

Vergaderjaar 2001–2002

26 642

## Europees Sociaal Fonds (ESF)

Nr. 40

## RAPPORT

ESF3-geld ministeries 1994–1999

## Inhoud

|          |   |           |          |   |           |
|----------|---|-----------|----------|---|-----------|
|          | <b>Samenvatting</b>                                       | <b>2</b>  | 4.4      | Ministerie van Justitie                         | 21        |
|          |   |           | 4.4.1    | Rol van het ministerie                          | 21        |
| <b>1</b> | <b>Inleiding</b>  | <b>3</b>  | 4.4.2    | ESF3-budget en cofinanciering                   | 22        |
| 1.1      | Aanleiding voor het onderzoek                             | 3         | 4.4.3    | Additionaliteit                                 | 22        |
| 1.2      | Aanpak onderzoek  | 4         | 4.5      | Ministerie van LNV                              | 22        |
|          |   |           | 4.5.1    | Rol van het ministerie                          | 22        |
| <b>2</b> | <b>Europees geld in Nederland</b>                         | <b>5</b>  | 4.5.2    | ESF3-budget en cofinanciering                   | 23        |
| 2.1      | Inleiding   | 5         | 4.6      | Conclusies                                      | 23        |
| 2.2      | Belangrijkste geldstromen                                 | 5         |          |   |           |
| 2.3      | Structuurfondsen  | 6         | <b>5</b> | <b>Controle van projecten</b>                   | <b>24</b> |
| 2.4      | ESF3  | 8         | 5.1      | Inleiding                                       | 24        |
| 2.4.1    | Inleiding   | 8         | 5.2      | Ministerie van OCW                              | 24        |
| 2.4.2    | Verdeling van verantwoordelijkheden                       | 8         | 5.3      | Ministerie van VWS                              | 25        |
| 2.4.3    | Toezichtstructuur   | 9         | 5.4      | Ministerie van Justitie                         | 25        |
| 2.4.4    | Juistheidsverklaringen                                    | 10        | 5.5      | Ministerie van LNV                              | 26        |
| 2.4.5    | Financieel beheer projecten                               | 11        | 5.6      | Aanvullende accountantscontrole                 | 27        |
| 2.5      | Conclusies  | 11        | 5.7      | Conclusies                                      | 27        |
| <b>3</b> | <b>Financieel belang projecten ministeries</b>            | <b>12</b> | <b>6</b> | <b>Additionaliteit</b>                          | <b>28</b> |
| 3.1      | Inleiding   | 12        | 6.1      | Inleiding                                       | 28        |
| 3.2      | Analyse projectenbestand                                  | 12        | 6.2      | Het additionaliteitsbeginsel                    | 28        |
| 3.3      | Geoordeelde budgetten                                     | 14        | 6.3      | Onduidelijkheid over het begrip additionaliteit | 28        |
| 3.4      | Bevindingen eerder Rekenkameronderzoek                    | 15        | 6.4      | Afspraken over rapportage                       | 28        |
| 3.5      | Conclusies  | 16        | 6.5      | Informatieverstrekking door Nederland           | 29        |
|          |   |           | 6.6      | Controle  | 29        |
|          |   |           | 6.7      | Conclusies                                      | 30        |
| <b>4</b> | <b>Totstandkoming en uitvoering projecten ministeries</b> | <b>16</b> |          |   |           |
| 4.1      | Inleiding   | 16        | <b>7</b> | <b>Conclusies</b>                               | <b>30</b> |
| 4.2      | Ministerie van OCW  | 17        |          |   |           |
| 4.2.1    | Rol van het ministerie                                    | 17        | <b>8</b> | <b>Reactie en nawoord</b>                       | <b>32</b> |
| 4.2.2    | ESF3-budget en cofinanciering                             | 18        |          |   |           |
| 4.2.2.1  | Bestrijding voortijdig schoolverlaten                     | 18        | Annex    | Beantwoording vragen vaste Tweede-              |           |
| 4.2.2.2  | Instream leerlingwezen                                    | 18        |          | Kamercommissies voor Sociale Zaken en           |           |
| 4.2.3    | Additionaliteit   | 19        |          | Werkgelegenheid en voor Onderwijs, Cultuur en   |           |
| 4.2.4    | Verschuiving doelgroep                                    | 19        |          | Wetenschappen                                   | 33        |
| 4.3      | Ministerie van VWS  | 20        | Bijlage  | Overzicht van rapporten van de Algemene         |           |
| 4.3.1    | Rol van het ministerie                                    | 20        |          | Rekenkamer op het terrein van Europese          |           |
| 4.3.2    | ESF3-budget en cofinanciering                             | 21        |          | geldstromen sinds 1995                          | 37        |

## Samenvatting

De Algemene Rekenkamer heeft in november 2001 onderzoek gedaan naar ministeries die in de periode 1994–1999 subsidie hebben ontvangen uit het Europees Sociaal Fonds, doelstelling 3 (ESF3). Deze subsidie is bedoeld voor de bestrijding van langdurige werkloosheid.

Het onderzoek is verricht op verzoek van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), die de Algemene Rekenkamer vroeg om een oordeel over de rechtmatige uitvoering van de projecten van de betrokken ministeries, aanvullend op eerdere Rekenkameronderzoeken. Hij vroeg daarbij te betrekken de vraagstelling van de Tweede Kamer met betrekking tot de uitvoering van ESF-projecten bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW).

De Algemene Rekenkamer heeft positief gereageerd op het verzoek van de minister. Zij gaf aan – mede in het perspectief van andere Europese geldstromen – aandacht te zullen besteden aan ministeries die in de periode 1994–1999 ESF3-subsidie hebben aangevraagd en gekregen. Over de periode 1994–1999 bedroeg de totale Europese geldstroom naar Nederland € 14,3 miljard. Circa 6,5% (€ 923 miljoen) kwam uit het ESF, doelstelling 3.

De Algemene Rekenkamer heeft dit rapport voor een groot deel gebaseerd op reeds bestaand en gepubliceerd Rekenkameronderzoek.

In diverse sinds 1995 gepubliceerde rapporten constateerde de Algemene Rekenkamer tekortkomingen in het toezicht op de uitvoering van het ESF3 in de periode 1994–1999<sup>1</sup>. Dit betrof zowel het eerstelijns toezicht door Arbeidsvoorziening als het tweedelijns toezicht door het ministerie van SZW. De minister van SZW is eindverantwoordelijk voor de rechtmatige en doelmatige besteding van ESF-subsidies, ook als andere ministeries daarvan aanvrager zijn.

De afwikkeling van de periode 1994–1999 is per 1 april 2001 overgegaan van Arbeidsvoorziening naar het Agentschap SZW i.o. De ESF-projectenadministratie die daarbij is meegekomen, is er niet op ingericht om zichtbaar te maken hoeveel ESF3-geld ministeries toegekend hebben gekregen. Een reconstructie van de Algemene Rekenkamer komt uit op een bedrag van circa € 220 miljoen dat in de periode 1994–1999 aan ESF3-geld is toegekend aan ministeries of daaraan gelieerde organisaties. Dit is circa 24% van het totale bedrag aan ESF3-subsidie dat in de genoemde periode aan Nederland is toegekend (€ 923 miljoen).

Voor € 152 miljoen hiervan geldt een ministerie als de aanvrager. Aan het ministerie van OCW is hiervan verreweg het grootste deel toegekend (€ 133 miljoen).

De Algemene Rekenkamer is nagegaan welke controlebevindingen beschikbaar waren over projecten waarvoor voor de periode 1994–1999 ESF3-subsidie is toegewezen aan de ministeries van OCW, VWS, Justitie en LNV. Het betreft controles van de Europese Commissie, de Europese Rekenkamer, Arbeidsvoorziening, het Agentschap SZW i.o. en departementale accountantsdiensten. De Algemene Rekenkamer heeft zich daarbij vooral gericht op de subsidiejaren 1998 en 1999. Uit deze controles blijkt dat bij alle betrokken ministeries projecten voorkomen die tekortkomingen bevatten. Het gaat om dezelfde tekortkomingen als die bij eerder onderzoek door de Algemene Rekenkamer zelf bij projectbezoeken zijn geconstateerd, zoals tekortschietende deelnemers-, uren- en projectadministraties en het opvoeren van niet subsidiabele kosten. Deze onderzoeken betroffen de subsidiejaren 1996 en 1997 en hadden betrekking op alle projecten, waaronder die van ministeries. De hierdoor veroorzaakte risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik

---

<sup>1</sup> Zie de bijlage voor een overzicht van rapporten van de Algemene Rekenkamer op het terrein van Europese geldstromen vanaf 1995.

bleken algemeen geldend; ze waren niet toe te schrijven aan bepaalde kenmerken van aanvragers of uitvoerders van ESF3-subsidie.

Van de zijde van de Europese Commissie is controle op de uitvoering van ESF3-projecten van ministeries (programmaperiode 1994–1999) beperkt gebleven tot één controlebezoek in 1996 aan een onderwijsproject op het terrein van bestrijding voortijdig schoolverlaten.

De Europese Rekenkamer heeft in Nederland geen controles verricht bij ESF3-projecten van ministeries (programmaperiode 1994–1999).

De Algemene Rekenkamer concludeert voor de periode 1994–1999 dat het ministerie van OCW de additionaliteitseis niet kan hebben overtreden, omdat deze niet voor het ministerie als aanvrager van een ESF3-project geldt.

Het ministerie van SZW heeft voor de ESF-periode 1994–1999 niet voldaan aan de afspraak om jaarlijks additionaliteitstabellen op te leveren.

Wel heeft het ministerie van SZW uiteindelijk begin 1999 een additionaliteitstabel toegezonden aan de Europese Commissie, waarin de uitgaven voor de jaren 1990, 1994 en 1998 zijn weergegeven.

De Europese Commissie zal naar verwachting in 2003 een eindoordeel geven over de vraag of Nederland voor de periode 1994–1999 heeft voldaan aan het additionaliteitsbeginsel.

De minister van SZW gaf in zijn reactie aan dat, mede naar aanleiding van eerdere rapporten van de Algemene Rekenkamer, voor de ESF-programmaperiode 2000–2006 een zodanige uitvoeringsstructuur is ontwikkeld dat de gesignaleerde tekortkomingen kunnen worden voorkomen.

De Algemene Rekenkamer zal de uitvoering van het ESF nauwlettend blijven volgen.

## **1 INLEIDING**

### **1.1 Aanleiding voor het onderzoek**

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft de Algemene Rekenkamer bij brief van 12 november 2001 verzocht om een oordeel over de rechtmatige uitvoering van de projecten van ministeries die in de periode 1994–1999 subsidie hebben ontvangen uit het Europees Sociaal Fonds, doelstelling 3 (ESF3), dit aanvullend op eerdere Rekenkameronderzoeken.

Aanleiding van het verzoek waren vragen die vanuit de Tweede Kamer in de mondelinge vragenuren van 2 en 16 oktober 2001 zijn gesteld aan de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) en van SZW; deze betroffen het gebruik van Europese subsidies door het departement van OCW. De gedachtewisseling gaf de Tweede Kamer aanleiding tot de vraag aan de regering om de Algemene Rekenkamer te verzoeken ook bij andere, nog niet onderzochte ministeries nader onderzoek te doen. In zijn verzoek vroeg de minister van SZW de Algemene Rekenkamer om in het onderzoek enkele specifieke vragen te betrekken over de uitvoering van het ESF door het ministerie van OCW. Deze vragen waren aan de minister voorgelegd bij brief van 19 oktober 2001 en waren afkomstig van de vaste Tweede-Kamercommissies voor SZW en OCW. De commissies gaven daarbij aan dat het niet hun bedoeling was dat reeds verricht onderzoek werd overgedaan. De antwoorden op de vragen konden dus gebaseerd zijn op reeds bestaand onderzoek.

De Algemene Rekenkamer heeft het verzoek van de minister op 23 november 2001 positief beantwoord. Zij gaf aan aandacht te zullen besteden aan ministeries die in de periode 1994–1999 ESF3-subsidie hebben aangevraagd en gekregen. Dit mede in het perspectief van andere Europese geldstromen. Daarbij merkte zij op dat de rapportage voor het grootste deel gebaseerd zou kunnen worden op reeds bestaand en gepubliceerd Rekenkameronderzoek.

## **1.2 Aanpak onderzoek**

De Algemene Rekenkamer heeft het antwoord gezocht op de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke Europese geldstromen (waaronder ESF) naar Nederland zijn te onderscheiden en hoe verhouden die zich tot elkaar onder meer qua financieel belang?
2. Hoe is de verantwoordelijkheid geregeld voor toezicht en controle op de besteding van Europees geld, waaronder ESF-geld?
3. Wat is uit eerder onderzoek bekend over de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van ESF3-geld, ook bij projecten waarvoor ministeries aanvrager zijn geweest?
4. Wat houdt de rol van ministeries in als aanvrager van ESF3-geld en om hoeveel projecten en geld gaat het?
5. Welke aanvullende controlebevindingen zijn beschikbaar ten aanzien van projecten waarvoor ministeries ESF3-geld hebben aangevraagd?
6. Wat houdt het additionaliteitsbeginsel in en in welke mate is hieraan ten aanzien van ESF3 voldaan?

De vragen 1 en 2 worden beantwoord op basis van bestaande Rekenkamerrapporten, waarin de Europese geldstromen in Nederland zijn geïnventariseerd.

Vraag 3 wordt beantwoord op basis van eerder Rekenkameronderzoek naar ESF3-geld. Het betreft onderzoeken waarin het toezicht en de controle op de besteding van ESF-geld centraal stonden en niet de rol van specifieke aanvragers van ESF-subsidie, waaronder ministeries.

Voor dit laatste aspect is aanvullend onderzoek gedaan, gezien de specifieke behoefte op dit punt van de minister van SZW en de Tweede Kamer. Dit aanvullend onderzoek is gericht op beantwoording van de vragen 4, 5 en 6. Nagegaan is voor welke projecten diverse ministeries in de periode 1994–1999 ESF3-geld hebben aangevraagd en/of hebben toegewezen gekregen en welke rol zij hadden bij de aanvraag, de besteding en de controle. Ook zijn controlerapporten van diverse instanties opgevraagd en – voorzover beschikbaar – bestudeerd om een aanvullend oordeel te kunnen geven over de besteding van ESF3-subsidies waarbij ministeries betrokken zijn. De Algemene Rekenkamer heeft voor dit onderzoek zelf geen projecten bezocht. Dit heeft wel plaatsgevonden in het kader van eerdere onderzoeken.

Voor de beantwoording van vraag 6 over het additionaliteitsbeginsel zijn onder meer de regelgeving en de Nederlandse rapportage aan Brussel bestudeerd.

Met behulp van het bestaande en nieuwe onderzoeksmateriaal zoals opgenomen in dit rapport, heeft de Algemene Rekenkamer de vragen van de vaste Tweede-Kamercommissies voor SZW en OCW beantwoord. Die vragen en antwoorden zijn opgenomen in de annex.

## 2 EUROPEES GELD IN NEDERLAND

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de volgende vragen beantwoord:

- Welke Europese geldstromen (waaronder ESF) naar Nederland zijn te onderscheiden en hoe verhouden die zich tot elkaar onder meer qua financieel belang?
- Hoe is de verantwoordelijkheid geregeld voor toezicht en controle op de besteding van Europees geld, waaronder ESF-geld?
- Wat is uit eerder onderzoek bekend over de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van ESF3-geld, ook bij projecten waarvoor ministeries aanvrager zijn geweest?

Een overzicht van de rapporten die de Algemene Rekenkamer sinds 1995 op EU-terrein heeft uitgebracht is opgenomen in de bijlage.

### 2.2 Belangrijkste geldstromen

De gelden uit het ESF zijn onderdeel van een veel bredere stroom Europees geld dat Nederland ontvangt. In 1995 publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport *Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland*, waarin een beeld wordt gegeven van de opzet van de beheers- en controlesystemen voor de belangrijkste EU-geldstromen.<sup>2</sup> In 1998 is deze inventarisatie geactualiseerd in het rapport *EU-geldstromen 1995–1998*<sup>3</sup>. Deze rapporten en aanvullend vergaarde financiële gegevens over 1999 laten het volgende beeld zien.

Over de gehele periode 1994–1999 bedroeg het financiële belang van de totale Europese geldstroom naar Nederland circa € 14,3 miljard.

