamer in eerste instantie nagegaan of de documenten die het ministerie of ESF Nederland noodzakelijk achtten bestonden. De verwijzingen in dit rapport naar producten die nog ontwikkeld moeten worden zijn hierop gebaseerd.

De doelmatigheid van het beleid komt in dit onderzoek niet aan de orde.

Het onderzoek is uitgevoerd door het bestuderen van documenten. Ook zijn vragenlijsten uitgezet op het ministerie en bij Arbeidsvoorziening en zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van deze organisaties; een deel van de op deze wijze verkregen informatie kon niet met documenten worden onderbouwd. Binnen het ministerie is vooral contact geweest met de directie Arbeidsmarkt (primaire verantwoordelijkheid voor ESF) en de directie Toezicht (tweedelijns toezicht op Arbeidsvoorziening). Het onderzoek is uitgevoerd in augustus en september 2000. Ontwikkelingen tot en met september bij het ministerie en ESF Nederland zijn nog in het onderzoek betrokken.

2.4 Indeling nota

Dit rapport geeft de opzet van het systeem weer, waarbij wordt ingegaan op de aanpak (hoofdstuk 2) en de stand van zaken van het nieuwe systeem (hoofdstuk 3) bij het

Ministerie van SZW en de aanpak (hoofdstuk 4) en de stand van zaken (hoofdstuk 5) bij Arbeidsvoorziening. In hoofdstuk 6 wordt een slotbeschouwing gegeven, waarin de algemene conclusies en aanbevelingen staan. Het rapport sluit af met de reacties van het CBA en de minister van SZW en het nawoord van de Rekenkamer (hoofdstuk 7).

3 Aanpak ministerie

3.1 Inleiding

De minister van SZW meldde de Tweede Kamer in maart van dit jaar welke aanzet hij tot het nieuwe systeem van beheer, controle en toezicht had gegeven en hoe hij dit verder wilde ontwikkelen. Hij verwachtte het ontwerp van het nieuwe systeem van beheer en controle van ESF met bijbehorende regelgeving en een implementatieplan in mei 2000 gereed te hebben.

De vraag die in dit hoofdstuk aan de orde komt is op welke wijze het ministerie die aanzet heeft opgepakt, gegeven een aantal risico's die gesignaleerd werden door zowel het extern adviesbureau dat het nieuwe systeem ontwierp als het ministerie. In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de status van het rapport dat het nieuwe systeem moest beschrijven, de aansturing van de verdere ontwikkeling en implementatie op het ministerie, de planning daarvoor, de afstemming met de Europese Commissie en de relatie met Arbeidsvoorziening.

3.2 Aanzet

De minister lichtte de Tweede Kamer in maart 2000 in over de ontwikkeling van de beheerstructuur die voor de nieuwe ESF-programmaperiode moest gaan gelden. Hij gaf de Tweede Kamer aan een extern adviesbureau opdracht gegeven te hebben met een concreet voorstel te komen voor de vormgeving en de implementatie van de structuur van beheer en controle op alle niveaus. Dit adviesbureau had in oktober 1999 al een advies uitgebracht over de voorwaarden waaraan een adequate controle- en beheerstructuur zou moeten voldoen. Het ministerie werkte intussen aan een

regeling voor de verhouding tussen het ministerie en Arbeidsvoorziening.

De minister concludeerde: 'Op dit moment wordt door alle betrokken partijen (...) gewerkt aan de verdere uitwerking van het nieuwe systeem van beheer en controle ESF. Doordat alle partijen vanaf het begin hierbij zijn betrokken kan een versnelling bij de implementatie bereikt worden. Indien alles volgens planning verloopt is in mei 2000 het ontwerp van het nieuwe systeem van beheer en controle ESF met bijbehorende regelgeving en een implementatieplan gereed' (Tweede Kamer, 1999-2000, 26 642, nr. 8).

Eind augustus dit jaar zegde de minister de Tweede Kamer toe om rond medio oktober een plan van aanpak 2000-2006 toe te sturen (Tweede Kamer, 1999-2000, 26 642, nr. 10).

Het externe bureau vroeg in zijn advies van oktober 1999 specifiek aandacht voor toezicht vooraf en tussentijds, herinvoering van de accountantsverklaringen, controlerende bevoegdheden voor alle controle instanties, de rol van het Comité van Toezicht en de inzet van uitkeringsgelden als cofinanciering.

In de vervolgoopdracht gaf het ministerie aan een ESF-beheerstructuur voor de programmaperiode 2000-2006 op te willen zetten, die waarborgde dat ESF-middelen op een ordelijke en rechtmatige manier werden ingezet. Dit moest voor 31 mei 2000 af zijn. Het bureau moest niet alleen de structuur van de uitvoeringsorganisatie ontwerpen, maar ook de uitvoeringsprocessen en -systemen, inclusief informatie- en geldstromen. Verder moest de implementatie van het beheer bij het ministerie, bij ESF Nederland en bij de afzonderlijke aanvragers worden voorbereid.

Het externe bureau leverde in mei 2000 de eindrapportage op met een beschrijving van de nieuwe beheerstructuur. Het ging in op het proces, controle en toezicht, verantwoording en de beheerstructuur bij ESF Nederland en de aanvragers. Verder schetste het enkele knelpunten, die risico's en dus consequenties voor de implementatie met zich mee brachten. Als bijlagen bevatte het rapport onder meer een beschrijving van het ESF-proces in het algemeen en per type aanvrager, een beschrijving van het financieel proces, een voorstel voor de opzet van een geautomatiseerd systeem, de

aanvraagprocedure en modellen voor de overkoepelende aanvraag, de hoofdlijnen van een controleprotocol en – programma, een handleiding voor aanvragers en een analyse van de relevante EU-regelgeving.

3.3 **Gesignaleerde risico's**

De knelpunten die het externe bureau signaleerde en die een risico vormden voor de tijdige implementatie van de nieuwe structuur waren:

- vertraging in de totstandkoming van de regelgeving;
- onregelmatigheden over de vorige periode die nog veel aandacht vragen, wat de capaciteit en kennis voor de nieuwe periode beperkte en gebrek aan ontwikkeling bij medewerkers van ESF Nederland in kennis en toepassing van nieuwe uitgangspunten, waardoor voorgestelde veranderingen onvoldoende van de grond konden komen;
- de eigen dynamiek, die de aanvragers hebben waardoor de feitelijke implementatie per aanvrager zal verschillen.

Ook het ministerie zelf onderkende voor de implementatie enkele belangrijke risico's:

- de maatschappelijke druk om met de uitvoering van projecten te beginnen, voordat het systeem van beheer, controle en toezicht volledig is geïmplementeerd, waardoor projecten 2000 opnieuw tekortkomingen zullen vertonen;
- onvoldoende capaciteit bij Arbeidsvoorziening om de projecten uit de vorige periode naar behoren af te ronden en tegelijkertijd het systeem van beheer, controle en toezicht voor de nieuwe periode goed te implementeren.

3.4 **Status rapport**

Door verschillende oorzaken – zo bleek onder meer uit de zogenoemde toezichtbaarheidstoets die het ministerie uitvoerde - was het eindrapport van het externe bureau minder gedetailleerd dan vooraf was overeengekomen. Zo

was de beheerstructuur minder ver uitgewerkt dan de bedoeling van het ministerie was. Daardoor moest vooral Arbeidsvoorziening ondanks de bijlagen die het rapport bevatte nog veel producten verder uitwerken, zoals een controleplan, een controleprotocol, een entreetoets en een handleiding voor aanvragers. Verder besteedde het rapport weinig aandacht aan de implementatie: het bureau beval korthedshalve aan een tijdelijke implementatie-organisatie in te richten onder voorzitterschap van ESF Nederland.

De Rekenkamer constateerde dat het bovenstaande consequenties heeft gehad voor de status van het rapport en daarmee voor de verdere gang van zaken. Volgens mededeling van het ministerie is het rapport door alle betrokken directies geaccordeerd en heeft ook de minister met het rapport ingestemd. Het rapport moet volgens het departement niet worden opgevat als een verplichtende blauwdruk, maar als referentiekader voor de nieuwe structuur.

Medio juli heeft het bureau met het ministerie afspraken gemaakt over de afronding van de opdracht, wat leidde tot enkele alsnog te verrichten werkzaamheden. Volgens mededeling van het ministerie zou de opdracht inmiddels naar behoren zijn afgerond.

De Rekenkamer stelde echter vast dat de handleiding voor aanvragers nog niet gereed is; deze maakte wel onderdeel uit van de aanvullende werkzaamheden.

Over de implementatie zijn bovendien geen nadere afspraken gemaakt.

3.5 **Aansturing**

In mei 1999 is de zogenoemde Task Force ESF ingesteld om de toenmalige problemen rond ESF aan te pakken. De minister heeft later daaraan toegevoegd dat de Task Force ESF zich ook bezig ging houden met de advisering over de inrichting en positionering van de uitvoering en het toezicht van de nieuwe ESF-programmaperiode.

De hoofdlijnen van de nieuwe opzet zijn inderdaad nog door de Task Force besproken. Maar in maart 2000 meldde de minister de Tweede Kamer, dat 'nu er voldoende zicht is op

een relatief voorspoedige afwikkeling van de ESF-periode 1994-1999' de Task Force binnenkort werd opgeheven. In het algemeen overleg van de vaste Tweede Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 10 mei 2000 werd hierop gereageerd. De minister gaf toen aan dat de werkzaamheden door de staande organisatie werden voortgezet.

De Rekenkamer constateerde dat de coördinatie- en regiefunctie van de Task Force niet is overgenomen door de staande organisatie. Een projectgroep voor de ontwikkeling en de implementatie van de nieuwe controle- en beheerstructuur ontbrak. Ook de directie Arbeidsmarkt (primair verantwoordelijk voor ESF) blijkt een dergelijke aansturende rol niet te hebben vervuld.

Voor het afstemmen van toezichtinformatie en te nemen maatregelen is begin 2000 de werkgroep Toezicht en Controle ESF opgericht. Ook deze werkgroep heeft de rol van de Task Force niet overgenomen.

Een andere overlegstructuur is de stuurgroep beleid en algemene aangelegenheden ESF. Volgens mededeling van het ministerie moest deze stuurgroep echter nog worden samengesteld en gestart. De stuurgroep zal bovendien vooral een beleidsmatig karakter hebben.

3.6 Planning

In maart 2000 meldde de minister zoals eerder aangegeven in een brief aan de Tweede Kamer, dat 'indien alles volgens planning verloopt, in mei 2000 het ontwerp van het nieuwe systeem van beheer en controle van ESF met bijbehorende regelgeving en een implementatieplan gereed is'.

De Rekenkamer constateerde dat de regelgeving eind september nog niet definitief was en een implementatieplan voor ESF op het ministerie nog ontbrak.

Ook ontbrak een overkoepelende planning waardoor er geen inzicht was in de activiteiten en producten die nodig waren om tot een systeem van beheer, controle en toezicht te

komen. Daardoor was er geen inzicht in de wederzijdse afhankelijkheden tussen activiteiten en producten en was er geen inzicht in verantwoordelijkheden. Ook was er geen aansluiting met de planning van ESF Nederland.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer kwam bijvoorbeeld naar voren dat het ministerie niet goed op de hoogte was van de stand van zaken rond de ontwikkeling van de controle- en beheerstructuur bij ESF Nederland. Dit bleek onder meer uit een actiepuntenlijst over die voortgang, die de Rekenkamer had opgesteld op basis van activiteiten en producten uit het rapport van het externe bureau. De punten betroffen het ministerie en ESF Nederland. Het ministerie kon de stand van zaken niet aangeven en heeft de lijst bij ESF Nederland uitgezet. De lijst is nooit geretourneerd.

