

Vergaderjaar 2001–2002

28 382

**Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid en ESF-gelden**

Nr. 2

RAPPORT**INHOUD**

	SAMENVATTING	5	4.8.2	Aanpak Agentschap vanaf april 2001	27
			4.8.3	Bevindingen Accountantsdienst	29
1	INLEIDING	8	4.9	Eindbeschikkingen projecten	30
			4.10	Conclusie	30
2	EUROPEES GELD IN NEDERLAND	10			
2.1	Inleiding	10	5	ESF4, ADAPT EN EMPLOYMENT 1994–1999	32
2.2	Belangrijkste Europese geldstromen	10	5.1	Inleiding	32
2.3	Structuurfondsen 1994–1999	11	5.2	Financieel beheer projecten	32
2.4	ESF	12	5.3	Bestrijding misbruik en oneigenlijk gebruik	33
2.4.1	Programmaperiode 1994–1999	12	5.4	Financieel beheer Buesi	33
2.4.2	Programmaperiode 2000–2006	13	5.5	Eindbeschikkingen projecten	34
			5.6	Conclusie	34
3	AGENTSCHAP SZW	14			
3.1	Inleiding	14	6	ESF 2000–2006	35
3.2	Taken	14	6.1	Inleiding	35
3.3	Organisatie	14	6.2	Beheerstructuur voor periode 2000–2006	35
3.4	Instelling Agentschap	15	6.3	M&O-beleid	35
3.5	Openingsbalans	16	6.4	Aspecten van M&O-beleid	37
3.6	Projectenbestanden	17	6.4.1	Beleidsvoorbereiding en wetgeving	37
3.7	Financieel beheer	18	6.4.2	Voorlichting	37
3.8	Financiële verantwoording	18	6.4.3	Controle	38
3.9	Conclusie Agentschap SZW	19	6.4.4	Sancties	39
			6.4.5	Evaluatie	39
4	ESF3 EN REGIONALE PROGRAMMA'S 1994–1999	20	6.5	Projecten	39
4.1	Inleiding	20	6.5.1	Beschikkingen	39
4.2	Uitvoering tot 1 april 2001	20	6.5.2	ESF3	39
4.3	Rapport Koning	21	6.5.3	ESF3 Ministerie van OCW	40
4.4	Financieel belang projecten	22	6.5.4	ESF3 Ministerie van Justitie	40
4.4.1	Verdeling van ESF3-budget over aanvragers	22	6.5.5	EQUAL	41
4.4.2	Geoordeelde budgetten	22	6.6	Bevindingen accountantsdienst	41
4.4.3	Communautaire initiatieven en overige projecten	23	6.7	Conclusie	41
4.5	Financieel beheer projecten	23	7	TOEZICHT MINISTERIE VAN SZW	43
4.6	Projecten ministeries	24	7.1	Inleiding	43
4.7	Bestrijding misbruik en oneigenlijk gebruik	26	7.2	Periode 1994 tot april 2001	43
4.8	Controle	27	7.3	Het Agentschap SZW	44
4.8.1	Aanpak Arbeidsvoorziening tot 1 april 2001	27	7.4	Conclusie	45

8	RELATIE EUROPESE COMMISSIE	46
8.1	Inleiding	46
8.2	Juistheidsverklaringen	46
8.3	Beheer- en controlesysteem	47
8.4	Eindafrekening	47
8.5	Meldingen onregelmatigheden	48
8.6	Additionaliteit	48
9	REACTIE MINISTER EN NAWOORD	50
9.1	Reactie minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	50
9.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	50
Bijlage:	Projecten ministeries	52

SAMENVATTING

In het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek 2001 besteedt de Algemene Rekenkamer aandacht aan subsidieregelingen die uit het Europees Sociaal Fonds (ESF) worden gefinancierd. Vanaf 1 april 2001 valt ESF in zijn geheel binnen haar rechtmatigheidsonderzoek, omdat de uitvoering van ESF in Nederland vanaf dat moment is neergelegd bij een onderdeel van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), het Agentschap SZW. Tot 1 april 2001 vielen alleen ESF 4 en de communautaire regelingen (communautaire initiatieven) Adapt en Employment onder de reikwijdte van het rechtmatigheidsonderzoek. De Algemene Rekenkamer rapporteerde hierover vanaf het begrotingsjaar 1996. De overige ESF-regelingen werden door Arbeidsvoorziening uitgevoerd.

De Algemene Rekenkamer gebruikte voor dit rapport ook andere onderzoeken waarmee zij vanaf het midden van de jaren '90 aandacht aan ESF besteedde.

Voor de periode 1994–1999 kon Nederland € 1,4 miljard uit het ESF besteden, voor de periode 2000–2006 is in totaal € 2,0 miljard toegezegd.

Op 31 maart 2001 hebben de minister van SZW en het bestuur van Arbeidsvoorziening een overeenkomst gesloten, waarbij SZW alle uitstaande schulden en vorderingen overnam, die met de uitvoering van ESF verband hielden. Dit gold zowel de beheers- als de beleidsgelden. De hoogte van deze posten moest nog worden vastgesteld. De afhandeling van projecten werd overgedragen aan het Agentschap SZW.

Het Ministerie van SZW boekt de ESF-beleidsgelden buiten begrotingsverband.

Het Agentschap SZW is een tijdelijk agentschap: met ingang van 2003 moet het voldoen aan de eisen die het Ministerie van Financiën aan agentschappen stelt. Vanaf april 2001 werkte het Agentschap aan de opzet van deze eisen. Vanaf 2002 wordt gekeken of deze in de praktijk ook werken. Het is het streven dat de accountantsdienst van het Ministerie van SZW (AD) op basis hiervan de vereiste goedkeurende verklaring afgeeft. De Algemene Rekenkamer tekent hierbij aan dat in 2002 duidelijk zal moeten worden of de voorstellen op papier ook werken.

Hoewel de Algemene Rekenkamer in navolging van het Ministerie van Financiën van oordeel is dat de opzet van de agentschapsvereisten voldoet, is zij van mening dat er ook sprake moet zijn van een sluitend M&O-beleid. Dat was in 2001 nog niet het geval.

Het financieel beheer van het Agentschap was in 2001 op orde met uitzondering van de onderdelen die ESF 1994–1999 betroffen, die voorheen door Arbeidsvoorziening werden uitgevoerd. ESF3 was hiervan met € 0,9 miljard de grootste.

In eerdere onderzoeken constateerde de Rekenkamer onvolkomenheden bij projecten en bij Arbeidsvoorziening, terwijl ook het toezicht door het Ministerie van SZW onvoldoende was. In 2001 is het financieel beheer weliswaar verbeterd, maar nog steeds niet goed. Onvolkomenheden betroffen de afwerking van de controles. Onzekerheid bestaat er over de juistheid van de projectgegevens en de kleine projecten omdat deze niet worden gecontroleerd. Dit eerste hangt samen met het projectenbestand dat het Agentschap van Arbeidsvoorziening heeft gekregen. Een betrouwbare reconstructie is niet gewaarborgd.

Over de periode 1994–1999 moest eind 2001 aan nog ruim 1000 projecten een eindbeschikking worden gegeven. Hieronder bevinden zich ook nog projecten van Arbeidsvoorziening waarvoor herstelwerkzaamheden lopen. De Algemene Rekenkamer dringt aan op het verkrijgen van een goed inzicht in de afgewikkelde controles en de doorvertaling daarvan in de eindbeschikkingen.

Op advies van het Ministerie van Financiën wordt de afwikkeling van alle ESF-regelingen uit de periode 1994–1999 buiten de agentschapvorming gehouden. De Algemene Rekenkamer kan zich hierin vinden, mits deze constructie geformaliseerd wordt.

ESF4 en de communautaire initiatieven Adapt en Employment uit de periode 1994–1999 werden tot 1 april 2001 uitgevoerd door het Bureau Uitvoering Europese Subsidie-instrumenten (Buesi) van het ministerie. Het financieel beheer hierover was in 2001 op orde. De achterstanden waar de Algemene Rekenkamer in vorige jaren over schreef zijn in de loop van 2001 en het eerste kwartaal van 2002 ingelopen. Nog steeds kon niet in alle gevallen op de verklaringen van de externe accountants worden gesteund; de reviews die de departementale accountantsdienst uitvoerde brachten dit aan het licht. Eind 2001 moesten nog 210 projecten worden eindbeschikt.

De verschillende ESF-subsidiedoelstellingen en communautaire initiatieven zijn voor Nederland voor de periode 2000–2006 teruggebracht tot ESF3 en het communautair initiatief EQUAL. Voor beide programma's zijn regelingen opgesteld op basis waarvan vanaf het midden 2001 subsidie kon worden aangevraagd. Voor ESF3 werden in 2001 18 aanvragen gehonoreerd, voor EQUAL 110.

Beide regelingen bevatten een controleprotocol voor de externe accountants. De regelingen voorzien niet in sancties.

Voor beide regelingen zijn brochures opgesteld. Er is een voorziening getroffen om bij de controle tot een eenduidige interpretatie van regels te komen. Er zijn toetsingskaders opgesteld om aanvragen, voortgangsrapportages en einddeclaraties van ESF3 te kunnen beoordelen. Voor EQUAL is er een toetsingskader voor eerste aanvraag.

Alhoewel er reeds veel materiaal beschikbaar is, constateerde de Algemene Rekenkamer dat er van een sluitend M&O-beleid echter nog geen sprake is. De verschillende onderdelen sluiten nog niet geheel op elkaar aan en overkoepelende plannen zijn nog onduidelijk of onvoldoende concreet. Het is daarom nog te vroeg een oordeel over het M&O-beleid te geven.

Het Agentschap werkt inmiddels voortvarend aan een auditfilosofie, als onderdeel van het M&O-beleid. De Algemene Rekenkamer beveelt aan de producten die de externe accountant moet leveren duidelijk in de Auditfilosofie en de daaraan gerelateerde plannen, programma's en toetsingskaders te verankeren.

De aanpak die voor het instellingstraject is gevolgd en de resultaten hiervan zouden volgens de Algemene Rekenkamer de ontwikkeling van het M&O-beleid als voorbeeld kunnen dienen.

In het rechtmatigheidsonderzoek 2002 zal zij op het M&O-beleid terugkomen.

De financiële verantwoording over 2001 van het Agentschap voldeed aan de eisen.

In haar vorige rapporten kwam de Algemene Rekenkamer meermaals tot de conclusie dat het toezicht van de minister op ESF te wensen overliet. Om de aansturing van ESF te verbeteren heeft de minister van SZW de uitvoering per 1 april 2001 naar het ministerie gehaald en ondergebracht in een agentschap.

De basis voor de aansturing van en het toezicht op het Agentschap ligt vast in het Organisatie-, mandaat en volmachtbesluit van het Ministerie van SZW.

De Algemene Rekenkamer constateerde dat een uitwerking van het toezichtbeleid nog in ontwikkeling was. De basis was voor de eerste zes maanden uitgewerkt in een eerste gedachtevorming over de relaties tussen kerndepartement en Agentschap. Dit zijn een zogenoemde «eigenaarsrelatie» en een «opdrachtgeversrelatie». Het document is niet meer aangepast.

Wel zijn er twee convenanten opgesteld. Deze waren tijdens het onderzoek van de Algemene Rekenkamer nog niet vastgesteld.

In 2001 is de melding van onregelmatigheden aan het Europees bureau voor fraudebestrijding (OLAF) op gang gekomen.

Over de jaren 1994–1996 heeft de Europese Commissie bij Nederland inmiddels een claim ingediend van € 157 miljoen.

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 geeft in zijn reactie van 8 mei 2002 aan dat het instellingstraject voor het Agentschap, een sluitend M&O-beleid en de afwikkeling van ESF-oud zijn volle aandacht hebben. Hij geeft gevolg aan de aanbevelingen om de uitkomsten van het proefdraaien in de accountantsverklaring van 2002 mee te nemen, de afspraken over ESF 1994–1999 te formaliseren en de voorgestelde en opgevolgde correcties van de afdeling Interne Controle vast te leggen.

Hij meldt dat inmiddels een samenhangend M&O-beleid is vastgelegd in de *Notitie Integraal M&O-beleid Agentschap SZW*.

De Algemene Rekenkamer is positief over de toezeggingen en de notitie over het M&O-beleid. Zij zal de activiteiten van het Agentschap, met name de uitvoering van het M&O-beleid en de rol van de AD met belangstelling volgen.

1 INLEIDING

In april 1999 voerde de Europese Commissie enkele controles uit bij projecten die in de periode 1994–1997 met gelden uit het Europees Sociaal Fonds (ESF) werden gesubsidieerd. De onregelmatigheden die de Europese Commissie aantrof gaven aanleiding tot een aanhoudende golf van publiciteit over onvolkomenheden, misstanden en problemen. In Nederland is de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verantwoordelijk voor een rechtmatige en doelmatige besteding van ESF-middelen.

Op verzoek van de minister van SZW deed de Algemene Rekenkamer vanaf 1999 enkele malen onderzoek naar ESF.

Vanaf 1 april 2001 ligt de uitvoering van het ESF bij het Agentschap SZW (Agentschap), een dienstonderdeel van het Ministerie van SZW. Sindsdien valt ESF onder de reikwijdte van het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek (Rfv) van de Algemene Rekenkamer. Daarom besteedt zij met dit rapport in het kader van het Rfv ook aandacht aan het financieel beheer en de financiële verantwoording van het Agentschap en de accountantscontrole hierop.

Voor april 2001 vielen alleen die ESF-regelingen binnen haar rechtmatigheidsonderzoek die werden uitgevoerd door het Bureau Uitvoering Europese Subsidie-instrumenten (Buesi) van het ministerie.

Ingevolge de achtste wijziging van de Comptabiliteitswet heeft de Algemene Rekenkamer vanaf mei 2002 de bevoegdheid om onderzoek te doen bij provincies, gemeenten, Nederlandse bedrijven, instellingen en particulieren die een subsidie ontvangen uit Europese bron, zoals het ESF. Vanaf dan kan zij tevens de minister aanspreken op de wijze waarop gemeenten, provincies en andere decentrale bestuursorganen Europees geld besteden. Zij krijgt deze laatste mogelijkheid met de Wet toezicht Europese subsidies (TES) die eveneens vanaf mei van dit jaar van kracht wordt.

Dit rapport geeft een samenvattend beeld van de wijze waarop de ESF-gelden zijn beheerd, ingezet en gecontroleerd. Bovendien wordt ingegaan op de wijze waarop achtereenvolgende ministers hun verantwoordelijkheid ten overstaan van de Europese Commissie hebben ingevuld.

De bevindingen in dit rapport zijn grotendeels gebaseerd op de onderzoeken die de Algemene Rekenkamer vanaf 1995 over ESF of Europese geldmiddelen heeft gepubliceerd, aangevuld met materiaal dat de Algemene Rekenkamer in het kader van het Rfv 2001 heeft verzameld. De Algemene Rekenkamer heeft voor dit rapport geen zelfstandig onderzoek gedaan bij het Agentschap. Zij steunt op de bevindingen van de departementale accountantsdienst van het Ministerie van SZW (AD). Op basis van het reguliere rechtmatigheidsonderzoek vormt zij zich jaarlijks een oordeel in hoeverre op de AD kan worden gesteund. Zij rapporteert hierover in het Rapport bij de financiële verantwoording van het Ministerie van SZW.

De Algemene Rekenkamer heeft gebruik gemaakt van de volgende onderzoeken:

- Rapporten bij de Financiële verantwoording over de begrotingsjaren 1996–2000 (over de jaren 1996 en 1997 verschenen als onderdeel van de rapporten over het rechtmatigheidsonderzoek¹ en vanaf 1998 als

¹ Rechtmatigheidsonderzoek 1996, Tweede Kamer 1996–1997, 25 470, nrs. 1–2; Rechtmatigheidsonderzoek 1997, Tweede Kamer 1997–1998, 26 100, nrs. 1–2.