De belangrijkste geldstromen zijn:

- *Gemeenschappelijk landbouwbeleid*: geldstromen in het kader van het Europese landbouwbeleid zijn onder meer exportrestituties (ten behoeve van zuivel- en vleesproducenten) en directe inkomenssteun aan boeren. De landbouwontvangsten van Nederland bedroegen in 1994–1999 bijna € 10 miljard, veruit de grootste Europese geldstroom naar Nederland. Bij de uitvoering en controle spelen met name de ministeries van Financiën (Douane) en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) (de Algemene Inspectiedienst, het agentschap LASER) en de productschappen een rol.
- *Structuurfondsen*: met de structuurfondsen tracht de EU achterstand-situaties en verschillen in ontwikkelingsniveau tussen regio's te verkleinen. De ontvangsten van Nederland in de periode 1994–1999 bedroegen bijna € 2,3 miljard. Het voor Nederland belangrijkste fonds is het ESF (€ 1,4 miljard), waarvoor de minister van SZW eindverantwoordelijk is. Voor de uitvoering in Nederland van de overige drie fondsen zijn de ministers van Economische Zaken en van LNV verantwoordelijk (zie ook paragraaf 2.3). Verder heeft Nederland circa € 0,4 miljard ontvangen in het kader van Communautaire Initiatieven.
- *Intern beleid*: deze geldstroom betreft diverse maatregelen die zijn gericht op de ontwikkeling van de interne Europese markt, waaronder technologiesubsidies. De ontvangsten van Nederland in de periode 1994–1999 bedroegen bijna € 1,6 miljard. Het gaat hierbij zowel om uitgaven die ten laste komen van de rijksbegroting als om bestedingen in Nederland die ten laste komen van de EU-begroting. Deze laatste gelden gaan veelal buiten de rijksbegroting om. Zo worden de technologiesubsidies door de Europese Commissie rechtstreeks overgemaakt naar de deelnemende bedrijven.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, 1995–1996, 24 500, nrs. 1–2.

<sup>3</sup> Tweede Kamer, 1998–1999, 26 425, nrs. 1–2.

Tegenover de ontvangsten stond in de periode 1994–1999 een bedrag aan Nederlandse afdrachten aan de EU van in totaal € 28,7 miljard. Het betreft landbouwheffingen, douanerechten en BTW/BNP-afdrachten. Bij de uitvoering en controle van deze heffingen spelen de ministeries van Financiën (Douane en accountantsdienst), van Buitenlandse Zaken (accountantsdienst) en van LNV (Algemene Inspectie Dienst) en de productschappen een belangrijke rol.

In de inventarisaties uit 1995 en 1998 is de Algemene Rekenkamer gedetailleerd ingegaan op de beheer- en controlestructuren in Nederland.<sup>4</sup> Daaruit blijkt dat bij het beheer van en de controle op EU-geldstromen diverse ministers op hun eigen terrein verantwoordelijk zijn voor de uitvoeringsregels. Veelal hebben zij de feitelijke uitvoering gedelegeerd of gedecentraliseerd. Het resultaat is een complexe en weinig doorzichtige structuur voor beheer en controle, waarbij vele actoren betrokken zijn. In de jaren negentig zijn positieve ontwikkelingen in de opzet van beheer en controle te zien, maar de feitelijke werking blijft op onderdelen zorgelijk. Dit betreft met name de structuurfondsen, waaronder het ESF.

### 2.3 Structuurfondsen

In december 2000 heeft de Rekenkamer het rapport *EU-Structuurfondsen: geld voor ontwikkeling en achterstand*<sup>5</sup> uitgebracht.

De belangrijkste structuurfondsen voor Nederland zijn:

- ESF: Europees Sociaal Fonds (€ 1,4 miljard in 1994–1999)
- EFRO: Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling (€ 660 miljoen)
- EOGFL-O: Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie (€ 190 miljoen)
- FIOV: Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (€ 55 miljoen).

De structuurfondsmiddelen voor de periode 1994–1999 zijn binnen Nederland ingezet voor zes EU-doelstellingen en veertien communautaire initiatieven.

De doelstellingen zijn:

- doelstelling 1: ontwikkeling achterstandsregio's
- doelstelling 2: omschakeling regio's die zijn getroffen door de achteruitgang in industrie
- doelstelling 3: bestrijding langdurige werkloosheid
- doelstelling 4: aanpassing van werknemers aan gewijzigde omstandigheden in het bedrijfsleven, waaronder nieuwe productiestelsels
- doelstelling 5a: bevordering plattelandsontwikkeling door aanpassing van landbouw- en visserijstructuur
- doelstelling 5b: bevordering plattelandsontwikkeling door de ontwikkeling en structurele aanpassing van het platteland te vergemakkelijken.

<sup>4</sup> Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland (Tweede Kamer, 1995–1996, 24 500, nrs. 1–2) en EU-geldstromen 1995–1998

(Tweede Kamer, 1998–1999, 26 425, nrs. 1–2).

<sup>5</sup> Tweede Kamer, 2000–2001, 27 546, nrs. 1–2.

In tabel 1 is per doelstelling het financieel belang van de structuurfondsen aangegeven.

**Tabel 1 Europese structuurfondsgelden (in € miljoen) naar Nederland (1994–1999)**

| Doelstelling | Ontvangsten per structuurfonds |                    |                 |                | Totaal         |
|--------------|--------------------------------|--------------------|-----------------|----------------|----------------|
|              | EFRO                           | ESF                | EOGFL-O         | FIOV           |                |
| 1            | 80,0                           | 40,0               | 21,5            | 8,5            | 150,0 (6,6%)   |
| 2            | 498,2                          | 243,9              | –               | –              | 742,1 (32,4%)  |
| 3            | –                              | 922,8              | –               | –              | 922,8 (40,4%)  |
| 4            | –                              | 156,2              | –               | –              | 156,2 (6,8%)   |
| 5a           | –                              | –                  | 118,0           | 46,6           | 164,6 (7,2%)   |
| 5b           | 81,8                           | 17,6               | 50,6            | –              | 150,0 (6,6%)   |
| Totaal       | 660,0<br>(28,9%)               | 1 380,5<br>(60,4%) | 190,1<br>(8,3%) | 55,1<br>(2,4%) | 2 285,7 (100%) |

\* Bedragen zijn ontleend aan beschikkingen van de Europese Commissie. Ze worden exclusief cofinanciering, indexering en tussentijdse wijzigingen weergegeven.

De bedragen voor de communautaire initiatieven zijn niet in bovenstaand overzicht opgenomen.

In de periode 1994–1999 ging het om ongeveer € 430 miljoen. Enkele voor Nederland belangrijke communautaire initiatieven in die periode zijn:

- *Interreg*: grensoverschrijdende samenwerking;
- *Employment*: inschakeling van vrouwen, jongeren en kansarmen in het arbeidsproces;
- *Adapt*: aanpassing van werknemers aan veranderingen in de industrie;
- *Urban*: grote stedenbeleid.

De EU stelt de structuurfondsmiddelen ter beschikking onder de voorwaarde dat binnen Nederland ook bedragen worden vrijgemaakt. Deze cofinanciering wordt binnen Nederland onder andere betaald door ministeries, provincies, gemeenten en publieke en private organisaties.

Voor de uitvoering van het ESF is de minister van SZW eindverantwoordelijk, voor het EFRO de minister van EZ en voor het EOGFL-O en het FIOV de minister van LNV. Deze eindverantwoordelijkheid houdt onder meer in dat de ministers zich ervan moeten verzekeren dat de financiële controles van de uitvoering voldoende zekerheid bieden om zich te kunnen verantwoorden bij de Europese Commissie.

Het grootste deel van het geld uit de structuurfondsen wordt door de Europese Commissie rechtstreeks aan de uitvoerende instanties overgemaakt. Dit laat onverlet dat de drie betrokken ministers tegenover de Europese Commissie verantwoordelijk blijven voor de juiste uitvoering. Zij zien daarop toe door reviewwerkzaamheden van hun departementale accountantsdiensten en door vertegenwoordiging in de comités van toezicht. Deze comités zien toe op de uitvoering van het met Brussel overeengekomen programma en evalueren het programma.

In de comités zijn meestal ook andere dan het eerstverantwoordelijke ministerie vertegenwoordigd, evenals bijvoorbeeld werkgevers- en werknemersorganisaties.

De toezichtstructuur en het systeem van aanvragen en toekennen van ESF3-subsidies komen in respectievelijk paragraaf 2.4 en hoofdstuk 3 aan de orde.

De Algemene Rekenkamer komt in december 2000 in het rapport *EU-Structuurfondsen: geld voor ontwikkeling en achterstand* tot de conclusie dat er nog veel ruimte voor verbetering van het financieel beheer, de controle en het toezicht op de structuurfondsen is. Ook bleek

de inhoudelijke voorbereiding van de uitvoering van de programma's gebrekkig. De ministers zouden, naast het beter waarborgen van de rechtmatigheid, veel meer aandacht moeten besteden aan een nuttige aanwending van de middelen en het bereiken van de gestelde doelen. Uit het rapport blijkt ook dat Nederland bij de uitvoering van het structuurbeleid niet slechter presteert dan de overige EU-lidstaten, maar ook niet beter.

Een eerder onderzoek op het terrein van de structuurfondsen is het rapport *Vorbereiding van plattelandsprojecten met Europese subsidie* uit 1997<sup>6</sup>. Deze projecten worden gesubsidieerd uit drie structuurfondsen, waaronder het ESF. Het viel de Algemene Rekenkamer destijds op dat de rolopvatting van de minister van SZW afweek van die van de ministers van LNV en EZ, verantwoordelijk voor de bijdragen uit de andere twee fondsen. De betrokkenheid van de minister van SZW was louter formeel, het ministerie nam niet deel aan de besluitvorming en gaf ook niet op andere wijze actief invulling aan de ministeriële verantwoordelijkheid, aldus dit rapport.

Momenteel verricht de Algemene Rekenkamer een vervolg op dit onderzoek, dat zich richt op de resultaten van de plattelandsprojecten. Tevens loopt op dit moment een onderzoek naar het communautaire initiatief Interreg, de grensoverschrijdende samenwerking in Euregio's.

## 2.4 ESF3

### 2.4.1. Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft in de afgelopen jaren drie rapporten uitgebracht over de besteding van ESF3-geld in Nederland en het toezicht daarop. Het betreft het rapport *Bestrijding werkloosheid met Europese gelden*<sup>7</sup>, het rapport *Controle en toezicht op ESF-subsidies*<sup>8</sup>, dat op verzoek van de minister van SZW is uitgebracht en het rapport *Beheer, controle en toezicht 2000–2006*, eveneens op verzoek van de minister.<sup>9</sup> Ook eerder, in 1995, besteedde de Rekenkamer in een rijksbreed rapport over Europees geld aandacht aan het toezicht op ESF3.<sup>10</sup> Het geld voor ESF3 is bedoeld voor de bestrijding van langdurige werkloosheid. In de periode 1994–1999 ging het om een bedrag van afgerond € 923 miljoen (zie tabel 1). In Nederland konden alleen publieke organisaties een aanvraag voor ESF3-subsidie indienen.

### 2.4.2. Verdeling van verantwoordelijkheden

In Nederland is de minister van SZW eindverantwoordelijk voor een rechtmatige en doelmatige besteding van ESF-middelen in Nederland. De feitelijke uitvoering van het ESF werd tot 2001 gemandateerd aan Arbeidsvoorziening.<sup>11</sup> Deze organisatie is sinds 1991 een zelfstandig bestuursorgaan. Het Centraal Bestuur van Arbeidsvoorziening was eindverantwoordelijk voor de organisatie en voor de verantwoording van de besteding van ESF-middelen. Het werd daartoe ondersteund door de Algemene Directie. Arbeidsvoorziening was verder regionaal georganiseerd. De Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening waren verantwoordelijk voor het regionale beleid en de regionale uitvoering. Zij werden ondersteund door de Regionale Directies. De ESF-gelden werden vanuit Brussel rechtstreeks overgemaakt naar Arbeidsvoorziening. Aan de Algemene Directie van Arbeidsvoorziening was de verdeling van de ESF-middelen over de regio's, het beheer van de administratieve systemen en het opstellen van rapporten voor de minister van SZW en de Europese Commissie gemandateerd. Op regionaal niveau vond onder meer de beoordeling van subsidie-aanvragen, het verstrekken van voorschotten en het opstellen van eindafrekeningen plaats.

<sup>6</sup> Tweede Kamer, 1996–1997, 25 399, nrs. 1–2.

<sup>7</sup> Tweede Kamer, 1997–1998, 25 965, nrs. 1–2.

<sup>8</sup> Tweede Kamer, 1999–2000, 26 995, nrs. 1–2.

<sup>9</sup> Rapport van 16 november 2000, kenmerk 968R.

<sup>10</sup> Tweede Kamer, 1995–1996, 24 500, nrs. 1–2.

<sup>11</sup> Voor de uitvoering van ESF4 is binnen het ministerie van SZW een speciale dienst opgericht: Bureau Uitvoering Europese Subsidie-Instrumenten (BUESI). Deze dienst is per 1 april 2001 opgegaan in het Agentschap SZW i.o.



Nederland heeft bij de Europese Commissie voor doelstelling 3 een actieplan ingediend met daarin onder meer een beschrijving van de bestaande situatie op het terrein van de werkgelegenheid, de gekozen strategie en beschikbaar gestelde financiële middelen. Dit zogenoemde Enig Programmeringsdocument 1994–1999 (EPD) werd op 17 augustus 1994 door de Europese Commissie goedgekeurd en vastgesteld. Op basis van de kabinetsnota «Meer werk, weer werk» uit 1993 werd in negen specifieke acties voorzien, die later zijn omgezet in tien speerpunten. Dat zijn:

- uitbreiding leerlingwezen
- beroepsopleiding voor jongeren
- bestrijding voortijdig schoolverlaten
- scholing voorbereidend op arbeidsinpassing
- bevordering van het bereik van de Jeugdwerkgarantiewet
- het realiseren van 20 000 extra werkervaringsplaatsen
- bevorderen van instroom in en uitstroom uit de banenpools
- extra inspanning voor kansarmen en moeilijk bemiddelbaren
- instroom van 10 000 personen in de zorgsector
- reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsgeschikten.

Per speerpunt kunnen drie maatregelen worden ingezet, namelijk scholing, bemiddeling en trajectbemiddeling. In het EPD zijn budgetten en streefpercentages per maatregel opgenomen.

Onder voorzitterschap van het ministerie van SZW is een Comité van Toezicht opgericht, dat toeziet op de tenuitvoerlegging van het EPD en eventuele wijzigingen in de uitvoering analyseert.<sup>12</sup> In het Comité van Toezicht zijn, behalve de Europese Commissie, het ministerie van SZW en Arbeidsvoorziening, ook het ministerie van OCW, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de sociale partners vertegenwoordigd.

De subsidievereisten zijn door het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening op 10 november 1994 vastgelegd in de Regeling Europees Sociaal Fonds (1994)<sup>13</sup>. De regeling is gebaseerd op verordeningen en beschikkingen van de Europese Commissie. De ESF-regeling stelt eisen aan onder meer de subsidie-aanvraag, de projectadministratie en de rapportages.

#### 2.4.3. Toezichtstructuur

De directie Toezicht en de accountantsdienst van het ministerie van SZW voerden het zogenoemde *tweedelijns toezicht* op Arbeidsvoorziening uit. Dit hield het beoordelen van de rechtmatige en doelmatige uitvoering van het ESF door Arbeidsvoorziening in. Onderdeel hiervan was dat de rapportages van Arbeidsvoorziening moesten worden getoetst op juistheid en volledigheid.

Arbeidsvoorziening voerde het zogenoemde *eerstelijns toezicht* uit. Dit betrof het toezicht op de uitvoering van het ESF door de Regionale Directies van Arbeidsvoorziening. De Regionale Directies voerden het *regionaal toezicht* uit. Zij beoordeelden aanvragen, kenden voorschotten toe en bewaakten en controleerden de eindafrekeningen.

In 1995 maakte de Algemene Rekenkamer voor het eerst aan de Tweede Kamer melding van tekortkomingen in het toezicht op de uitvoering van ESF3. Gewezen werd op een departementaal rapport van SoZaConsult uit 1994.<sup>14</sup> Hieruit bleek dat de wijze waarop de uitvoering van het ESF verliep en het daarbij behorende controle- en beheerssysteem de minister van SZW nog onvoldoende waarborgen bood om zijn verantwoordelijkheid te dragen. Het rapport drong aan op verbetering van het toezichtsbeleid van zowel Arbeidsvoorziening als het ministerie van SZW. De minister wees in zijn reactie op dit Rekenkamerrapport op diverse genomen en nog te nemen maatregelen.

<sup>12</sup> Instellingsbesluit Comité van toezicht doelstelling 3 (12 december 1997/nr. AM/ARV/97/2028).

<sup>13</sup> Stcrt. 1994, 239. Tot en met 1997 zijn zeven maal wijzigingen van de regeling vastgesteld en gepubliceerd in de Staatscourant.