Ook was het ministerie er bijvoorbeeld niet van op de hoogte dat ESF Nederland haar controle- en beheerstructuur – volgens de planning die de Rekenkamer medio september van ESF Nederland ontving – eerst eind van dit jaar gereed denkt te hebben.

Het ministerie had voor het toezicht wel een planning opgesteld. In februari was een jaarplan opgesteld dat voorzag in beoordeling van het systeem bij ESF Nederland in mei van dit jaar. In augustus is een nieuwe planning opgesteld waarbij toezichtactiviteiten op het nieuwe systeem ruim een half jaar in de planning opgeschoven. Het tijdstip waarop de meeste activiteiten uitgevoerd kunnen worden, is namelijk afhankelijk van de oplevering van producten en de start van activiteiten door ESF Nederland.

Overigens zijn ook de activiteiten rond de afhandeling van de vorige programmaperiode later in het jaar gesitueerd.

Ten behoeve van de start van het nieuwe programma heeft het ministerie activiteiten uitgevoerd, die niet zijn af te leiden uit het jaarplan. Evenmin is niet altijd duidelijk of zij zijn afgerond of in welk kader sommige activiteiten moeten worden geplaatst. Zo was volgens de Accountantsdienst nog voorzien in een zogenoemde forensische toets; andere departementsonderdelen waren hiervan niet op de hoogte. Een ander voorbeeld is het controleprogramma voor eigen

waarnemingen bij projecten, waarvan het het ministerie niet geheel duidelijk meer was wat daarmee was beoogd.

3.7 Afstemming Europese Commissie

De Rekenkamer beval eerder aan om in overleg te treden met de Europese Commissie over onduidelijkheden in de Europese regelgeving. Dit overleg vindt inmiddels plaats, zowel formeel als informeel.

Formeel overleg was er over interpretaties van de regelgeving tijdens de onderhandelingen over het enig programmeringsdocument, bijvoorbeeld over het nieuwe systeem van aanvragers en over de verantwoordingsmodellen. Verder is de Europese Commissie schriftelijk gevraagd of de interpretatie die het ministerie aan het begrip ‘certificering’ geeft juist is. Hierop was het antwoord van de Europese Commissie nog niet binnen. Ook het punt dat de laatste verordeningen pas in oktober of november beschikbaar zijn en dat daardoor de subsidieregelingen mogelijk aanpassing behoeven is met de Europese Commissie besproken. Het ministerie gaf aan dat het lastig is om een uitspraak van de Europese Commissie of de Europese controleurs te krijgen. Europa zou zich op die wijze niet willen binden.

3.8 Relatie Arbeidsvoorziening

In het toezichtplan geeft het ministerie aan de relatie met Arbeidsvoorziening speciaal aandacht te willen geven. Zo worden rapportages en brieven van het ministerie eerst informeel aan Arbeidsvoorziening voorgelegd en besproken voordat ze officieel worden toegestuurd. Ook de toezichtplannen en –kaders, de aanpak van eigen onderzoek van het Ministerie van SZW en de toezichtresultaten zullen vooraf met Arbeidsvoorziening worden besproken. Daarnaast is er een periodiek gestructureerd overleg tussen het ministerie en Arbeidsvoorziening.

Naar aanleiding van de bespreking van een concept toezichtplan van het ministerie gaf Arbeidsvoorziening aan meer in de tekst benadrukt te willen hebben dat eigen waarnemingen door het ministerie en toetsingskaders van het ministerie in nauwe betrokkenheid met Arbeidsvoorziening tot stand zullen komen. Dit is inmiddels in het plan opgenomen.

Ook zag Arbeidsvoorziening niets in de mogelijkheid om bij dreigende onderbesteding van ESF-gelden een andere uitvoerder in te schakelen. Deze mogelijkheid ontbreekt in de laatste versie van het plan.

Voor de nieuwe programmaperiode zijn de Kaderregeling ESF en het ESF-3 Beleidskader 2000 opgesteld, beide 'gehoord de Arbeidsvoorzieningsorganisatie'. Het doel van deze regelgeving is om enerzijds te waarborgen dat Arbeidsvoorziening de noodzakelijke maatregelen neemt voor een recht- en doelmatige uitvoering van ESF en anderzijds om de zelfstandige positie van Arbeidsvoorziening 'zo veel mogelijk' te respecteren. Van belang bij dit laatste is dat Arbeidsvoorziening zich op verzoek van het ministerie bereid heeft getoond ook in de nieuwe programmaperiode ESF uit te voeren.

Ook de concept-Kaderregeling ESF heeft het ministerie aan Arbeidsvoorziening voorgelegd. Over één onderdeel konden beide partijen het niet met elkaar eens worden. Door herformulering van de toelichting zijn toen de bezwaren van Arbeidsvoorziening weggenomen: terugvorderingen kunnen niet worden verhaald op het private deel van Arbeidsvoorziening.

Verder bestaat er nog onduidelijkheid tussen het ministerie en Arbeidsvoorziening over de bepaling van de Europese Commissie dat tenminste 20% van de ESF-middelen moet worden ingezet in doelstelling 2-gebieden. Volgens de door de minister aan de Rekenkamer gezonden versie van het ESF-3 Beleidskader 2000 is Arbeidsvoorziening hiervoor verantwoordelijk. Volgens Arbeidsvoorziening echter is het Ministerie van SZW verantwoordelijk en heeft Arbeidsvoorziening alleen een rapporterende taak.

Uit notulen van het periodiek overleg blijkt dat het Ministerie van SZW en Arbeidsvoorziening vanaf maart 2000 maandelijks en vanaf augustus tweewekelijks overleg hebben.

Hoewel er verschillende onderwerpen aan de orde kwamen, lag de nadruk van het overleg op de afhandeling van de oude programmaperiode. Aspecten die de periode 2000-2006 betreffen kwamen, zeker gelet op de werkzaamheden die Arbeidsvoorziening nog moet verrichten, pas sinds augustus aan de orde. Dit kan verklaren waarom – zoals uit het onderzoek naar voren kwam – het ministerie op dit punt weinig tot geen inzicht had in de stand van zaken bij ESF Nederland.

3.9 Conclusie

Een rapport van een ingeschakeld extern bureau heeft een aanzet gegeven tot de vormgeving van een nieuw controle- en beheersysteem. Het rapport en de uitwerking ervan zijn echter niet volledig. Onduidelijk was of bij de verdere uitwerking wordt vastgehouden aan de oorspronkelijke opzet, daar het rapport als referentiekader wordt gebruikt en niet als blauwdruk.

Het ministerie heeft de nadere uitwerking en de implementatie van de nieuwe structuur niet goed gecoördineerd. Een overkoepelende planning voor de opzet en de implementatie van een nieuw systeem van beheer, controle en toezicht ontbrak. Het ministerie had ook onvoldoende zicht op de voortgang en samenhang van de te ontwikkelen activiteiten en producten bij het ministerie en ESF Nederland. De Task Force ESF is opgeheven voordat de nieuwe structuur was ontwikkeld en geïmplementeerd.

Hoewel de aard van de verbintenis met Arbeidsvoorziening is herzien, is in de uitwerking daarvan vooralsnog moeilijk aan te geven of het ministerie tot een betere bijsturing zal kunnen komen. Het ministerie wil met name via overleg tot samenwerking met Arbeidsvoorziening komen. Dit leidde ertoe dat de aanvankelijk beoogde terugvorderingsmaatregel aan kracht heeft ingeboet.

Conform de eerdere aanbeveling van de Rekenkamer heeft er overleg plaatsgevonden met de Europese Commissie over onduidelijkheden in de Europese regelgeving. Het overleg heeft vaak (nog) niet geleid tot bindende uitspraken van de Europese Commissie.

4 Stand van zaken ministerie

4.1 Inleiding

De EU houdt de lidstaten verantwoordelijk voor de naleving en de doeltreffende uitvoering van het Europese beleid en voor het beheer en de controle van Europese geldstromen. In Nederland berust deze verantwoordelijkheid ook voor de nieuwe programmaperiode bij de minister van SZW. In dit hoofdstuk wordt beschreven welke rol het Ministerie van SZW zal gaan spelen bij het nieuwe systeem van beheer, controle en toezicht van ESF-subsidies.

4.2 Organisatie

Binnen het Ministerie van SZW zijn vijf directies bij ESF³ betrokken. Dit zijn de directie Arbeidsmarkt (primaire verantwoordelijkheid), de directie Toezicht (tweedelijnstoezicht op Arbeidsvoorziening), de Accountantsdienst (ondersteuning van het tweedelijnstoezicht), de directie Financieel-Economische Zaken en de directie Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden. Uit het Toezichtplan blijkt dat de Arbeidsinspectie bij signalen over mogelijke strafbare feiten kan worden ingeschakeld.

De directies Arbeidsmarkt, Toezicht en de Accountantsdienst zijn begin dit jaar uitgebreid met enkele ESF-formatieplaatsen. Een deel hiervan is reeds ingevuld.

Voor het afstemmen van toezichtinformatie en te nemen maatregelen is begin 2000 de werkgroep Toezicht en Controle ESF opgericht, waarin alle eerdergenoemde directies en de Arbeidsinspectie zitting hebben. Een andere overlegstructuur is de stuurgroep beleid en algemene aangelegenheden ESF. Volgens mededeling van het

ministerie moest deze stuurgroep nog worden samengesteld en gestart.

4.3 **Aansturing van Arbeidsvoorziening**

De juridische verbintenis van het Ministerie van SZW met Arbeidsvoorziening was in de vorige programmaperiode neergelegd in een bestuursovereenkomst tussen beide partijen. Uitgangspunt van deze overeenkomst was de eigen verantwoordelijkheid van Arbeidsvoorziening.

Voor de nieuwe programmaperiode is een eenzijdige verbintenis opgesteld, die is vastgelegd in de Kaderregeling ESF en een jaarlijks op te stellen ESF-3 Beleidskader.

De Kaderregeling ESF verplicht Arbeidsvoorziening onder meer tot:

- het maken van een subsidieregeling, waarin eisen worden gesteld aan de subsidieaanvragers op het gebied van de cofinanciering, de inrichting en toegankelijkheid van de administratie, controle en beheer en evaluatie;
- een afzonderlijk organisatie-eenheid voor de uitvoering van de ESF-subsidie;
- een afzonderlijk onderdeel ESF in de begroting, het jaarplan, het jaarverslag, de jaarrekening en de kwartaalverslagen;
- een afzonderlijke ESF-administratie;
- een jaarlijks door de minister goed te keuren plan van toezicht;
- rapportage over onrechtmatige betalingen aan de minister binnen zes weken na afloop van elk kwartaal.

De meeste van deze elementen kwamen ook al voor in de bestuursovereenkomst van 1996. Nieuw zijn de afzonderlijke organisatie-eenheid en de melding van onregelmatigheden. Er wordt bij de Kaderregeling ESF nog een bijlage gemaakt waarin begrippen zullen worden uitgelegd.