- afzonderlijk rapport aan de minister met samenvatting in het samenvattende rapport over het rechtmatigheidsonderzoek¹);
- Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland (Tweede Kamer 1995–1996, 24 500, nrs. 1–2);
 - Bestrijding werkloosheid met Europese gelden (Tweede Kamer 1997–1998, 25 965, nrs. 1–2);
 - Europese gelden voor de grote steden (rapport aan de minister van Grote Steden- en Integratiebeleid van 4 december 1998, kenmerk 1294R);
 - EU-geldstromen 1995–1998 (Tweede Kamer 1998–1999, 26 425, nrs. 1–2);
 - Controle en toezicht op ESF-subsidies (Tweede Kamer 1999–2000, 26 995, nrs. 1–2), onderzoek uitgevoerd op verzoek van de minister van SZW;
 - Beheer, controle en toezicht ESF 2000–2006 (rapport aan de minister van SZW van 16 november 2000, kenmerk 968R), onderzoek uitgevoerd op verzoek van de minister van SZW;
 - EU-structuurfondsen: geld voor ontwikkeling en achterstand (Tweede Kamer 2000–2001, 27 546, nrs. 1–2);
 - ESF3-geld ministeries 1994–1999 (Tweede Kamer 2001–2002, 26 642, nr. 40), onderzoek uitgevoerd op verzoek van de minister van SZW.

Dit rapport zal hierna eerst ingaan op de Europese gelden in Nederland (hoofdstuk 2). Vervolgens zal het Agentschap SZW worden behandeld, de baten/lastendienst in wording waarbij de uitvoering van ESF het grootste deel van 2001 was gelegd (hoofdstuk 3). Het Agentschap is vanaf april 2001 overigens ook belast met de afhandeling van de programma's 1994–1999.

De uitvoering van ESF3 was eerder voor de programmaperiode 1994–1999 neergelegd bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Deze voerde ook de regionale ESF-programma's en enkele communautaire initiatieven uit. Hoofdstuk 4 van dit rapport zal daar nader op ingaan.

ESF4, Adapt en Employment werden voor de programmaperiode 1994–1999 uitgevoerd door Buesi, een dienst van het ministerie. Dit zal verder worden behandeld in hoofdstuk 5 van dit rapport.

Vanaf 2000 wordt er gewerkt aan de opzet van de nieuwe programmaperiode (2000–2006), thans neergelegd bij het Agentschap. Hoofdstuk 6 van dit rapport zal ingaan op de uitvoering van de nieuwe programma's. Op het toezicht dat het Ministerie van SZW op de uitvoering uitoefent, wordt in hoofdstuk 7 ingegaan. Hoofdstuk 8 gaat over de relatie van het ministerie met het Europese Commissie. Hoofdstuk 9 geeft de reactie van de minister van SZW weer en het nawoord hierop van de Algemene Rekenkamer. De bijlage bevat een overzicht van de ESF-projecten bij de ministeries.

¹ Rechtmatigheidsonderzoek 1998, Tweede Kamer 1998–1999, 26 627, nrs. 1–2;
Rechtmatigheidsonderzoek 1999, Tweede Kamer 1999–2000, 27 153, nrs. 1–2;
Rechtmatigheidsonderzoek 2000, Tweede Kamer 2000–2001, 27 725, nrs. 1–2.

2 EUROPEES GELD IN NEDERLAND

2.1 Inleiding

In het rapport *ESF3-geld ministeries 1994–1999* is uitgebreid in beeld gebracht welke Europese geldstromen Nederland binnenkwamen en uitgingen. De informatie in dit hoofdstuk is grotendeels daarop gebaseerd.

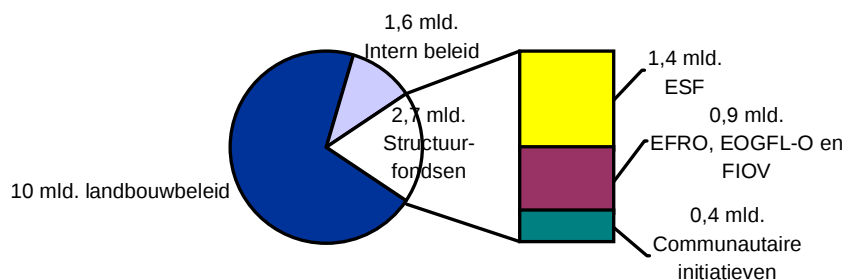
2.2 Belangrijkste Europese geldstromen

De gelden uit het ESF zijn onderdeel van een veel bredere stroom gelden die Nederland van de Europese Commissie ontvangt en aan de Europese Commissie betaalt.

Over de periode 1994–1999 droeg Nederland € 28,7 miljard af aan de Europese Commissie.

Het financiële belang van de totale geldstroom die Nederland in deze periode van de Europese Commissie ontving bedroeg circa € 14,3 miljard. De belangrijkste inkomende geldstromen waren gelden in het kader van het Europese landbouwbeleid, de structuurfondsen en het intern beleid. De verschillende geldstromen die Nederland in de periode 1994–1999 uit Europa ontving zijn weergegeven in onderstaande figuur.

Figuur 1: inkomsten uit Europa, periode 1994–1999 (x € 1)



Gemeenschappelijk landbouwbeleid

De geldstromen in het kader van het Europese landbouwbeleid betreffen vooral exportrestituties (voor 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 Europese Unie (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 (EZ) en van LNV verantwoordelijk.

Verder heeft Nederland circa € 0,4 miljard ontvangen in het kader van de communautaire initiatieven die eveneens uit de structuurfondsen worden betaald.

Intern beleid

De gelden die Nederland in het kader van het intern beleid ontvangt betreffen 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.

Afdrachten

Tegenover de ontvangsten staan ook afdrachten. In de periode 1994–1999 betaalde Nederland een bedrag van in totaal € 28,7 miljard aan de Europese Unie. Het betreft landbouwheffingen, douanerechten en BTW- en BNP-afdrachten¹.

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.

2.3 Structuurfondsen 1994–1999

De structuurfondsen zijn één van de drie grootste geldstromen die Nederland uit Brussel ontvangt.

De belangrijkste structuurfondsen in de periode 1994–1999 voor Nederland waren:

- ESF: Europees Sociaal Fonds (€ 1,4 miljard);
- 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 werden 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;

¹ BTW-afdrachten zijn afdrachten over een deel van de BTW-ontvangsten van de lidstaat, BNP-afdrachten zijn gebaseerd op het Bruto Nationaal Product van de lidstaat.

- doelstelling 5b: bevordering plattelandontwikkeling door de ontwikkeling en structurele aanpassing van het platteland te vergemakkelijken.

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

Tabel 1: Europese structuurfondsgelden (x € 1 miljoen) naar Nederland, periode 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 (28,9%)	1 380,5 (60,4%)	190,1 (8,3%)	55,1 (2,4%)	2 285,7	(100%)

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

Uit de structuurfondsen worden ook communautaire initiatieven gefinancierd. De bedragen voor deze initiatieven zijn niet in bovenstaand overzicht opgenomen. In de periode 1994–1999 ging het om ongeveer € 430 miljoen.

De voor Nederland belangrijkste communautaire initiatieven in die periode waren:

- 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 Europese Unie 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.

2.4 ESF

2.4.1 Programmaperiode 1994–1999

Het ESF is het grootste structuurfonds. Voor de uitvoering van het ESF en de daaruit gefinancierde communautaire initiatieven is de minister van SZW eindverantwoordelijk.

Binnen het ESF werden regionale programma's onderscheiden (binnen de doelstellingen 1, 2 en 5b) en landelijke programma's (ESF3 en ESF4). De regionale programma's werden ook uit de andere structuurfondsen gefinancierd¹.

De regionale programma's uit het ESF zijn centraal ook door Arbeidsvoorziening uitgevoerd.

Uit het ESF gefinancierde communautaire initiatieven zijn Employment, Adapt, Urban (grote stedenbeleid), Leader II (lokale plattelandontwikkeling), Resider II (economische omschakeling van ijzer- en

¹ Een overzicht is opgenomen in het rapport EU-structuurfondsen: geld voor ontwikkeling en achterstand.

staalzones), MKB-initiatieven (veranderingen in de industrie) en Konver II (voormalige militaire activiteiten en nieuwe economische activiteiten). Ook deze communautaire initiatieven konden uit meerdere structuurfondsen worden gefinancierd. Zo kwamen de gelden voor Urban, zo bleek de Algemene Rekenkamer bij *Europese gelden voor de grote steden*, uit het ESF en uit het EFRO.

Voor elke doelstelling en voor de afzonderlijke initiatieven heeft Nederland bij de Europese Commissie een actieplan – het zogenoemde Enig Programmeringsdocument (EPD) – ingediend met daarin onder meer een beschrijving van de bestaande situatie, de gekozen strategie en de beschikbaar gestelde financiële middelen.

Op basis van de goedkeuring en vaststelling van de EPD's door de Europese Commissie werden subsidiebedragen toegekend en betaald.

De ESF-gelden werden tot 1 april 2001 rechtstreeks aan Arbeidsvoorziening en het Ministerie van SZW (Buesi) overgemaakt. Sindsdien komen de gelden op het Ministerie van SZW binnen.

Het ministerie boekt de gelden buiten begrotingsverband.

In 2001 heeft het Ministerie van SZW geen andere Europese gelden ontvangen.

2.4.2 Programmaperiode 2000–2006

Met ingang van 2000 is voor de structuurfondsen een nieuwe programmaperiode van start gegaan.

Dit resulteerde voor Nederland in de volgende wijzigingen:

- de voormalige programma's ESF3 en ESF4 zijn samengebracht in een nieuw programma ESF3;
- voor de financiering van projecten uit het voormalige ESF1-programma is door de Europese Commissie een regeling vastgesteld;
- de programma's voor ESF2 en ESF5b zijn afgeschaft;
- de communautaire initiatieven Adapt en Employment zijn vervangen door EQUAL;
- de andere communautaire initiatieven zijn afgeschaft.

Voor het ESF zijn dus alleen doelstelling 1, 3, bestrijding van langdurige werkloosheid, en EQUAL nog van belang.

De overgangssteun voor Flevoland wordt in de periode 2000–2006 gevoed uit vier fondsen, waaronder het ESF, doelstelling 1. Het ministerie van EZ is verantwoordelijk voor de coördinatie van fondsoverstijgende werkzaamheden en eerste aanspreekpunt vanuit de EU. De Provincie Flevoland is aangewezen als uitvoerder. Gedeputeerde Staten van Flevoland kunnen de uitvoering per contract delegeren aan het Agentschap SZW.

Voor ESF1 is de minister van SZW verantwoordelijk.

Ook voor ESF3 en Equal is de minister van SZW verantwoordelijk. De uitvoering hiervan is opgedragen aan het Agentschap.

Voor de programmaperiode 2000–2006 heeft de Europese Commissie aan Nederland voor ESF3 een bedrag van € 1 750,5 miljoen (inclusief jaarlijkse indexering) beschikbaar gesteld en voor EQUAL een bedrag van € 208,4 miljoen. Voor doelstelling 1 (Flevoland) is uit het ESF € 33,3 miljoen beschikbaar gesteld.

3 AGENTSCHAP SZW

3.1 Inleiding

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 2001 heeft de Algemene Rekenkamer, mede op basis van de AD-bevindingen onderzoek gedaan naar de bedrijfsvoering en het financieel beheer en naar het proces en de voortgang van het voldoen aan de instellingsvereisten voor agentschappen. Daarbij is in de paragraaf over de projectbestanden ook gebruik gemaakt van resultaten van eerder onderzoek door de Algemene Rekenkamer.

Sinds 1 april 2001 worden alle ESF-regelingen uit de periodes 1994–1999 en 2000–2006 uitgevoerd door het Ministerie van SZW. Het ministerie heeft de uitvoering ondergebracht bij het Agentschap SZW. Het Agentschap is een zogenoemd «tijdelijk agentschap» en moet met ingang van 2003 aan de eisen voldoen die het Ministerie van Financiën aan een baten/lastendienst stelt.

3.2 Taken

Vanaf april 2001 is het Agentschap SZW belast met:

- het afhandelen van de *oude* programmaperiode ESF1, 2, 3 en 5b (1994–1999);
- het afhandelen van de *oude* programmaperiode voor de communautaire initiatieven;
- het afhandelen van de *oude* taken van Buesi (betreft de regelingen ESF4, Adapt en Employment);
- het opzetten en uitvoeren van de *nieuwe* programmaperiode ESF3 (2000–2006);
- het opzetten en uitvoeren van EQUAL, het *nieuwe* communautaire initiatief voor de periode 2000–2006.

De Regeling tijdelijk Agentschap SZW regelt de taken en verplichtingen van het Agentschap tegenover SZW. De regeling voorziet er ook in dat het Agentschap andere subsidies op het SUWI-terrein kan uitvoeren en binnen dat kader «in opdracht van derden diensten kan verrichten». Van andere taken dan ESF was in 2001 nog geen sprake.

Met ingang van 2002 zal het Agentschap wel andere subsidieregelingen gaan uitvoeren. Het gaat om de Tijdelijke stimuleringsregeling SUWI bedrijfsverzamelgebouwen (BVG), de Tijdelijke stimuleringsregeling regionale platforms arbeidsmarktbeleid (RPF), de Stimuleringsprojecten allochtone groepen (SPAG), de Ministeriële uitvoeringstaken (MUT) en de Tijdelijke stimuleringsregeling bevordering activering en uitstroom ABW, IOAW of IOAZ door middel van klantmanagement (Casemanagement).

Het Agentschap heeft als taak het uitvoeren van overheidsbeleid op het terrein van Werk en Inkomen, met inbegrip van de voorbereiding op de beroepspraktijk door middel van beroepsopleidingen en algemene bedrijfsopleidingen.

3.3 Organisatie

Het Agentschap, onder leiding van een directeur, bestond in 2001 uit een Landelijk Bureau en drie zogenoemde Business Units (BU), namelijk de BU ESF 1994–1999, de BU Buesi en de BU ESF 2000–2006.

Elke unit beschikte over een stafbureau. De BU ESF 1994–1999 bestond verder uit zes regionale Service Units, die eerder onder verantwoordelijkheid van Arbeidsvoorziening zijn ontstaan. Het Landelijk Bureau bestond onder meer uit de afdeling Interne Controle. Deze organisatiestructuur is een tijdelijke.

In 2001 is binnen het Agentschap het transformatieproces naar een nieuwe organisatie in gang gezet. Via een stapsgewijze aanpak, startend vanuit een omgevingsverkenning en een identificatie van sterke en zwakke punten, is de basis gelegd voor een organisatie waarvan de contouren in het Jaarplan 2002 werden gepresenteerd.

Het Agentschap ziet als missie: «Het Agentschap SZW voert regelingen uit op het terrein van Werk en Inkomen, doet dat op objectieve, effectieve en efficiënte wijze en is oog en oor voor de beleidsorganisatie.»

Per 1 april 2002 is er een nieuwe structuur. De primaire activiteiten worden ondergebracht bij vijf teams. Het betreft de teams Nieuwe regelingen, EQUAL, ESF Den Haag, ESF Zwolle en ESF Eindhoven.

Eind 2001 waren 157 fte's vast en 66 fte's tijdelijk werkzaam bij het Agentschap. Aan externe inhuur werd € 12,1 miljoen uitgegeven. Het grootste deel betrof (accountants)controles (€ 8,5 miljoen). De rest betrof de opzet van het Agentschap (€ 3,3 miljoen) en advieskosten (€ 0,3 miljoen).

3.4 Instelling Agentschap

Het Agentschap SZW is ingesteld per 1 april 2001 bij gezamenlijk besluit van de ministers van SZW en Financiën¹. Over de agentschapsvorming heeft het Ministerie van SZW afspraken gemaakt met het Ministerie van Financiën.

Het uitgangspunt zijn de instellingsvoorwaarden die het Ministerie van Financiën heeft opgesteld. De instellingsvoorwaarden stoelen echter op de situatie waarbij een departementaal organisatieonderdeel door de omvorming tot een baten/lastendienst wat meer «buiten» het ministerie wordt geplaatst. Bij het Agentschap SZW wordt er daarnaast ook een groter extern verzelfstandigd onderdeel meer naar «binnen» gebracht². Het Agentschap is immers ontstaan uit het samenvoegen van ESF-Nederland (een dienstonderdeel van Arbeidsvoorziening) en Buesi (een bureau van het Ministerie van SZW).