<sup>14</sup> Rapport van 20 december 1994, kenmerk SCZ/94/012.

In 1998 ging de Algemene Rekenkamer dieper in op het rapport SoZaConsult en maakte het melding van de stand van zaken van het toezicht. Dit leidde tot de volgende conclusies:

- Het regionale toezicht van Arbeidsvoorziening bleek beperkt te zijn.
- Het eerstelijns toezicht vanuit Arbeidsvoorziening vond onvoldoende plaats, maar liet in 1997 wel een betere aanpak zien.
- De minister van SZW beschikte over voldoende instrumenten om zijn verantwoordelijkheid voor de besteding van de Europese gelden waar te kunnen maken.

Ondanks goede voornemens had het ministerie van SZW echter het eerstelijns toezicht door Arbeidsvoorziening niet aan een nadere beoordeling onderworpen. De directie Toezicht en de departementale accountantsdienst voerden geen onderzoeken uit op grond waarvan zij zich een eigen oordeel over de betrouwbaarheid van de door Arbeidsvoorziening aangeleverde informatie zouden kunnen vormen, wat volgens de Algemene Rekenkamer wel noodzakelijk was.

In februari 2000 heeft de Algemene Rekenkamer het toezicht op de uitvoering van de programmaperiode 1994–1999 op verzoek van de minister opnieuw beoordeeld.<sup>15</sup> De conclusie was dat het toezicht van het ministerie op de besteding van de ESF-gelden globaal en afwachtend is geweest. Het ministerie had kennisgenomen van de plannen en de (summiere) verantwoordingsinformatie van Arbeidsvoorziening. Ook was het plan van aanpak voor de controles van 1997 door de minister van SZW goedgekeurd, maar daarna was er geen verdere actie ondernomen.

Op 1 mei 2000 heeft de minister van SZW de Algemene Rekenkamer verzocht een oordeel te geven over de opzet van het nieuwe systeem van beheer, controle en toezicht, zoals dat geldt voor subsidies die op grond van ESF3 worden toegekend gedurende de programmaperiode 2000–2006.

In het daaruit voortvloeiende rapport *Beheer, controle en toezicht ESF 2000–2006* van november 2000 stelde de Algemene Rekenkamer vast dat het ESF nadrukkelijker als toezichtobject was gedefinieerd, maar dat de toezichtketen voor de nieuwe periode nog niet geheel sluitend was<sup>16</sup>. Voor alle elementen moesten nog diverse producten worden ontwikkeld. Ook constateerde de Algemene Rekenkamer dat de positie van Arbeidsvoorziening als zelfstandig bestuursorgaan de sturings- en interventiemogelijkheden van de minister nog steeds bemoeilijkte. De minister van SZW heeft mede in reactie hierop de ESF-taken van Arbeidsvoorziening per 1 april 2001 ondergebracht bij een agentschap binnen het ministerie van SZW. Dit agentschap in oprichting is ook belast met de afwikkeling van de programmaperiode 1994–1999. Doordat het onderdeel is geworden van het ministerie, valt het binnen de reikwijdte van het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer.

#### 2.4.4. Juistheidsverklaringen

Voor de periode 1994–1999 gold voor het ministerie van SZW de verplichting om jaarlijks een juistheidsverklaring bij de Europese Commissie in te dienen over de besteding van de ESF-middelen. De verklaring betreft de juistheid van de gegevens in de einddeclaratie.

In het rapport *Controle en toezicht ESF-subsidies*<sup>17</sup> concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de handtekening onder de juistheidsverklaring door het ministerie van SZW wordt beschouwd als een min of meer formele handeling in het kader van de totale toezichts- en controle-systematiek. De handtekening betekent voor het ministerie niet dat hiermee wordt ingestemd met de juistheid. De verklaring wordt niet over individuele projecten afgegeven, maar betreft alle projecten van een bepaald jaar, aldus dit rapport.

<sup>15</sup> Controle en toezicht op ESF-subsidies (Tweede Kamer, 1999–2000, 26 995, nrs. 1–2).

<sup>16</sup> Rapport van 16 november 2000, kenmerk 968R.

<sup>17</sup> Tweede Kamer, 1999–2000, 26 995, nrs. 1–2.

#### 2.4.5. Financieel beheer projecten

Om het financieel beheer van ESF-projecten te beoordelen, heeft de Rekenkamer bij eerdere ESF-onderzoeken in totaal 74 projectbezoeken afgelegd. Hieronder bevonden zich 17 projecten die Arbeidsvoorziening als een voorbeeld beschouwde, onder meer in administratief opzicht. Van alle typen aanvragers zijn projecten bezocht, waaronder gemeenten, eigen projecten Arbeidsvoorziening en ministeries (OCW, VWS en Justitie).

In 1998<sup>18</sup> concludeerde de Rekenkamer dat het financieel beheer in veel gevallen te wensen overliet. Bijna alle deelnemers-, uren- en financiële administraties bleken in meer of minder ernstige mate tekortkomingen te vertonen; ook die van projecten aangevraagd door ministeries. Ook in 2000 luidde de conclusie dat het grootste deel van de administraties onvoldoende was.<sup>19</sup> De aangetroffen risico's bleken algemeen geldend. Ze kunnen bij alle projecten voorkomen en zijn dan ook niet toe te rekenen aan bepaalde kenmerken van aanvragers of uitvoerders van projecten.

De gebreken in het financieel beheer van de projecten konden ontstaan door een complex van factoren. Daarbij speelden in elk geval de project-aanvragers en -uitvoerders, Arbeidsvoorziening, het ministerie van SZW en de regelgeving van de Europese Commissie een rol. Zonder de project-aanvragers en -uitvoerders, die een eigen verantwoordelijkheid hebben, vrij te willen pleiten, was duidelijk dat de tekortkomingen vooral te maken hadden met onvoldoende aandacht van Arbeidsvoorziening en het ministerie van SZW voor het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik. Belangrijke factoren waren vooral de onnodig complexe nationale regelgeving, het gebrek aan voorlichting en het onvoldoende gebruik van sanctiemogelijkheden.<sup>20</sup>

### 2.5. Conclusies

Uit diverse sinds 1995 door de Algemene Rekenkamer gepubliceerde rapporten, blijken tekortkomingen in het toezicht op de uitvoering van het ESF. Zowel in 1995 als in 1998 heeft de Algemene Rekenkamer daarbij melding gemaakt van de belangrijkste conclusies uit het rapport van SoZaConsult uit 1994. De minister van SZW maakte in reactie hierop melding van diverse genomen en te nemen maatregelen.

In 2000 heeft de Algemene Rekenkamer twee maal op verzoek van de minister van SZW onderzoek verricht naar het toezicht op ESF3. Begin 2000 concludeerde de Algemene Rekenkamer voor de periode 1994–1999 dat het toezicht door het ministerie van SZW globaal en afwachtend was geweest. Het ministerie had kennisgenomen van de plannen en de (summiere) verantwoordingsinformatie van Arbeidsvoorziening. Ook was het plan van aanpak voor de controles van 1997 door de minister van SZW goedgekeurd, maar daarna was er geen verdere actie ondernomen.

Eind 2000 constateerde de Algemene Rekenkamer dat in het licht van haar eerdere bevindingen de toezichtketen voor de nieuwe programmaperiode 2000–2006 nog niet sluitend was.

Uit in 1998 en 2000 gepubliceerd Rekenkameronderzoek naar de subsidiejaren 1996 en 1997 bleek dat het financieel beheer van met ESF3-geld gesubsidieerde projecten vaak te wensen overliet.

Bijna alle deelnemers-, uren- en financiële administraties vertoonden tekortkomingen. De hierdoor veroorzaakte risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik bleken algemeen geldend; ze waren niet toe te rekenen aan bepaalde kenmerken van aanvragers of uitvoerders van

<sup>18</sup> Bestrijding werkloosheid met Europese gelden (Tweede Kamer, 1997–1998, 25 965, nrs. 1–2).

<sup>19</sup> Controle en toezicht op ESF-subsidies (Tweede Kamer, 1999–2000, 26 995, nrs. 1–2).

<sup>20</sup> Idem, p. 14.

ESF-projecten. Belangrijke factoren bij de tekortschietende bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik waren vooral de onnodig complexe nationale regelgeving, het gebrek aan voorlichting en het onvoldoende gebruik van sanctiemogelijkheden.

### 3. FINANCIËEL BELANG PROJECTEN MINISTERIES

#### 3.1 Inleiding

In de periode 1994–1999 heeft Nederland € 923 miljoen voor ESF-doelstelling 3 van de Europese Commissie ontvangen. Deze gelden werden vanuit Brussel rechtstreeks overgemaakt naar Arbeidsvoorziening, die de subsidiebedragen vervolgens overmaakte aan een begunstigde.<sup>21</sup> Dit kan de aanvrager<sup>22</sup> van de subsidie zijn, de feitelijke uitvoerder van het project of een derde. Alleen publieke organisaties konden een aanvraag voor ESF3-subsidie indienen. Dit is een eis die alleen in Nederland gold en ook alleen op ESF3 betrekking had. In andere lidstaten werd een ruimere invulling aan het begrip aanvrager gegeven. De andere ESF-doelstellingen en de overige structuurfondsen waaruit Nederland gelden ontving, kenden wel private instellingen als aanvrager van Europese subsidie.

Ministeries konden voor de ESF-periode 1994–1999 in Nederland via Arbeidsvoorziening ESF3-subsidie aanvragen. Ook SZW kon als ministerie ESF3-geld aanvragen en had op dat moment twee rollen (aanvrager en toezichthouder).

Arbeidsvoorziening had eveneens ten aanzien van ESF3 twee rollen: uitvoerder van de regeling en aanvrager/uitvoerder van eigen projecten. De aanvrager is verantwoordelijk voor de naleving van de subsidievoorwaarden. Dit laat onverlet dat Arbeidsvoorziening verantwoordelijk was voor de uitvoering van ESF3 en dat de eindverantwoordelijkheid voor een rechtmatige en doelmatige besteding lag en ligt bij de minister van SZW. Tot de aanvragers behoren provincies, gemeenten, publieke instellingen, Arbeidsvoorziening (eigen projecten) en ministeries.

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de vraag voor hoeveel projecten en welk bedrag ministeries ESF3-subsidie hebben toegewezen gekregen.

#### 3.2. Analyse projectenbestand

In zijn verzoek aan de Algemene Rekenkamer van 12 november 2001 presenteerde de minister van SZW een overzicht van ministeries die in de periode 1994–1999 gebruik hebben gemaakt van ESF-subsidies.

**Tabel 2 ESF-subsidie 1994–1999 per ministerie (in € miljoen)**

| Ministerie                                | Toegekende ESF-subsidies |
|---|--------------------------|
| Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen       | 135,40                   |
| Justitie                                  | 9,53                     |
| Landbouw, Natuurbeheer en Visserij        | 1,97                     |
| Sociale Zaken en Werkgelegenheid          | 1,34                     |
| Volksgezondheid, Welzijn en Sport         | 0,53                     |
| Economische Zaken                         | 0,34                     |
| Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | 0,26                     |
| Verkeer en Waterstaat                     | 0,12                     |
| Defensie                                  | 0,04                     |
| Totaal                                    | 149,52                   |

<sup>21</sup> Definitie begunstigde: de publiek- dan wel privaatrechtelijke rechtspersoon aan wie subsidie- en voorschotbetalingen worden verricht (artikel 1f ESF3-regeling).

<sup>22</sup> Definitie aanvrager: een Nederlandse overheidsinstantie, dan wel Nederlandse publiekrechtelijke rechtspersoon die zich bereid heeft verklaard tot medesubsidiëring van activiteiten, waarvoor subsidie uit het ESF wordt gevraagd (artikel 1e van de ESF-regeling).

De Algemene Rekenkamer komt op basis van een analyse van het projectenbestand van het Agentschap SZW i.o. tot iets andere bedragen<sup>23</sup>. Dit heeft onder andere de volgende oorzaken:

- Het overzicht heeft betrekking op alle ESF-doelstellingen en niet alleen op ESF3.
- Voor het ministerie van Justitie bedraagt het toegekende bedrag door een foute optelling in werkelijkheid ruim € 15 miljoen in plaats van ruim € 9,5 miljoen.

Hiermee rekening houdend komt de Algemene Rekenkamer voor de periode 1994–1999 tot 514 ESF3-projecten waarvoor een ministerie zelf als aanvrager staat geregistreerd. Voor deze projecten is ruim € 152 miljoen ESF3-subsidie toegekend. De aantallen en bedragen per ministerie zijn weergegeven in tabel 3.

**Tabel 3 ESF3-projecten 1994–1999 waarbij een ministerie als aanvrager is geregistreerd (in € miljoen)**

| Ministerie                                | aantal toegekende projecten | ESF3-subsidie |
|---|-----------------------------|---------------|
| Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen       | 403                         | 132,91        |
| Justitie                                  | 83                          | 15,04         |
| Landbouw, Natuurbeheer en Visserij        | 2                           | 1,84          |
| Sociale Zaken en Werkgelegenheid          | 6                           | 1,30          |
| Volksgezondheid, Welzijn en Sport         | 4                           | 0,38          |
| Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | 3                           | 0,36          |
| Financiën/Belastingen                     | 8                           | 0,14          |
| Verkeer en Waterstaat                     | 4                           | 0,14          |
| Defensie                                  | 1                           | 0,05          |
| <b>Totaal</b>                             | <b>514</b>                  | <b>152,16</b> |

Bron: Algemene Rekenkamer op basis van projectenbestand Agentschap SZW i.o., 16 november 2001

Aandacht vragen de niet in de tabel opgenomen ESF3-projecten van de sectorfondsen op het terrein van het ministerie van VWS. Het ESF3-budget hiervoor is toegewezen aan het ministerie<sup>24</sup>. De feitelijke aanvraag is door de sectorfondsen gedaan, aan wie ook de subsidie is toegekend. Het gaat waarschijnlijk om 117 projecten met een totaal financieel belang van circa € 31,6 miljoen. Deze projecten zijn meegenomen in de volgende hoofdstukken, omdat het budget is toegewezen aan het ministerie en het ministerie ook aanspreekpunt was voor Arbeidsvoorziening, het Agentschap SZW i.o. en het Comité van Toezicht. Het ministerie van VWS is van mening dat deze projecten niet tot zijn verantwoordelijkheid behoren, omdat het bij de uitvoering op afstand stond.

De Algemene Rekenkamer heeft de ministeries van OCW, VWS en Justitie verzocht zelf een overzicht te leveren met alle projecten waarvoor zij ESF3-subsidie hebben aangevraagd. De geleverde gegevens wijken nogal af van die van het ministerie van SZW en dus van de gegevens die ten grondslag liggen aan tabel 3. Van de 403 projecten waarbij het ministerie van OCW volgens het Agentschap SZW i.o. als aanvrager optrad stond circa 45% niet op het overzicht van het ministerie van OCW. In het overzicht van het ministerie van OCW stonden weer projecten die niet in het bestand van het Agentschap SZW i.o. voorkwamen. Op het overzicht van het ministerie van Justitie kwamen 5 van de 83 projecten uit het projectenbestand van het Agentschap SZW i.o. niet voor. De Algemene Rekenkamer heeft niet onderzocht welke overzichten juist zijn of wat de oorzaken zijn van de verschillen. Van het ministerie van VWS is geen overzicht ontvangen.

<sup>23</sup> Bestand van 16 november 2001 van het Agentschap SZW.

<sup>24</sup> Zie bijvoorbeeld Stcrt. 1998. nr. 219.

Er zijn ook ESF3-subsidies toegekend aan organisaties die aan een ministerie zijn gelieerd.

Bij deze projecten heeft het ministerie mogelijk een andere rol. Wat die rol precies inhoudt, hangt per geval af van de relatie die het betreffende ministerie heeft met die organisatie<sup>25</sup>. Het gaat om 243 projecten, waarvoor € 36 miljoen ESF3-subsidie toegekend is. Het ministerie van OCW is betrokken bij 181 van deze projecten.

Op deze projecten wordt in de volgende hoofdstukken niet verder ingegaan. Ze zijn ook niet opgenomen in tabel 3.

Samengevat hebben ministeries in de periode 1994–1999 in totaal ruim € 152 miljoen aan ESF3-subsidie als aanvrager toegekend gekregen (zie tabel 3). Daarnaast is aan het ministerie van VWS ESF3-budget toegevoegd, op basis waarvan aan sectorfondsen voor € 31,6 miljoen ESF3-subsidie is toegekend. Tot slot spelen ministeries waarschijnlijk een rol bij projecten van gelieerde organisaties, waarmee € 36 miljoen is gemoeid. Het totaal van deze drie bedragen (afgerond € 220 miljoen) betreft bijna 24% van het bedrag aan ESF3-subsidie dat in de genoemde periode aan Nederland is toegekend (€ 923 miljoen, zie tabel 1).