Het ESF-3 Beleidskader 2000 bevat bepalingen over de projecten. Verder regelt het de melding van onderuitputting.

4.4 **Ontvangst en betaling subsidies**

Voor de programmaperiode 2000-2006 heeft het Ministerie van SZW zich aangemerkt als betalingsautoriteit. Dit houdt in dat de betalingen uit Brussel via het ministerie lopen. De directeur Arbeidsmarkt is binnen het Ministerie van SZW budgethouder voor ESF.

Dit is een wijziging ten opzichte van de vorige periode; toen maakte Brussel de bedragen rechtstreeks aan Arbeidsvoorziening over.

De procedures rond de ontvangst en betaling van de ESF-gelden zijn op hoofdlijnen vastgelegd in het zogenoemde Financieel Beheersconcept.

De Europese Commissie betaalt Nederland een eerste voorschot uit ter grootte van 3,5% van de subsidie. Alle volgende betalingen worden op verzoek van het Ministerie van SZW uitbetaald. Er mag maximaal drie maal per jaar een verzoek worden gedaan.

Het ministerie betaalt het eerste voorschot (max. 30% van 245,6 miljoen euro) aan ESF Nederland uit op basis van de begroting. Alle volgende bedragen worden eerst uitbetaald nadat ESF Nederland hierom verzoekt via een declaratie. Dit kan volgens mededeling maximaal zes maal per jaar.

Nadere regels over de wijze en tijdstip van declareren, alsmede de gegevens en documenten die daarbij moeten worden verstrekt moeten nog worden opgenomen in de Kaderregeling ESF.

Omdat het Ministerie van SZW zorgt voor de voorfinanciering ter overbrugging van de perioden tussen indiening van declaraties door ESF Nederland en de betalingen uit Brussel heeft de directie FEZ in overleg met het Ministerie van Financiën een voorfinancieringsconstructie ontwikkeld. Deze zal worden geformaliseerd bij de Najaarsnota.

Na ontvangst van de declaraties toetst de directie Arbeidsmarkt 'of aan de gestelde regels is voldaan'. De controles van directie Toezicht en de Accountantsdienst vormen hiervoor de input. De inhoud van de beoordelingsprocedure is nog niet aangegeven.

Na akkoordverklaring van de declaratie stelt directie Arbeidsmarkt de hoogte van het bedrag vast. Daarna certificeert directie Arbeidsmarkt het verzoek. De Europese regelgeving schrijft dit voor.

De Accountantsdienst heeft aangegeven dat – als met certificering wordt bedoeld op het verstrekken van een verklaring van een vergelijkbaar gewicht als een accountantsverklaring - de dienst op dit moment geen capaciteit heeft om de controles uit te voeren die voor het verstrekken van zo'n verklaring nodig zijn. De vraag over de interpretatie van het begrip 'certificering' ligt nog bij de Europese Commissie.

Voor de slotbetaling zal een iets gewijzigde procedure worden gehanteerd. De eindafrekening moet vergezeld gaan van een certificaat van een onafhankelijke instantie met de nodige technische bekwaamheden.

De directie Arbeidsmarkt zou 'op korte termijn' zorgen voor gedetailleerde AO-beschrijvingen in aanvulling op het Financieel Beheersconcept. Het streven was deze half oktober, maar in ieder geval 'voor aanvang van de uitvoering' klaar te hebben.

4.5 Toezicht

4.5.1 Knelpunten vorige programmaperiode

In haar vorige onderzoek concludeerde de Rekenkamer dat het toezicht van het ministerie op ESF te veel op afstand en afwachtend is geweest. In de plannen kreeg ESF zelden expliciet aandacht, eigen onderzoek bij projectuitvoerders of Arbeidsvoorziening vond niet plaats en de kwaliteit van de informatie werd niet getoetst, hoewel de van Arbeidsvoorziening verkregen informatie gebrekkig en te laat was en tekortkomingen liet zien. De werkzaamheden van de Accountantsdienst waren te veel gericht geweest op opzet en systeem alleen. De toezichtactiviteiten leidden niet tot het formuleren en geven van een oordeel over de rechtmatige besteding van ESF-gelden. Tot medio 1999 heeft het toezicht

op Arbeidsvoorziening niet geleid tot (voorstellen voor) interventies van de minister richting Arbeidsvoorziening. Het bestuurlijk overleg met Arbeidsvoorziening had geen betrekking op ESF.

De Rekenkamer beval het ministerie daarop aan om ESF binnen het ministerie een duidelijker plek te geven. Dit zou onder meer gestalte moeten krijgen door aandacht voor een beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) en een actievere invulling van het toezicht op Arbeidsvoorziening, mede gezien de vermenging van de functies aanvrager, uitvoerder en controleur binnen deze organisatie. Er zou meer aandacht moeten zijn voor de beleidsvoorbereiding, het toetsen van de betrouwbaarheid van de informatie die van Arbeidsvoorziening afkomstig is door eigen onderzoeken en het vormen van een oordeel over de rechtmatigheid. Tenslotte verdiende het volgens de Rekenkamer aanbeveling om de ontwikkeling van meerdere sturingsinstrumenten in overweging te nemen.

Ook in de rapportage 'Toezicht op Arbeidsvoorziening' (aangeboden aan de minister met brief van 13 maart 2000 met afschrift op dezelfde datum aan de Tweede Kamer) deed de Rekenkamer aanbevelingen over het interventiebeleid.

4.5.2

Beleid

Voor het toezicht tijdens de nieuwe programmaperiode hebben de directie Toezicht en de Accountantsdienst in mei 2000 een Toezichtplan ESF opgesteld. Op basis van dit plan zullen zo nodig na actualisering jaarplannen worden opgesteld waarin de toezichtprioriteiten en toezichtactiviteiten voor het komende jaar worden vastgelegd.

Het toezichtplan gaat er van uit dat de problemen die in ESF-budgetjaar 1998 en 1999 bij de projecten speelden zich nog steeds voor zullen doen. Er kan volgens het toezichtplan daarom pas met de uitvoering van het nieuwe programma worden gestart als het nieuwe systeem van beheer, controle en toezicht voldoende maatregelen van preventie, controle en correctie bevat, toezichtbaar en uitvoerbaar is en

geïmplementeerd is door Arbeidsvoorziening en de aanvragers.

Het doel van het toezicht is dat de minister zijn verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het ESF kan dragen. Het uitgangspunt blijft evenwel dat de recht- en doelmatige uitvoering van ESF de eigen verantwoordelijkheid van Arbeidsvoorziening is. De activiteiten van het Ministerie van SZW zijn daardoor gericht op de beoordeling van het systeem van beheer en controle dat Arbeidsvoorziening hanteert. De rechtmatigheid van de uitgaven en de uitvoering van het beheer staan hierbij voorop.

Het toezichtplan uit meermaals de ambitie het toezicht in de periode 2000-2006 ten opzichte van de vorige 'actiever' en 'intensiever' te doen zijn.

4.5.3 Toezichtketen

Een toezichtketen bestaat naar de opvatting van de Rekenkamer uit de elementen informatieverzameling, beoordeling en interventie.

Het Ministerie van SZW baseert zich voor de *informatieverzameling* op de verantwoordingsinformatie van Arbeidsvoorziening, op eigen onderzoek en op signalen, zoals onderzoek door derden, media, ingestuurde brieven en Arbeidsinspectie.

De resultaten van onderzoek door derden wil de directie Toezicht als extra toets gebruiken op de validatie van verantwoordingsinformatie van Arbeidsvoorziening, op de werking van het systeem van beheer, controle en toezicht en op de uitkomsten van het eigen onderzoek.

Uit de Kaderregeling ESF blijkt dat Arbeidsvoorziening zich over ESF moet verantwoorden in de begroting, het jaarplan, het jaarverslag, de jaarrekening en kwartaalverslagen. Ook moet binnen zes weken na afloop van elk kwartaal aan de minister worden gerapporteerd over onrechtmatige betalingen. Tijdens het regulier overleg tussen het Ministerie van SZW en Arbeidsvoorziening is afgesproken welke gegevens het ministerie in ieder geval per kwartaal gerapporteerd wil hebben.

Het doen van eigen onderzoek ter plaatse is nieuw ten opzichte van de vorige programmaperiode. Het eigen onderzoek van het ministerie bestaat uit:

- een review op de door Arbeidsvoorziening uitgevoerde controles;
- eigen waarnemingen door het ministerie bij projectaanvragers en –uitvoerders.

Voor de review en de eigen waarnemingen ontwikkelt de Accountantsdienst controleprogramma's. Het programma voor:

- eigen waarnemingen bij uitvoerders zal nauwelijks afwijken van het ESF4-controleprogramma, dat in de vorige periode voor subsidies via Bureau Uitvoering Europese Subsidie Instrumenten (Buesi) werd gebruikt. Een actualisatie volstaat volgens de Accountantsdienst, maar moet nog worden gemaakt;
- eigen waarnemingen bij aanvragers moet nog worden ontwikkeld, maar het is de dienst naar eigen zeggen niet geheel duidelijk meer wat met dit controleprogramma werd beoogd;
- review controledossiers externe accountants zal naar verwachting niet van het vorige ESF4-programma afwijken en is zodoende als gereed te beschouwen.

Het plan van aanpak voor audits bij ESF Nederland zal naar verwachting eind oktober 2000 gereed zijn.

Voor een aantal eigen onderzoeken wil de directie Toezicht voor de periode van half augustus tot eind december 2000 een extern projectmanager aantrekken.

Voor de *beoordeling* zal het Ministerie van SZW de door Arbeidsvoorziening geleverde verantwoordingsinformatie toetsen op juistheid, volledigheid, tijdigheid en betrouwbaarheid.

Een toetsingskader moet nog worden ontwikkeld. De toetsingscriteria en normen hiervoor hoopt het ministerie in de loop van 2000 'werkenderweg' in overleg met Arbeidsvoorziening te expliciteren.

Ook voor de eigen onderzoeken bij projectaanvragers en uitvoerders moet het departement nog een onderzoeksplan met toetsingskader ontwikkelen.

Als het gaat om *interventies* is het streven om de toezichtresultaten zo snel mogelijk voor noodzakelijke bijsturing te benutten. Het toezichtplan noemt:

- het maken van afspraken over verbeteracties;
- het overleggen door Arbeidsvoorziening van gegevens over de stand van zaken en vervolgplanning als zij de verbeteracties niet tijdig kan realiseren;
- het sturen van een brief op directeurs-, directeur-generaal- of bewindslidenniveau;
- het aankondigen van een maatregel als een nieuwe deadline wordt overschreden. Wat die maatregel kan inhouden licht het toezichtplan overigens niet toe.

Een nadere invulling van het maatregelenbeleid zal volgens het toezichtplan nog moeten worden vormgegeven ‘in overleg met alle partijen’.

De interventies die het nieuwe toezichtplan noemt, wijken nauwelijks af van de bestaande maatregelen. Bovendien ontbreken termijnen, waarbinnen het ministerie tot actie zal overgaan. Evenmin is aangegeven, bij welke tekortkomingen welke interventie gepleegd zal worden.