In de praktijk wordt een heel nieuwe organisatie ontwikkeld en ingericht.

De minister van Financiën heeft de Tweede Kamer na overleg in de Ministerraad voorgesteld om een tijdelijke agentschapsstatus te introduceren, uitsluitend voor diensten die naar het moederdepartement terugkeren³.

Via een nulmeting (uitgevoerd in de zomer van 2001) en tussenmetingen (vanaf oktober 2001) volgt het Ministerie van Financiën – met name het zogenoemde Begeleidingsteam Verzelfstandiging (BiFi-team) – de ontwikkeling van het Agentschap tot een volwaardige baten/lastendienst. Reeds op basis van de nulmeting kwam het Ministerie van Financiën tot de conclusie dat het Agentschap «voldoende potentieel heeft om agentschap te kunnen worden»⁴.

Het Jaarplan 2002 van het Agentschap geeft een uitgebreid beeld van de stand van zaken rond het instellingstraject. Zo geeft het aan welke kwaliteits- en prestatie-indicatoren voor 2002 zijn benoemd. Het noemt de

¹ Instellingsbesluit tijdelijk Agentschap SZW, Str. 6 april 2001, nr. 69.

² Voor situaties als deze heeft het Ministerie van Financiën inmiddels een Draaiboek aanvangsdoorlichting agentschap ontwikkeld. Centraal hierin staat het resultaatgericht sturen van de baten-lastendienst. Dit uitgangspunt heeft tot nu toe ook in de beoordeeling van het Agentschap SZW centraal gestaan.

³ Toelichting bij Wijziging Organisatie-, mandaat- en volmachtbesluit SZW 1999, Strt. 6 april 2001, nr. 69.

⁴ Brief van 27 augustus 2001 van DG Openbaar Bestuur aan Ministerie van SZW.

volledige afstemming van de interne en externe planning- en control-cyclus als één van de belangrijkste doelstellingen. De openingsbalans voor de uiteindelijke baten/lastendienst zal worden opgesteld op basis van de financiële verslaglegging over het jaar 2002.

In maart 2002 heeft het Ministerie van Financiën laten weten geen belemmeringen te zien om de voorhangprocedure bij de Tweede Kamer te starten.

Ook na deze meting was het Ministerie van Financiën positief. Wel gaf het aan dat de opzet – hoe goed die ook is uitgewerkt – geen garantie geeft voor een succesvolle implementatie in de praktijk. Met de eisen om proef te draaien met een resultaatgericht sturingsmodel en met een baten/lastenadministratie heeft het Agentschap met ingang van 2002 een begin gemaakt.

In 2003 moet het Agentschap voldoen aan de eisen die de minister van Financiën aan een baten/lastendienst stelt.

De programmaperiode 1994–1999 is niet in de ontwikkeling van de baten/lastendienst betrokken. De producten die op grond van de eisen van het Ministerie van Financiën zijn ontwikkeld hebben dan ook geen betrekking op de ESF-subsidies over de periode 1994–1999. Dit is gebeurd op advies van het Ministerie van Financiën. Deze stelde voor de agentschapsvorming niet met de problemen van de ESF-periode 1994–1999 te belasten en ESF-oud daarvoor onder te brengen in een zogenoemde sterfhuiskonstructie¹. De Algemene Rekenkamer constateerde dat dit nog niet is geregeld.

Uiterlijk in maart 2003 moeten de eindafrekeningen door het Ministerie van SZW aan de Europese Commissie worden aangeboden. De vorderingen en schulden voor ESF-oud berusten sinds 1 april 2001 formeel bij het ministerie. Per die datum is het tijdelijk agentschap «ingehuurd» voor de afwikkeling van ESF periode 1994–1999. In die zin hebben de Business Units 1994–1999 een afwijkende positie binnen het Agentschap.

3.5 Openingsbalans

Op 31 maart 2001 hebben de minister van SZW en het bestuur van Arbeidsvoorziening een overeenkomst over de overdracht van ESF naar het ministerie gesloten².

Bijlage 2 bij deze overeenkomst regelt de overdracht van vorderingen en verplichtingen. Het ministerie heeft alle schulden overgenomen die met de uitvoering van ESF verband hielden. Dit gold zowel de beheers- als de beleidsgelden.

Verder werd de minister bij de overdracht mandaat en volmacht verleend. Daarnaast regelde de overeenkomst de overdracht van personeel en de daarmee verband houdende rechten.

De hoogte van de posten moest nog worden vastgesteld aan de hand van de slotbalans van 31 maart 2001.

Het financieel jaarverslag 2000 van Arbeidsvoorziening is op 15 maart 2002 vastgesteld. Er is nog geen «slotbalans» per 31 maart 2001 gegeven. Dit laatste was wel voorzien in de overeenkomst tussen Arbeidsvoorziening en het ministerie³.

Schulden en vorderingen die met het beheer samenhangen zijn overgegaan op het Agentschap. Hiervoor is inmiddels een openingsbalans opgesteld. Van het ministerie is vernomen, dat met het opstellen van de beginbalans pragmatisch is omgegaan, omdat de genoemde

¹ Brief van 27 augustus 2001 van DG Openbaar Bestuur aan Ministerie van SZW.

² Overeenkomst tussen Staat en Arbeidsvoorzieningsorganisatie inzake overdracht ESF, Stcr. 6 april 2001, nr. 69.

³ Art. 4, lid 1. «Arbeidsvoorziening zal zo spoedig mogelijk na de Overdrachtdatum, doch uiterlijk per 1 juli 2001, tot opstelling van een door een deskundige als bedoeld in artikel 2:393 BW gecertificeerde balans en staat van baten en lasten per 31 maart 2001 overgaan, inclusief vorderingen op en verplichtingen aan derden.»

slotbalans per 31 maart 2001 ontbrak. Dit leidde tot twee balansposten, namelijk een voorziening voor verlofstuwmeren (€ 399 000) en een post nog te betalen vakantiegelden Buesi (€ 51 000).

De openingsbalans per 1 april 2001 van het Agentschap is begrepen in de goedkeurende verklaring van de AD bij de jaarverantwoording van het Agentschap.

Het ministerie boekt en verantwoordt de subsidiegelden buiten begrotingsverband.

3.6 Projectenbestanden

Voor de uitvoering van ESF zijn gegevens over de projecten nodig. Deze gegevens zijn op 1 april 2001 eveneens van Arbeidsvoorziening overgegaan naar het Agentschap. Het verplichtingsaldo van de beleidsgelden 1994–1999 had op dat moment volgens Arbeidsvoorziening een omvang van € 221 miljoen.

De AD geeft in haar rapport naar aanleiding van de controle van de financiële verantwoording 2001 van het Agentschap aan dat de juistheid van deze gegevens niet kan worden vastgesteld. De accountant van Arbeidsvoorziening heeft, zo schrijft de AD op 15 maart 2002, namelijk nog geen verklaring bij de jaarrekening 2000 of een verantwoording per 31 maart 2001 gegeven. Als gevolg hiervan bestaat volgens de AD onzekerheid over de juistheid van de standen van de beleidsgelden over 1994–1999.

In eerdere onderzoeken¹ constateerde de Algemene Rekenkamer reeds problemen met de projectbestanden.

Dit kwam ten eerste door het geautomatiseerde systeem dat Arbeidsvoorziening gebruikte. Het systeem leverde onvoldoende bestuurlijke informatie. Vanaf december 1999 heeft dit systeem bovendien een jaar niet gefunctioneerd vanwege millenniumproblemen. Ook werd de invoer van het systeem onvoldoende gecontroleerd.

Het systeem is eigendom van de Europese Commissie en vooral bedoeld als basis voor de eindafrekening met de Europese Commissie. Alleen Nederland gebruikt dit systeem.

Ook het Agentschap baseert zich voor de uitvoering van de programma-periode 1994–1999 nog steeds op dit systeem.

De Algemene Rekenkamer concludeerde in haar rapport *ESF3-geld ministeries 1994–1999* dat projectoverzichten van de ministeries van OCW en Justitie aanzienlijk afwijken van de projectadministratie. Dit onderzoek was gericht op de geoormerkte projecten.

In het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek 2001 keek de Algemene Rekenkamer ook naar de projecten van ministeries die niet uit het geoormerkte budget werden gefinancierd. Opnieuw bleek dat er verschillen zijn in projectoverzichten van de ministeries en van het Agentschap.

Hoewel het Agentschap volgens de AD maandelijks naar aanleiding van de eindafrekeningen verschillen tussen de projectadministratie en de boekhouding nagaat, biedt het systeem op dit moment nog «onvoldoende waarborgen voor het leveren van betrouwbare informatie,» zo schrijft de AD in haar rapport.

¹ Bestrijding werkloosheid met Europese gelden, Controle en toezicht op ESF-subsidies, Beheer, controle en toezicht ESF 2000–2006.

3.7 Financieel beheer

De opzet van het financieel beheer van het Agentschap was in 2001 nog in ontwikkeling. Een en ander hangt ook samen met de ontwikkeling van de instellingsvereisten die voor de agentschapstatus nodig zijn. Een deel van deze vereisten betreffen het financieel beheer bij uitstek, zoals een planning- en controlcyclus, een risicoanalyse en een beschrijving van de bedrijfsprocessen.

De administratieve organisatie van het Agentschap is grotendeels beschreven. Hierbij is geen gebruik gemaakt van de baseline financieel beheer, die door het Ministerie van Financiën als handleiding medio 2001 is aangeboden.

In het Jaarplan wijst het Agentschap op de noodzaak de beschrijvingen te onderhouden.

De kosten van het beheer van het Agentschap moeten gedekt worden door de bijdrage van SZW. Deze bijdrage wordt gevormd door tarieven per product.

Inmiddels zijn met het ministerie tarieven afgesproken voor de uitvoering van subsidieregelingen. De regelingen ESF3 en EQUAL zullen worden uitgevoerd voor respectievelijk € 6,0 miljoen en € 2,6 miljoen. De begroting van het Agentschap SZW (inclusief afwikkeling en transformatiekosten) voor het jaar 2002 komt daarmee uit op € 20,2 miljoen. Over de kosten van de uitvoering van andere regelingen wordt nog onderhandeld.

Het Agentschap moet op het terrein van het financieel beheer jaarlijks vier hoofdproducten leveren: een tarievennotitie, een jaarwerkplan, viermaandelijks voortgangsrapportages en een jaarverslag met jaarrekening. Er wordt daarbij aangesloten bij de departementale begrotings- en verantwoordingscyclus en de daarbij behorende richtlijnen. Voor de verwerking in de departementale begroting dient het Agentschap uiterlijk 1 maart na afloop van elk begrotingsjaar een verantwoording in bij het ministerie. Deze verantwoording is voorzien van een accountantsverklaring van de AD.

Voor de programmaperiode 2000–2006 is een nieuwe geautomatiseerde projectenadministratie (Stratech) in ontwikkeling. In 2001 heeft de AD onderzoek naar de betrouwbaarheid en controleerbaarheid van Stratech verricht, waarbij enkele onvolkomenheden werden geconstateerd. De AD legde haar bevindingen vast in een tussenrapportage en maakte afspraken over verbeteracties. Een aantal acties is reeds uitgevoerd. De AD zal het systeem na voltooiing in mei 2002 opnieuw beoordelen.

De AD legde haar bevindingen vast in een rapport¹. De AD schrijft hierin van oordeel te zijn dat het financieel beheer van het Agentschap SZW op orde is, met uitzondering van onderdelen van de ESF-programmagelden 1994–1999. Hierop wordt verder ingegaan in het volgende hoofdstuk.

3.8 Financiële verantwoording

Het Agentschap SZW is een in 2001 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 2001 bedroeg het totaal van de baten € 18 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg € 18 miljoen. Het resultaat over 2001 was derhalve nihil. De kapitaalsuitgaven in 2001 bedroegen € 366 000. Kapitaalsontvangsten waren er niet.

¹ Accountantsrapport naar aanleiding van de controle van de financiële verantwoording van het Agentschap SZW, AD/2002/20 861.

De totalen van de balans per 31 december 2001 bedroegen € 5,6 miljoen.

De Algemene Rekenkamer trof geen belangrijke fouten of onzekerheden aan in de verantwoorde baten en lasten.

De toelichting bij de financiële verantwoording van het Agentschap voldoet aan de eisen.

De rekening van baten en lasten, de balans en de bijbehorende toelichting voldoen aan de eisen.

3.9 Conclusie Agentschap SZW

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het Agentschap veel werk heeft verricht om te kunnen voldoen aan de instellingsvereisten voor het bereiken van de agentschapstatus. De AD is van oordeel dat het financieel beheer op orde is en dat de financiële verantwoording voldoet aan de eisen. Ook het Ministerie van Financiën, dat de ontwikkeling van het Agentschap tot een volwaardige baten/lastendienst volgt, is positief over de opzet. Zij tekent hierbij aan dat tijdens het proefdraaien duidelijk zal worden of alle papieren constructies ook werken. De Algemene Rekenkamer dringt er wel op aan dat in de accountantsverklaring over 2002 ook de uitkomsten van dit proefdraaien betrokken zijn.

De Algemene Rekenkamer sluit zich aan bij de conclusies van de AD en het Ministerie van Financiën, maar constateert tegelijkertijd dat het niet alleen gaat om het financieel beheer met betrekking tot het Agentschap sec (een resultaatgericht sturingsmodel), maar dat daarbij hoort het M&O-beleid van het Agentschap ten aanzien van het beheer en de controle op de uitvoering van de ESF-subsidieregelingen. Daarop wordt verder ingegaan in het hoofdstuk over ESF 2000–2006.

De Algemene Rekenkamer heeft er geen bezwaar tegen dat voor «ESF-oud» gekozen is voor een zogenaamde sterfhuisconstructie, zodat de agentschapsvorming niet wordt belast met de problemen van de ESF-periode 1994–1999. Deze constructie moet nog wel geformaliseerd worden.

4 ESF3 EN REGIONALE PROGRAMMA'S 1994–1999

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de uitvoering van die ESF-regelingen die voor de periode 1994–1999 waren ondergebracht bij Arbeidsvoorziening. De regelingen die hierbij werden ondergebracht waren ESF3, de regionale programma's ESF1, ESF2, ESF5b en de communautaire initiatieven Leader II, Urban, Resider II, MKB-initiatieven en Konver II. Gelet op het grote financiële belang van doelstelling 3 zal deze regeling in dit hoofdstuk centraal staan.

Dit hoofdstuk gaat ook in op het mogelijk misbruik van ESF-gelden, zoals daar in verschillende rapporten van de Algemene Rekenkamer over is gerapporteerd. Ook het rapport van dhr. Koning komt daarbij aan de orde¹.

4.2 Uitvoering tot 1 april 2001

De feitelijke uitvoering van het ESF was aanvankelijk gemandateerd aan Arbeidsvoorziening. Deze organisatie is sinds 1991 een zelfstandig bestuursorgaan. Het Centraal Bestuur van Arbeidsvoorziening (CBA) was eindverantwoordelijk voor de organisatie en voor de verantwoording van de besteding van ESF-middelen. Het CBA stelde voor ESF3 op 10 november 1994 de subsidievereisten vast en legde deze neer in de Regeling Europees Sociaal Fonds². Dit deed het CBA ook voor de andere programma's in de periode 1994–1999.

Het CBA werd ondersteund door de Algemene Directie. Arbeidsvoorziening was verder regionaal georganiseerd. De 18 Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (RBA's) 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.

De Algemene Directie van Arbeidsvoorziening verdeelde de ESF-middelen over de regio's, beheerde de administratieve systemen en stelde rapporten op voor de minister van SZW en de Europese Commissie. Op regionaal niveau vond onder meer de beoordeling van subsidieaanvragen, het verstrekken van voorschotten en het opstellen van eindafrekeningen plaats. De feitelijke uitvoering van deze activiteiten was in handen van de zogenoemde regionale ESF-coördinator.