### *3.3. Geormerkte budgetten*

Ministeries konden op twee manieren in aanmerking komen voor ESF3-geld. Zij konden in de periode 1994–1999 meedoen in de gewone selectieprocedure bij Arbeidsvoorziening, net als andere publieke organisaties. Via deze procedure is circa 57% van het ESF3-geld verdeeld.

Daarnaast kwamen ministeries in aanmerking voor geormerkte ESF3-budgetten, waarmee vanaf 1996 is gewerkt. Het oormerken van budgetten houdt in dat jaarlijks voor een aantal partijen, waaronder dus ministeries, een vast deel van het ESF3-budget werd gereserveerd. Sinds 1997 stelt de minister van SZW deze budgetten vast; in 1996 werd dat door Arbeidsvoorziening gedaan. Ook voor projecten die ten laste van geormerkte budgetten kwamen, moest een aanvraag bij Arbeidsvoorziening worden ingediend.

De bedoeling van het toewijzen van geormerkte budgetten was om een evenwichtige spreiding van het totale budget te waarborgen. De geormerkte budgetten waren verbonden aan een of meer specifieke speerpunten uit het EPD en mochten alleen worden aangewend voor projecten die voldeden aan deze speerpunten (zie paragraaf 2.4.2). Een belangrijke ontvanger van geormerkte budgetten was – naast de ministeries – Arbeidsvoorziening, waarvoor circa 28% van het ESF3-geld werd gereserveerd voor eigen projecten.

Het oormerken van budgetten betekent voor de aanvrager niet dat deze meer of andere verantwoordelijkheden krijgt dan wanneer de subsidie niet ten laste komt van geormerkte budgetten.

In de periode 1996–1999 zijn aan vier ministeries geormerkte ESF3-budgetten toegewezen. De gereserveerde bedragen zijn opgenomen in tabel 4.

---

<sup>25</sup> Het gaat hier voornamelijk om universiteiten, (hoge)scholen, socialewerkvoorzieningsbedrijven en regiopolitie.

**Tabel 4 Geoommerkte budgetten voor ministeries (in € miljoen)**

|        | OCW           | VWS:  | Justitie | LVN <sup>1</sup> | totaal |
|--------|---------------|-------|----------|------------------|--------|
|        | sectorfondsen |       |          |                  |        |
| 1996*  | 19,51         | 15,75 | 1,91     |                  | 37,17  |
| 1997   | 22,92         | 4,17  | 3,04     |                  | 30,13  |
| 1998   | 22,69         | 6,81  | 4,54     |                  | 34,04  |
| 1999   | 22,96         | 5,63  | 4,99     | 0,91             | 34,49  |
| totaal | 88,08         | 32,36 | 14,48    | 0,91             | 135,83 |

Bron: Staatscourant. Hierin werden de budgetten gepubliceerd. De budgetten voor 1999 zijn afkomstig uit een verslag van een vergadering van het Comité van Toezicht. Deze budgetten zijn niet gepubliceerd in de Staatscourant.

\* in 1994 en 1995 zijn geen budgetten geoommerkt.

<sup>1</sup> Dit budget werd ondergebracht bij OCW, het betrof projecten in het kader van bestrijding voortijdig schoolverlaten.

Het totaal van de geoommerkte budgetten (€ 135,8 miljoen) uit tabel 4 is circa 62% van de totale toegekende ESF3-bedragen voor ministeries, inclusief gelieerde organisaties (€ 220 miljoen). Dit percentage moet echter als een maximum worden gezien. Dit komt doordat niet bekend is in hoeverre de geoommerkte budgetten daadwerkelijk zijn gerealiseerd. In het projectenbestand van het Agentschap SZW i.o. is namelijk geen mogelijkheid gecreëerd om geoommerkte projecten als zodanig herkenbaar te maken.

De projectenadministratie is eigendom van de Europese Commissie en bedoeld om de afwikkeling van het ESF-programma 1994–1999 te ondersteunen en met name van belang als basis voor afrekening met de Europese Commissie. Er zijn geen andere landen die deze projectenadministratie hanteren.

Het ministerie van VWS neemt bij de geoommerkte budgetten een bijzondere positie in. Aan dit ministerie is ESF3-budget toegewezen, maar het ministerie heeft zelf geen subsidie ten laste van dit budget aangevraagd. Dat hebben de sectorfondsen gedaan. Onder de 117 aanvragen waarom het gaat, zitten mogelijk ook enkele aanvragen van de sectorfondsen voor projecten die niet ten laste van het geoommerkte budget zijn gekomen. Zoals vermeld kan de projectenadministratie dit niet zichtbaar maken.

Volgens de regelgeving konden niet gebruikte geoommerkte budgetten, binnen zekere grenzen, naar andere aanvragers overgeheveld worden. De projectenadministratie maakt het niet mogelijk na te gaan in hoeverre dit ook daadwerkelijk gebeurd is.

De Algemene Rekenkamer heeft niet nader uitgezocht hoeveel projecten ten laste van een geoommerkt budget gerealiseerd zijn. Per individueel project zou daarvoor in het projectdossier nagegaan moeten worden ten laste van welk budget het project is uitgevoerd. Binnen het bestek van dit onderzoek was dit niet mogelijk.

### 3.4. Bevindingen eerder Rekenkameronderzoek

Uit het onderzoek *Bestrijding werkloosheid met Europese gelden* (van april 1998) blijkt dat in de ESF3-regeling algemene en specifieke criteria zijn opgenomen, zoals de verplichting voor deelnemers aan een ESF-project om als werkloos werkzoekende ingeschreven te staan bij een arbeidsbureau. De Regionale Bureaus van Arbeidsvoorziening hadden een grote mate van vrijheid om deze criteria op eigen wijze nader in te vullen en eventueel aan te vullen met regionale criteria. Voor de projecten ten laste van geoommerkte budgetten golden in principe alleen de landelijke

selectiecriteria. De Regionale Bureaus van Arbeidsvoorziening konden deze projecten slechts marginaal toetsen.

Over de toetsing van OCW-projecten vond discussie plaats tussen het ministerie van OCW en het ministerie van SZW. Volgens het ministerie van OCW was het indienen van één landelijke aanvraag voor het project Bestrijding voortijdig schoolverlaten expliciet aan Arbeidsvoorziening en het Comité van Toezicht voorgelegd. Het ministerie van OCW was van mening dat de goedkeuring van OCW-projecten eenmalig had plaatsgevonden in het Comité van Toezicht, zodat regionale toetsing niet verder nodig was. Volgens het ministerie van SZW had deze goedkeuring nooit plaatsgevonden, omdat dit niet paste in de decentrale uitvoering van het ESF-programma. In het onderzoek *Bestrijding werkloosheid met Europese gelden* concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de aanvraag- en selectieprocedure, alsmede de landelijke financieringsystematiek van het OCW-project niet binnen de regionale beschikkingsbevoegdheid en uitvoeringspraktijk van het ESF paste. Mede op grond van dit onderzoek is het ministerie van OCW ertoe overgegaan om met ingang van 1 januari 1998 voor dit project één centrale aanvraag bij Arbeidsvoorziening in te dienen.

### 3.5. Conclusies

De van Arbeidsvoorziening afkomstige ESF-projectenadministratie van het ministerie van SZW is er niet op ingericht om zichtbaar te maken hoeveel ESF3-geld ministeries toegekend hebben gekregen. De overzichten van de ministeries van OCW en Justitie weken aanzienlijk af van de projectadministratie van het ministerie van SZW.

Een reconstructie van de Algemene Rekenkamer komt uit op een bedrag van circa € 220 miljoen dat in de periode 1994–1999 aan ESF3-geld is toegekend aan ministeries of daaraan gelieerde organisaties. Dit is circa 24% van het totale bedrag aan ESF3-subsidie dat in de genoemde periode aan Nederland is toegekend (€ 923 miljoen).

Voor € 152 miljoen hiervan geldt een ministerie als de aanvrager. Aan het ministerie van OCW is hiervan verreweg het grootste deel toegekend (€ 133 miljoen).

Voor de ministeries van OCW, VWS, Justitie en LNV zijn geoordeelde budgetten gereserveerd.

Doel hiervan was een evenwichtige spreiding van ESF3-subsidies. Of dit doel is bereikt, is niet bekend, omdat het ministerie van SZW met de ESF-projectenadministratie de realisatie van de geoordeelde budgetten niet afzonderlijk zichtbaar kan maken.

Nagelaten is een administratieve voorziening te treffen waarmee het behalen van dit doel gevolgd en bewaakt kon worden.

## 4. TOTSTANDKOMING EN UITVOERING PROJECTEN MINISTERIES

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag welke rol ministeries hebben gespeeld bij de totstandkoming en uitvoering van projecten. Ingegaan wordt op de ministeries van OCW, VWS, Justitie en LNV. Voor deze ministeries is gekozen, omdat zij qua financieel belang de grootste zijn. Dit hoofdstuk heeft zowel betrekking op geoordeeld als niet-geoordeeld ESF3-geld.

Speciale aandachtspunten zijn verder cofinanciering en additionaliteit. Op dit laatste punt wordt ook afzonderlijk ingegaan in hoofdstuk 6.



De cofinancieringseis houdt in dat de aanvrager of een andere publiek-rechtelijke instantie (de medefinancier) minimaal 55% dient bij te dragen. Dit vloeit voort uit de eis dat de ESF-subsidie maximaal 45% van de subsidiabele kosten bedraagt.

Uit eerder onderzoek van de Rekenkamer<sup>26</sup> blijkt dat aanvragers en uitvoerders geen harde afspraken maakten over de hoogte van de cofinanciering. Hierdoor kan bij de einddeclaratie naar de maximale ESF-subsidie toegerekend worden. Bij onvoldoende informatie over de cofinanciering en de financieringsstromen van projecten bestaat het risico van dubbelfinanciering. Ook kan niet worden nagegaan of de cofinanciering in de einddeclaratie juist is opgenomen of dat het een bedrag betreft dat bewust te laag is aangegeven om – bij tegenvallende resultaten – de maximale ESF-subsidie binnen te kunnen halen.

Ook blijkt uit het onderzoek *EU-structuurfondsen: geld voor ontwikkeling en achterstand*<sup>27</sup> dat het ministerie van SZW onvoldoende inzicht heeft in de cofinanciering die andere departementen als aanvrager of medefinancier leveren. Voor het ESF bestaat er alleen op het niveau van de individuele projecten (kans op) duidelijkheid over de hoeveelheid cofinanciering. Een totaaloverzicht ontbreekt.

De structuurfondsmiddelen mogen niet in de plaats komen van de structurele uitgaven van de lidstaat, maar zijn bedoeld als aanvulling (het zogenoemde «additionaliteitsbeginsel»<sup>28</sup>). Wat betreft ESF3 gaat het om de structurele uitgaven ter bestrijding van werkloosheid, zoals het arbeidsmarkt- en scholingsbeleid. De additionaliteit wordt vastgesteld op het niveau van de lidstaat. In principe kan daaraan worden voldaan zonder dat er sprake is van additionaliteit op het niveau van afzonderlijke projecten en speerpunten.

De Algemene Rekenkamer heeft niet eerder onderzoek gedaan naar het additionaliteitsbeginsel.

## 4.2 Ministerie van OCW

### 4.2.1. Rol van het ministerie

Het ministerie van OCW is betrokken geweest bij de opstelling van het definitieve EPD. Het ministerie heeft daarbij twee speerpunten ingebracht: de opvang van voortijdig schoolverlaters en de vergroting van de instroom van het leerlingwezen. Het ministerie van OCW was als enige van de «geoormerkte» ministeries in het Comité van Toezicht vertegenwoordigd.

Voor het speerpunt bestrijding voortijdig schoolverlaten was het ministerie de formele subsidie-aanvrager en tevens de begunstigde. De uitvoering vond plaats door circa 100 scholen voor beroepsonderwijs. Er werd een extern accountantskantoor aangetrokken om de aanvragen en rapportages te begeleiden, en waar nodig ondersteuning te bieden bij de opzet van de projectadministratie. Ook controleerde dit kantoor de einddeclaraties en voorzag deze van een accountantsverklaring.

Voor het speerpunt vergroten instroom leerlingwezen was het ministerie van OCW eveneens de formele subsidie-aanvrager, maar niet de begunstigde. In tegenstelling tot de regisserende rol van het ministerie van OCW bij de projecten bestrijding voortijdig schoolverlaten hadden bij deze projecten landelijke organen voor beroepsonderwijs de regiefunctie. De administratie en het financiële beheer van deze projecten werd gevoerd door de dienst Centrale Financiën Instellingen van het ministerie van OCW (OCW/CFI). Deze dienst verzorgde eveneens de kwartaalrapportages. Scholen, de landelijke organen voor beroepsonderwijs en regionale bureaus van Arbeidsvoorziening leverden daarvoor de benodigde uren- en financiële rapportages aan. OCW/CFI was verantwoordelijk voor het opstellen van de eindafrekening.

<sup>26</sup> Bestrijding werkloosheid met Europese subsidies (Tweede Kamer, 1997–1998, 25 965, nrs. 1–2).

<sup>27</sup> Tweede Kamer, 2000–2001, 27 546, nrs. 1–2.

<sup>28</sup> Coördinatie-verordening (nr. 4253/1998, art. 9, lid 2).

In de periode 1994–1999 is het ministerie van OCW voor 403 projecten zelf als aanvrager opgetreden. Bij deze projecten zitten projecten ten laste van het geormerkte OCW-budget en projecten die niet ten laste van dit budget zijn aangevraagd.

**Tabel 5 ESF3-subsidie ministerie van OCW (in € miljoen)**

| Subsidiejaar | Toegekende ESF3-subsidies | Aantallen ESF3-projecten |
|--------------|---------------------------|--------------------------|
| 1994         | 4,67                      | 53                       |
| 1995         | 20,39                     | 19                       |
| 1996         | 22,18                     | 62                       |
| 1997         | 24,11                     | 78                       |
| 1998         | 28,97                     | 74                       |
| 1999         | 28,06                     | 59                       |
| 2000         | 4,53                      | 58                       |
| Totaal       | 132,91                    | 403                      |

Bron: projectenbestand Agentschap SZW i.o. 16 november 2001

#### 4.2.2 ESF3-budget en cofinanciering

##### 4.2.2.1 Bestrijding voortijdig schoolverlaten

In de Ministerraad is in 1993 besloten dat het ministerie van OCW voor de projecten bestrijding voortijdig schoolverlaten € 18,15 miljoen in 1994 en vanaf 1995 € 22,69 miljoen structureel uit het ESF zou ontvangen. Het ESF-budget voor 1996 werd vastgesteld op grond van feitelijke leerling-aantallen en een inventarisatie van concrete projecten, die in 1994 al operationeel waren.

De actieve cofinanciering voor de projecten bestrijding voortijdig schoolverlaten werd gevormd door de inzet van reguliere middelen van de Regionale Opleidingscentra. In de begroting 1994 tot en met 1999 van OCW is de geormerkte ESF-bijdrage als vordering op Arbeidsvoorziening opgenomen.

In de eindrapportages van de projecten van het ministerie van OCW werd zowel in de periode van regionale projectaanvragen (1994–1997) als van landelijke projectaanvragen (1998–1999) de actieve cofinanciering gesteld op 55% van de verantwoorde subsidiabele kosten. Binnen landelijke – geclusterde – projecten werden onder- en overschrijdingen per school onderling gecompenseerd. De bepaling van de ESF-bijdrage in de eind-declaratie vindt plaats op het niveau van het ministerie van OCW en bleek altijd 45% van de subsidiabele kosten, de maximale bijdrage. Ook blijkt het mogelijk om voor een project meer ESF-subsidie te krijgen dan was aangevraagd, door het achteraf verlagen van het bedrag aan cofinanciering. Deze mogelijkheid bestaat als vooraf geen harde afspraken over de hoogte van de cofinanciering worden gemaakt.

##### 4.2.2.2. Instroom leerlingwezen

Het speerpunt vergroting instroom leerlingwezen kreeg in eerste instantie geen budget toegewezen, omdat er nog onvoldoende basis voor de projecten zou zijn om goedgekeurd te worden. Eerst hebben verschillende landelijke organen een convenant gesloten, waarna een en ander operationeel is gemaakt. De prognose van het ministerie van OCW met betrekking tot het aantal uit te voeren projecten was de basis voor het budget in 1997.

De actieve cofinanciering voor de projecten vergroting instroom leerlingwezen bestaat uit reguliere middelen van de landelijke organen, de Regionale Opleidingscentra en Arbeidsvoorziening.