In de Kaderregeling ESF zijn eveneens interventies opgenomen. Interventies met een preventief karakter zijn:

- het goedkeuren van subsidieregelingen;
- het goedkeuren van het jaarlijks plan van toezicht van Arbeidsvoorziening.

Repressieve maatregelen zijn:

- het geven van aanwijzingen;
- het vaststellen van een declaratie in afwijking van de aanvraag, het herzien van een aanvraag of het terugvorderen van al vastgestelde bedragen van Arbeidsvoorziening. Deze maatregelen kunnen genomen worden als de bij of krachtens de Kaderregeling ESF gestelde regels niet worden nageleefd of als een maatregel niet wordt opgevolgd.

Formeel is de laatste maatregel nieuw. In materiële zin niet, omdat Arbeidsvoorziening ook in de oude programmaperiode kortingen vanwege onregelmatigheden in opzet zelf moest financieren.

Inmiddels is deze maatregel zodanig in de toelichting op de regeling geformuleerd, dat terugvorderingen niet kunnen worden verhaald op het private deel van Arbeidsvoorziening.

De maatregelen uit de regeling en die in het toezichtplan sluiten nog niet geheel op elkaar aan. Bovendien ontbreken sancties. Ook Arbeidsvoorziening gaf in het overleg met het ministerie over het concept toezichtplan aan dat het corrigeren van een subsidie geen sanctie is.

Welke directie, afdeling of functionaris van het Ministerie van SZW verantwoordelijk is voor het plegen van interventies of voor het doen van voorstellen hieromtrent is niet vastgelegd. Het Financieel Beheersconcept besteedt wel aandacht aan de informatieverzameling en -beoordeling, maar niet aan interventies. Volgens mededeling van het ministerie is directie Toezicht verantwoordelijk voor (het doen van voorstellen voor) interventies.

De interventies in het toezichtplan richten zich niet alleen op Arbeidsvoorziening. Indien noodzakelijk worden ook de controlerende accountants door het ministerie aangesproken op de kwaliteit van de door hen uitgevoerde controles. Op welke wijze het ministerie dit de komende programmaperiode wil doen is nog niet aangegeven. Wellicht zal gebruik worden gemaakt van ervaringen in de huidige periode met subsidies die via Buesi worden verstrekt. Wel zal voor de komende periode – als de aangetroffen situatie ernstig is - ook een klacht bij de beroepsgroep serieus overwogen worden. Dit laatste zal om de klacht goed te onderbouwen echter nogal wat aanvullende controle-inspanningen van het ministerie vergen.

4.5.4 Activiteiten

Voor de invulling van het toezichtplan hebben directie Toezicht en de Accountantsdienst een jaarplan 2000 opgesteld. Het jaarplan bevat een beschrijving van de startsituatie en de risico's in 2000, de werkzaamheden voor de afhandeling van het ESF-programma 1994-1999 en voor het nieuwe programma (beide met tijdsplan), de relatie met Arbeidsvoorziening en het beschikbare budget.

Voor de start van het nieuwe programma heeft het ministerie een aantal activiteiten gepland danwel uitgevoerd.

Op de in het rapport van het externe bureau genoemde opzet van het systeem van beheer, controle en toezicht heeft directie Toezicht een toezichtbaarheidstoets uitgevoerd. Hierbij wees de directie onder meer op een aantal zaken die mogelijk nog niet 'ESF-proof' waren en daarom volgens de directie nog aan de Europese Commissie moesten worden voorgelegd. Deze zaken waren bijvoorbeeld het voeren van een administratie op basis van resultaat terwijl de Europese commissie altijd de inspanning zal willen vaststellen en de positionering van de accountantscontrole in het nieuwe systeem.

Verder moest volgens het toezichtplan de nieuwe regelgeving vooraf worden getoetst op onder meer M&O.

Op de Kaderregeling ESF zou een M&O-toets uitgevoerd zijn als onderdeel van de bij het ministerie gebruikelijke wetgevingstoets. Het ministerie gaf zelf echter al aan dat hierover niets in de dossiers te vinden was. Wel blijkt uit prints van e-mailberichten dat de directie Toezicht de regeling uitvoerig becommentarieerd heeft.

Een andere activiteit voor de start van het nieuwe programma is de zogenoemde entreetoets op ESF Nederland, die directie Toezicht laat uitvoeren door een extern adviesbureau. De entreetoets bestaat uit twee fasen: de beoordeling van de aanwezigheid van producten en de inhoudelijke beoordeling van de aangeboden informatie. Voor de aanwezigheidstoets is een checklist ontwikkeld; voor de inhoudelijke beoordeling moeten nog toetsingscriteria worden ontwikkeld. Volgens planning zal het onderzoek eind oktober zijn afgerond. Verder zal het ministerie de entreetoets beoordelen die ESF Nederland bij de aanvragers zal hanteren. Informeel was hierop al een eerste commentaar gegeven.

De Accountantsdienst zal een beoordeling geven van zowel de modellen voor de aanvraag, voor de periodieke verantwoording en voor de toetsingscriteria. Deze

activiteiten moesten nog worden uitgevoerd. Het concept controleprotocol voor de accountant van de aanvrager had de Accountantsdienst inmiddels becommentarieerd.

ESF Nederland richt haar administratieve organisatie zodanig in dat zij zelf aangifte doet van vermoedens van strafbare feiten. Het Ministerie van SZW houdt daar toezicht op. In overleg met het ministerie is besloten dat ESF Nederland een beoordelingskader zal ontwikkelen waarbij zij steun zal krijgen van de Arbeidsinspectie.

In een beoordeling van het systeem van beheer, controle en toezicht van het ministerie - bijvoorbeeld door periodieke (zelf)evaluatie - was niet voorzien. Evenmin waren andere maatregelen ten behoeve van het eigen functioneren rond ESF en de kwaliteit daarvan gepland. Volgens mededeling van het ministerie zouden deze werkzaamheden tot de taken van de nog op te richten stuurgroep beleid en algemene aangelegenheden ESF gaan behoren.

4.6 Conclusies

De Rekenkamer kwam tot de conclusie dat het ministerie ESF voor de nieuwe programmaperiode een duidelijker plaats in de organisatie had gegeven, zoals de Rekenkamer had aanbevolen. Het ministerie had een duidelijke aanzet voor een nieuw beheersysteem gegeven, er waren meer formatieplaatsen voor ESF gerealiseerd en de subsidiestroom uit Brussel loopt nu via het ministerie en niet meer rechtstreeks naar Arbeidsvoorziening. Daarmee valt ESF tevens onder de eisen die voortvloeien uit de Comptabiliteitswet.

Weliswaar is ESF nadrukkelijk als toezichtobject gedefinieerd, maar was de toezichtketen nog niet geheel sluitend. Voor alle elementen van de toezichtketen moesten nog diverse producten worden ontwikkeld.

5 Aanpak Arbeidsvoorziening

5.1 Inleiding

Voor de nieuwe programmaperiode beval de Rekenkamer aan dat Arbeidsvoorziening moest nagaan hoe tijd en middelen het beste verdeeld konden worden tussen de oude en de nieuwe planperiode. Aanbevolen werd tevens om de expertise van Buesi te benutten bij de uitvoering van het nieuwe communautair initiatief Equal. Aangezien de controle- en beheerstructuur van Equal grotendeels overgenomen zal worden van die van ESF₃, is gekeken in hoeverre er bij de totstandkoming van de nieuwe ESF₃-structuur gebruik is gemaakt van de expertise van Buesi. Ook in het jaarplan 2000 (versie augustus 2000) geven de directies Toezicht en de Accountantsdienst aan dat Arbeidsvoorziening veel energie zal moeten steken in het opstarten van het nieuwe systeem van beheer en controle voor de ESF-programmaperiode 2000-2006 en tegelijkertijd in de juiste afhandeling van de projecten van het ESF-programma 1994-1999. Het risico is volgens directie Toezicht en de Accountantsdienst dat Arbeidsvoorziening niet voldoende capaciteit heeft om beide trajecten volledig naar behoren uit te voeren.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de capaciteit en planning van ESF Nederland, zowel voor de huidige nieuwe als voor de vorige programmaperiode.

5.2 Capaciteit

5.2.1 Formatie en bezetting

In de nota 'ESF Nederland: taken, organisatie en werkwijze' van 5 april 2000 wordt uitgegaan van een benodigde totale

formatie van 78 fte's: 18 voor het landelijk bureau en 60 voor de service-eenheden.

Naast de reguliere formatie wordt capaciteit door ESF Nederland ingehuurd, bijvoorbeeld in het kader van herstelacties.

De formatie van 78 fte's was nog niet volledig ingevuld. Bij de service-eenheden waren 52 van de 60 fte's ingevuld. Ook de bemensing van het landelijk bureau was bijna rond. De laatste plaatsen werden via de reorganisatie bij Arbeidsvoorziening ingevuld. De verwachting was dat het landelijk bureau per 1 oktober 2000 compleet zou zijn. ESF Nederland heeft volgens eigen zeggen voldoende capaciteit de oude periode af te ronden en de nieuwe te starten.

5.2.2 Expertise personeel

ESF Nederland tracht de kwaliteit van het personeel te verhogen door middel van het scholen van medewerkers en het standaardiseren van processen. De meeste medewerkers zijn volgens ESF Nederland nog teveel vooral inhoudelijk en te weinig procedureel georiënteerd.

Arbeidsvoorziening heeft een plan van aanpak geschreven voor de integratie van Buesi in ESF Nederland. Een overweging hierbij is geweest om de deskundigheid van Buesi voor de toekomst te behouden. Het plan van aanpak is op 24 januari 2000 aangeboden aan Buesi en daarna besproken door ESF Nederland en Buesi.

Daarna heeft Arbeidsvoorziening in een brief van 21 februari 2000 aan het Ministerie van SZW aangegeven in beginsel bereid te zijn medewerkers van Buesi een functie aan te bieden binnen het nieuwe bedrijfsonderdeel ESF Nederland. Deze brief was eind september nog niet beantwoord. Tussen ESF Nederland en het Ministerie van SZW is niettemin onlangs overeengekomen dat Buesi via detachering enkele dagen per week gedurende enkele weken ondersteuning zal verlenen bij het opzetten van beoordelingsinstrumenten voor registratieverzoeken en subsidie-aanvragen. Later zal eveneens via detachering ervaring met het feitelijk behandelen van aanvragen en einddeclaraties worden uitgewisseld.

5.3 Planning

5.3.1 Programmaperiode 2000-2006

In het rapport van het externe bureau is een aanzet gegeven voor de totstandkoming van een nieuw controle- en beheersysteem. Volgens ESF Nederland gaf het rapport minder richting dan verwacht en zal ESF Nederland zelf daardoor nog veel aanvullende werkzaamheden moeten doen. In het rapport worden vele door ESF Nederland nog te ondernemen acties genoemd. Eén van de actiepunten is het beschrijven van de eigen beheerstructuur. Hierin zouden verantwoordelijkheden, bevoegdheden, taken en de organisatiestructuur moeten worden beschreven. De notitie over de taken, organisatie en werkwijze van ESF Nederland van 5 april 2000 kon daarbij het uitgangspunt vormen. Aan het actiepunt is door ESF Nederland echter geen gevolg gegeven.