Tijdens haar onderzoek *Bestrijding werkloosheid met Europese geldstromen* signaleerde de Algemene Rekenkamer dat de Regionale Directies met name integriteitsrisico's zagen rond deze coördinator, onder meer in situaties waarbij Arbeidsvoorziening zowel als aanvrager als beslisser was betrokken. In een aantal regio's hoefden de projecten van Arbeidsvoorziening niet aan dezelfde eisen te voldoen als projecten van derden.

¹ Mr. H.E. Koning: Rapport onderzoek subsidies Europees Sociaal Fonds, programma-periode 1994–1999, 27 augustus 2001.

² Stcrt. 1994, 239. Tot en met 1997 zijn zeven maal wijzigingen van de regeling vastgesteld en gepubliceerd in de Staatscourant.

De Algemene Rekenkamer concludeerde in haar rapport *Controle en toezicht op ESF-subsidies* dat de aansturing vanuit landelijk niveau te wensen over liet. De communicatie tussen en binnen de verschillende niveaus van Arbeidsvoorziening was gebrekkig. Deze conclusie was mede gebaseerd op twee onderzoeken van externe adviesbureaus uit 1998, die

waren uitgevoerd op initiatief van SZW respectievelijk Arbeidsvoorziening. Volgens de Algemene Rekenkamer hadden deze organisatorische onvolkomenheden bijgedragen aan de problemen die bij de ESF-uitvoering werden geconstateerd. Zij beval aan ESF een prominenter en duidelijker plek in de organisatie te geven.

In 2000 werden de ESF-activiteiten in een aparte eenheid rechtstreeks onder de Algemene Directie ondergebracht, ESF-Nederland. De ESF-medewerkers uit de regio's waren overgeplaatst naar zes regionale service-eenheden, die direct vielen onder de directeur van ESF-Nederland. Deze gaf de beschikkingen af. Voor de inrichting van ESF-Nederland was gebruik gemaakt van de bovengenoemde twee adviesrapporten.

In het rapport *Beheer, controle en toezicht ESF 2000–2006* van november 2000 stelde de Algemene Rekenkamer vast dat ESF met ESF-Nederland een meer prominente plaats binnen Arbeidsvoorziening had gekregen en dat de aansturing vanuit landelijk niveau en de communicatie binnen Arbeidsvoorziening hierdoor in opzet waren verbeterd. De organisatie was echter nog in ontwikkeling. Zo waren de primaire activiteiten nog niet beschreven en moest ook de communicatie tussen het landelijk bureau, service-eenheden en de aanvragers nog nader worden vormgegeven. De minister van SZW heeft mede in reactie op dat onderzoek de ESF-taken van Arbeidsvoorziening per 1 april 2001 ondergebracht in een agentschap van het Ministerie van SZW.

4.3 Rapport Koning

Op 27 augustus 2001 heeft mr. H.E. Koning het *Rapport onderzoek subsidies Europees Sociaal Fonds, programmaperiode 1994–1999*, uitgebracht. Hij deed op verzoek van de minister van SZW onderzoek met in hoofdlijn als doelstellingen:

- inzicht te verschaffen in het verloop van de uitvoering en afwikkeling van ESF-subsidies over de programmaperiode 1994–1999;
- aandacht te besteden aan de vraag in hoeverre de voor een ordelijke afwikkeling benodigde informatie beschikbaar is;
- inzicht te verschaffen in de feiten die tot het dossier hebben geleid.

De belangrijkste conclusie uit het onderzoek was dat ESF 1994–1999 in Nederland op alle niveaus, van SZW tot en met uitvoerders, slordig is uitgevoerd. Het rapport wijt die slordige uitvoering aan de van meet af aan niet in alle situaties voorzienende en soms onduidelijke regelgeving, de op afstand geplaatste en decentrale uitvoeringsorganisatie en aan de langdurige onderschatting van de problematiek door Arbeidsvoorziening en SZW, ieder afzonderlijk vanuit onderscheiden verantwoordelijkheden, maar ook in onderling verband. Van een enigermate omvangrijk misbruik van ESF-gelden is evenwel niets gebleken. In het rapport worden ook uitspraken gedaan over de terug te betalen onderrealisatie en correctie op de declaratieperiode 1994–1996. Voor 1997 en verdere jaren werd geen financiële schade verwacht.

Het kabinet heeft op het rapport gereageerd op 28 augustus 2001¹. In de reactie gaat het kabinet ook in op de verbeteringen die zijn doorgevoerd in de uitvoeringsstructuur voor 2000–2006 en de oprichting van het Agentschap.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 642, nr. 22.

4.4 Financieel belang projecten

4.4.1 Verdeling van ESF3-budget over aanvragers

In de periode 1994–1999 heeft Nederland € 923 miljoen voor doelstelling 3 van de Europese Commissie ontvangen. Deze subsidie is bedoeld voor de bestrijding van langdurige werkloosheid. Deze gelden werden vanuit Brussel overgemaakt naar Arbeidsvoorziening, die de subsidiebedragen vervolgens overmaakte aan een begunstigde¹. Dit kan de aanvrager² van de subsidie zijn, de feitelijke uitvoerder van het project of een derde. In Nederland konden alleen publieke organisaties een aanvraag voor ESF3-subsidie indienen. Tot de aanvragers behoren gemeenten, publieke instellingen, Arbeidsvoorziening (eigen projecten) en ministeries. De aanvrager is verantwoordelijk voor de naleving van de subsidievoorwaarden. Dit laat onverlet dat Arbeidsvoorziening verantwoordelijk was voor de uitvoering van ESF3. De eindverantwoordelijkheid voor een rechtmatige en doelmatige besteding lag en ligt bij de minister van SZW.

In de periode 1994–1999 is voor € 1 059,5 miljoen aan ESF3-subsidies toegekend. Hoe dit bedrag over verschillende aanvragers is verdeeld is weergegeven in tabel 2.

Tabel 2: spreiding toegewezen ESF3-budget, periode 1994–1999

Aanvrager	Aantal projecten	Subsidie (x € 1 miljoen)
Arbeidsvoorziening	1 469	374,3
Ministeries	514	152,2
Sectorfondsen VWS*	117	31,6
Aan ministeries gelieerde organisaties**	243	36,0
Derden	3 643	465,4
Totaal	5 986	1 059,5

* Het betreft hier projecten, waarvoor het ESF3-budget is toegewezen aan het Ministerie van VWS. De feitelijke aanvraag is door de sectorfondsen gedaan, aan wie ook de subsidie is toegekend. Hoewel het Ministerie van VWS aanspreekpunt voor deze projecten was, is het van mening dat deze projecten niet tot zijn verantwoordelijkheid behoren, omdat het bij de uitvoering op afstand stond.

** Bij deze projecten heeft een ministerie mogelijk een rol. Wat die rol precies inhoudt, hangt per geval af van de relatie die het betreffende ministerie heeft met die organisatie. Het gaat hier voornamelijk om organisaties als universiteiten, (hoge)scholen, sociale werkvoorzieningsbedrijven en regiopolitie.

Bron: Algemene Rekenkamer op basis van projectbestanden Agentschap SZW.

4.4.2 Geoormerkte budgetten

Ministeries konden op twee manieren in aanmerking komen voor ESF3-geld. Zij konden meedoen in de gewone selectieprocedure bij Arbeidsvoorziening, net als andere publieke organisaties. Daarnaast kwamen ministeries vanaf 1996 ook in aanmerking voor geoormerkte ESF3-budgetten. Het oormerken houdt in dat jaarlijks voor een aantal partijen, waaronder 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. 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 geoormerkte budgetten niet afzonderlijk zichtbaar kan maken. Nagelaten is een administratieve voorziening te treffen waarmee het behalen van dit doel gevolgd en bewaakt kon worden.

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

² 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 ESF3-regeling).

Ook voor de projecten die ten laste van geormerkte budgetten kwamen, moest een aanvraag bij Arbeidsvoorziening worden ingediend. Partijen waarvoor geormerkte budgetten werden gereserveerd, hebben dezelfde verantwoordelijkheden als andere begunstigen van ESF3-geld.

In de periode 1996–1999 zijn Arbeidsvoorziening en vier ministeries betrokken bij projecten ten laste van geormerkte ESF3-budgetten. De gereserveerde bedragen zijn opgenomen in tabel 3¹.

Tabel 3: geormerkte budgetten (x € 1 miljoen), periode 1994–1999

Aanvrager	Beschikbaar budget
Arbeidsvoorziening	245,1
Ministerie van OCW	88,1
Ministerie van VWS: sectorfondsen	32,4
Ministerie van Justitie	14,5
Ministerie van LNV	0,9
Totaal	381,0

Bron: Staatscourant en stukken Comité van Toezicht

4.4.3 Communautaire initiatieven en overige projecten

In de periode 1994–1999 heeft Nederland € 301,5 miljoen voor de andere ESF-doelstellingen van de Europese Commissie ontvangen. Met uitzondering van de ESF4-gelden werden ook deze gelden vanuit Brussel overgemaakt naar Arbeidsvoorziening².

De verdeling van toegekende subsidiegelden over de verschillende aanvragers is weergegeven in tabel 4.

Tabel 4: spreiding toegezegde ESF-subsidies ESF1, 2, 5b en communautaire initiatieven over aanvragers (x € 1 miljoen), periode 1994–1999

Subsidie	Arbeidsvoorz.	Ministeries	Derden	Totaal
ESF1	30,0	0,3	15,8	46,1
ESF2	129,9	2,8	152,2	284,9
ESF5b	5,8	0,5	14,4	20,7
ci Urban	–	0,5	1,1	1,6
ci Leader II	–	–	0,2	0,2
ci MKB-initiatieven	0,2	–	0,5	0,7
ci Konver II	–	2,3	0,2	2,5
ci Resider II	1,6	–	3,8	5,4
Totaal	167,5	6,4	188,2	362,1

Bron: Recapitulatie Algemene Rekenkamer op basis van projectbestanden Agentschap SZW.

4.5 Financieel beheer projecten

In 1998³ en in 2000⁴ rapporteerde de Algemene Rekenkamer over het financieel beheer van ESF3-projecten. In het kader van deze onderzoeken legde zij ook bezoeken bij projecten af.

De bezochte projecten varieerden aanzienlijk qua financieel belang en te bereiken deelnemers⁵.

Kenmerkend was de complexiteit van de projecten. Projecten bestonden in werkelijkheid soms uit een aantal afzonderlijke deelprojecten. Verder kwam het voor dat projecten geen zelfstandig geheel vormden, maar

¹ Daarnaast werd soms aan enkele kleinere aanvragers een budget toegewezen. Deze zijn niet in het overzicht opgenomen.

² De gelden voor ESF4, Adapt en Employment werden overgemaakt naar het Ministerie van SZW.

³ Bestrijding werkloosheid met Europese gelden.

⁴ Controle en toezicht op ESF-subsidies.

⁵ Van alle typen uitvoerders werden projecten bezocht, zoals gemeenten, ROC's, O&O-fondsen, Arbeidsvoorziening en de ministeries van OCW, VWS en Justitie. Een kwart van de bezochte projecten werd door Arbeidsvoorziening als een voorbeeld beschouwd.

onderdeel uitmaakten van de reguliere activiteiten van uitvoeringsorganisaties. Dit betrof vooral projecten waar Arbeidsvoorziening bij betrokken was. Veel uitvoerders voerden in achtereenvolgende jaren ESF-projecten uit, vaak meerdere projecten tegelijkertijd.

De Algemene Rekenkamer concludeerde dat het financieel beheer bij ESF3-projectuitvoerders in veel gevallen te wensen overliet. Bijna alle onderzochte deelnemers-, uren- en financiële administraties bleken in meer of minder ernstige mate onvolkomenheden te vertonen. Dit gold ook voor projecten die Arbeidsvoorziening of ministeries hadden aangevraagd.

Hoewel het grootste gedeelte van de onderzochte projectadministraties onvoldoende was, verschilden de aard en omvang van de aangetroffen onvolkomenheden per project. Bij sommige projecten betrof het bijvoorbeeld alleen fouten in de financiële administratie die hersteld hadden kunnen worden. Andere projecten vertoonden zulke ernstige gebreken dat de subsidie naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer niet had mogen worden toegekend.

Deze bevindingen liepen parallel met bevindingen uit onderzoeken van het team Interne Controle/Operational Audit (IC/OA) van Arbeidsvoorziening en van de Europese Commissie.

De Algemene Rekenkamer constateerde dat de spreiding van de aangetroffen onvolkomenheden zo groot is dat ze bij alle projecten kunnen voorkomen. Het zijn risico's die in het algemeen gelden. Ze zijn dan ook niet toe te rekenen aan bepaalde kenmerken van aanvragers, uitvoerders of projecten.

4.6 Projecten ministeries

In het in 2002 gepubliceerde onderzoek *ESF-geld ministeries 1994–1999* concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de betrokkenheid van ministeries bij ESF3-geld met veel onduidelijkheden was omgeven. Dit kwam door het ontbreken van afspraken met ministeries over de benutting van geoormerkte budgetten, door onduidelijkheden in de relatie tussen ministeries en uitvoerders en doordat nagelaten was een administratieve voorziening te treffen waarmee de realisatie van de geoormerkte gelden zichtbaar gemaakt kon worden.

In het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat het geautomatiseerde systeem waarin projectgegevens werden vastgelegd vanaf december 1999 een jaar niet had gefunctioneerd vanwege millenniumproblemen. In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 2001 heeft de Algemene Rekenkamer zich ook gericht op de niet geoormerkte gelden die in de periode 1994–1999 aan ministeries waren toegezegd.

De verzamelde informatie is met de betreffende ministeries afgestemd en als bijlage bij dit rapport opgenomen.

In de periode 1994–1999 ging het om 562 projecten, waarvoor een bedrag van € 157,8 miljoen aan ESF-subsidie is aangevraagd. Het gaat hier om alle doelstellingen en communautaire initiatieven en zowel om geoormerkte als niet-geoormerkte projecten.

Tabel 5: Aantallen projecten en toegezegde ESF-subsidies (x € 1 miljoen), periode 1994–1999

Ministerie	Aantal projecten	Toegezegde ESF-subsidie
BZK	3	0,3
Defensie	7	2,3
EZ	2	0,3
Financiën	8	0,2
Justitie	83	15,0
LNV	5	2,0
OCW	438	135,8
SZW	7	1,3
V&W	4	0,1
VWS	5	0,5
Totaal	562	157,8

Bron: Recapitulatie Algemene Rekenkamer op basis van projectbestanden Agentschap SZW.

Bij verschillende ministeries bestaat onduidelijkheid over het precieze aantal projecten dat door hen is aangevraagd. Volgens het Ministerie van Defensie heeft het ministerie negen projecten aangevraagd voor een bedrag van € 2,4 miljoen. Ook twee projecten die volgens het Agentschap door de provincie Gelderland en de stichting Opleidings- en ontwikkelingsfonds metaalverwerkingsbedrijf zijn aangevraagd, beschouwt het ministerie als haar projecten. Het Ministerie van VWS stelt maar vier projecten te hebben aangevraagd voor een bedrag van € 0,47 miljoen. Volgens het ministerie behoort het andere project tot het projectenoverzicht van het Ministerie van Justitie. Op verzoek van de Algemene Rekenkamer heeft het Ministerie van OCW haar projectenoverzicht vergeleken met dat van het Agentschap. Het ministerie is daarbij gestuit op een groot aantal discrepanties tussen beide overzichten. Deze bevinding sluit aan op die van de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek *ESF3-geld ministeries 1994–1999*.

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 ministerie¹. 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. Het Ministerie van VWS is van mening dat deze projecten niet tot zijn verantwoordelijkheid behoren, omdat het bij de uitvoering op afstand stond. Het budget voor deze projecten is echter toegewezen aan het ministerie en het ministerie was ook aanspreekpunt voor Arbeidsvoorziening, het Agentschap SZW en het Comité van Toezicht.