#### 4.2.3 Additionaliteit

Tijdens de beraadslagingen in de Tweede Kamer in oktober 2001<sup>29</sup> is de additionaliteit op het niveau van het ministerie van OCW aan de orde geweest, hetgeen heeft geresulteerd in diverse kamervragen over de inzet van ESF door dit ministerie. De vragen hadden onder meer betrekking op de mogelijke inzet van ESF-geld ter compensatie van bezuinigingen op de begroting van OCW.

De Algemene Rekenkamer merkte in het rapport *Bestrijding werkloosheid met Europese gelden* op dat door de uitbreiding van de mogelijkheden tot inzet van ESF-gelden de onderwijsbegroting kon worden ontlast.

De minister van OCW heeft in november 2001 in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven dat ontlasten iets anders is dan het compenseren van bezuinigingen. Indien geen ESF-geld beschikbaar was gekomen voor het nieuwe beleid, dan had dit binnen de begroting van OCW gezocht moeten worden<sup>30</sup>.

De vraag of de minister van OCW daadwerkelijk ESF-geld heeft ingezet om bezuinigingen te compenseren, heeft de Algemene Rekenkamer niet nader onderzocht en is in het licht van de vraag of het ministerie van OCW de additionaliteitseis heeft nageleefd, niet relevant. Deze eis stelt de Europese Commissie namelijk op lidstaatniveau en niet op het niveau van aanvragers of projecten. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op additionaliteit op lidstaatniveau.

#### 4.2.4. Verschuiving doelgroep

In het EPD is «Beroepsopleidingen KMBO en leerlingwezen voor jongeren tot 18 jaar (voortijdige schoolverlaters)», als specifiek speerpunt opgenomen. Via een extra inspanning zouden jongeren zonder LBO- of MAVO-diploma actief worden benaderd om hen alsnog door te sluiten naar het KMBO of het leerlingwezen. Binnen het leerlingwezen en het KMBO moest voor deze jongeren een apart programma worden gemaakt, en ze moesten ook apart geregistreerd worden. Het betreft hier jongeren, die zonder deze extra inspanning niet bereikt zouden worden.

Het ministerie van OCW stelde later voor om deelnemers die reeds het KMBO volgen als projectdeelnemers aan te merken.<sup>31</sup> Dit is een andere dan de oorspronkelijke doelgroep. Het zou jaarlijks om 12 500 leerlingen gaan.

Het Comité van Toezicht besloot in februari 1996<sup>32</sup> om het voorstel van OCW goed te keuren. Het tekende hierbij aan dat uiteraard wel sprake dient te zijn van afzonderlijke opleidingstrajecten en aanmelding bij de Regionale Meld- en Coördinatiepunten. De EC-vertegenwoordiger in het comité maakte daarnaast nog het voorbehoud dat de OCW-interpretatie van de doelgroepomschrijving één van de mogelijke interpretaties was en dat de resultaten van de door de Europese Commissie uit te voeren controles tegemoet gezien moesten worden.

Volgens de Coördinatieverordening<sup>33</sup> moet het Comité van Toezicht besluiten tot wijzigingen (bijvoorbeeld van de oorspronkelijke toekenningsvoorwaarden) ter goedkeuring voorleggen aan de Europese Commissie en de lidstaat.

Voorzover de Algemene Rekenkamer heeft kunnen nagaan is geen overleg geweest met de Europese Commissie over de wijziging. Dit betekent dat het Comité van Toezicht op dit punt niet heeft voldaan aan de vereisten van de Coördinatieverordening. Hierdoor heeft Nederland het risico gelopen dat achteraf zou kunnen blijken dat de Europese Commissie niet akkoord ging met de wijziging, wat weer zou kunnen leiden tot terugvordering van ESF-gelden (voor de periode 1996–1999 is ruim € 88 miljoen voor dit project gereserveerd).

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer bleek dat de

<sup>29</sup> Mondeling vragenuur van 2 en 16 oktober 2001, respectievelijk 7de en 13de vergadering van de Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002.

<sup>30</sup> Brief van 5 november 2001.

<sup>31</sup> Uitvoeringsnotitie voor het speerpunt bestrijding voortijdig schoolverlaten, 20 november 1995.

<sup>32</sup> Conceptnotulen van 27 februari 1996. Zowel het ministerie van SZW als van OCW konden de definitieve notulen niet meer leveren.

<sup>33</sup> Verordening nr. 2082/93 van de Raad van 20 juli 1993, artikel 25, lid 5.

SZW-vertegenwoordigers in het Comité van Toezicht ervan uitgingen dat de ambtelijke EC-vertegenwoordiger in het Comité voor de Europese Commissie bindende besluiten kan nemen.

In de controlerapporten van de Europese Commissie zijn achteraf geen opmerkingen gemaakt over de hiervoor beschreven wijziging. Het risico dat de Europese Commissie de niet door haar geaccordeerde wijziging zou afwijzen, heeft dus geen gevolgen gehad.

### 4.3. Ministerie van VWS

#### 4.3.1. Rol van het ministerie

Ook het ministerie van VWS is betrokken geweest bij de opstelling van het EPD. Als speerpunt heeft dit ministerie ingebracht om 9 000 nieuwe banen in de zorgsector te creëren en 10 000 personen uit doelgroepen in te laten stromen. In het kabinet is afgesproken dat in het kader van de doelstelling «Werk boven inkomen» jaarlijks circa € 11 miljoen aan ESF-gelden zou worden vrijgemaakt voor de zorgsector. Het ESF3-budget hiervoor is toegewezen aan het ministerie<sup>34</sup>. Het ministerie van VWS liet haar deel van het ESF3-budget door fondsen voor extra- en semimurale zorg en welzijn, voor verzorgingshuizen en voor intramurale gezondheidszorg uitvoeren.<sup>35</sup> Deze fondsen worden bestuurd door sociale partners. Het ministerie van VWS verstrekt subsidie aan deze fondsen op basis van door hen opgestelde activiteitenplannen.

Het ministerie van VWS is van mening dat deze projecten niet tot zijn verantwoordelijkheid behoren, omdat het bij de uitvoering van ESF3-projecten op afstand stond. De verantwoordelijkheid voor het verkrijgen van ESF-subsidies heeft het ministerie niet tot zijn taak gerekend. Het ministerie heeft een verzoek tot beschikbaarstelling van budget ingediend en heeft verder alleen bij de sectorfondsen bepleit om zoveel mogelijk gebruik te maken van de ESF-mogelijkheden. Het was daarna aan de sectorfondsen om concrete aanvragen in te dienen. Over de verantwoordelijkheden zijn verder geen afspraken gemaakt tussen het ministerie van VWS en de sectorfondsen.

In de volgende tabel zijn 117 projecten opgenomen die door de sectorfondsen zijn aangevraagd en 4 projecten die door het ministerie van VWS zelf zijn aangevraagd.

**Tabel 6 ESF3-subsidie Sectorfondsen en Ministerie van VWS (in € miljoen)**

| Subsidiejaar | Toegekende ESF3-subsidies | Aantallen ESF3-projecten |
|--------------|---------------------------|--------------------------|
| 1994         | 0,15                      | 1                        |
| 1995         | 5,58                      | 35                       |
| 1996         | 9,87                      | 42                       |
| 1997         | 4,72                      | 31                       |
| 1998         | 4,05                      | 4                        |
| 1999         | 7,63                      | 8                        |
| Totaal       | 31,99                     | 121                      |

Bron: projectenbestand Agentschap SZW i.o. 16 november 2001

Tot medio 1998 werd de projectadministratie decentraal gevoerd door verschillende uitvoerders en werden de kwartaal- en eindrapportages samengesteld door de sectorfondsen. Nadat bleek dat verschillende projectadministraties niet aan de ESF3-regelgeving voldeden, hebben de fondsen besloten om de projectadministratie centraal te gaan voeren, waarbij de uitvoerders informatie dienden aan te leveren.

<sup>34</sup> Zie bijvoorbeeld Stcrt. 1998. nr. 219.

<sup>35</sup> Arbeidsmarkt-, Werkgelegenheids- en Opleidingsfonds voor de sector zorg en welzijn (AWO), Arbeidsmarkt-, Werkgelegenheids- en Opleidingsfonds Bejaardenoorden (AWOB) en Arbeidsmarkt-, Werkgelegenheids- en Opleidingsfonds Ziekenhuiswezen (AWOZ).

#### 4.3.2. ESF3-budget en cofinanciering

Vanaf het begin bleef de realisatie van het geormerkte VWS-budget achter. In het rapport *Bestrijding werkloosheid met Europese gelden* werden als redenen voor de onderuitputting onder meer genoemd de complexe regelgeving, het tekort aan kandidaten en de late afgifte van beschikkingen, waardoor projecten laat of soms helemaal niet van start konden gaan.

Ook Arbeidsvoorziening en het Comité van Toezicht beschouwden het ministerie van VWS zelf als aanspreekpunt van projecten ten laste van het geormerkte VWS-budget. In 1996 bracht Arbeidsvoorziening het ministerie van VWS met nadruk onder de aandacht dat oormerking van het budget niet automatisch betekende dat de middelen zonder meer aan de fondsen zouden worden toegekend, maar dat de in te dienen projectaanvragen aan alle daaraan te stellen eisen moesten voldoen.<sup>36</sup>

In 1998 werd wederom duidelijk dat het voor het ministerie van VWS beschikbare budget niet volledig gebruikt zou worden. Er vond volgens het verslag van het Comité van Toezicht vervolgoverleg met het ministerie van VWS plaats over de mogelijkheden om het ESF-budget verder in te zetten. Het was daarbij aan het ministerie van VWS om met voorstellen te komen.

Hier is, voor zover bekend, geen gevolg aan gegeven. Ook het ministerie van VWS kon de Algemene Rekenkamer hierover verder geen uitsluitel geven.

In 1999 gaven de sectorfondsen aan Arbeidsvoorziening te kennen geen kans te zien om projecten in te dienen voor alle voor het ministerie van VWS gereserveerde middelen. Het Comité van Toezicht besloot daarop om verdere inspanningen achterwege te laten.

Het ministerie van VWS heeft geen cofinanciering voor ESF-projecten van sectorfondsen geleverd. De sectorfondsen kregen tot 1999 subsidie van het ministerie van VWS voor extra arbeidsplaatsen in de zorgsector. Of deze subsidie gebruikt is om ESF-projecten te cofinancieren is de Algemene Rekenkamer niet bekend.

#### 4.4. Ministerie van Justitie

##### 4.4.1. Rol van het ministerie

Sinds 1995 beschikt het ministerie van Justitie over een geormerkt ESF3-budget voor arbeidstoeleidingstrajecten van gedetineerden. Tot en met 1997 hebben de penitentiaire inrichtingen zelfstandig projectaanvragen en verantwoordingen ingediend bij Arbeidsvoorziening. Over deze periode is op het ministerie vrijwel geen informatie centraal beschikbaar.

Vanaf 1998 dient de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) de aanvragen in als één project. DJI heeft de regiefunctie voor alle projecten op zich genomen en ziet erop toe dat de uitvoering in de inrichtingen volgens de subsidievoorwaarden plaatsvindt.

De dienst ondersteunt het veld bij de opzet en uitvoering van de projecten, de scholing van trajectbegeleiders en het ontwikkelen van een cliëntvolgsysteem.

In de volgende tabel zijn de projecten opgenomen, die door penitentiaire inrichtingen zijn aangevraagd, al dan niet ten laste van het geormerkte Justitie-budget.

---

<sup>36</sup> Brief van Arbeidsvoorziening aan het Comité van Toezicht van 9 februari 1996.

**Tabel 7 ESF3-subsidie ministerie van Justitie (in € miljoen)**

| Subsidiejaar | Toegekende ESF3-subsidies | Aantallen ESF3-projecten |
|--------------|---------------------------|--------------------------|
| 1994         | 0,17                      | 4                        |
| 1995         | 1,21                      | 22                       |
| 1996         | 1,90                      | 24                       |
| 1997         | 2,65                      | 30                       |
| 1998         | 4,14                      | 2                        |
| 1999         | 4,98                      | 1                        |
| Totaal       | 15,04                     | 83                       |

Bron: projectenbestand Agentschap SZW i.o. 16 november 2001

#### 4.4.2. ESF3-budget en cofinanciering

De cofinanciering bestaat uit een aan het deelproject toegerekend deel van de reguliere middelen van de penitentiaire inrichtingen. In de beleidsnota *Werkzame detentie uit 1994* geeft de minister een nadere uitwerking van het reïntegratiebeleid van het Ministerie van Justitie.

Het ministerie heeft voor de reïntegratiedoelstelling geen additionele Rijksmiddelen toegewezen gekregen. De hoogte van de cofinanciering is afhankelijk van de omvang van de uitgevoerde projectactiviteiten en daardoor kan de werkelijke cofinanciering afwijken van de geplande.

#### 4.4.3. Additionaliteit

Rondom de projecten van het ministerie van Justitie is discussie ontstaan over de eisen voor additionaliteit. Arbeidsvoorziening stelde dat ESF-subsidies niet in de plaats mogen komen van reguliere financiering van projecten, ook niet op regioniveau. Justitie beschouwde dit als een achteraf gestelde voorwaarde en stelde dat er geen eenduidige definitie van additionaliteit was aangetroffen. Bovendien stelden de ESF-coördinatoren in de regio's – in tegenstelling tot de landelijke directie – dat niet op additionaliteit getoetst behoefde te worden omdat dit «op landelijk niveau zal worden afgedekt». Deze zienswijze spoot met de Europese regelgeving: additionaliteit is een eis die op lidstaatsniveau wordt getoetst (zie hoofdstuk 6).

### 4.5. Ministerie van LNV

#### 4.5.1. Rol van het ministerie

Het ministerie van LNV heeft bij aanvang van het project bestrijding voortijdig schoolverlaten van het ministerie van OCW ESF3 niet van toepassing verklaard voor de Agrarische Opleidingscentra (AOC's). De AOC-raad heeft het ministerie van LNV echter later verzocht om het project ook toegankelijk te maken voor de AOC's, omdat de problematiek van het voortijdig schoolverlaten ook in het agrarisch beroepsonderwijs groeiend was. De Regeling «Aanvullende vergoeding voortijdig schoolverlaten beroepsopleidende leerweg» is daarom met ingang van het schooljaar 1998–1999 ook van toepassing verklaard voor de AOC's.<sup>37</sup> In de volgende tabel zijn de projecten opgenomen, die door het ministerie van LNV ten laste van het geoormerkte budget zijn aangevraagd.

<sup>37</sup> Stc. 1998, nr. 211, p. 7.

**Tabel 8 ESF3-subsidie ministerie van LNV (in € miljoen)**

| Subsidiejaar | Toegekende ESF3-subsidies | Aantallen ESF3-projecten |
|--------------|---------------------------|--------------------------|
| 1998         | 1,48                      | 1                        |
| 1999         | 0,35                      | 1                        |
| Totaal       | 1,84                      | 2                        |

Bron: projectenbestand Agentschap SZW i.o. 16 november 2001

Het ministerie van LNV heeft, naar analogie van het ministerie van OCW, de ESF-aanvragen bij de landelijke directie van Arbeidsvoorziening ingediend en coördineert en cofinanciert de projecten. Het ministerie is tevens begunstigde. De verantwoordelijkheid voor de opzet en uitvoering van het project ligt bij de AOC's. Een extern accountantskantoor is aangetrokken om de aanvragen en de rapportages te consolideren op basis van de AOC's ontvangen gegevens. Dit kantoor is tevens belast met de controle van de eindrapportages en voorziet deze van een accountantsverklaring, met het recht van review door de accountantsdienst van het ministerie van LNV.

#### 4.5.2. ESF3-budget en cofinanciering

Het budget voor deze ESF-projecten werd volgens het Comité van Toezicht toegevoegd aan het geormerkte budget van het ministerie van OCW. Dit is volgens het ministerie van OCW gebeurd, omdat het bij het ministerie van LNV ook om bestrijding voortijdig schoolverlaten ging. Volgens het ministerie van LNV is echter geen LNV-budget vermengd met OCW-budget. Het ministerie van LNV had eigen verantwoordelijkheid en heeft zelfstandig gewerkt.