Het externe bureau heeft geadviseerd om een tijdelijke implementatieorganisatie in te richten onder voorzitterschap van ESF Nederland. Het in het rapport genoemde voordeel is dat deze organisatie zich kan richten op de beheerstructuur 2000-2006 en zoveel mogelijk losgekoppeld wordt van het vele achterstallige werk dat de oude programmaperiode met zich meebrengt.

ESF Nederland heeft dit advies niet overgenomen. Om het implementatieproces in goede banen te leiden heeft ESF Nederland er voor gekozen om een nauwkeurige planning voor de nieuwe programmaperiode op te stellen en deze zo strak mogelijk te hanteren. De planning bestaat uit een groot aantal nog uit te voeren werkzaamheden, zoals het opstellen van een handboek administratieve organisatie, ontwikkelen en implementeren van een nieuw automatiseringssysteem en het uitwerken van de handleiding voor aanvragers.

Met de uitvoering van deze taken is begin augustus 2000 gestart. Een aantal producten zoals het controleprotocol voor accountants is inmiddels gereed. Het controleprotocol is op 26 september door de directeur ESF Nederland vastgesteld. Het protocol lijkt gezien de grote hoeveelheid

slordigheidfoutjes, zoals foute verwijzingen naar de subsidieregeling, in grote haast tot stand te zijn gekomen. Indien de planning wordt gehaald is de opzet van de controle- en beheerstructuur bij ESF Nederland rond de jaarwisseling gereed.

De planning bevat niet het aantal voor de taken benodigde uren. Hierdoor is de haalbaarheid van de planning moeilijk na te gaan. In de planning is nog geen rekening gehouden met de werkzaamheden die moeten worden uitgevoerd voor de totstandkoming van de opzet en de implementatie begin 2001 van de controle- en beheerstructuur van het communautair initiatief Equal.

Volgens de planning van ESF Nederland zou in oktober 2000 worden gestart met de behandeling van registratieaanvragen voor het jaar 2000 en in november voor 2001. Hieraan voorafgaand dienen aanvragers en uitvoerders de ESF-beheerstructuur te hebben ingericht. De controle en het beheer van de projecten die voor het programmajaar 2000 zullen worden aangevraagd, zullen voor een groot deel samenvallen met die voor het jaar 2001. Complicerende factoren voor het halen van de planning zijn dat een aantal nog te ontwikkelen producten een volgtijdig karakter heeft en dat er nog geen routine met de nieuwe controle- en beheerstructuur is opgebouwd.

5.3.2 Programmaperiode 1994-1999

De oude programmaperiode betreft de projecten waarvoor in de jaren 1994-1999 subsidies zijn toegekend. De afronding van de projecten over de jaren 1997-1999 en de afwikkeling van de toegekende subsidies brengt voor ESF Nederland nog tot en met het jaar 2002 werkzaamheden met zich mee. Voor ESF 1997, 1998 en 1999 wordt ongeveer 80% van het beschikte budget door Arbeidsvoorziening/ESF Nederland gecontroleerd (controles gericht op herstel en controles op de einddeclaraties). ESF Nederland verwacht de definitieve beschikkingen over 1997 in oktober of november 2000 afgerond te hebben. Afronding van het jaar 1998 wordt eind 2000 (afronding controles) en begin 2001 (opmaken eindbeschikkingen) verwacht. ESF Nederland wilde begin september 2000 een planning voor de afwikkeling van het jaar 1999 aan het Ministerie van SZW sturen.

Naast de reguliere afhandeling van ESF 1997, 1998 en 1999 liepen er een aantal bijzondere onderzoeken in opdracht van Arbeidsvoorziening/ESF Nederland gericht op een aantal aanvragers en uitvoerders waarbij mogelijk onregelmatigheden aan de orde zijn.

Verder houdt ESF Nederland zich in het kader van de afhandeling van de oude programmaperiode bezig met het invoeren van achterstallige gegevens in het automatiseringssysteem, waarvoor overigens de EU verantwoordelijk is. Het systeem had door millenniumproblemen sinds december 1999 niet meer gefunctioneerd. Hierdoor kon ESF Nederland de afgelopen maanden niet in de informatiebehoefte voorzien van het Ministerie van SZW en de Europese Commissie. Begin augustus 2000 is het millenniumprobleem opgelost. Er zouden diverse tests op het systeem worden uitgevoerd om te bezien of het systeem betrouwbaar werkte. Het systeem zou naar verwachting eind oktober worden vrijgegeven. Vanaf dan kon worden begonnen met het inhalen van de achterstand in invoer vanaf 15 december 1999.

Andere werkzaamheden in het kader van de oude programmaperiode zijn een onderzoek naar de aansluitingen van ESF-gelden, afhandelen van bezwaarschriften, ondersteunen van periodieke controles door het Ministerie van SZW en de Europese Commissie en de onderzoeken van de Europese en de Algemene Rekenkamer.

De Rekenkamer heeft geen onderzoek naar de voortgang van de activiteiten in het kader van de afhandeling van de programmaperiode 1994-1999 gedaan.

5.4 Conclusie

De Rekenkamer stelde vast dat er nog veel moet gebeuren voordat de opzet van de controle- en beheerstructuur van ESF₃ bij ESF Nederland gereed is. Belangrijke onderdelen voor de komende programmaperiode, zoals een handleiding voor aanvragers, een toetsingskader voor de beoordeling van projectaanvragen en een controle- en toezichtplan dienden nog ontwikkeld te worden. Volgens de planning van ESF

Nederland zou in oktober 2000 door het starten met de behandeling van de registratieaanvragen 2000 echter al worden begonnen met de nieuwe programmaperiode. ESF Nederland moet verder in een korte periode de oude programmaperiode afhandelen, de controle- en beheerstructuur voor Equal opzetten en vrijwel gelijklopend de ESF₃-registratieverzoeken voor 2001 beoordelen, waarop men van plan was in november te beschikken. Of het mogelijk is om al deze taken zorgvuldig en tijdig af te ronden was voor de Rekenkamer niet te beoordelen door het ontbreken van een gedetailleerde capaciteitsplanning.

6 Stand van zaken Arbeidsvoorziening

6.1 Inleiding

Het onderzoeksrapport 'Controle en toezicht op ESF-subsidies' ging uitgebreid in op het M&O-beleid van Arbeidsvoorziening. Een adequaat M&O-beleid bestaat volgens de Rekenkamer uit de maatregelen beleidsvoorbereiding, regelgeving, voorlichting, controlebeleid, sanctiebeleid en evaluatie. Maar ook de onderlinge samenhang is belangrijk.

In dit hoofdstuk wordt de opzet van het M&O-beleid van ESF Nederland voor de nieuwe periode beoordeeld.

Voorafgaand daaraan beschrijft dit hoofdstuk de aanpassingen in de organisatie van Arbeidsvoorziening.

6.2 Organisatie

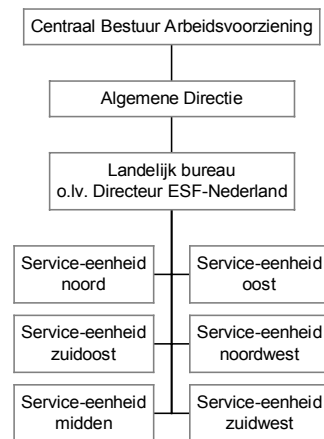
De Rekenkamer constateerde in haar vorige onderzoek dat de aansturing vanuit landelijk niveau te wensen overliet en dat de communicatie tussen en binnen de verschillende niveaus gebrekkig was. Arbeidsvoorziening moest zich beter op de uitvoering van ESF inrichten. Eind 1999, begin 2000 had Arbeidsvoorziening hiervoor al een toekomstvisie ontwikkeld. De Rekenkamer achtte deze visie een stap in de goede richting.

Met de realisatie van de plannen is eind 1999 begonnen. De organisatie en de controle- en beheerstructuur voor het ESF binnen Arbeidsvoorziening zijn herzien en ondergebracht in een afzonderlijke organisatorische eenheid - ESF Nederland - rechtstreeks ressorterend onder de Algemene Directie.

Volgens Arbeidsvoorziening is hiermee, gegeven de wettelijke mogelijkheden, maximale onafhankelijkheid gerealiseerd.

Ter aanvulling moest het directiestatuut nog worden aangepast.

Met ingang van 1 december 1999 zijn alle medewerkers van de regionale directies die belast waren met ESF overgeplaatst naar de zes regionale service-eenheden van ESF Nederland. Deze service-eenheden worden centraal aangestuurd vanuit een landelijk bureau onder de leiding van de directeur van ESF Nederland die per 15 december 1999 is benoemd.



De directie en het landelijk bureau verzorgen de centrale aansturing en de landelijke coördinatie van de primaire activiteiten. De directeur van ESF Nederland heeft de eindverantwoordelijkheid voor het afgeven van beschikkingen. Daarnaast onderhoudt het landelijk bureau de relatie met de Algemene Directie voor de Arbeidsvoorziening, het Ministerie van SZW en de Europese instanties en heeft het een belangrijk aantal ondersteunende taken.

De zes regionale service-eenheden zijn belast met de contacten met aanvragers van ESF-subsidies en projectuitvoerders. Zij moeten de projectaanvragen en rapportages beoordelen, informatie op regionaal niveau verzamelen en de beschikkingen voorbereiden. Betalingen lopen nog via het centraal kantoor van Arbeidsvoorziening. Per 1 januari 2001 gaat ESF Nederland dit zelf doen.

De beschrijving van de beheerstructuur bestond uit de notitie van 5 april 2000 over de taken, organisatie en werkwijze van

ESF Nederland, enkele werkinstructies en het handboek administratieve organisatie van eind september 2000. Het handboek was nog niet compleet. Het bevatte vooral de ondersteunende activiteiten. De primaire activiteiten waren slechts zeer globaal aangegeven. Zo ontbraken beschrijvingen van controle-activiteiten. Ook de communicatie tussen het landelijk bureau, service-eenheden en de aanvragers moest nog nader worden vormgegeven.

6.2.1 Bestuurlijke informatievoorziening

In haar vorige onderzoek constateerde de Rekenkamer dat het geautomatiseerde systeem voor de bestuurlijke informatievoorziening binnen Arbeidsvoorziening onvoldoende was. De analysemogelijkheden van de informatie voor controle en beleid, de juistheid en uniformiteit van de gegevens en de aansluitingen tussen verschillende rapportages waren problematisch.

Voor de programmaperiode 2000-2006 wil ESF Nederland een nieuw geautomatiseerd ESF-systeem ontwikkelen. ESF Nederland zou waarschijnlijk kiezen voor een systeem gericht op haar eigen organisatie. Het nadeel van deze keuze is volgens het externe bureau dat ESF Nederland minder directe grip heeft op het automatiseringsproces van de aanvragers en de projectuitvoerders en de daarbij behorende gestandaardiseerde gegevensuitwisseling. ESF Nederland heeft daarom besloten een interface te ontwikkelen; bij de start van het programma zal wellicht met diskettes worden gewerkt. ESF Nederland verwachtte dat het basissysteem rond de jaarwisseling operationeel kan zijn. Extra modules, zoals bijvoorbeeld de rapportagemodule worden later ontwikkeld.