De meeste ministeries hebben zelf geen cofinanciering verstrekt. In die gevallen waar wel cofinanciering werd verstrekt, bestond deze veelal uit het toerekenen van reguliere middelen. Bij het Ministerie van VWS was sprake van cofinanciering in de vorm van door het ministerie verstrekte subsidies.

Uit de ontvangen informatie blijkt dat een aantal ministeries de departementale accountantsdienst en externe accountantskantoren hebben ingeschakeld voor de controle op de einddeclaraties. Een en ander kon niet voorkomen dat in sommige gevallen de ESF-subsidie uiteindelijk (veel) lager werd vastgesteld.

¹ Zie bijvoorbeeld Stcrt. 1998, nr. 219.

4.7 Bestrijding misbruik en oneigenlijk gebruik

De hoogte van de subsidie wordt bepaald op basis van gegevens van belanghebbenden, wat de ESF-regelingen naar hun aard zeer gevoelig maakt voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O).

Er zal daarom altijd een bepaalde mate van onzekerheid over de rechtmatigheid resteren. De Algemene Rekenkamer vindt dat die onzekerheid door een adequaat M&O-beleid geminimaliseerd moet worden. Een beleid voor het voorkomen en bestrijden van M&O bestaat uit de elementen beleidsvoorbereiding, regelgeving, voorlichting, controlebeleid, sanctiebeleid en evaluatie en hun onderlinge samenhang. Aan de controles zal in een volgende paragraaf afzonderlijk aandacht worden besteed.

In haar rapport *Controle en toezicht op ESF-subsidies* concludeerde de Algemene Rekenkamer dat Nederland de regelingen – met uitzondering van kostenbepalingen – grotendeels naar eigen goeddunken had kunnen invullen. Er waren onnodig complexe elementen aan de regelgeving toegevoegd en een deel van de begrippen uit de Europese regelgeving was op nationaal niveau onvoldoende uitgewerkt. Daarnaast waren er op nationaal niveau voor meer dan één uitleg vatbare begrippen toegevoegd. Het ministerie had verzuimd de ESF-regelingen te toetsen op risico voor M&O.

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

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

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

Daarnaast bood het sanctiebeleid slechts geringe mogelijkheden om misbruik te bestrijden of te voorkomen. De mogelijkheden die er wel waren, werden bovendien beperkt gebruikt. Arbeidsvoorziening kon verder niet duidelijk maken in hoeverre de uitgevoerde controles tot correcties van de einddeclaraties leidde.

In hetzelfde rapport concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de risico's in de regelgeving zich ook voor de andere structuurfondsen voordeden.

4.8 Controle

4.8.1 Aanpak Arbeidsvoorziening tot 1 april 2001

Tot het budgetjaar 1997 werd de eindrapportage voorzien van een verklaring van een externe accountant. Toen uit onderzoek in de jaren 1994–1996 was gebleken dat de verklaringen van de accountants onvoldoende zekerheid boden, besloot Arbeidsvoorziening de eindcontroles zelf te verrichten.

Arbeidsvoorziening had de controle-activiteiten ondergebracht bij de afdeling IC/OA. Voor de feitelijke uitvoering werden externen ingehuurd. Er werd een nieuwe controle-aanpak ingevoerd die voorzag in een preventieve-, een interim- en een eindcontrole.

Over 1997 zouden 500 van de 1000 ESF3-einddeclaraties worden gecontroleerd: projecten met een subsidie van € 113 261 (f 250 000) of meer integraal, de rest op basis van een steekproef.

Maart 1999 had Arbeidsvoorziening plannen gemaakt voor de opzet van de controle over de budgetjaren 1998 en 1999. De Algemene Rekenkamer constateerde in 2000, dat de uitvoering traag verliep. Van de beoogde dynamisering van de controle was nog geen sprake, zo schreef de Algemene Rekenkamer in *Controle en toezicht op ESF-gelden*.

Bij de eindcontroles kwamen veel fouten aan het licht. Daarom heeft Arbeidsvoorziening de vanaf 1998 uitgevoerde ESF-projecten met een subsidie van € 22 652 (f 50 000) of meer door zogenoemde herstelteams met behulp van quick scans laten bekijken. Zo konden de fouten in de administraties vroegtijdig worden hersteld.

Naast de quick scans en de controle op de einddeclaraties voerde ESF-Nederland vanaf 2000 ook bijzondere onderzoeken uit bij aanvragers en uitvoerders waar mogelijk onregelmatigheden of fraude aan de orde waren.

4.8.2 Aanpak Agentschap vanaf april 2001

Met ingang van april 2001 hanteert het Agentschap voor alle projecten vanaf 1997 die zij controleert een grens van € 22 652 (f 50 000). De controleprogramma's die het Agentschap hierbij gebruikt zijn – zo stelde de Algemene Rekenkamer vast op basis van een Handboek Interne Controle¹ – nagenoeg dezelfde als Arbeidsvoorziening hanteerde. De controle-activiteiten zijn binnen het Agentschap ondergebracht bij de stafafdeling Interne Controle (IC) van het Landelijk Bureau.

Eind 2001 moesten nog 728 projecten worden gecontroleerd. Tabel 6 geeft een verdeling naar jaren.

Tabel 6: verdeling van te controleren projecten verdeeld over jaren van uitvoering

Subsidiejaar	Totaal te controleren projecten	Gecontroleerd eind 2001	Nog te controleren eind 2001
1997	507	488	19
1998	531	472	59
1999	520	381	139
2000/2001	734	223	511
Totaal	2 292	1 564	728

¹ De status van het handboek is niet duidelijk. Datumaanduidingen en autorisaties ontbreken.

Bron: ontleend aan Agentschap SZW: Jaarverslag 2001.

De registraties over 1997 van Arbeidsvoorziening waren, aldus het Agentschap, niet volledig. Het Agentschap heeft deze bijgewerkt.

Het Agentschap heeft, zoals ook de AD in zijn rapport naar aanleiding van de controle van de financiële jaarverantwoording 2001 van het Agentschap opmerkt, nog geen samenvattend rapport van de controlebevindingen gemaakt. Het Agentschap gaf de Algemene Rekenkamer in een notitie van 28 februari 2002 de volgende uitkomsten van de Interne Controle-afdeling. Deze gegevens die de stand van zaken ultimo 2001 betreffen zijn weergegeven in tabel 7.

Tabel 7: stand ultimo 2001 van uitkomsten ic-controles, subsidiejaren 1997-1999

	1997	1998	1999	Totaal
Projecten:				
• aantal beoordeeld	469	450	581	1 500
• aantal goedgekeurd	285	138	172	595
• aantal (deels) afgekeurd	184	312	409	905
• percentage (deels) afgekeurd	39	69	70	60
Einddeclaraties (x € 1 000)				
• bedrag gecontroleerd	109 523	110 802	112 330	332 656
• bedrag goedgekeurd door ic	91 781	62 745	60 410	214 936
• bedrag afgekeurd door ic	17 742	48 057	51 921	117 720
• percentage afgekeurd	16	43	46	35

* Het verschil met het aantal beoordeelde projecten in tabel 6 wordt voornamelijk verklaard door in tabel 6 de communautaire initiatieven mee te nemen. Overige verschillen kunnen zijn ontstaan door indelings- en interpretatieoorzaken.

Bron: Agentschap SZW.

De afgekeurde eindbedragen in tabel 7 geven de totaalbedragen waarmee volgens de afdeling Interne Controle de eindbeschikkingen ten opzichte van de einddeclaraties moeten worden bijgesteld. Het Agentschap gaf aan dat de service-units niet verplicht zijn het advies over te nemen. Het Agentschap kon niet aangeven in hoeverre de adviezen van afdeling Interne Controle bij de eindbeschikkingen daadwerkelijk zijn opgevolgd.

Het Agentschap tekende bij de cijfers in tabel 7 aan dat de declaraties over 1997 op grond van aanvullende informatie en projectdossiers zijn bijgesteld, waardoor het afkeuringspercentage daalde. Voor 1998 en 1999 moet dit nog plaatsvinden.

Een andere complicerende factor bij het opstellen van projectoverzichten zijn de projecten van Arbeidsvoorziening. Hiervoor is een herstelplan opgesteld. Dit betreft 197 projecten met een ESF-belang van € 133 miljoen. Eind 2001 zijn er nog 40 projecten van Arbeidsvoorziening die hersteld kunnen worden¹.

Daarnaast zou nog overleg plaatsvinden over de wijze waarop 327 andere projecten van Arbeidsvoorziening (voor een bedrag van € 63 miljoen) zullen worden afgehandeld².

De afdeling Interne Controle wil de controles in april 2002 hebben afgerond, zodat de projecten eind juni 2002 een eindbeschikking kunnen krijgen.

Naast de controles van de afdeling Interne Controle continueerde het Agentschap ook de uitvoering van bijzondere onderzoeken bij aanvragers en uitvoerders waar mogelijk sprake is van onregelmatigheden of fraude.

¹ Agentschap SZW: Jaarverslag 2001.

² Gegevens projecten Arbeidsvoorziening ontleend aan Agentschap SZW: Management Rapportage 3e Kwartaal 2001.

In 2001 deed het team Bijzondere onderzoeken dit. In 2001 zijn 35 bijzondere onderzoeken afgerond. Eind 2001 zijn in totaal 61 onderzoeksrapporten gereed op grond waarvan een bedrag aan einddeclaraties van € 18 miljoen tot € 5 miljoen is teruggebracht. Er waren eind 2001 nog 96 onderzoeken onderhanden; 10 onderzoeken moesten mogelijk nog worden gestart.

4.8.3 Bevindingen Accountantsdienst

De AD heeft in 2001 een review op de bevindingen van de afdeling Interne Controle uitgevoerd. De AD concludeerde op basis van de review dat Arbeidsvoorziening op grote schaal preventieve controles heeft verricht en dat de resultaten hiervan in de eindrapportages werden verwerkt. De AD vond de uitvoering van de controles op einddeclaraties door het Agentschap en de rapportages daarover op projectniveau over het algemeen toereikend, al bleek de evaluatie van de controlebevindingen niet altijd duidelijk uit de controledossiers. In de controlerapporten gaf de afdeling Interne Controle in voorkomende gevallen wel aan met welk bedrag de einddeclaratie moest worden gecorrigeerd.

In maart 2002 zal de AD nog een vervolgreview uitvoeren, omdat de controles nog niet waren afgerond.

Eind mei 2001 heeft het Agentschap een stappenplan vastgesteld, waarin het controletraject van de afdeling Interne Controle vanaf de start tot en met het uitbrengen van het definitieve rapport beschreven staat. Dit plan is opgesteld omdat de interne procedure na het uitbrengen van het definitief rapport door de afdeling Interne Controle aanvankelijk onduidelijk was. Het controletraject moet binnen 17 weken plaatsvinden. In dit proces is tijd voorzien voor de aanvrager. Na een voorbezoek heeft hij drie weken de tijd om de administratie op orde te maken.

De AD zal de werking van het stappenplan nog vaststellen na het afronden van het vervolgreview.

Projecten die onder de controlegrens (€ 22 652) vielen, zijn in het geheel niet gecontroleerd. Dit komt omdat over de jaren 1997–1999 een accountantsverklaring bij de einddeclaratie van ESF-projecten niet verplicht was. Wel zijn de eindrapportages van deze projecten onderworpen aan deskresearch door de service-eenheden van het Agentschap. Over de juistheid van de verantwoorde kosten van deze ESF-projecten kan de AD geen oordeel geven.

Samenvattend concludeert de AD in het accountantsrapport naar aanleiding van de controle van de financiële verantwoording 2001 van het Agentschap SZW dat het financieel beheer van het Agentschap SZW toereikend is, met uitzondering (op onderdelen) van de ESF-programmagelden 1994–1999. Deze onderdelen zijn:

- onduidelijkheid van de evaluatie van controlebevindingen;
- het ontbreken van een overall-interne controle-rapportage waardoor er geen inzicht is in de rechtmatigheid per doelstelling;
- onzekerheid over projecten die niet zijn gecontroleerd;
- de onzekerheid over de per 1 april 2001 van Arbeidsvoorziening overgenomen bestanden;
- onzekerheid over de in het geautomatiseerde systeem geregistreerde projectgegevens.

Vanaf 1 april 2001, het moment waarop het Agentschap de verantwoordelijkheid voor het financiële beheer van de beleidsgelden ESF 1994–1999

(via het Ministerie van SZW) van Arbeidsvoorziening heeft overgenomen, zijn daarin belangrijke verbeteringen aangebracht. Op onderdelen, zo gaat de AD in haar rapport verder, is nog verbetering nodig en moet de juiste toepassing van getroffen maatregelen nog uit nader onderzoek blijken.

4.9 Eindbeschikkingen projecten

Tabel 8 bevat het aantal openstaande projecten waarover nog moet worden beschikt.

Tabel 8: nog niet beschikte projecten per 1 april 2001 en ultimo 2001

	1	2	3	5b	ci's	Totaal
Verplichting 1 april 2001:						
• Aantal projecten	84	635	1 118	109	85	2 031
• Bedrag (x € 1 miljoen)	19	59	131	6	5	220
Verplichting ultimo 2001:						
• Aantal projecten	58	368	649	55	48	1 178
• Bedrag (x € 1 miljoen)	14	42	98	4	3	162

Bron: Agentschap SZW: Verantwoordingsdocument beleidsgelden 2001, 26 februari 2001.

Het Agentschap streeft ernaar de laatste eindbeschikkingen eind juni 2002 te kunnen afgeven. Complicerend hierbij is dat enkele projecten nog tot eind 2001 liepen, waarbij de einddeclaratie pas uiterlijk 1 april 2002 ingediend hoefde te zijn.

Naast de nog lopende herstelacties voor projecten van Arbeidsvoorziening zijn ook de vele bezwaarschriften die worden ingediend een probleem voor het definitief afsluiten van projecten.

Uit het Jaarverslag van het Agentschap blijkt dat er ultimo 2001 141 bezwaarschriften openstonden. Dit betreft alle ESF-doelstellingen en initiatieven. Van alle 135 bezwaarschriften die in 2001 werden ingediend, hadden er 116 betrekking op ESF3 1994–1999. De gemiddelde behandeltermijn in het laatste kwartaal was 170 dagen.

4.10 Conclusie

De Algemene Rekenkamer concludeert, in aansluiting op de bevindingen van de AD, dat het financieel beheer nog niet toereikend is. De beginstand van 1 april 2001 is onzeker, omdat er over 2000 geen administratie is gevoerd en een betrouwbare reconstructie niet gewaarborgd is. Er ligt nog een aanzienlijke hoeveelheid werk in de vorm van herstelacties bij Arbeidsvoorziening, te controleren projecten en af te wikkelen bezwaarschriften.

De Algemene Rekenkamer dringt aan op het verkrijgen van goed inzicht in de door de afdeling Interne Controle afgewikkelde controles en voorgestelde correcties en de werkelijke uitvoering van de correcties.

In eerder onderzoek concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de betrokkenheid van andere ministeries bij ESF3-geld met veel onduidelijkheden was omgeven. Dit kwam door het ontbreken van afspraken met ministeries over de benutting van geoormerkte budgetten, door onduidelijkheden in de relatie tussen ministeries en uitvoerders en doordat nagelaten was een administratieve voorziening te treffen

waarmee de realisatie van de geoormerkte gelden zichtbaar gemaakt kon worden. In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek heeft de Algemene Rekenkamer zich ook gericht op de niet geoormerkte gelden die in de periode 1994–1999 aan ministeries waren toegezegd. Uit de ontvangen informatie blijkt dat – ook als het gaat om projecten van ministeries ten laste van niet-geoormerkte budgetten – in een aantal gevallen de departementale accountantsdienst is ingeschakeld voor de controle op de einddeclaraties. Een en ander kon niet voorkomen dat de ESF-subsidie uiteindelijk (veel) lager werd vastgesteld.