De cofinanciering wordt gevormd door toerekening van een deel van de reguliere middelen van de AOC's. In de definitieve rapportage over de subsidieperiode van 1 september 1998 tot en met 31 juli 1999 is de actieve cofinanciering gesteld op 55% van de subsidiabele kosten. Binnen het project voortijdig schoolverlaten worden onder- en overschrijdingen per deelproject onderling gecompenseerd. De bepaling van de ESF-bijdrage vindt plaats op het niveau van het ministerie van LNV. Hierover zijn volgens het ministerie van LNV afspraken gemaakt met Arbeidsvoorziening in het kader van de overgang van de regionale aanpak naar de landelijke aanpak van het ESF-project bestrijding voortijdig schoolverlaten, dat door het ministerie van OCW werd uitgevoerd.<sup>38</sup>

#### 4.6. Conclusies

De toewijzing van een geormerkt budget betekende voor de betrokken ministeries en andere partijen alleen dat een bepaald budget voor speerpunten beschikbaar was voor hun beleidsterrein. Noch het Comité van Toezicht noch Arbeidsvoorziening maakten met de ministeries afspraken over onder meer budgetbenutting en cofinanciering. Ook werd het aan de ministeries overgelaten welke afspraken zij intern en met uitvoerders maakten. Mede hierdoor is er onduidelijkheid over de rol van het ministerie van VWS ontstaan. Ook tussen aanvragende ministeries onderling hebben zich discussies over verantwoordelijkheden voorgedaan.

In de jaren 1998 en 1999 heeft het ministerie van OCW de maximale ESF-subsidie voor het project bestrijding voortijdig schoolverlaten gekregen door onder- en overschrijdingen per school onderling te compenseren. Eerder constateerde de Algemene Rekenkamer voor de jaren 1996 en 1997 dat OCW de ESF-subsidie maximaliseerde. De oorzaak hiervan is dat Arbeidsvoorziening geen harde afspraken heeft gemaakt

<sup>38</sup> Brief ministerie van LNV van 22 februari 2000 aan Arbeidsvoorziening.

over de hoogte van de cofinanciering door OCW. Hierdoor werd het mogelijk om voor een project meer ESF-subsidie te krijgen dan was aangevraagd, door het achteraf verlagen van het bedrag aan cofinanciering.

Rondom verschillende ESF3-projecten van ministeries hebben zich discussies afgespeeld over de additionaliteitseis. Op regionaal niveau stelde Arbeidsvoorziening ten onrechte dat de additionaliteitseis op projectniveau gold, terwijl deze eis op lidstaatniveau wordt gesteld.

Dit misverstand heeft ook geleid tot de veronderstelling dat het ministerie van OCW de additionaliteitseis niet zou hebben nageleefd, doordat het ESF3-geld zou hebben ingezet voor het project bestrijding voortijdig schoolverlaten om daarmee bezuinigingen te compenseren.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het ministerie van OCW de additionaliteitseis niet kan hebben overtreden, omdat deze niet voor het ministerie als aanvrager van een ESF-project geldt. De vraag of de minister van OCW daadwerkelijk ESF-geld heeft ingezet om bezuinigingen te compenseren, heeft de Algemene Rekenkamer dan ook niet nader onderzocht.

Bij het speerpunt bestrijding voortijdig schoolverlaten is tussentijds de doelgroep gewijzigd zonder dat het Comité van Toezicht dit aan de Europese Commissie heeft gemeld. Melding van wijzigingen is verplicht. Dit heeft verder geen gevolgen gehad, maar hiermee is wel het risico gelopen dat de Europese Commissie de wijziging en daarmee de projecten zou afwijzen.

## **5. CONTROLE VAN PROJECTEN**

### **5.1. Inleiding**

De Algemene Rekenkamer is nagegaan welke controlebevindingen beschikbaar waren ten aanzien van projecten waarvoor ministeries in de periode 1994–1999 ESF3-geld hebben aangevraagd, aanvullend op wat uit eerder Rekenkameronderzoek reeds bekend was. Hiervoor zijn controle-rapporten geraadpleegd van de Europese Commissie, de Europese Rekenkamer, Arbeidsvoorziening, het Agentschap SZW i.o. en departementale accountantsdiensten. Hierbij is de aandacht toegespitst op rapporten over de subsidiejaren 1998 en 1999.

De projectbezoeken die de Algemene Rekenkamer zelf bracht bij eerdere onderzoeken hadden betrekking op de subsidiejaren 1996 en 1997.

### **5.2. Ministerie van OCW**

In 1996 heeft de Europese Commissie<sup>39</sup> een controlebezoek aan een project in het kader van bestrijding voortijdig schoolverlaten gebracht. De enige conclusie was dat het ministerie deelnemers die niet tot de juiste leeftijdscategorie behoorden, uit de einddeclaratie diende te schrappen. In 1997 werd door de accountantsdienst van het ministerie van OCW aan de minister van OCW gemeld dat het financieel beheer van de projecten ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten niet aan de eisen voldeed. ESF-bedragen die werden toegekend werden niet als vordering opgenomen en een deugdelijke registratie van beschikkingen, einddeclaraties en vastgestelde subsidies ontbrak. In 1998 werd gemeld dat het financieel beheer inmiddels was verbeterd, met nog een paar kanttekeningen bij de registratie van de financiële gegevens van afgewikkelde projecten.

Bij interne controles van de drie landelijke projecten bestrijding voortijdig schoolverlaten uit 1998 en 1999<sup>40</sup> door zowel Arbeidsvoorziening als het

<sup>39</sup> DG XX.

<sup>40</sup> Het gaat hier om 161 deelprojecten van scholen.



Agentschap SZW i.o. werd een aantal, merendeels formele, tekortkomingen geconstateerd, die afgezien van een financieel-technische correctie niet tot een neerwaartse correctie van de ESF-subsidie hebben geleid. De tekortkomingen betroffen voornamelijk het ontbrekende onderscheid tussen reguliere en additionele projectkosten.

Deze positieve bevinding laat zich verklaren door de controlesystematiek van het ingeschakelde accountantskantoor. In een groot aantal gevallen zijn de in eerste instantie door de scholingsinstantie opgevoerde kosten – teneinde die op te nemen in de einddeclaratie – door het accountantskantoor neerwaarts bijgesteld of geheel geschrapt om geen discussiepunten te laten ontstaan bij de eindcontrole. Zo werd, in die gevallen waar niet de gemaakte deelnemersuren waren vastgelegd, met behulp van andere indirecte bewijsmiddelen, zoals inschrijvingsformulieren, het aantal uren vermeld waarover voldoende zekerheid bestond.

In 1999 werd door de accountantsdienst van het ministerie van OCW gemeld dat vaak informatie ontbrak over begrotingen en voortgangsrapportages van projecten vergroting instroom leerlingwezen en wijzigingen in subsidie-aanvragen. Uit het rapport over 2000 van de accountantsdienst blijkt dat de aanbevelingen zijn opgevolgd.

De Europese Rekenkamer heeft geen controles uitgevoerd bij projecten van het ministerie van OCW.

### **5.3. Ministerie van VWS**

In 1998 en 1999 zijn drie landelijke, geclusterde projecten van sectorfondsen uitgevoerd. Bij controle door Arbeidsvoorziening en het Agentschap SZW i.o. bleek bij één project dat de projectorganisatie en -administratie te weinig waarborgen bevatte om een juiste en volledige verantwoording van de activiteiten te bewerkstelligen. Bij een ander project werd de einddeclaratie niet juist geacht. Een aantal van de opgevoerde deelnemers was niet subsidiabel en onderbouwing van een aantal kostenposten was zeer summier. Bij het derde project bleek de ESF-bijdrage niet juist berekend en werden de tekortkomingen, zoals ontbrekende bewijsstukken, beperkt herstelbaar geacht.

De Europese Commissie en de Europese Rekenkamer hebben geen controles uitgevoerd bij projecten op het terrein van VWS.

### **5.4. Ministerie van Justitie**

Bij controle door Arbeidsvoorziening van projecten uit 1998 en 1999 werd geconstateerd dat de onderbouwing van de hoogte van de cofinanciering niet aantoonbaar plaatsvond. De door de penitentiaire inrichtingen verantwoorde cofinanciering kon niet afdoende worden getoetst aan vooraf vastliggende en als realistisch aan te merken afspraken. Op grond hiervan diende de in de einddeclaratie opgenomen cofinanciering te worden gecorrigeerd. Het bevreemde Arbeidsvoorziening dat de cofinanciering niet op het centrale niveau van het ministerie kon worden onderbouwd. Hiermee krijgt de financiering en daarmee de opzet en uitvoering van ESF3-projecten door het Ministerie van Justitie volgens Arbeidsvoorziening een enigszins diffuus karakter. De reactie hierop van het ministerie van Justitie aan Arbeidsvoorziening was dat in de regelgeving onvoldoende duidelijk is vastgelegd hoe de financiering van een ESF-project moet worden beschreven. Als gevolg hiervan dienen achteraf de in de begroting van een project toegezegde eigen middelen aangemerkt te worden als harde financiering, terwijl het ministerie van Justitie een zachte financiering voor ogen had<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Harde cofinanciering betekent de in de projectaanvraag toegezegde cofinanciering die niet afhankelijk is van de realisatie of de resultaten van het project. Flexibele cofinanciering betekent de in de projectaanvraag toegezegde financiering die afhankelijk is van een of meer variabelen (bijvoorbeeld aantal deelnemers). Zachte cofinanciering houdt in dat de cofinancier het tekort (na ESF) financiert, waarbij de ESF-bijdrage mag worden gemaximaliseerd. Zachte cofinanciering is alleen toegestaan als daarover expliciet afspraken zijn gemaakt.

De controle van Arbeidsvoorziening<sup>42</sup> ten aanzien van de einddeclaratie 1998 leidde aanvankelijk tot de conclusie dat de ESF-bijdrage (circa € 3,40 miljoen) niet juist was en nihil diende te bedragen. Ook werden tekortkomingen geconstateerd ten aanzien van de projectadministratie, de cofinanciering en de urenadministratie. Over dit laatste merkt het controle-rapport op dat «echter aannemelijk is dat de deelnemers aanwezig zijn en dat de roosters nageleefd worden, omdat het project betrekking heeft op gedetineerden». Ook werd gewerkt met kosten op basis van verdeelsleutels en niet met werkelijke kosten. Deze moeten dan wel kunnen worden onderbouwd, hetgeen bij het landelijke project van het ministerie van Justitie niet altijd het geval bleek. Het ministerie heeft de Algemene Rekenkamer medegedeeld dat de interne accountantsdienst van het ministerie van Justitie deze tekortkoming al eerder had geconstateerd, maar dat dit in eerdere jaren nooit op bezwaren van Arbeidsvoorziening was gestuit.

De interne controle-afdeling van Arbeidsvoorziening adviseerde de geclaimde ESF-bijdragen in de einddeclaraties 1998 (en 1999) te corrigeren. Voor 1998 kwam het eindbedrag op € 2,87 miljoen. Als uitdrukkelijke voorwaarde werd gesteld dat het ministerie van Justitie, wat betreft de projecten 2000 en later, verdere verbeteringen zou doorvoeren<sup>43</sup>. Ook werd de landelijke directie geadviseerd om op een eventuele volgende aanvraag van DJI niet eerder te beschikken dan dat de cofinanciering afdoende door DJI is onderbouwd en toegelicht. Volgens het ministerie van Justitie heeft DJI in haar overleg met Arbeidsvoorziening aangegeven dat zij principiële bezwaren heeft tegen deze handelwijze. Desondanks heeft DJI toegezegd mee te werken aan verbetermaatregelen.

De accountantsdienst van het ministerie van Justitie is van mening dat een groot deel van deze correcties wordt veroorzaakt door een gebrekkige regelgeving van Arbeidsvoorziening en door het ontbreken van afstemming en communicatie tussen de regionale en landelijke ESF-coördinatoren. Dit blijkt uit een recent rapport van de accountantsdienst van het ministerie van Justitie.<sup>44</sup> Uit dit rapport blijkt verder dat de accountantsdienst van mening is dat er door de DJI traag is gereageerd op signalen, zoals bijvoorbeeld vermeld in een nota van de accountantsdienst inzake bevindingen controle ESF verantwoording 1998 DJI.

Volgens het controleverslag van Arbeidsvoorziening over het vervolg van het project uit 1999, dat in 2000 is uitgevoerd, voldoet de in de einddeclaratie opgenomen financiering aan de eisen van de regelgeving. Het oordeel is positief.

Bij de einddeclaratie over 1998 heeft de departementale accountantsdienst van het ministerie van Justitie een goedkeurende verklaring afgegeven. Accountantscontrole was sinds 1997 niet meer verplicht, maar vanwege de omvang en complexiteit van het project is het ministerie hier toch toe overgegaan.

De Europese Commissie en de Europese Rekenkamer hebben geen controles uitgevoerd bij projecten van het ministerie van Justitie.

## **5.5 Ministerie van LNV**

Bij een interim controle door Arbeidsvoorziening over het landelijke project uit 1998 werd geconcludeerd dat de projectorganisatie en -administratie niet voldoende waarborgen bevatten om een juiste en volledige verantwoording te bewerkstelligen.<sup>45</sup> Na deze controle zijn door het externe accountantskantoor een aantal herstelacties doorgevoerd en zijn de onderbouwingen van kosten nader gespecificeerd. Arbeidsvoorzie-

<sup>42</sup> Controle op einddeclaratie 1998 projectnummer 89.19.0001.

<sup>43</sup> Eindverslag LHT van 15 september 2000, kenmerk ESF/BU-10-178.

<sup>44</sup> Rapport van 23 november 2001, waarin is nagegaan of de conclusies van de Commissie Koning tevens van toepassing zijn op ESF-projecten van het ministerie van Justitie..

<sup>45</sup> De controle had betrekking op het project dat liep van 1 september 1998 tot en met 31 juli 1999.

ning concludeerde daarna op basis van de controle van de einddeclaratie dat de in de einddeclaratie vermelde ESF-bijdragen juist zijn. Wel werd opgemerkt dat het onderscheid tussen reguliere en extra kosten niet uit de projectadministratie blijkt.

De Europese Commissie en de Europese Rekenkamer hebben geen controles uitgevoerd bij projecten van het ministerie van LNV.

## **5.6. Aanvullende accountantscontrole**

Op verzoek van de Europese Commissie heeft de accountantsdienst van het ministerie van SZW een onderzoek verricht bij projecten uit de ESF-jaren 1994–1996 om een beeld te krijgen van de rechtmatigheid van de gedeclareerde ESF-subsidies over die jaren. Daartoe zijn bij 45 projecten onderzoeken naar de juistheid van de ingediende eindrapportage verricht<sup>46</sup>. Dit rapport is de basis van de mogelijke terugverdring door Brussel van circa € 203 miljoen voor de genoemde periode. De Rekenkamer heeft dit rapport geraadpleegd, omdat het ook betrekking heeft op projecten van ministeries. Het ging om 4 projecten. Van een project bestrijding voortijdig schoolverlaten van het ministerie van OCW werd vastgesteld dat de subsidie juist was. Van de twee projecten ten laste van het geoordeelde budget voor het ministerie van VWS bleek één juist, van het andere bleek het hele subsidiebedrag onzeker, omdat de deelnemersadministratie en de financiële administratie onvolledig respectievelijk niet aanwezig waren. Van het project van het ministerie van Justitie werd 10% van de ESF-subsidie als onjuist aangemerkt, omdat er sprake was van niet-subsidiabele kosten voor programma-ondersteuning en advisering door een subsidie-adviesbureau.

## **5.7. Conclusies**

Aan de ministeries van OCW, VWS, Justitie en LNV is voor de periode 1994–1999 ESF3-budget toegewezen. Bij alle vier ministeries kwamen projecten voor met tekortkomingen. Dit blijkt uit controles van diverse instanties over de subsidiejaren 1998 en 1999. Het gaat om dezelfde tekortkomingen als die bij eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer zijn geconstateerd, zoals tekortschietende deelnemers-, uren- en projectadministraties en het opvoeren van niet subsidiabele kosten. Deze onderzoeken betroffen de jaren 1996 en 1997.

De projecten van de ministeries van OCW en LNV laten minder tekortkomingen zien. Deze ministeries hebben zelf, met inschakeling van een extern accountantskantoor, correcties aangebracht en een geschoonde, lagere einddeclaratie ingediend. De einddeclaraties op het terrein van Justitie en VWS zijn achteraf door Arbeidsvoorziening of het Agentschap SZW i.o. gecorrigeerd.

Van de zijde van de Europese Commissie is controle op de uitvoering van ESF3-projecten van ministeries (programmaperiode 1994–1999) beperkt gebleven tot één controlebezoek in 1996 aan een onderwijsproject op het terrein van de bestrijding voortijdig schoolverlaten.

De Europese Rekenkamer heeft in Nederland geen controles verricht bij ESF3-projecten van ministeries (programmaperiode 1994–1999).

---

<sup>46</sup> 33 onderzoeken en 12 reviews, die betrekking hadden op 7 ESF2-projecten, 37 ESF3-projecten en 1 ESF5b-project.