6.3 Regelgeving

Tijdens het vorig onderzoek van de Rekenkamer kwam naar voren dat begrippen en administratieve bepalingen voor verschillende uitleg vatbaar waren. Er waren onnodig complexe elementen aan de regelgeving toegevoegd en een deel van de begrippen uit de Europese regelgeving was op

nationaal niveau onvoldoende uitgewerkt. Daarnaast waren er voor meer dan één uitleg vatbare begrippen op nationaal niveau toegevoegd. De regelingen dienden naar de mening van de Rekenkamer uit te sluiten dat met de uitvoering van projecten wordt begonnen vóórdat de subsidie is toegekend.

De nieuwe Nederlandse regelgeving bestaat voor aanvragers uit twee door Arbeidsvoorziening opgestelde subsidieregelingen.

De eerste regelt de verhouding tussen ESF Nederland en aanvragers met uitzondering van Arbeidsvoorziening zelf en bevat een artikelsgewijze toelichting. In de andere subsidieregeling is de relatie tussen ESF Nederland en Arbeidsvoorziening zelf als aanvrager van projecten vastgelegd.

In de regelgeving blijken sommige begrippen verschillend gedefinieerd te zijn, vooral ten opzichte van het enig programmeringsdocument. Volgens het ministerie moet de subsidieregeling evenwel als richtinggevend worden beschouwd. Bij de bespreking van de drukproeven van het enig programmeringsdocument worden de laatste foutjes er uit gehaald.

Een aantal knelpunten en risico's die in de oude programmaperiode voorkwamen zijn inmiddels geschrapt of verduidelijkt. Zo mogen uitkeringskosten niet meer als cofinanciering opgevoerd worden, hetgeen andere eisen stelt aan de urenregistratie. Ook dienen aanvragers door nadere onderbouwingen bij de projectaanvraag meer duidelijkheid te geven over de rol van de cofinanciering. Verder is meer aangegeven welke gegevens door de aanvrager bijgehouden moeten worden.

Er zijn echter nog begrippen die een nadere uitleg verdienen, of in andere documenten nader uitgewerkt moeten worden. Ook worden er in de subsidieregelingen begrippen opgevoerd die extra eisen aan de administratie en controle stellen. Dit betreft bijvoorbeeld de mogelijkheid om gedeelde loonkosten op te voeren als cofinanciering bij de scholing van werkenden, mits deze per instructeur en per deelnemer kunnen worden aangetoond op basis van gemaakte uren.

De subsidieregeling sluit niet uit dat met de uitvoering van een project wordt gestart voordat een projectaanvraag is goedgekeurd. Hierdoor kan de uitvoering plaatsvinden zonder dat projectuitvoerders voldoende administratief-organisatorisch zijn voorbereid. Dit risico geldt met name voor 2000 waarin projecten zelfs al kunnen zijn afgerond voordat zekerheid over de subsidievoorschriften bestaat. Europese regelgeving sluit overigens het met terugwerkende kracht beschikken over projecten niet uit.

6.4 Voorlichting

Arbeidsvoorziening had in de planperiode 1994-1999 nauwelijks getracht onduidelijkheden en interpretatieverschillen in de Nederlandse regelgeving weg te nemen. Evenmin werd voorlichting gegeven over wat Arbeidsvoorziening van het financieel beheer van de projecten verwachtte. De Rekenkamer beval daarom aan meer prioriteit te geven aan voorlichting.

ESF Nederland wil voor de nieuwe planperiode het initiatief nemen voor het inrichten van een website, het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten en het ontwikkelen van voorlichtingsmateriaal. Deze activiteiten moeten in nauw overleg met het Ministerie van SZW vorm worden gegeven. Vanuit M&O-perspectief is de instelling in 2000 van de Helpdesk ESF belangrijk voor een consistente nadere interpretatie van de gestelde regels, waar medewerkers van de service-eenheden met vragen terecht kunnen. Het is de bedoeling dat de directeur ESF Nederland over de te hanteren interpretaties beslist. ESF Nederland overweegt om de gestelde vragen en antwoorden via de website openbaar te maken.

Van belang voor een consistente interpretatie is verder een handleiding voor aanvragers, die eind september echter nog niet gereed was.

Ook het ontwikkelen van voorlichtingsmateriaal heeft nog niet plaatsgevonden.

Aan de aanvragers is eveneens meer verantwoordelijkheid voor voorlichting gegeven. In de subsidieregeling is

opgenomen dat de aanvrager de uitvoerders en deelnemers er bewust van maakt deel te nemen aan een door het ESF gesubsidieerd project. Ook dient de aanvrager medewerking te verlenen aan door ESF Nederland georganiseerde publicitaire en voorlichtingsactiviteiten gericht op de media, potentiële deelnemers en het grote publiek. Vóór aanvraag moet de aanvrager aangeven op welke wijze hij de voorlichting en ondersteuning aan de uitvoerders en individuele deelnemers organiseert.

6.5 Controle

6.5.1 Knelpunten vorige programmaperiode

In de vorige programmaperiode was de beoordeling van de subsidieaanvraag 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. Arbeidsvoorziening bezocht de projecten zelden of nooit.

De Rekenkamer beval daarom aan meer prioriteit te geven aan de controle op de rechtmatigheid van de aanvraag, gecombineerd met preventieve controles ter plaatse. De rechtmatigheid en het financieel beheer zouden ook bij de behandeling van de aanvraag aandacht moeten krijgen. De rol van de aanvrager en de verhouding tussen de aanvrager en projectuitvoerder moesten beter gestalte krijgen.

De Rekenkamer gaf 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.

Bij controles achteraf zou meer dan voorheen een dynamische aanpak gehanteerd moeten worden, waarbij grote aanvragers, ervaringen uit eerdere jaren en kengetallen belangrijke sturende elementen zijn. Ook beval de Rekenkamer aan de uitvoering van projecten te bezoeken en om controles niet louter op grond van administratieve bescheiden te verrichten.

6.5.2 Controletaken van ESF Nederland

Binnen ESF Nederland omvat de controlefunctie in opzet vier taken:

- voor de controle *vooraf* en *tussentijds*: formuleren van eisen voor de beheerstructuur en ontwikkelen van modellen voor aanvraag en verantwoording;
- voor de controle *tussentijds* en *achteraf*: toetsen van interim-, eindrapportages en accountantsverklaring en controleren na signalering van onregelmatigheden;
- voor de controle *achteraf*: formuleren van een controleprotocol en geven van periodieke voorlichting aan de controlerende accountants;
- voor de controle *achteraf*: aansturen van grotere controleacties waarbij de inschakeling van externe accountants noodzakelijk is.

ESF Nederland heeft eind september nog geen overkoepelende documenten als een toezicht- en controleplan opgesteld met daarin opgenomen een nadere uitwerking van de controletaken.

6.5.3 Controle vooraf

De controle vooraf bestaat uit twee onderdelen: de beoordeling van het registratieverzoek en de beoordeling van de projectaanvragen.

Voor de beoordeling van het registratieverzoek is een controleplan uitgewerkt door ESF Nederland, waarbij vooraf een 'entreetoets' op de aanvragers (eindbegunstigden) wordt afgenomen. De entreetoets bestaat uit controle van de vormtechnische aspecten van het registratieverzoek en een beoordeling van de elementen beleidsdoelmatigheid, beheerstructuur en controle en toezicht.

De entreetoets zal worden uitgevoerd op het ingediende registratieverzoek gevolgd door bezoeken bij de aanvrager. Met name de beheerstructuur en controle en toezicht wil ESF Nederland ter plaatse onderzoeken.

De entreetoets stelt hoge eisen aan de organisatie en administratie van de ESF-aanvrager.

De directeur van ESF Nederland beschikt op grond van het advies van de beoordelaars van het registratieverzoek. Dit advies moet worden opgenomen in het definitieve auditrapport. De bevindingen en conclusies uit dit rapport dienen als input voor het actieplan dat de aanvrager moet opstellen om geconstateerde leemten adequaat op te lossen. De aanvrager wordt verantwoordelijk gesteld voor het opvolgen van de gedane aanbevelingen. ESF Nederland kiest hierbij een enigszins terughoudende opstelling, omdat de wijze waarop met de aanbevelingen wordt omgegaan tot de verantwoordelijkheid van de gecontroleerde behoort. Uit de entreetoets blijkt niet dat een registratieverzoek op basis van de uitkomsten kan worden afgewezen.

Als een beslissing tot registratie wordt afgegeven, mag de aanvrager projectaanvragen indienen. De wijze van toetsing van de projectaanvragen en de criteria daarvoor zijn echter nog niet uitgewerkt.

6.5.4 Controle tussentijds

ESF Nederland gaf aan de rapportages zo in te willen richten, dat daaruit informatie over de afzonderlijke deelprojecten was te verkrijgen. De modellen en toetsingskaders hiervoor moesten eind september 2000 nog worden ontworpen. ESF Nederland kon toen nog niet aangeven of tussentijdse bezoeken bij de projecten zullen worden afgelegd.

6.5.5 Controle achteraf

Een belangrijke wijziging ten opzichte van het eind van de vorige programmaperiode is het opnieuw koppelen van de accountantsverklaring aan de eindrapportage en –declaratie. Deze verklaring moet tot stand komen volgens het door de directeur van ESF Nederland op 26 september 2000 vastgestelde protocol voor accountantscontrole. Het commentaar van de Accountantsdienst van het ministerie op eerdere versies is hierin verwerkt. ESF Nederland wil over dit protocol nog overleg plegen met de beroepsgroep.

In het controleprotocol is geregeld dat de accountant van de aanvrager ervoor verantwoordelijk is dat ten eerste alle relevante verplichtingen uit het controleprotocol ook aan de accountants van deelprojecten bekend gemaakt worden en dat ten tweede ook de projectaccountants hun werkzaamheden verrichten met inachtneming van het protocol. De laatstgenoemden dienen dit schriftelijk te bevestigen.

Tevens is opgenomen dat ESF Nederland steekproefsgewijs reviews uit kan (laten) voeren om na te gaan of de accountantscontrole met een deugdelijke grondslag en met inachtneming van het controleprotocol is uitgevoerd. Opvallend in het protocol is dat ervoor gekozen is de materialiteit scherper te stellen dan de Europese regelgeving verlangt. In plaats van het melden van alle afwijkingen boven de f 8.000 wordt de grens op f 0 gezet.

ESF Nederland heeft eind september 2000 nog geen beoordelingskader voor de accountantsverklaringen uitgewerkt, waarin bijvoorbeeld is opgenomen welke acties men denkt te ondernemen als de kwaliteit van de accountantscontrole te wensen overlaat.

De Accountantsdienst van het Ministerie van SZW heeft negatieve ervaringen met de accountants van bepaalde aanvragers in het vorige ESF₄-programma en de Communautaire Initiatieven. Er kon toen niet worden vertrouwd op de overkoepelende verklaring van de accountant van de aanvrager: in de rapportage van de accountants werden veel belangrijke bevindingen uit de deelverklaringen niet overgenomen.

Negatieve ervaringen bij ESF₃ waren in 1997 een reden de accountantsverklaringen af te schaffen. Of en hoe in de nieuwe controle-opzet van Arbeidsvoorziening rekening wordt gehouden met de negatieve ervaringen is nog niet bekend.