5.1 Inleiding

De uitvoering van de programma's voor ESF4, Adapt en Employment was tot 1 april 2001 in handen van Buesi, een bureau binnen het Ministerie van SZW. Vanaf 1 april 2001 ressorteert ook Buesi onder het Agentschap SZW. De uitvoering van deze regelingen valt vanaf 1996 geheel onder de reikwijdte van het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. Sinds 1997 rapporteert zij daarom haar bevindingen over Buesi jaarlijks in het rechtmatigheidsonderzoek.

Met ESF4 werden in de periode 1994–1999 zo'n 360 projecten gefinancierd, met Adapt 200 en met Employment 250. Voor ESF4 was circa € 163 miljoen beschikbaar, voor Adapt € 68 miljoen en voor Employment € 64 miljoen.

Aanvragers waren onder meer opleidings- en ontwikkelingsfondsen, bedrijven, stichtingen en gemeenten.

5.2 Financieel beheer projecten

Begin 2000 rapporteerde de Algemene Rekenkamer in *Controle en toezicht op ESF-subsidies* tevens over de bevindingen gebaseerd op de bezoeken bij projecten van de «Buesi»-regelingen. Zij kwam tot de conclusie dat bij vrijwel alle onderzochte projecten sprake was van meer of minder ernstige onvolkomenheden. De belangrijkste onvolkomenheden hebben betrekking op het ontbreken van een betrouwbare aanwezigheidsregistratie van de deelnemers en het in de financiële administratie opvoeren van niet-subsidiabele of geschatte kosten.

In tegenstelling tot de door Arbeidsvoorziening uitgevoerde ESF-regelingen moest de einddeclaratie voor een ESF4-, Adapt- of Employment subsidie wel van een accountantsverklaring worden voorzien. De Algemene Rekenkamer constateerde dat daarop niet zonder meer kon worden gesteund.

De bevindingen van de Algemene Rekenkamer sluiten aan bij de bevindingen van de AD. In het *Rechtmatigheidsonderzoek 1996* van SZW maakte de Algemene Rekenkamer al melding van de onvolkomenheden die de AD bij de projectadministraties had geconstateerd.

De onvolkomenheden van de controles van de externe accountants zijn sinds het *Rechtmatigheidsonderzoek 1997* een terugkerend onderwerp. Ook in het rapport naar aanleiding van de controle op de Jaarverantwoording 2001 van het Agentschap geeft de AD op basis van verrichte reviews weer aan dat de informatievoorziening aan het ministerie niet altijd voldoende was. Hiervan was in 2001 sprake in drie van de zestien door de AD gereviewde accountantsverklaringen.

Het geautomatiseerde systeem dat Buesi voor de uitvoering gebruikt voldoet, zo oordeelt de AD, in opzet en werking aan de daaraan te stellen eisen van betrouwbaarheid, controleerbaarheid en beveiliging. De AD heeft de conversie van de stand per 31 maart 2001 gecontroleerd en akkoord bevonden.

5.3 Bestrijding misbruik en oneigenlijk gebruik

Ook bij de door Buesi uitgevoerde regelingen is de hoogte van het subsidiebedrag volledig afhankelijk van gegevens die de subsidie-ontvanger zelf inlevert.

Hoewel het ministerie sinds 1994 over een zogenoemde M&O-toets beschikt, is deze niet toegepast op de hier behandelde Europese regelingen. Ook tussentijds zijn de regelingen niet op M&O geëvalueerd.

Met uitzondering van de kostenbepalingen heeft Nederland de regelingen naar eigen goeddunken kunnen invullen. Dit leidde tot begrippen in de regelingen die voor meerdere uitleg vatbaar zijn. De Algemene Rekenkamer beschouwde het als een ernstige tekortkoming, dat met de uitvoering mocht worden begonnen voordat de subsidie was toegezegd.

Buesi had vanaf het midden van de programmaperiode veel energie gestoken in de voorlichting aan aanvragers. Een andere verbetering vond de Algemene Rekenkamer de tussentijdse controles die Buesi sinds 1997 bij een deel van de projecten liet verrichten.

Ook de AD is vanaf de eerste einddeclaraties in 1997 bij de controle betrokken door reviews uit te voeren bij een deel van de betrokken externe accountants.

Daarnaast heeft de AD – ook in 2001 – op verzoek van het Agentschap SZW onderzoeken op de ingediende einddeclaratie ter plaatse uitgevoerd. Deze onderzoeken werden niet uitgevoerd in het kader van de departementale accountantscontrole, maar als onderdeel van de beheersmaatregelen. Deze beheersmaatregelen waren gericht op het waarborgen van een doelmatige en rechtmatige besteding van ESF-gelden. Een extern accountantskantoor heeft soortgelijke onderzoeken uitgevoerd bij projecten van de communautaire initiatieven. Op grond van deze onderzoeken kan het Agentschap zich een oordeel vormen over de uitvoering van de lopende ESF-projecten.

5.4 Financieel beheer Buesi

Over het financieel beheer van Buesi, waaronder de behandeling van aanvragen en einddeclaraties, rapporteert de Algemene Rekenkamer vanaf 1997 jaarlijks in het Rechtmatigheidsonderzoek van SZW. Zij was positief over de verbeteringen die in de loop der jaren zijn doorgevoerd¹. De tijdige verwerking van de einddeclaraties is door de jaren heen echter een probleem gebleven. Ook in het haar rapport *Controle en toezicht op ESF-gelden* wees de Algemene Rekenkamer op de achterstanden in de behandeling van einddeclaraties.

De achterstanden zijn in de loop van 2001 en het eerste kwartaal van 2002 ingelopen. Hierbij is, zoals de Algemene Rekenkamer in het rechtmatigheidsonderzoek 2000 al schreef, door het ministerie voor de financiële controles een extern bureau ingeschakeld. Het Agentschap streeft ernaar de afhandeling in april 2002 te hebben afgerond.

De uitvoering van het vaststellen van einddeclaraties voldeed volgens de AD in 2001 aan de daaraan te stellen eisen. Door onvolkomenheden van de einddeclaraties nam de behandeling daarvan geruime tijd in beslag. Het Agentschap constateerde eind 2001 al dat dit meestal komt door de trage bijdragen vanuit de projecten en de voortgang van de financiële controles. Ook werd er vaak uitstel voor de indiening van de einddeclaratie gevraagd.

¹ Zie bijvoorbeeld het rechtmatigheidsonderzoek 1999 van het Ministerie van SZW

De AD constateert in het rapport naar aanleiding van de controle van de financiële verantwoording 2001 van het Agentschap dat het financieel beheer van Buesi op orde is. De AD merkt de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten als rechtmatig aan.

5.5 Eindbeschikkingen projecten

In het rechtmatigheidsonderzoek 2000 berichtte de Algemene Rekenkamer over de werkvoorraad van Buesi ultimo 2000. Er stonden nog 173 einddeclaraties open en er zouden in de eerste helft van 2001 naar schatting nog 160 einddeclaraties worden ingeleverd.

Eind 2001 stonden er nog volgens het Jaarverslag van het Agentschap nog 210 open¹. In het eerste kwartaal van 2002 zijn nog eens 205 einddeclaraties beschikt. Over de hele programma-periode waren tot en met 31 maart 2001 575 einddeclaraties met een financieel belang van € 203 miljoen afgehandeld. De werkvoorraad van 210 declaraties per 31 december 2001 vertegenwoordigde een financieel belang van € 152 miljoen. In de periode april 2001 – december 2001 werden in totaal 165 eindbeschikkingen afgehandeld. Dit leidde bij 53 projecten tot een terugvordering. In totaal werd hierbij bijna € 6 miljoen teruggevorderd².

Van alle 135 bezwaarschriften die in 2001 werden ingediend, hadden er 11 (8%) betrekking op de eerder door Buesi uitgevoerde regelingen.

5.6 Conclusie

De Algemene Rekenkamer concludeert in aansluiting op de bevindingen van de AD dat het financieel beheer met betrekking tot de afhandeling van de oude ESF4, Adapt en Employment 1994–1999 op orde is. Er zijn geen noemenswaardige onvolkomenheden.

¹ Agentschap SZW: Jaarverslag 2001.

² Agentschap SZW: Verantwoording Beleids-
gelden Business Unit BUESI 2001, 25 januari
2001.

6 ESF 2000–2006

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat vooral in op de huidige stand van zaken van de ESF programmaperiode 2000–2006 en concentreert zich op het Agentschap. Er eerst wordt ingegaan op de aanzet voor de nieuwe periode, waarbij Arbeidsvoorziening nog de uitvoerder was.

6.2 Beheerstructuur voor periode 2000–2006

Begin 2000 gaf het ministerie een extern adviesbureau de opdracht een beheersysteem voor de nieuwe ESF-programmaperiode te ontwikkelen. Het ministerie werkte intussen aan een regeling voor de verhouding tussen het ministerie en Arbeidsvoorziening. In mei 2000 moest alles klaar zijn.

De minister van SZW verzocht de Algemene Rekenkamer een oordeel te geven over de opzet van het nieuwe systeem voor het beheer, controle en toezicht.

In haar rapport *Beheer, controle en toezicht ESF 2000–2006* van november 2000 schreef de Algemene Rekenkamer dat veel aanbevelingen die zij in een eerder onderzoek had gedaan waren opgevolgd of zouden worden opgevolgd.

Een oordeel kon de Algemene Rekenkamer nog niet geven, omdat er nog te veel in ontwikkeling was. Producten bijvoorbeeld die nodig waren om het eerste- en tweedelijns toezicht uit te oefenen ontbraken nog. Er was wel een duidelijker plaats voor ESF binnen Arbeidsvoorziening en SZW, aandacht voor M&O en de eigen verantwoordelijkheid van de project-uitvoerders werd in de nieuwe regeling benadrukt.

Het ontbrak tijdens de ontwikkeling echter aan regie en coördinatie. Werkzaamheden van onderdelen binnen het ministerie en tussen ministerie en ESF-Nederland waren niet goed op elkaar aangesloten. Het bevreemde de Algemene Rekenkamer bijvoorbeeld dat de directie Toezicht ondanks regelmatig overleg met ESF-Nederland geen zicht had op de ontwikkelingen daar. Verder vroeg zij zich af of ESF-Nederland voldoende tijd zou hebben de vele en omvangrijke taken af te kunnen ronden. Daarnaast vond de Algemene Rekenkamer dat de positie van Arbeidsvoorziening de sturings- en interventiemogelijkheden van de minister bemoeilijkte.

In zijn reactie op het rapport antwoordde de minister de Algemene Rekenkamer ESF onder te zullen brengen bij het ministerie en de Task Force ESF in ere te herstellen om processen en producten beter op elkaar af te stemmen.

De Task Force ESF komt vanaf november 2000 wekelijks bijeen. De uitvoering is door instelling van het Agentschap SZW per 1 april 2001 bij het ministerie ondergebracht.

6.3 M&O-beleid

Eén van de eisen die het Ministerie van Financiën stelt aan een baten/lastendienst is een risico-analyse en -beleid. Voor een tussentijdse beoordeling door het Ministerie van Financiën stelde het Agentschap een overzicht op waarin enkele risico's werden geïdentificeerd. Deze risico's zijn inmiddels uitgewerkt in een document *Risicobeleid Agentschap SZW* (14 februari 2002)¹.

Het Agentschap omschrijft risico's als «onzekere gebeurtenissen die de

¹ Dit document maakt onderdeel uit van de stukken die het Agentschap voor een laatste meting (eind januari 2002) aan het Ministerie van Financiën heeft overlegd.

realisatie van de organisatiedoelstellingen in de weg staan en schade kunnen veroorzaken op de zakelijke waarden.» Het Agentschap heeft het risicobeleid vastgesteld met behulp van een stappenplan. De stappen zijn: identificatie van doelstellingen, producten en processen, identificatie van risico's, concretiseren van risico's, bepalen van degene die de meeste invloed op beheersing van het risico kan uitoefenen, vaststellen van beheersingsmaatregelen, bepalen van de financiële dekking en periodieke actualisatie.

Stap 2, identificatie van risico's, is uitgevoerd aan de hand van de volgende indeling: maatschappelijke risico's, politieke risico's, risico's in de exploitatie en personele risico's.

Risico's voor misbruik en oneigenlijk gebruik spelen in de visie van het Agentschap vooral bij de kwaliteit van de bedrijfsprocessen.

De Algemene Rekenkamer gaat uit van een ander vertrekpunt, namelijk de mogelijkheden om misbruik of oneigenlijk gebruik van een regeling te maken. In de volgende interne documenten van het Agentschap komt dat meer aan de orde:

- Het proces toezicht en controle inzake ESF-gelden;
- M&O-beleid Agentschap.

Het document *Het proces toezicht en controle inzake ESF-gelden* geeft een overzicht van alle activiteiten die in verband met de ontwikkeling van een M&O-beleid moeten worden verricht. Het identificeert verschillende meetmomenten waarvoor producten moeten worden ontwikkeld, zoals toetsingskaders, een M&O-beleid en controlefilosofie, -plannen en -programma's.

De status van het document is niet duidelijk. In een notitie geeft het Agentschap aan dat over dit stuk nog discussie wordt gevoerd met de directie Arbeidsmarktbeleid van het Ministerie van SZW en het Ministerie van Financiën. In deze notitie werd ook aangegeven dat de auditfilosofie die in november 2000 door ESF-Nederland is vastgelegd wordt geactualiseerd.

Ook ontving de Algemene Rekenkamer *M&O-beleid Agentschap*, een beknopt document waarin enkele aandachtspunten voor M&O-beleid zijn opgesomd.

Geen van beide documenten legt overigens een relatie met het *Risicobeleid Agentschap SZW* dat, zoals eerder genoemd, in het kader van de Agentschapsvorming is opgesteld.

Op basis van deze documenten constateert de Algemene Rekenkamer dat het M&O-beleid nog in ontwikkeling is.

Ook uit andere punten in de administratieve organisatie en de controle-aanpak blijkt dat er nog geen sprake is van een sluitende aanpak. In het controleprotocol bij de subsidieregelingen voor het toezicht van het Ministerie van SZW wordt bijvoorbeeld verwezen naar de *Auditfilosofie Agentschap SZW*. Navraag leerde dat deze auditfilosofie ook door accountants van mogelijke projectaanvragers al was opgevraagd, maar (nog) niet bleek te bestaan. Een ander punt is het gebruik van de managementletter van de controlerende accountant. Van dit document wordt in de toetsingskaders of in de beschrijving van de administratieve organisatie geen gewag gemaakt.

Eind 2000 gaf de Algemene Rekenkamer in *Beheer, controle en toezicht ESF 2000–2006* aan de minister aan het van belang te achten dat de opzet van de structuur gereed en geïmplementeerd is voordat met het afgeven van subsidiebeschikkingen wordt gestart. Die structuur bevat ook de

verantwoording door aanvragers en uitvoerders en een opzet van de controle daarop. Op basis van het materiaal dat de Algemene Rekenkamer van het Agentschap heeft ontvangen constateert zij dat aan deze aanbeveling geen gehoor is gegeven.

Het ministerie heeft inmiddels in samenwerking met het Agentschap aan het schrijven van de Auditfilosofie de hoogste prioriteit gegeven. De Algemene Rekenkamer adviseert het Agentschap hierin de taken en verantwoordelijkheden van de actoren, de relatie met de beschrijving van de administratieve organisatie en de controle-aanpak op samenhangende wijze vastleggen. Ook de plaats van de Auditfilosofie binnen het M&O-beleid zal duidelijk moeten zijn.

6.4 Aspecten van M&O-beleid

6.4.1 Beleidsvoorbereiding en wetgeving

Alhoewel van een sluitend en overkoepelend M&O-beleid nog geen sprake is, zijn er wel al enkele producten ontwikkeld om M&O tegen te gaan. Zo is zowel voor ESF3 als voor EQUAL een subsidieregeling opgesteld. In beide regelingen is in een bijlage een controleprotocol voor de accountant van de aanvrager opgenomen. Ook is een aantal toetsingskaders ontwikkeld.