## 6. ADDITIONALITEIT

### 6.1. Inleiding

Het verzoek van de minister van SZW aan de Algemene Rekenkamer om nader ESF-onderzoek had als aanleiding de discussie in de Tweede Kamer over het additionaliteitsbeginsel.

Nagegaan is wat dit additionaliteitsbeginsel precies inhoudt en in welke mate hieraan ten aanzien van ESF3 is voldaan. Daarbij komen aspecten als regelgeving, rapportage en controle aan bod.

### 6.2. Het additionaliteitsbeginsel

Nederland is verplicht toe te zien op de inachtneming van het additionaliteitsbeginsel, één van de vier hoofdbeginselen van de structuurfondsen. Het beginsel houdt in dat ESF-gelden «(...) niet in de plaats komen van de structurele uitgaven van de overheid van de lidstaat of daarmee gelijk te stellen structurele uitgaven van de lidstaat voor het hele grondgebied dat voor de betrokken doelstelling in aanmerking komt.» De lidstaat dient «(...) de structurele uitgaven op hetzelfde peil te houden als tijdens de voorgaande programmaperiode, rekening houdend met de macro-economische context waarbinnen de betrokken financieringen plaatsvinden, bepaalde specifieke economische situaties zoals privatiseringen, uitzonderlijk hoge structurele uitgaven van de overheid in de vorige programmeringsperiode en de nationale conjunctuurontwikkeling». De additionaliteitseis geldt dus op lidstaatsniveau en voor de hele programmaperiode van zes jaar, die wordt vergeleken met de periode daarvoor.

### 6.3. Onduidelijkheid over het begrip additionaliteit

De Europese Rekenkamer concludeert dat de definitie van het additionaliteitsbeginsel uiteenlopende interpretaties door de lidstaten mogelijk maakt en dat de regels ter verificatie van het beginsel ontoereikend en niet erg praktisch zijn en niet altijd worden nageleefd.<sup>47</sup> Ook het Comité van onafhankelijke deskundigen komt tot de conclusie dat het additionaliteitsbeginsel bijna niet kan worden gecontroleerd<sup>48</sup>.

### 6.4. Afspraken over rapportage

In het EPD zijn tussen Nederland en de Europese Commissie nadere afspraken gemaakt over rapportage over het voldoen aan de additionaliteit. Hierin is vastgelegd dat de Europese Commissie voor de doelstellingen 3 en 4 tezamen zal nagaan of het additionaliteitsbeginsel in acht is genomen. Nederland heeft in 1994 ten behoeve van het opstellen van het EPD additionaliteitsgegevens aangeleverd. Deze gegevens zijn door de Europese Commissie verder verwerkt in additionaliteitstabellen en opgenomen in het EPD dat in augustus 1994 is vastgesteld. In deze additionaliteitstabellen zijn de uitgaven opgenomen voor de jaren 1989 tot en met 1992 op het gebied van opleiding, scholing en tewerkstelling. Eind 1998 werd geconstateerd dat noch bij het ministerie van SZW, noch bij de Europese Commissie de methode bekend was waarmee de tabellen in het EPD tot stand zijn gekomen.<sup>49</sup>

In het EPD is vastgelegd dat het ministerie van SZW uiterlijk in het vierde kwartaal van elk jaar en tenminste een maand voor de vergadering van het Comité van Toezicht additionaliteitstabellen moet verstrekken met de ramingen voor het lopende jaar, een voorlopige uitgavenstaat voor het jaar daarvoor en de definitieve uitgaven over het jaar daarvoor. Deze

<sup>47</sup> Europese Rekenkamer, speciaal verslag nr. 6/99, betreffende het additionaliteitsbeginsel. Publikatieblad nr. C 068 van 09-03-2000.

<sup>48</sup> Het Europees Parlement en de Europese Commissie hebben een Comité van onafhankelijke deskundigen ingesteld. Het Comité heeft twee rapporten uitgebracht: een rapport met vermeende fraudezaken binnen de Europese Commissie (15 maart 1999) en een rapport met een analyse van huidige praktijken en voorstellen voor het aanpakken van wanbeheer, onregelmatigheden en fraude (19 september 1999).

<sup>49</sup> Dit blijkt uit een kort verslag van een ESF-overleg, gevoerd op 23 november 1998. Aanwezig zijn het Ministerie van SZW, de EC, Arbeidsvoorziening en twee onderzoeksbureaus.

tabellen moeten het de Europese Commissie mogelijk maken om regelmatig te controleren of Nederland aan de additionaliteitseis voldoet.

## 6.5. Informatieverstrekking door Nederland

Het ministerie van SZW heeft zich ten aanzien van de periode 1994–1999 niet gehouden aan de afspraak om jaarlijks additionaliteitstabellen te leveren aan de Europese Commissie. Wel heeft het Comité van Toezicht in december 1997 een rapport vastgesteld en toegestuurd aan de Europese Commissie over de meting van additionaliteit door Nederland.<sup>50</sup> De inhoud van het rapport is de Algemene Rekenkamer niet bekend.<sup>51</sup> Eind 1998 gaf de EC-vertegenwoordiger in een vergadering van het Comité van Toezicht aan dat dit rapport naar haar mening onvolledig is. Volgens EC-vertegenwoordigers kon ook geen aansluiting worden gemaakt met de tabellen uit het EPD.<sup>52</sup> Over 1996 en latere jaren had de EC volgens haar geen gegevens ontvangen.

Vervolgens heeft Nederland begin 1999 een additionaliteitstabel toegezonden aan de Europese Commissie. In deze tabel worden de uitgaven voor de jaren 1990, 1994 en 1998 weergegeven.

Volgens de Europese Rekenkamer<sup>53</sup> heeft de Europese Commissie geen goed toezicht gehouden op het in het EPD vastgelegde tijdschema voor de toezending van gegevens.

## 6.6. Controle

De controle van het additionaliteitsbeginsel vindt plaats op het niveau van de lidstaat en niet op andere niveaus, zoals prioritaire zwaartepunten, acties, maatregelen, projecten, aanvragers of uitvoerders.

De sector «Audit en controle» van de financiële eenheid van DG-V van de Europese Commissie heeft de naleving van de additionaliteit bij de doelstellingen 3 en 4 over de periode 1994–1999 tussentijds gecontroleerd. Eind 1998 heeft DG-V een brief gestuurd aan het ministerie van SZW met het verzoek om «de verificatie van het additionaliteitsbeginsel» te laten agenderen voor de eerstvolgende vergaderingen van het Comité van Toezicht. In de daaropvolgende vergadering spraken de EC-vertegenwoordigers hun onvrede uit over de door het ministerie van SZW geleverde informatie. De EC-vertegenwoordigers waarschuwden in deze vergadering voor een mogelijk besluit tot een betalingsstop. De voorzitter van het Comité van Toezicht constateerde dat de EC-vertegenwoordigers in de vergadering van eind 1997 over dit onderwerp niet van de urgentie van dit onderwerp blijk hebben gegeven. Dit werd door de EC-vertegenwoordigers verklaard door er op te wijzen dat sindsdien additionaliteit in Brussel naar voren is geschoven als controleobject.

De Europese Rekenkamer besteedde in maart 2000 in een zogenoemd speciaal verslag aandacht aan de controles door DG-V van de Europese Commissie<sup>54</sup>. Zij achtte de resultaten zeer teleurstellend. Voor zeven lidstaten, waaronder Nederland, konden de controles zelfs niet worden voltooid en werd er niets ondernomen om de situatie te verbeteren. De Europese Rekenkamer concludeerde verder dat de Europese Commissie zeer weinig informatie verspreidde over de voortgang van de controles. In haar reactie gaf de Europese Commissie aan dat de controles wel dege-lijk waren afgerond, maar door gebrek aan informatie uit de lidstaten geen follow-up had plaatsgevonden. Ook wees de Europese Commissie erop dat er voor haar geen specifieke verplichting bestond om regelmatig informatie te verspreiden over additionaliteit. Het merendeel van de communicatie over de additionaliteit vindt volgens de Europese Commissie plaats in de vergaderingen van het Comité van Toezicht. Overigens zijn volgens de Europese Commissie de beschikbare instrumenten voor het opleggen van sancties bij niet naleving van het additionaliteitsbe-

<sup>50</sup> De inventarisatie van gegevens ten behoeve van de meting van de additionaliteit van het ESF-3 programma in Nederland over 1994–1996 (CINOP).

<sup>51</sup> De Algemene Rekenkamer heeft van het ministerie van SZW alleen het deel regionale bureaus Arbeidsvoorziening ontvangen en niet de landelijke cijfers en de cijfers op regionaal niveau.

<sup>52</sup> Dit blijkt uit de brief van de minister van SZW aan de Europese Rekenkamer van 26 maart 1999.

<sup>53</sup> Europese Rekenkamer, speciaal verslag nr. 6/99, betreffende het additionaliteitsbeginsel. Publikatieblad nr. C 068 van 09-03-2000.

<sup>54</sup> Idem.

ginsel, dat wil zeggen informatieverstrekking aan het grote publiek en opschorting van de betalingen, ontoereikend.

De Commissie was het met de Europese Rekenkamer eens dat de additionaliteitsgegevens van de lidstaten grondig moeten worden onderzocht.<sup>55</sup>

De Europese Commissie zal naar verwachting in 2003 een eindoordeel geven over de vraag of Nederland voor de periode 1994–1999 heeft voldaan aan het additionaliteitsbeginsel. Voor de periode 1989–1993 heeft de Commissie dit oordeel in 1996 gegeven. De conclusie luidde dat Nederland het additionaliteitsbeginsel in acht had genomen, met de kanttekening dat niet kon worden beschikt over voldoende nauwkeurige gegevens<sup>56</sup>.

## 6.7. Conclusies

Het ministerie van SZW heeft voor de periode 1994–1999 niet voldaan aan de afspraak om jaarlijks additionaliteitstabellen op te leveren. Eind 1998 heeft de vertegenwoordiger van de Europese Commissie in het Comité van Toezicht aangegeven dat Nederland onvoldoende informatie had aangeleverd. De EC-vertegenwoordiger waarschuwde voor een betalingsstop. Vervolgens heeft het ministerie van SZW begin 1999 een additionaliteitstabel toegezonden aan de Europese Commissie, waarin de uitgaven voor de jaren 1990, 1994 en 1998 zijn weergegeven.

De Europese Commissie zal naar verwachting in 2003 een eindoordeel geven over de vraag of Nederland voor de periode 1994–1999 heeft voldaan aan het additionaliteitsbeginsel.

Over de voorafgaande programmaperiode (1989–1993) luidde het oordeel van de Europese Commissie in 1996 dat Nederland het additionaliteitsbeginsel in acht had genomen, met de kanttekening dat niet kon worden beschikt over voldoende nauwkeurige gegevens.

## 7. CONCLUSIES

Aan de ministeries van OCW, VWS, Justitie en LNV is voor de periode 1994–1999 ESF3-budget toegewezen. Bij alle vier ministeries kwamen projecten voor met tekortkomingen. Dit blijkt uit controles van diverse instanties over de subsidiejaren 1998 en 1999. Het gaat om dezelfde tekortkomingen als die bij eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer waren geconstateerd, zoals tekortschietende deelnemers-, uren- en projectadministraties en het opvoeren van niet subsidiabele kosten. Deze eerdere onderzoeken betroffen de jaren 1996 en 1997.

De projecten van de ministeries van OCW en LNV laten minder tekortkomingen zien dan die op het terrein van Justitie en VWS. De ministeries van OCW en LNV hebben zelf, met inschakeling van een extern accountantskantoor, correcties aangebracht en een geschoonde, lagere einddeclaratie ingediend. De einddeclaraties op het terrein van Justitie en VWS zijn achteraf door Arbeidsvoorziening of het Agentschap SZW i.o. gecorrigeerd.

Aanvragers van ESF3-geld zijn verantwoordelijk voor de naleving van subsidievoorwaarden. Dit laat onverlet dat de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de rechtmatige en doelmatige besteding bij de minister van SZW berust. Uit diverse sinds 1995 uitgebrachte rapporten van de Algemene Rekenkamer is gebleken dat dit toezicht tekortschoot<sup>57</sup>.

Van de zijde van de Europese Commissie is controle op de uitvoering van ESF3-projecten van ministeries (programmaperiode 1994–1999) beperkt gebleven tot één controlebezoek in 1996 aan een onderwijsproject op het terrein van de bestrijding voortijdig schoolverlaten.

<sup>55</sup> Reactie Europese Commissie op het Speciaal verslag nr. 6/99 betreffende het additionaliteitsbeginsel van de Europese Rekenkamer, Publikatieblad nr. C 068 van 09-03-2000.

<sup>56</sup> Zevende jaarverslag (1995) van de Europese Commissie over de structuurfondsen, oktober 1996.

<sup>57</sup> Zie bijlage voor een overzicht van de rapporten die de Algemene Rekenkamer sinds 1995 heeft uitgebracht over Europese geldstromen.

De Europese Rekenkamer heeft in Nederland geen controles verricht bij ESF3-projecten van ministeries (programmaperiode 1994–1999).

De van Arbeidsvoorziening afkomstige ESF-projectenadministratie van het ministerie van SZW is er niet op ingericht om zichtbaar te maken hoeveel ESF3-geld ministeries toegekend hebben gekregen. Een reconstructie van de Algemene Rekenkamer komt uit op een bedrag van circa € 220 miljoen dat in de periode 1994–1999 aan ESF3-geld is toegekend aan ministeries of daaraan gelieerde organisaties. Dit is circa 24% van het totale bedrag aan ESF3-subsidie dat in de genoemde periode aan Nederland is toegekend (€ 923 miljoen).

Voor € 152 miljoen hiervan geldt een ministerie als de aanvrager. Aan het ministerie van OCW is hiervan verreweg het grootste deel toegekend (€ 133 miljoen).

Of de beoogde evenwichtige spreiding van het ESF3-budget is geslaagd, is niet bekend. Het ministerie van SZW kan met de ESF-projectenadministratie de realisatie van de geormerkte budgetten niet afzonderlijk zichtbaar maken.

Nagelaten is een administratieve voorziening te treffen waarmee het behalen van de evenwichtige spreiding gevolgd en bewaakt kon worden.

Noch het Comité van Toezicht noch Arbeidsvoorziening hebben met de ministeries afspraken gemaakt over onder meer benutting van geormerkte ESF3-budgetten en cofinanciering. Dit maakt maximalisatie van de ESF3-subsidie mogelijk.

Ook werd het aan de ministeries overgelaten welke afspraken zij intern en met uitvoerders maakten. Mede hierdoor is er onduidelijkheid over de rol van het ministerie van VWS ontstaan.

Ook tussen aanvragende ministeries onderling hebben zich discussies over verantwoordelijkheden voorgedaan.

Al met al is de betrokkenheid van ministeries bij ESF3-geld omgeven met veel onduidelijkheden, wat tot verwarring heeft geleid.

Rondom verschillende ESF3-projecten van ministeries hebben zich ook discussies afgespeeld over de additionaliteitseis. Op regionaal niveau stelde Arbeidsvoorziening ten onrechte dat de additionaliteitseis op projectniveau gold, terwijl deze eis op lidstaatniveau wordt gesteld.

Dit misverstand heeft ook geleid tot de veronderstelling dat het ministerie van OCW de additionaliteitseis niet zou hebben nageleefd, doordat het ESF3-geld zou hebben ingezet voor het project bestrijding voortijdig schoolverlaten om daarmee bezuinigingen te compenseren.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het ministerie van OCW de additionaliteitseis niet kan hebben overtreden, omdat deze eis niet voor het ministerie als aanvrager van een ESF-project geldt.

Het ministerie van SZW heeft voor de periode 1994–1999 niet voldaan aan de afspraak om jaarlijks additionaliteitstabellen op te leveren. Wel heeft het ministerie van SZW uiteindelijk begin 1999 een additionaliteitstabel toegezonden aan de Europese Commissie, waarin de uitgaven voor de jaren 1990, 1994 en 1998 zijn weergegeven.

De Europese Commissie zal naar verwachting in 2003 een eindoordeel geven over de vraag of Nederland voor de periode 1994–1999 heeft voldaan aan het additionaliteitsbeginsel.

## 8. REACTIE EN NAWOORD

De Algemene Rekenkamer zond haar bevindingen op 20 december 2001 aan de minister van SZW. Zij gaf hem daarbij in overweging in zijn reactie ook het eventuele commentaar te betrekken van de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Justitie, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

In zijn reactie van 6 februari 2002 uitte de minister mede namens de genoemde bewindspersonen zijn erkentelijkheid voor de snelle en adequate wijze waarop de Algemene Rekenkamer aan zijn verzoek tegemoet was gekomen.