De subsidieregeling verplicht de aanvrager ervoor te zorgen dat uitvoerders en andere derden eenzelfde medewerking aan toezicht en controle verlenen als de aanvrager.

Of er inderdaad controlebezoeken bij uitvoerders en derden afgelegd gaan worden, is bij ESF Nederland nog niet bekend.

6.6 Sanctiebeleid

In de oude programmaperiode bood het sanctiebeleid slechts geringe mogelijkheden om misbruik te bestrijden of te voorkomen. De mogelijkheden die er wel waren werden bovendien beperkt gebruikt.

De Rekenkamer had Arbeidsvoorziening en het ministerie aanbevolen zich te bezinnen over het uitbreiden van maatregelen en sancties.

In een concept-subsidieregeling was sprake van een nieuwe sanctiemogelijkheid, namelijk het verminderen van de toegekende subsidie als verplichtingen op het gebied van voorlichting, rapportage en medewerking aan toezicht en controles niet werden nageleefd. Dit is inmiddels geschrapt omdat er geen juridische basis voor een dergelijke sanctie zou zijn. Het Ministerie van SZW zou volgens Arbeidsvoorziening geen actie hebben ondernomen om dit op te lossen, hoewel het volgens ESF Nederland wel bij het ministerie was aangekaart.

ESF Nederland had een werkinstructie opgesteld voor het melden van gesignaleerde onregelmatigheden aan de minister. De minister moet onregelmatigheden op grond van een Europese verordening terzake aan de Europese Commissie rapporteren.

6.7 Evaluaties

De aandacht van het ministerie voor de M&O-gevoeligheid van de subsidieregeling ontbrak in de vorige periode. Er was bij de totstandkoming van de regeling geen M&O-toets uitgevoerd. Evaluaties die vanuit M&O-optiek van belang waren werden eerst in 1998 uitgevoerd. Deze evaluaties waren echter niet vanuit een specifieke invalshoek van M&O-beleid geschreven.

De Rekenkamer had aanbevolen dat het ministerie een M&O-toets op de subsidieregeling zou uitvoeren.

Het Ministerie van SZW heeft de concept-subsidieregeling van 14 augustus 2000 becommentarieerd. Alle gesignaleerde aandachtspunten werden in de latere versies meegenomen, toegelicht of opgelost.

Het Ministerie van SZW heeft ook aan Arbeidsvoorziening gevraagd om zelf een M&O-toets uit te voeren.

Deze toets is uitgevoerd door een extern ingehuurd bureau. De Rekenkamer heeft de resultaten van deze toets nog niet gezien.

In het enig programmeringsdocument zijn een mid-term en een ex-post evaluatie voorzien. Deze hebben een beleidsmatig karakter.

Verder heeft de Europese Commissie een nieuw instrument ontwikkeld om halverwege de programmaperiode de prestaties te meten aan de hand van een beperkt aantal toezichtindicatoren, de zogenaamde prestatiereserve. De indicatoren moeten onder meer een beeld geven van de kwaliteit van het beheer. De indicatoren worden door elke lidstaat in nauw overleg met de Europese Commissie ingevuld, waarbij ze moeten voldoen aan een door de Europese Commissie voorgestelde indicatieve lijst van indicatoren.

6.8 Conclusies

ESF heeft een meer prominente plaats binnen Arbeidsvoorziening gekregen door het oprichten van ESF Nederland. De aansturing vanuit landelijk niveau en de communicatie binnen Arbeidsvoorziening zijn hierdoor in opzet verbeterd.

Omdat belangrijke onderdelen van het M&O-beleid nog niet waren ontwikkeld, kon de Rekenkamer niet aangeven of alle eerder geconstateerde tekortkomingen voor de nieuwe programmaperiode zijn weggenomen. Er bestond geen

inzicht in de wijze waarop transparantie in de verhouding tussen aanvrager en uitvoerder kan worden gewaarborgd.

De beoordeling van het registratieverzoek leek in opzet meer aandacht te krijgen. De verdere controle-activiteiten voor, tijdens en na afloop van de projecten moesten echter nog ontwikkeld worden. Positief achtte de Rekenkamer de herinvoering van de accountantsverklaring bij de einddeclaratie. Het beoordelingskader voor deze accountantsverklaringen was in het geheel nog niet ontwikkeld.

Verder bood het sanctiebeleid ook in de nieuwe programmaperiode slechts geringe mogelijkheden om misbruik te bestrijden of te voorkomen.

Alhoewel de toezichtindicatoren voor de prestatiereserve een beeld moeten geven van de kwaliteit van het beheer, was een evaluatie van het hele systeem van beheer, controle en toezicht van ESF-subsidies niet voorzien.

Over het nieuwe automatiseringssysteem was nog onvoldoende bekend om een conclusie te kunnen trekken. Het moest nog worden ontwikkeld.

7

Slotbeschouwing: conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer is positief over het initiatief van de minister om de nieuwe ESF-programmaperiode met een schone lei te beginnen en hiervoor een geheel nieuwe beheerstructuur te ontwerpen. Nieuwe elementen in deze structuur zijn de rol van het ministerie als betalingsautoriteit, het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van aanvragers en de preventieve controles. Dit zijn op zich sterke punten als de opzet hiervoor adequaat is uitgewerkt.

Het rapport waarin het ontwerp is vastgelegd moet meer gezien worden als referentiekader dan als een verplichtende blauwdruk. Het ontwerp van de opzet is nog niet volledig uitgewerkt. Dit heeft consequenties gehad voor de verdere uitwerking en de implementatie.

Het ministerie heeft de nadere uitwerking en implementatie weinig gestructureerd aangepakt. De Task Force ESF was opgeheven voordat de nieuwe structuur is ontwikkeld en geïmplementeerd en zonder hiervoor een nieuwe voorziening te treffen. Het ontbrak zodoende aan een heldere coördinatie en regie. Hierdoor was er onvoldoende inzicht in de voortgang en samenhang van activiteiten en producten. Het ministerie kon de stand van zaken bij ESF Nederland niet aangeven, ondanks het reguliere overleg hiermee.

Voor de opzet betekent dit dat het nieuwe beheersysteem van het ministerie onvolledig is en op onderdelen niet op elkaar aansluit.

Het ministerie vervult in de nieuwe periode de rol van betalingsautoriteit. De effectiviteit van deze rol is afhankelijk van het toezicht. De wijze waarop het ministerie inzicht in de uitvoering wil krijgen is echter nog onvoldoende ingevuld, terwijl de opzet van het interventiebeleid zwak blijft.

De tekortkomingen bij het ministerie acht de Rekenkamer allereerst een organisatorisch probleem. De Rekenkamer beveelt de minister dan ook aan alsnog een coördinatie- en regiegroep te formeren, zoals eerder de Task Force ESF. Verder zou de minister door middel van bij voorkeur de regiegroep zorg moeten dragen voor een heldere, gedetailleerde planning, die inzicht biedt in alle activiteiten en producten en de wederzijdse afhankelijkheden en verantwoordelijkheden. De Rekenkamer vraagt hierbij vooral om afstemming met de planning van ESF Nederland en andere betrokken partijen als aanvragers.

Daarnaast ziet de Rekenkamer een probleem in de communicatie met Arbeidsvoorziening. De positie van Arbeidsvoorziening als zelfstandig bestuursorgaan bemoeilijkt de sturings- en interventiemogelijkheden van het ministerie.

Arbeidsvoorziening heeft haar ESF-activiteiten ondergebracht in een afzonderlijke, duidelijk herkenbare, organisatie-eenheid: ESF Nederland. Voor de uitwerking en implementatie heeft ESF Nederland een inzichtelijke, volgtijdige planning opgesteld, lopend vanaf augustus 2000. Hieruit blijkt dat de opzet eind van dit jaar gereed moet zijn. Hoewel ESF Nederland de ambitie toont de planning te doen slagen, treden er echter al enige vertragingen op. De Rekenkamer twijfelt aan de haalbaarheid.

Een sterk punt in de nieuwe structuur is dat de eigen verantwoordelijkheid van de aanvragers wordt benadrukt, als gevolg waarvan de verplichte accountantsverklaring bij de einddeclaratie weer is ingevoerd. Verder komt er meer aandacht voor de onderwerpen rechtmatigheid en financieel beheer, in ieder geval bij preventieve controles. Het sanctiebeleid is niet uitgebreid. Omdat de opzet van andere M&O-aspecten als voorlichting en controle tijdens en na afloop ontbreken kan nog geen uitspraak over het totaal van het M&O-beleid worden gedaan. De volgtijdige aanpak van ESF Nederland draagt risico's in zich voor de samenhang

tussen de M&O-aspecten. De Rekenkamer vraagt bij de verdere ontwikkeling van het controle- en sanctiebeleid aandacht voor ten eerste de wijze waarop aanvragers zich over de uitvoering van afzonderlijke projecten moeten verantwoorden en ten tweede voor de uitwerking van de controles bij uitvoerders.

Ook andere noodzakelijke onderdelen van de opzet zijn nog niet gerealiseerd, zoals een nieuw te bouwen geautomatiseerd systeem. Toch streefde ESF Nederland ernaar om vanaf half oktober de beschikkingen over de eerste registratieverzoeken over 2000 af te geven.

De tekortkomingen bij ESF Nederland komen – mede door de noodzakelijke volgtijdigheid – volgens de Rekenkamer vooral door een gebrek aan tijd. Een te grote tijdsdruk leidt tot haastwerk en brengt risico's voor M&O met zich mee. De Rekenkamer beveelt ESF Nederland daarom aan tijdens de verdere ontwikkeling en implementatie de nodige zorgvuldigheid in acht te nemen.

De Rekenkamer concludeert dat ESF de aandacht heeft en dat het ministerie en ESF Nederland de intentie hebben om aanbevelingen die de Rekenkamer eerder deed voor de nieuwe programmaperiode mee te nemen. Er moeten echter nog te veel onderdelen van het systeem van beheer, controle en toezicht ontwikkeld worden om over het nieuwe systeem een oordeel te kunnen geven.

De Rekenkamer acht het van belang dat de opzet van de structuur gereed en geïmplementeerd is – inclusief de verantwoording door aanvragers en uitvoerders en een opzet van de controle daarop – voordat met het afgeven van subsidiebeschikkingen wordt gestart. Zij ziet risico's in de huidige inzet om in haar ogen voortijdig met de subsidieverstrekking te beginnen. Deze risico's worden vergroot omdat tegelijk ook de jaren 1998 en 1999 uit de vorige programmaperiode nog moeten worden afgehandeld, terwijl op korte termijn aanvragen voor het jaar 2001 binnen zullen komen. Omdat de nieuwe regelingen bovendien *niet* uitsluiten dat met projecten wordt gestart voordat subsidie is toegekend verwacht de Rekenkamer problemen bij projecten

die naar alle waarschijnlijkheid toch al lopen zonder van alle vereisten op de hoogte te kunnen zijn.

Het is – zeker gezien de bovenstaande risico's – vooraf moeilijk te voorspellen of het nieuwe systeem dat nu gebouwd wordt in alle opzichten adequaat is en zal blijven. De opzet zal altijd aan de praktijk moeten worden getoetst. De Rekenkamer acht het daarom noodzakelijk voorafgaand aan de start een opzet te ontwikkelen en te implementeren voor periodieke evaluatie van het eigen systeem van het ministerie en van ESF Nederland. Periodiek zal nagegaan moeten worden of het systeem van beheer, controle en toezicht functioneert zoals verwacht. Zonodig moet het worden aangepast.