Bij EQUAL blijven projectkosten die ten behoeve van het project zijn gemaakt vóór de datum waarop de subsidie werd verleend buiten beschouwing. Bij ESF3 worden deze kosten wel vergoed. Tot een jaar voor datum van subsidieverlening zijn de kosten subsidiabel, voor subsidieverlening in 2001 was zelfs subsidiëring met terugwerkende kracht tot 1 januari 2000 mogelijk. Hiervoor is expliciet gekozen.

Er waren een aantal projecten zelfs al afgerond voordat de subsidiebeschikking werd verleend. Het ging hierbij om forse bedragen (€ 19 miljoen voor een project van het Ministerie van OCW). De eigen ESF3-regeling van het Ministerie van OCW is pas opgezet na de start van het project. De eindafrekening van het project van € 19 miljoen wordt uiterlijk 31 maart 2002 verwacht.

De Algemene Rekenkamer wees eind 2000 in *Beheer, controle en toezicht ESF 2000–2006* op mogelijke problemen als nieuwe regelingen niet uitsluiten dat met projecten wordt gestart voordat subsidie is toegekend, omdat dergelijke projecten naar alle waarschijnlijkheid al lopen voordat zij van alle vereisten op de hoogte kunnen zijn. Het ministerie beschouwt dit echter als risico van de aanvrager.

Zowel in de EQUAL- als in de ESF3-regeling is vermeld dat de minister van SZW nadere voorschriften aan de beschikking tot verlening van projectsubsidie kan verbinden. Bij EQUAL is voorgeschreven dat deze voorschriften dan in de accountantscontrole dienen te worden betrokken. Dit is niet in de ESF3-regeling opgenomen.

6.4.2 Voorlichting

Eind 2000 heeft ESF-Nederland voor een consistente nadere interpretatie van de gestelde regels een helpdesk ingesteld. Op beslissingen van de directeur zouden interpretaties worden vastgesteld.

Deze lijn is door het Agentschap voortgezet. Een overzicht van vastgestelde standpunten omtrent interpretaties is opgenomen in het exemplaar van het handboek Interne Controle. Het Agentschap SZW gaf aan dat deze

standpunten bindende richtlijnen zijn bij de controle. Ook zijn de standpunten eind 2001 aan de Europese Commissie ter beoordeling voorgelegd¹.

Het Agentschap heeft voor ESF3 een brochure beschikbaar gesteld; deze staat ook op de website van het Agentschap. De brochure besteedt naast de inhoud van het programma ook aandacht aan de inrichting van de administratie, de verantwoording van de kosten en de formele administratievoorschriften. De brochure bevat ook een overzicht van de kosten die op basis van de Europese verordening 1685/2000 niet subsidiabel zijn. Verder gaat de brochure in op de rol van de externe accountant en preventieve, interim- en eindcontroles door Interne Controle, en controles door de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer. Ook wordt gewezen op de reviewmogelijkheden van de AD. De brochure bevat verder een apart hoofdstuk over M&O, dat ondermeer ingaat op de verhouding tussen accountants in geval derden bij de uitvoering worden ingeschakeld, op de voorlichting aan deze derden en op de Helpdesk ESF.

De brochure wijst nadrukkelijk op het volgende: «Het blijft van primair belang om naast deze brochure kennis te nemen van de subsidieregeling ESF3 2000–2006, die te allen tijde voorrang heeft. Indien er onzekerheid bestaat over de interpretatie van deze brochure, neem dan telefonisch of schriftelijk contact op. Het Agentschap SZW behoudt zich het recht voor een uiteindelijke beslissing te nemen aan de hand van de regelgeving².» Ook het aanvraagformulier bevat een duidelijke toelichting.

Voor EQUAL is er eveneens een brochure, deze is eveneens toegankelijk via het internet. De EQUAL-brochure gaat alleen in op de inhoud van de regeling en bevat geen onderdelen die relevant zijn met het oog op het voorkomen en bestrijden van M&O. Voor EQUAL is – eveneens via het web – wel een uitgebreide brochure over de inrichting van de administratie beschikbaar.

6.4.3 Controle

Het Agentschap heeft zowel voor ESF3 als voor EQUAL in de subsidie-regelingen de accountantsverklaringen weer verplicht gesteld. De projectaanvrager dient al bij de aanvraag van de subsidie een opdracht-bevestiging van de controlerend accountant mee te zenden. De accountant verklaart daarin onder meer dat hij ervoor zorgdraagt dat er een administratie wordt gevoerd die op een zodanige wijze is ingericht dat op basis daarvan kan worden gecontroleerd, en dat zij bekend zijn met het controleprotocol. Voor de opdrachtbevestiging en de accountants-verklaring heeft het Ministerie van SZW modellen opgesteld. In de regeling is ook opgenomen dat SZW steekproefsgewijs reviews dan wel monitoringonderzoeken uit (laat) voeren. De review is bedoeld om na te gaan of de accountantscontrole met een deugdelijke grondslag en met inachtneming van het controleprotocol is uitgevoerd.

Het Agentschap (toen nog ESF Nederland) heeft de controleprotocollen ook voorgelegd aan de beroepsorganisaties en heeft een M&O-toets laten uitvoeren door één van de grote accountantskantoren. Lang niet alle adviezen³ zijn verwerkt in de definitieve regelingen. Het ministerie is van mening dat in het voorlichtingsmateriaal een en ander nu verduidelijkt wordt. De AD heeft de definitieve producten geaccordeerd.

Voor de beoordeling van de aanvragen, de kwartaalrapportages en de einddeclaratie van ESF3 heeft het Agentschap procedures en toetsings-

¹ Agentschap SZW: Jaarverslag 2001.

² «Activerend arbeidsmarktbeleid en Een leven lang leren», Nederlands programma voor doelstelling 3 van de Europese structuur-fondsen 2000–2006, blz. 4.

³ Zoals: meer definities geven van begrippen, minder verschillende termen gebruiken, verduidelijken van subsidiabele kosten, opnemen van anti-cumulatieregeling.

kaders voor de uitvoerende medewerkers op papier gezet. De kaders bevatten inhoudelijke en formele toetspunten. Voor EQUAL is er een toetsingskader voor de aanvraag. Een en ander is in overleg met de AD tot stand gekomen.

6.4.4 Sancties

De Algemene Rekenkamer deed eind 2000 in *Beheer, controle en toezicht ESF 2000–2006* opnieuw de aanbeveling in nieuwe ESF-regelingen ook een sanctiebepaling op te nemen. Er was een gat tussen enerzijds het terugvorderen van ten onrechte betaalde subsidie en anderzijds het relatief zware middel van het doen van aangifte. Gelet op de onvolkomenheden die de Algemene Rekenkamer bij de projecten aantrof achtte zij aanvullende maatregelen gewenst. De minister gaf hierop in zijn reactie aan niet de mogelijkheid te hebben om sancties op te nemen. Dit laatste werd tijdens het rechtmatigheidsonderzoek 2001 nog eens door het departement onderstreept. SZW wees erop dat om sancties mogelijk te maken aanpassing nodig is van de Algemene wet bestuursrecht.

6.4.5 Evaluatie

Op dit moment werkt het Agentschap nog aan de opzet van een M&O-beleid. Hierin zal ook aandacht worden besteed aan periodieke evaluatie.

6.5 Projecten

6.5.1 Beschikkingen

Voor de nieuwe periode waren volgens opgave van het Agentschap eind 2001 in totaal 128 projectaanvragen goedgekeurd voor een bedrag van € 95,4 miljoen¹. Dit is uitgesplitst in tabel 9. De totale subsidiestroom betreft € 1 958,9 miljoen.

Tabel 9: toegezegde gelden periode 2000–2006 (bedragen x € 1 miljoen)

Regeling	Aantal projecten	Toegezegd bedrag
ESF3	18	91,8
EQUAL	110	3,5
Totaal	128	95,4

Bron: Verantwoordingsdocument Beleids gelden jaar: 2001 BU Nieuw.

6.5.2 ESF3

De subsidieregeling ESF3 is met ingang van 22 juni 2001 opengesteld. In het derde kwartaal 2001 werden voor ESF3 voorlichtingsbijeenkomsten gehouden voor gemeenten (de G86) en de opleidings- en ontwikkelingsfondsen (O&O-fondsen).

In 2001 werden 74 aanvragen ingediend. Hiervan zijn er 18 toegewezen en 17 afgewezen. Over de andere aanvragen moest eind 2001 nog een beslissing worden genomen.

Het aantal aanvragen over 2001 is beneden de verwachting. In het jaarverslag geeft het Agentschap hiervoor de volgende redenen:

- openstelling van de regeling in de zomervakantie;

¹ Agentschap SZW: Jaarverslag 2001.

- voorkeur om eerst oude projecten af te wikkelen;
 - terughoudendheid gelet op mogelijke claims over de periode 1994–1999;
 - terughoudendheid vanwege onduidelijkheid subsidieregels.
- In de loop van 2002 wordt ESF3 voor alle gemeenten opengesteld.

6.5.3 ESF3 Ministerie van OCW

In de nieuwe periode is de minister van OCW als clusteraanvrager verantwoordelijk voor de uitvoering van projecten op zijn terrein. De clusteraanvraag leidt tot een ESF-geldstroom naar het Ministerie van OCW. Instellingen kunnen projectsubsidie aanvragen. Het Ministerie van OCW toetst deze aanvragen, kent subsidie toe en betaalt dit uit de ontvangen ESF-gelden. In de nieuwe opzet zijn de resultaten van een project, tot een bepaalde grens, bepalend voor de hoogte van de subsidie. Het Ministerie van OCW heeft een externe organisatie ingehuurd om de communicatie met het veld te ondersteunen en de onderwijsinstellingen bij de aanvraag- en verantwoordingsprocedure van de ESF3-subsidie te begeleiden. Voor de uitvoering in de nieuwe periode zijn een handboek en een controleprotocol opgesteld. Een accountantsverklaring betreffende getrouwheid en rechtmatigheid is vereist. De regelgeving bevat bepalingen voor het uitvoeren van een review op de werkzaamheden van de openbare accountant door de departementale accountantsdienst. Een op de controle- en verantwoordingsstructuur aansluitend sanctiebeleid ontbreekt.

Het Ministerie van OCW heeft in 2001 14 projectaanvragen ingediend. Daarvan zijn er 7 goedgekeurd voor een bedrag van € 82,1 miljoen. Een aantal aanvragen was gebaseerd op een tariefsysteem. De Europese Commissie keurt een dergelijk systeem niet goed. Het Ministerie van OCW heeft de aanvragen daarop alsnog op basis van verantwoording van de werkelijke kosten ingediend¹.

In haar rapport over 2001 komt de accountantsdienst van het Ministerie van OCW tot de opmerking dat het ministerie met andere betrokken partijen het nodige werk zal moeten verzetten om de eindverantwoordingen geheel in overstemming te brengen met de subsidievoorwaarden van het ESF. Als oorzaak hiervoor wordt aangegeven dat besloten is tot continuering van projecten op een moment dat de nieuwe subsidieregeling nog niet was vastgesteld. De accountantsdienst ziet als risico dat, evenals over het tijdvak 1994–1999, wegens niet naleving van de subsidievoorwaarden maximaal € 48 miljoen voor rekening van het Ministerie van OCW zal blijven.

6.5.4 ESF3 Ministerie van Justitie

Ook het Ministerie van Justitie heeft in 2001 subsidie-aanvragen ingediend. Het Agentschap SZW heeft de aanvragen afgewezen, omdat het ministerie deze aanvragen had ingediend op basis van het tarievenmodel. Het ministerie kon namelijk niet voldoen aan de eis dat er met terugwerkende kracht vanaf 2000 sprake moet zijn van een financiële en deelnemersadministratie. Het Ministerie van Justitie moest de kosten van de projecten 2000 en 2001 voor eigen rekening nemen. Overigens is het Ministerie van Justitie van mening dat zij niet financieel aansprakelijk is voor de ESF3-geldstroom en dat de Algemene Rekenkamer daarom deze geldstroom ook niet in haar onderzoek zou moeten betrekken.

¹ Brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer, Tweede Kamer 2001–2002, 26 642, nr. 26.

6.5.5 EQUAL

Ook voor EQUAL zijn voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd vooruitlopend op de aanvraagperiode. De termijn voor deze eerste tranche (periode 2001–2003) liep van half mei tot half augustus 2001. Er kwamen 243 aanvragen liggen voor een bedrag van € 253 miljoen. Het budget was € 97 miljoen.

Er zijn 110 aanvragen toegewezen. Deze aanvragen werden door het Agentschap het meest kansrijk geacht.

Voor deze 110 aanvragen is een bedrag van € 92 miljoen gereserveerd.

Een bedrag van € 3,5 miljoen (5% van de totale subsidie) is toegekend als voorbereidingssubsidie.

Overeenkomstig de regelgeving hebben deze aanvragers tot half mei 2002 de gelegenheid hun aanvragen verder te onderbouwen. Over deze definitieve aanvragen – waarvoor nog € 88,5 miljoen is gereserveerd – zal uiterlijk medio juli 2002 worden beschikt.

De andere 133 aanvragen zijn afgewezen.

De tweede tranche (periode 2004–2006) zal in 2003 worden opengesteld.

6.6 Bevindingen accountantsdienst

De AD heeft de behandeling van de subsidie-aanvragen en de verstrekking van voorschotten van ESF3- en EQUAL-projecten beoordeeld. De AD is van mening dat de voorgeschreven toetsingskaders voldoende gehanteerd en toegepast worden. Op grond van de bevindingen komt de AD tot de conclusie dat de aangegane verplichtingen en de verstrekte voorschotten over het algemeen aan de eisen van de wet- en regelgeving voldoen.

De AD constateert in het rapport naar aanleiding van de controle van de financiële verantwoording 2001 van het Agentschap dat het financieel beheer van de Business Unit 2000–2006 voldoende op orde is. De verplichtingen, uitgaven en ontvangsten zijn rechtmatig.

6.7 Conclusie

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het nog te vroeg is om een oordeel te geven over de opzet en uitvoering van de ESF-regeling voor de nieuwe periode. Een aantal van belang zijnde stukken om een goed M&O-beleid te realiseren zijn nog in bewerking.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat voor een betrouwbare en juiste uitvoering van de ESF-regelingen en straks ook andere subsidie-regelingen er nu al een sluitend M&O-beleid moet zijn. De Algemene Rekenkamer acht het van belang om de producten die de externe accountant moet leveren duidelijk in de overkoepelende Auditfilosofie en de daaraan gekoppelde plannen, programma's en toetsingskaders te verankeren.

De Algemene Rekenkamer stelt wel vast dat het Agentschap SZW in samenwerking met het ministerie voortvarend de vastlegging van een M&O-beleid en de daarmee samenhangende Auditfilosofie ter hand heeft genomen. Zij beveelt aan om de aanpak die voor het instellingstraject is gevolgd en de resultaten hiervan bij de verdere ontwikkeling van het M&O-beleid ten voorbeeld te nemen.

In het rechtmatigheidsonderzoek 2002 zal zij op het M&O-beleid terugkomen.

De AD is van oordeel dat het financieel beheer voldoende op orde is, maar ook de AD wil nog een aantal aanvullende controles doen in de loop van 2002.

Voor de nieuwe periode hebben ook weer andere ministeries aanvragen ingediend. De projecten van het Ministerie van OCW zijn vooruitlopend op de nieuwe ESF3-regeling toegekend, maar de AD van het Ministerie van OCW concludeert dat het risico bestaat dat OCW een bedrag voor eigen rekening zal moeten nemen wegens niet naleving van de subsidievoorwaarden.

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over het toezicht dat het Ministerie van SZW uitoefent op de uitvoering van ESF, eerst door Arbeidsvoorziening, nu door het Agentschap SZW.

Over de programmaperiode 1994–1999 voerden de directie Toezicht en de AD het zogenoemde *tweedelijns toezicht* op Arbeidsvoorziening uit. Dit hield in het beoordelen van de rechtmatige en doelmatige uitvoering van het ESF. 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.