Voorts gaf de minister aan dat, mede naar aanleiding van eerdere rapporten van de Algemene Rekenkamer, voor de ESF-programmaperiode 2000–2006 een zodanige uitvoeringsstructuur is ontwikkeld dat de gesignaleerde tekortkomingen kunnen worden voorkomen.

De minister van Justitie merkte via de minister van SZW het volgende op:

- De minister van Justitie benadrukt dat ook zijn departement zelf correcties aan heeft gebracht op de einddeclaraties alvorens het deze indiene bij de Arbeidsvoorziening. Deze correcties zijn tot stand gekomen doordat Justitie de Departementale Accountantdienst (DAD) inschakelde. In dit verband merkt de minister van Justitie tevens op dat door de inschakeling van de DAD ook op zijn ministerie sprake is van onafhankelijke controle en toezicht.
- In de conclusies van het rapport komt vervolgens de minister onvoldoende tot uitdrukking dat Justitie zich bij de besteding van de ESF3-subsidies voortdurend heeft laten leiden door de regels zoals gesteld door Arbeidsvoorziening en dat Arbeidsvoorziening ook heeft ingestemd met de handelwijze van Justitie. Als deze handelwijze uiteindelijk tot onrechtmatigheden leidt, kan dit niet aan Justitie verweten worden.

De eerste opmerking van de minister van Justitie heeft geleid tot een aanvulling op de beantwoording van vraag 5 van de vaste Tweede Kamercommissies (zie ook de Annex bij dit rapport).

De Algemene Rekenkamer neemt de tweede opmerking van de minister van Justitie voor kennisgeving aan. Een en ander kan opnieuw aan de orde komen in het rechtmatigheidsonderzoek 2001. Zoals bekend is het ESF-deel van Arbeidsvoorziening per 1 april 2001 overgegaan naar het Agentschap SZW i.o. Dit agentschap in oprichting is ook belast met de afwikkeling van de programmaperiode 1994–1999. Doordat het onderdeel is geworden van het ministerie, valt het binnen de reikwijdte van het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer.

Niet alleen om die reden zal de Algemene Rekenkamer de uitvoering van het ESF nauwlettend blijven volgen. Daarbij kan zij ook aandacht schenken aan de vraag met welk resultaat de minister van SZW in zijn hoedanigheid als vertegenwoordiger van de lidstaat Nederland, op Europees niveau heeft gepleit voor Europese regelgeving die minder gevoelig is voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Een dergelijk pleidooi beval de Algemene Rekenkamer de minister in februari 2000 aan.

Bij toekomstig onderzoek naar ESF kan de Algemene Rekenkamer – met ingang van 1 mei 2002 – gebruik maken van een nieuwe bevoegdheid. Met de achtste wijziging van de Comptabiliteitswet zal worden geregeld dat de Algemene Rekenkamer tot op het niveau van de eindbegunstigde zelfstandig en rechtstreeks onderzoek kan doen naar de rechtmatige en doelmatige besteding van Europese subsidies.



**Beantwoording vragen vaste Tweede-Kamercommissies voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen**

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de Algemene Rekenkamer verzocht in het onderzoek de vraagstelling van de Tweede Kamer te betrekken over de uitvoering van ESF bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Onderstaand wordt aan dit verzoek voldaan, met de aantekening dat de meeste antwoorden ook betrekking hebben op andere ministeries waaraan ESF3-budgetten zijn toegewezen. Het gaat dan om de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Justitie en van Landbouw, Visserij en Natuurbeheer. De formulering van de desbetreffende vragen is hierop aangepast.

*1 Is in de periode 1994–1999 ESF-geld gebruikt om een bezuiniging (harmonisatie) te compenseren?*

De Algemene Rekenkamer merkte in het rapport *Bestrijding werkloosheid met Europese gelden* van april 1998 op dat door de uitbreiding van de mogelijkheden tot inzet van ESF-gelden de onderwijsbegroting kon worden ontlast.

De minister van OCW heeft in november 2001 in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven dat ontlasten iets anders is dan het compenseren van bezuinigingen. Indien geen ESF-geld beschikbaar was gekomen voor het nieuwe beleid, dan had dit binnen de begroting van OCW gezocht moeten worden.

De vraag of de minister van OCW daadwerkelijk ESF3-geld heeft ingezet om bezuinigingen te compenseren, heeft de Algemene Rekenkamer niet nader onderzocht en is in het licht van de vraag of het ministerie van OCW de additionaliteitseis heeft nageleefd, niet relevant. Deze eis stelt de Europese Commissie namelijk op lidstaatniveau en niet op het niveau van aanvragers of projecten.

*2 Voldoet de inzet van ESF via de ministeries aan de EU- en nationale criteria voor cofinanciering?*

Uit het rapport *Controle en toezicht op ESF-subsidies* uit februari 2000 blijkt dat de onnodig complexe nationale regelgeving een belangrijke factor bij het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik was. Dit gold ook voor de cofinanciering. Daardoor is moeilijk te bepalen of de inzet van ESF via de ministeries aan de EU- en nationale criteria voor cofinanciering voldoet. De cofinancieringseis houdt in dat de aanvrager of een andere publiekrechtelijke instantie minimaal 55% dient bij te dragen. Dit vloeit voort uit de eis dat de ESF-subsidie maximaal 45% van de subsidiabele kosten bedraagt.

Uit het genoemde rapport en het Rekenkamerrapport *Bestrijding werkloosheid met Europese gelden* uit april 1998 bleek ook dat aanvragers en uitvoerders, waaronder ministeries, geen harde afspraken maakten over de hoogte van de cofinanciering. Hierdoor kon bij de einddeclaratie naar de maximale ESF-subsidie toegerekend worden. Bij onvoldoende informatie over de cofinanciering en de financieringsstromen van projecten bestaat het risico van dubbelfinanciering. Ook kan niet worden nagegaan of de cofinanciering in de projectaanvraag juist is opgenomen of dat het een bedrag betreft dat te laag is aangegeven, hetgeen bij tegenvallende resultaten leidt tot het binnenhalen van de maximale ESF-subsidie.

In de eindrapportages van de projecten van het ministerie van OCW voor bestrijding voortijdig schoolverlaten werd zowel in de periode van regionale projectaanvragen (1994–1997) als van landelijke projectaanvragen (1998–1999) de actieve cofinanciering gesteld op 55% van de verant-

woorde subsidiabele kosten. Binnen landelijke – geclusterde – projecten kunnen onder- en overschrijdingen per school onderling gecompenseerd worden. De bepaling van de ESF-bijdrage vond plaats op het niveau van het ministerie van OCW en was altijd 45% van de subsidiabele kosten, de maximale bijdrage.

Het ministerie van LNV hanteerde dezelfde systematiek.

De hoogte van de cofinanciering door het ministerie van Justitie is afhankelijk van de omvang van de uitgevoerde projectactiviteiten en daardoor kan de werkelijke cofinanciering afwijken van de geplande.

Het ministerie van VWS heeft geen cofinanciering voor ESF-projecten van sectorfondsen geleverd. De sectorfondsen kregen tot 1999 subsidie van het ministerie van VWS voor extra arbeidsplaatsen in de zorgsector. Of deze subsidie gebruikt is om ESF-projecten te cofinancieren is de Algemene Rekenkamer niet bekend.

### *3 Is het ESF-geld voor projecten via ministeries rechtmatig besteed?*

In het onderzoek *Bestrijding werkloosheid met Europese gelden* over het subsidiejaar 1996 concludeerde de Algemene Rekenkamer dat het financieel beheer in veel gevallen te wensen overliet. Bijna alle deelnemers-, uren- en financiële administraties bleken in meer of minder ernstige mate tekortkomingen te vertonen; ook die van projecten aangevraagd door ministeries.

Ook in het onderzoek *Controle en toezicht ESF-subsidies* over het subsidiejaar 1997 luidde de conclusie dat het grootste deel van de administraties onvoldoende was. De aangetroffen risico's bleken algemeen geldend. Ze konden bij alle projecten voorkomen en zijn dan ook niet toe te rekenen aan bepaalde kenmerken van uitvoerders of aanvragers van projecten. Deze conclusies zijn algemeen geldend en gelden dus ook voor projecten van ministeries.

Uit controles van diverse instanties over de subsidiejaren 1998 en 1999 blijkt dat op het terrein van de betrokken ministeries projecten voorkomen die tekortkomingen bevatten. Het gaat hierbij om dezelfde tekortkomingen als die bij de eerdere Rekenkameronderzoeken zijn geconstateerd. Deze onderzoeken hadden betrekking op de subsidiejaren 1996 en 1997. De projecten van de ministeries van OCW en LNV laten minder tekortkomingen zien dan de projecten op het terrein van de ministeries van Justitie en VWS. De ministeries van OCW en LNV hebben zelf, met inschakeling van een extern accountantskantoor, correcties aangebracht en een geschoonde, lagere einddeclaratie ingediend. De einddeclaraties op het terrein van Justitie en VWS zijn achteraf door Arbeidsvoorziening of het Agentschap SZW i.o. gecorrigeerd.

### *4 Voldoet de administratie aan de door de EU gestelde criteria?*

Nee, niet in alle gevallen. Zie voorts het antwoord op vraag 3.

### *5 Heeft controle en toezicht onafhankelijk vorm gekregen?*

Ministeries die ESF3-geld hebben aangevraagd, zijn er als aanvrager verantwoordelijk voor dat de subsidievoorwaarden worden nageleefd. De ministeries van OCW en LNV hebben vanuit deze verantwoordelijkheid een extern accountantskantoor ingeschakeld en het ministerie van Justitie heeft de departementale accountantsdienst ingeschakeld.

Voor de controle en het toezicht op de rechtmatige en doelmatige besteding van ESF-gelden is de minister van SZW eindverantwoordelijk. In het antwoord op vraag 8 wordt beschreven hoe dit toezicht vorm heeft gekregen.

*6 Is door ministeries en SZW adequaat gereageerd op eerder door de Algemene Rekenkamer gedane aanbevelingen inzake ESF-projecten?*

De minister van SZW heeft in de periode 1995–2000 over het algemeen positief gereageerd op de aanbevelingen uit ESF-rapporten van de Algemene Rekenkamer. Begin 2000 constateerde de Algemene Rekenkamer echter dat in de voorafgaande jaren actie was ondernomen, maar dat de maatregelen van de minister en Arbeidsvoorziening weinig effect hadden gesorteerd, doordat ze steeds reactief werden genomen. Bovendien waren gemaakte afspraken en plannen niet altijd uitgevoerd. Eind 2000 luidde de conclusie dat de toezichtketen voor de nieuwe periode 2000–2006 nog niet geheel sluitend was. Voor alle elementen moesten nog diverse producten ontwikkeld worden.

De minister van OCW is er na opmerkingen van de Algemene Rekenkamer per januari 1998 toe overgegaan om voor de projecten bestrijding voortijdig schoolverlaten één centrale aanvraag bij de algemene directie van Arbeidsvoorziening in te dienen. Ook andere ministeries hebben dit gedaan.

*7 Welke zijn de controlebevindingen van EU-zijde en hoe is daarbinnen en vanuit ministeries mee omgegaan?*

In 1996 heeft de Europese Commissie een controlebezoek aan een project in het kader van het speerpunt bestrijding voortijdig schoolverlaten gebracht (ministerie van OCW). De Europese Commissie merkte op dat het ministerie deelnemers die niet tot de leeftijdscategorie behoorden, uit de einddeclaratie diende te schrappen.

Voorzover de Algemene Rekenkamer bekend heeft de Europese Commissie geen controles uitgevoerd bij projecten van de overige ministeries (programmaperiode 1994–1999).

De Europese Rekenkamer heeft in Nederland geen controles verricht bij ESF3-projecten van ministeries (programmaperiode 1994–1999).

*8 Op welke wijze kreeg het toezicht vorm vanuit SZW op ministerieprojecten?*

De minister van SZW is eindverantwoordelijk voor de rechtmatige en doelmatige besteding van ESF3-middelen in Nederland, ook voor de projecten die andere ministeries via Arbeidsvoorziening hebben aangevraagd. Voor de periode 1994–1999 heeft de minister van SZW de uitvoering van ESF3 gemandateerd aan Arbeidsvoorziening. De directie Toezicht en de accountantsdienst van het ministerie van SZW voerden het zogenoemde *tweedelijns toezicht* op Arbeidsvoorziening uit. Dit hield het beoordelen van de rechtmatige en doelmatige uitvoering van het ESF door Arbeidsvoorziening in. Onderdeel hiervan was dat de rapportages van Arbeidsvoorziening moesten worden getoetst op juistheid en volledigheid.

Arbeidsvoorziening voerde het zogenoemde *eerstelijns toezicht* uit. Dit betrof het toezicht op de uitvoering van het ESF door de Regionale Directies van Arbeidsvoorziening. De Regionale Directies voerden het *regionaal toezicht* uit. Zij beoordeelden aanvragen, kenden voorschotten toe en bewaakten en controleerden de eindafrekeningen van alle projecten, dus ook projecten van ministeries.

De minister van SZW heeft mede in reactie op een rapport van de Algemene Rekenkamer de ESF-taken van Arbeidsvoorziening ondergebracht bij het Agentschap SZW i.o. Dit agentschap is ook belast met de afwikkeling van de programmaperiode 1994–1999.

*9 Op welke wijze zijn de afgegeven juistheidsverklaringen binnen SZW tot stand gekomen voor wat betreft ministerieprojecten?*

Het ministerie van SZW heeft de verplichting om jaarlijks juistheidsverklaringen aan de Europese Commissie te verstrekken over de besteding van de ESF-middelen. De handtekening onder de juistheidsverklaring wordt door het ministerie van SZW beschouwd als een min of meer formele handeling in het kader van de totale toezichts- en controle-systematiek. In 2000 constateerde de Algemene Rekenkamer dat de handtekening voor het ministerie niet betekent dat hiermee wordt ingestemd met de juistheid. De verklaring wordt niet over individuele projecten afgegeven, maar betreft alle projecten van een bepaald jaar, inclusief die van ministeries.

**Overzicht van rapporten van de Algemene Rekenkamer op het terrein van Europese geldstromen sinds 1995**

*In voorbereiding:*

- *Resultaten van plattelandsprojecten met Europese subsidie*
- *Euregio's: grensoverschrijdend financieel beheer*

*Heden:*

- *ESF3-geld ministeries 1994–1999, februari 2002*

*Eerder gepubliceerd:*

- 1 *EU-structuurfondsen: geld voor ontwikkeling en achterstand – december 2000 (Tweede Kamer, 2000–2001, 27 546, nrs. 1–2)*
- 2 *EU-technologiesubsidies – december 2000 (Tweede Kamer, 2000–2001, 27 545, nrs. 1–2)*
- 3 *Beheer, controle en toezicht ESF 2000–2006 – november 2000 (brief aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dd. 16 november 2000, kenmerk 968R)*
- 4 *Controle en toezicht op ESF-subsidies – februari 2000 (Tweede Kamer, 1999–2000, 26 995, nrs. 1–2)*
- 5 *EU-geldstromen 1995–1998 – maart 1999 (Tweede Kamer, 1998–1999, 26 425, nrs. 1–2)*
- 6 *Europese gelden voor de grote steden – december 1998 (brief aan de minister voor Grote Steden en Integratiebeleid dd. 4 december 1998, kenmerk 1294R)*
- 7 *Europese meldingsverplichtingen – december 1998 (Tweede Kamer, 26 310, nrs. 1–2)*
- 8 *Intracommunautaire BTW-fraude – oktober 1998 (Algemene Rekenkamerpublicatie)*
- 9 *Kwaliteit uitvoering Europese akkerbouwsteunregeling – oktober 1998 (Tweede Kamer, 1998–1999, 26 240, nrs. 1–2)*
- 10 *Bestrijding werkloosheid met Europese gelden – april 1998 (Tweede Kamer, 1997–1998, 25 965, nrs. 1–2)*
- 11 *Informatievoorziening bij uitvoering van EU-beleid – november 1997 (Tweede Kamer, 1997–1998, 25 735, nrs. 1–2)*
- 12 *Mutual assistance in the field of direct taxation – A coordinated audit by 12 Supreme Audit Institutions of Member States of the European Union – oktober 1997.*
- 13 *Internationale uitwisseling van belastinggegevens – oktober 1997 (Algemene Rekenkamerpublicatie)*
- 14 *Vorbereiding plattelandsprojecten met Europese subsidie – mei 1997 (Tweede Kamer, 1996–1997, 25 399, nrs. 1–2)*

- 15 *Uitvoering hervormd gemeenschappelijk landbouwbeleid in Nederland (McSharry-maatregelen – december 1995, Tweede Kamer, 1995–1996, 24 555, nrs. 1–2, blz. 40–47)*
- 16 *Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland – november 1995 (Tweede Kamer, 1995–1996, 24 500, nrs. 1–2)*