8 Reacties en nawoord Rekenkamer

8.1 Inleiding

Het conceptrapport is 16 oktober voor reactie aan de minister en het CBA voorgelegd. In dit hoofdstuk zijn de reacties weergegeven van het CBA van 19 oktober en van de minister, die op 2 november reageerde. Het CBA was bij het geven van zijn reactie nog niet op de hoogte van de maatregelen die de minister in zijn reactie toezegt. Het hoofdstuk sluit af met een nawoord van de Rekenkamer.

8.2 Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening

Het CBA antwoordde op 19 oktober en sprak zijn waardering uit over het conceptrapport van de Rekenkamer, dat volgens het CBA een adequate weergave biedt van de stand van zaken per ultimo september 2000. Mede naar aanleiding van het conceptrapport is er inmiddels een gecoördineerde planning van het ministerie en ESF Nederland, die wekelijks in gezamenlijk overleg wordt geactualiseerd. Het CBA verwachtte dat afstemmingsproblemen hiermee ondervangen kunnen worden en dat de wederzijdse afhankelijkheden in kaart zijn gebracht. Hoewel het CBA erkende dat ESF Nederland zwaar wordt belast, is enerzijds reeds bij de inrichting en formatie van ESF Nederland rekening gehouden met het in combinatie uitvoeren van werkzaamheden voor de oude en nieuwe ESF-programmaperiode. De bezetting is inmiddels nagenoeg op volle sterkte. Anderzijds kunnen veel activiteiten die voor de afhandeling van de oude programmaperiode zijn gebruikt ook voor de nieuwe periode worden benut. Het CBA heeft er, zo schreef hij in zijn reactie, vertrouwen in dat de werkzaamheden volgens

planning gerealiseerd zullen worden. Overeenkomstig de planning zijn inmiddels enkele producten gereedgekomen. Het CBA meldde de Rekenkamer verder dat de hoofdlijnen van ESF Nederland zijn vastgelegd in het nieuwe handboek administratieve organisatie van september 2000. De werkwijze in het kader van de nieuwe beheerstructuur zal in extenso worden beschreven in een herzien organisatierapport dat in verband met de reorganisatie van 1 oktober jl. zal worden opgesteld. Een aantal elementen is reeds uitgewerkt in werkinstructies.

Het CBA was het met de Rekenkamer eens dat het tegengaan van M&O een centraal element in de nieuwe beheerstructuur is. Juist hierom is, zo vervolgde het CBA, gekozen voor een gestructureerde en preventieve toetsing van de beheer- en controlestructuur van de aanvragende instanties, is de controle van de externe accountant opnieuw ingevoerd en is de inzet van uitkeringen als cofinanciering niet langer toegestaan.

De volgtijdige aanpak van ESF Nederland sluit een terugkoppeling van later gereedgekomen onderdelen van de beheerstructuur naar eerdere producten niet uit, zeker niet zolang deze nog niet zijn gepubliceerd. ESF Nederland zal de onderlinge samenhang tussen de controles vooraf, tussentijds en achteraf overigens nog vastleggen in een afzonderlijk M&O-document dat ook ter beoordeling aan de minister zal worden voorgelegd.

Het CBA gaf in zijn reactie aan van oordeel te zijn dat ESF Nederland – als het gaat om sancties – reeds over een aanzienlijk correctief instrument beschikt. Uitbreiding van sanctiemogelijkheden vergt aanpassing van wetgeving, bijvoorbeeld de Wet Economische Delicten. In overleg met het ministerie is hier uiteindelijk niet voor gekozen.

Het CBA onderschreef het standpunt van de Rekenkamer dat het onwenselijk is om subsidiebeschikkingen af te geven voordat de beheerstructuur gereed is, inclusief rapportagemodellen en handleiding. Dat zal volgens planning in ieder geval voor de jaarwisseling het geval zijn. Tenslotte was het CBA het eens met het standpunt van de Rekenkamer om af te zien van de mogelijkheid subsidies met terugwerkende kracht toe te kennen.

8.3 Minister

De minister reageerde op 2 november en sprak zijn dank uit voor de snelle en adequate wijze waarop de Rekenkamer het onderzoek heeft uitgevoerd. Hij gaf aan een tijdig oordeel van de Rekenkamer te hebben willen ontvangen om zeker te stellen dat de uitvoering in de nieuwe programmaperiode verloopt overeenkomstig de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid.

Het conceptrapport van de Rekenkamer bevat volgens de minister veel informatie die hij nadrukkelijk wil gebruiken bij de aanpak van de ESF-uitvoering.

Het conceptrapport laat zien, zo ging de minister verder, dat het in de aan de Rekenkamer voorgelegde bestuurlijke constellatie niet eenvoudig is de rollen, taken en bevoegdheden volstrekt helder te maken. Dit sluit aan bij de discussie die hij reeds eerder met de Tweede Kamer heeft gevoerd over de vraag naar de beste ophanging van de uitvoeringsorganisatie voor het ESF. Hij antwoordde de Rekenkamer daarom besloten te hebben het ESF onder te brengen bij een agentschap binnen het Ministerie van SZW. De voorbereidingen hiervoor zijn reeds in gang gezet. Daarbij zal hij gebruik maken van een groot aantal producten die Arbeidsvoorziening reeds heeft ontwikkeld en die met inachtneming van het rapport van de Rekenkamer in de nieuwe constellatie zullen worden ingepast. De minister schreef te verwachten met de nieuwe constellatie tot een transparanter en eenduidiger model te komen. Hij had het CBA inmiddels van zijn beslissing in kennis gesteld. De minister tekende bij het bovenstaande aan dat hij pas groen licht zal geven voor de uitvoering van de ESF-regelgeving, nadat hij heeft verzekerd dat de beheerstructuur zover gereed en geïmplementeerd is dat de uitvoering aan de daaraan te stellen eisen kan voldoen.

Daarna ging de minister in zijn reactie nog op de volgende onderwerpen in.

Over de opgeheven Task Force ESF meldde hij dat de mensen die daarvan deel uitmaakten het werk onverminderd

hebben voortgezet. Inmiddels is opnieuw een Task Force ESF ingesteld en voortvarend aan het werk. Tevens is er een projectmanager ESF onder directe aansturing van de directeur-generaal aan de slag om de overgang van ESF naar het agentschap voor te bereiden.

Naar aanleiding van de constatering van de Rekenkamer dat het niet wenselijk is projecten met terugwerkende kracht voor subsidiëring in aanmerking te laten komen, gaf de minister aan deze impliciete aanbeveling uiterst serieus te nemen en daaraan vanuit beheersmatig oogpunt de voorkeur te geven. Een definitieve afweging hierover wil hij samen met de minister van Financiën maken, mede gezien de mogelijke budgettaire gevolgen van de keuze.

Ook schreef de minister bezig te zijn met enkele tekortkomingen die de Rekenkamer in haar rapport constateerde over de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik. Hij noemde hierbij de multi-interpretabele begrippen, de wijze van uitvoering van de controles en de beoordeling van de accountantsverklaringen.

Door het onderbrengen van de organisatie in een agentschap wordt de mogelijkheid vergroot om eventuele capaciteitsproblemen op te vangen. De minister meldde verder dat hij het voornemen had om te bezien of een scheiding binnen het agentschap tussen de uitvoering voor de 'nieuwe' periode en de afwikkeling van de 'oude' periode gewenst is.

Ons recht kent, zo vervolgde de minister, niet de mogelijkheid om sancties op te leggen, tenzij sprake is van strafbare feiten. In dergelijke gevallen wordt daarvan aangifte gedaan, en in dat kader kan worden besloten tot het opleggen van sancties.

Tot slot refereerde de minister aan de opmerking van de Rekenkamer dat de subsidiestroom – nu deze via het ministerie loopt – onder de eisen van de Comptabiliteitswet valt. De minister schreef hierover graag nog op enig moment met de Rekenkamer van gedachten te willen wisselen.

8.4 Nawoord Rekenkamer

Het verheugt de Rekenkamer dat het CBA van mening is dat het onwenselijk is om subsidiebeschikkingen af te geven

voordat de beheerstructuur gereed is en om subsidies met terugwerkende kracht toe te kennen. Ook de minister geeft aan dat hij pas groen licht aan de uitvoering zal geven nadat hij zeker heeft gesteld dat de beheerstructuur zover gereed en geïmplementeerd is dat de uitvoering aan de daaraan te stellen eisen voldoet. De Rekenkamer neemt aan dat de minister hier doelt op eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid waarnaar hij in het begin van zijn reactie verwijst.

De minister gaat in zijn reactie vooral in op de vorming van een agentschap voor ESF binnen het ministerie. Hoewel het onderbrengen van ESF bij het ministerie een aanzet is om de communicatie met de beheersautoriteit te verbeteren, lagen er ook grote problemen bij het ministerie zelf. Wat dat betreft hoopt de Rekenkamer dat de nieuwe Task Force ESF die naar de minister meedeelde inmiddels actief is de verdere ontwikkeling van het systeem van beheer, controle en toezicht – inclusief de verantwoording - wel in goede banen zal leiden en pas opgeheven wordt als verzekerd is dat de regie over de werkzaamheden binnen de reguliere organisatiestructuur voldoende gevoerd kan worden.

De Rekenkamer vraagt aandacht voor de toezegging die het CBA deed om de onderlinge samenhang tussen controles in een afzonderlijk M&O-document vast te leggen.

Bij de vorming van het agentschap vraagt de Rekenkamer verder aandacht voor het feit dat Arbeidsvoorziening de betalingsautoriteit voor de oude programmaperiode is en de gelden rechtstreeks uit Brussel ontvangt, terwijl de subsidiegelden voor de nieuwe periode via het ministerie lopen.

De eerdere aanbeveling van de Rekenkamer om de sanctiemogelijkheden uit te breiden was ingegeven door het gat dat Rekenkamer constateerde tussen enerzijds het terugvorderen van ten onrechte betaalde subsidie en anderzijds het relatief zware middel van het doen van aangifte. Gelet op de tekortkomingen die de Rekenkamer in haar vorige onderzoek bij de projecten aantrof achtte zij aanvullende maatregelen gewenst.

Hoewel het juist is dat een juridische basis hiervoor thans ontbreekt, geeft de Rekenkamer de minister in overweging

hiervoor toch een titel te creëren bijvoorbeeld door aanpassing van de Wet Economische Delicten zoals het CBA in zijn reactie opperde.

De Rekenkamer spreekt de hoop uit dat een aantal maatregelen die de afgelopen weken zijn genomen om de afstemming en aansturing van de werkzaamheden te verbeteren, zoals de gecoördineerde planning van het ministerie en ESF Nederland en de Task Force ESF, ook op langere termijn van kracht zullen blijven. Ook in die zin acht de Rekenkamer een periodieke evaluatie van het systeem waarvan deze maatregelen onderdeel uitmaken gewenst.

Tot slot dringt de Rekenkamer aan op voortvarendheid opdat niet nog een subsidiejaar verloren gaat en in 2001 daadwerkelijk ESF-subsidies aan kunnen worden gewend voor scholing en activering van kwetsbare groepen.