De Wet TES regelt het toezicht op de uitvoering van Europese gelden door decentrale bestuursorganen, bijvoorbeeld Arbeidsvoorziening. Nu echter de uitvoering vanaf april 2001 bij het ministerie zelf ligt, namelijk het Agentschap, heeft het ministerie in haar rol als opdrachtgever en eigenaar de taak om controle uit te oefenen op het Agentschap.

7.2 Periode 1994 tot april 2001

In 1995 maakte de Algemene Rekenkamer in haar rapport *Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland* voor het eerst aan de Tweede Kamer melding van onvolkomenheden in het toezicht op de uitvoering van ESF3. De wijze waarop de uitvoering van het ESF verliep en het daarbij behorende controle- en beheerssysteem boden de minister van SZW nog onvoldoende waarborgen om zijn verantwoordelijkheid te dragen. Het rapport drong aan op verbetering van het toezichtsbeleid van zowel Arbeidsvoorziening als het Ministerie van SZW.

In het rapport *Bestrijding werkloosheid met Europese gelden* van april 1998 schetste de Algemene Rekenkamer de ontwikkeling van het tweedelijns toezicht vanaf medio 1994. Op grond van eigen waarnemingen en controles van de Europese Commissie bleek dat het toezicht onvoldoende was om een rechtmatige uitvoering te waarborgen.

De minister nam in de betreffende periode verschillende maatregelen. Veel van de maatregelen betekenden een aanscherping van de afspraken met Arbeidsvoorziening. Een nieuwe bestuursovereenkomst met Arbeidsvoorziening en de verplichting die de minister Arbeidsvoorziening gaf om een Plan van aanpak op te stellen. De minister moest elk kwartaal over de uitvoering hiervan een rapportage ontvangen.

Ondanks de maatregelen brachten controles die de Europese Commissie in het voorjaar van 1999 uitvoerde opnieuw onregelmatigheden aan het licht. Toen de Europese Commissie daarop besloot de bevoorschotting van ESF-gelden op te schorten stond ESF in de belangstelling. De minister stelde een zogenoemde Task Force ESF in om de problemen rond ESF aan te pakken. Ook vroeg de minister de Algemene Rekenkamer onderzoek te doen. Dit leidde tot het in februari 2000 verschenen rapport *Controle en toezicht op ESF-gelden*.

In dat rapport constateerde de Algemene Rekenkamer dat het toezicht op de naleving van de afspraken tekortschoot. Het eerstelijnstoezicht van Arbeidsvoorziening werd niet aan een nadere beoordeling onderworpen, de directie Toezicht voerde geen eigen onderzoeken uit en de werkzaamheden van de AD beperkten zich tot een review op de controle van de jaarrekening van Arbeidsvoorziening. Evenmin werd de kwaliteit van de informatie die de directie Toezicht van Arbeidsvoorziening over ESF kreeg – ondanks geconstateerde inconsistenties – op betrouwbaarheid getoetst. De toezichtsactiviteiten leidden ook niet tot een oordeel over de rechtmatige besteding van ESF-gelden. Het gevoerde bestuurlijke overleg had niet op ESF betrekking. In haar rapport concludeerde de Algemene Rekenkamer daarom dat het toezicht globaal en afwachtend was. In het onderzoek dat de Algemene Rekenkamer medio 2000 op verzoek van de minister deed naar het beheer-, controle- en toezichtstelsel voor de periode 2000–2006, concludeerde zij opnieuw dat het toezicht afwachtend was. Ondanks frequent overleg met Arbeidsvoorziening had de directie Toezicht nauwelijks zicht op de ontwikkelingen daar. De Algemene Rekenkamer zag een probleem in de communicatie met Arbeidsvoorziening. De positie van Arbeidsvoorziening als zelfstandig bestuursorgaan bemoeilijkt de sturings- en interventiemogelijkheden van het ministerie. Hierop haalde de minister de uitvoering van ESF naar het ministerie.

7.3 Het Agentschap SZW

De aansturing en toezicht door het ministerie op het Agentschap ligt vast in het op 6 april 2001 van kracht geworden Wijziging Organisatie-, mandaat- en volmachtbesluit SZW 1999¹ en in de op basis daarvan opgestelde Regeling tijdelijk Agentschap SZW.

De sturingsrelatie wordt volgens deze regeling uitgewerkt in managementafspraken. Een nadere uitwerking is neergelegd in de op 31 mei 2001 vastgestelde notitie *Beheer- controle- en toezichtsstructuur SZW m.b.t. ESF*. Hierin is de uitgangssituatie voor de eerste zes maanden beschreven. Daarna, zo staat in de notitie, zal aanpassing nodig zijn. De notitie bevat een eerste gedachtevorming en aanzet voor de vormgeving van de relaties tussen kerndepartement en Agentschap. In de notitie wordt geen onderscheid gemaakt tussen ESF-oud en ESF-nieuw.

De aansturing en het toezicht van en op het Agentschap valt uiteen in twee relaties, een verticale en een horizontale relatie. De verticale relatie betreft de verantwoordelijkheid voor het beheer en heeft onder andere betrekking op het voldoen aan de agentschapsvereisten, de zogenoemde eigenaarsverantwoordelijkheid. Vanuit die optiek is het ministerie verantwoordelijk voor het integraal beheer van het Agentschap. FEZ heeft hierbij een functie in het uitoefenen van toezicht op de beheersmatige aspecten van het Agentschap, zoals tariefstelling, kostentoerekening, bezettingsresultaat en kwaliteit van de bedrijfsvoering.

De horizontale relatie betreft de opdrachtgeververantwoordelijkheid, waarbij het vooral gaat om de uitvoering van het Europese subsidieprogramma. De opdrachtgever is eindverantwoordelijk voor de aan het Agentschap te verlenen opdrachten en de uitvoering daarvan en wordt daarin bijgestaan en geadviseerd door de directie Arbeidsmarkt.

In 2001 waren beide verantwoordelijkheden verenigd in één Directeur-Generaal.

¹ Stcr. 6 april 2001, nr. 69

De verantwoordelijkheden die de AD heeft spelen vooral een rol bij het opdrachtgeverschap. De belangrijkste verantwoordelijkheden van de accountantsdienst zijn:

- verlenen van medewerking aan het toezichtsplan van het Agentschap;
- opstellen van het departementale controleplan voor ESF, zowel de oude als de nieuwe programmaperiode;
- opstellen van een eigen controleprogramma voor projectcontroles;
- uitvoeren van audits bij het Agentschap (administratie, betalingsverkeer, primaire processen en review afdeling Interne Controle);
- controle van de financiële verantwoording;
- beoordeling van het controleprotocol van het Agentschap voor controles ter plaatse.

De eerste, vierde en vijfde taak verricht de AD ook vanuit de beheersverantwoordelijkheid. Op een rol voor de AD bij de instellingsvereisten gaat de notitie niet in.

De notitie *Beheer- controle- en toezichtsstructuur SZW m.b.t. ESF* is na mei 2001 nog niet herzien. Er is volgens het Agentschap geen noodzaak geweest de notitie al aan te passen. In het najaar zal de splitsing van eigenaar en opdrachtgever plaatsvinden. Het ten behoeve van het instellingstraject opgestelde «eigenaarsconvenant» en «opdrachtgeversconvenant» zal nog nader worden uitgewerkt. Het eigenaarsconvenant zal op 1 januari 2003 in werking moeten treden, het opdrachtgeversconvenant een jaar eerder. De notitie *Beheer-, controle en toezichtstructuur SZW* zal dan eveneens aan de actuele situatie worden aangepast.

7.4 Conclusie

De Algemene Rekenkamer heeft in dit hoofdstuk een schets gegeven van de toezichtinspanningen van het ministerie op ESF. In een aantal eerdere rapporten van de Algemene Rekenkamer is daar een kritisch oordeel over gegeven. Het Ministerie van SZW wil door de oprichting van het Agentschap SZW een sterke sturingsrelatie realiseren. In de verhouding met het Agentschap moeten nog een aantal punten worden uitgewerkt. De agentschapstatus is hierbij niet in het geding, maar zoals ook het Ministerie van Financiën aangeeft: niet alleen het Agentschap maar ook de spelers in de omgeving (dus het ministerie) moeten vertrouwd raken met het nieuwe besturingsmodel.

8 RELATIE EUROPESE COMMISSIE

8.1 Inleiding

Voor de relatie met de Europese Commissie waren de belangrijkste verplichtingen voor de periode 1994–1999 dat het Ministerie van SZW jaarlijks een juistheidsverklaring bij de Europese Commissie in moest dienen over de besteding van de ESF-middelen en dat het ministerie (de lidstaat) moest rapporteren of er goed functionerende beheers- en controlesystemen zijn opgezet.

Aan het eind van de programmaperiode moet de lidstaat de einddeclaratie indienen bij de Europese Commissie, voorzien van een accountantsverklaring. Verder moeten geconstateerde onregelmatigheden aan Brussel worden gemeld.

Eind jaren negentig hebben in Brussel belangrijke discussies plaatsgevonden ter voorbereiding van de verordeningen en uitvoeringsvoorschriften voor de nieuwe structuurfondsperiode 2000–2006. Als gevolg hiervan zijn de voorschriften voor beheer, controle en toezicht in belangrijke mate aangescherpt. Deze aanscherping komt voort uit initiatieven om het (intern) functioneren van de Europese Commissie te versterken (zoals het Sound and Efficient Financial Management [SEM-2000] van de Europese Commissie zelf) en sluiten aan op ontwikkelingen uit de 1994–1999 periode (zoals de opstelling van de Financiële controle-verordening uit 1997¹).

8.2 Juistheidsverklaringen

De zogenoemde juistheidsverklaring of 30 juni-verklaring betreft de juistheid van de gegevens in de einddeclaratie.

In het rapport *Controle en toezicht ESF-subsidies* 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 toezicht- en controle-systeem. 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.

In de nieuwe verordeningen (EG) van de Commissie 1260/1999 van 21 juni 1999 en 438/2001 van 2 maart 2001 wordt tussentijds een certificering gevraagd, opgesteld door een persoon functioneel onafhankelijk van de dienst die de betaling goedkeurt. Voor deze «certificeerder» zijn in de verordening geen kwalificaties opgenomen.

De eerste opzet voor de nieuwe periode voorzag erin dat Brussel betalingen aan het ministerie overmaakte, waarna bedragen op declaratiebasis aan Arbeidsvoorziening werden overgemaakt. De Algemene Rekenkamer die deze opzet medio 2000 op verzoek van de minister beoordeelde, zag hierin een goed uitgangspunt voor controle van de uitvoering. Een dergelijke handelwijze is immers in overeenstemming met de nieuwe verordening van de Europese Commissie die voorschrijft dat deze declaraties «gecertificeerd» dienen te zijn.

Bij de eindafrekening van de programma's is een afzonderlijke verklaring noodzakelijk van een functionaris (of dienst), die onafhankelijk is van degene die de tussentijdse certificaten heeft afgegeven en die ook onafhankelijk is van het ministerie (als beheersautoriteit). Deze functio-

¹ Verordening (EG) nr. 2064/97 van de Commissie van 15 oktober 1997

naris moet zijn onderzoek verrichten overeenkomstig internationaal erkende normen voor accountantsonderzoek.

8.3 Beheer- en controlesysteem

Met ingang van 1998 brengt het ministerie jaarlijks aan de Europese Commissie een rapport uit over de opzet en werking van het beheer- en controlesysteem, zoals bedoeld in Verordening 2064/1997.

In haar rapport *Controle en toezicht op ESF-gelden* schreef de Algemene Rekenkamer dat de AD in het rapport dat op 3 juli 1998¹ naar de Europese Commissie was gezonden, concludeerde dat in opzet ultimo 1997 werd voldaan aan de Europese verordening 2064/97. Er werd meer dan 5% van de uitgaven gecontroleerd; de uitvoering behoeft op onderdelen nog verbetering.

Het ministerie stelde zich op het standpunt dat door de controle van Arbeidsvoorziening (IC/OA) voldaan is aan het 5%-criterium uit de Europese verordening. De Algemene Rekenkamer was van mening dat deze verordening ook zo geïnterpreteerd kon worden dat de controles van Arbeidsvoorziening onderdeel van het bedoelde beheer- en controlesysteem uitmaakten. Het ministerie zou door middel van een deelwaarneming van 5% van de subsidiabele kosten na moeten gaan of het systeem effectief is.

Ook in voor de periode 2000–2006 is het 5%-criterium van kracht. De Directie Accountancy Rijksoverheid (DAR) van het Ministerie van Financiën schrijft hierover in de «early signal brief» van 10 december 2001 het volgende: «Het komt mij logisch voor dat de 5%-controles bij uw ministerie worden verricht door uw departementale accountantsdienst en het ligt niet voor de hand deze door het Agentschap SZW i.o. te laten uitvoeren. Gaarne verneem ik uw visie hierover. Mocht u besluiten een andere organisatie dan de departementale accountantsdienst te belasten met de uitvoering van de 5%-eis, dan raad ik u in ieder geval aan hierover een schriftelijke afstemming te hebben».

Het ministerie heeft hierover de Europese Commissie nog niet benaderd.

8.4 Eindafrekening

Nadat controles van de Europese Commissie over 1997 onregelmatigheden aan het licht bracht, heeft de AD op verzoek van de Europese Commissie onderzoek verricht bij projecten die in de jaren 1994–1996 werden uitgevoerd.

De Europese Commissie wilde 200 projecten gecontroleerd hebben. De AD is in eerste instantie gestart met een verkennend onderzoek bij 45 projecten.

Uit de op 1 augustus 2001 naar de Tweede Kamer gestuurde informatie bleek dat van de 45 projecten er 34 onjuistheden of onzekerheden vertoonden. Van het met de 45 projecten gemoeide subsidiebedrag van € 5,6 miljoen bleek 7% onrechtmatig en was de rechtmatigheid van 34% niet vast te stellen. In 12 gevallen ontbrak een projectadministratie, bij 7 van deze projecten heeft de AD zich gebaseerd op een review van de externe accountant van het project.

Het doel van het onderzoek was om, zoals de AD in haar rapport aangaf, een beeld te krijgen van de rechtmatigheid van de gedeclareerde ESF-subsidie in de onderzochte jaren. Voor een statistisch verantwoorde berekening is het aantal van 45 projecten te beperkt, zo schrijft de AD in het rapport. Uitbreiding van de steekproefomvang achtte de AD evenmin een optie. Dit zou een grote investering vergen, «met name vanwege het

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

veelal niet meer aanwezig zijn van (delen van) projectadministraties en van personen die inhoudelijk bemoeienis met de projecten hebben gehad». De AD deed daarom de aanbeveling geen verder onderzoek te doen en de uitkomsten als basis te gebruiken voor afspraken met de Europese Commissie over de financiële afwikkeling. De minister heeft het rapport naar de Europese Commissie gestuurd. De Europese Commissie stelde hierop een voorlopige claim vast van € 203 miljoen.

De AD heeft in de tweede helft van 2001 nadere werkzaamheden verricht. Op basis hiervan kwam de AD met aanvullende gegevens inzake de 45 gecontroleerde projecten. Dat leidde tot een onrechtmatigheid van 8% (€ 427 000) en een onzekerheid van 9% (€ 487 000).

De Europese Commissie heeft over de jaren 1994–1996 voor ESF3 inmiddels een nieuwe claim vastgesteld. Deze bedraagt € 157 miljoen. De mogelijkheid van beroep staat nog open tot medio mei 2002.

Zoals in eerdere hoofdstukken is beschreven, vinden nu nog controles plaats over projecten uit de periode 1997–1999. De onzekerheid over de uitkomst van deze controles maakt het niet mogelijk iets te zeggen over de hoogte van de eindafrekening over de gehele periode.

8.5 Meldingen onregelmatigheden

In *Controle en beheer ESF-gelden* meldde de Algemene Rekenkamer dat zowel Arbeidsvoorziening als het ministerie zich op het standpunt stelden dat alleen onregelmatigheden na definitieve eindafrekeningen aan de Europese Commissie behoeften te worden gemeld. De Europese Commissie drong echter aan op het melden van geconstateerde onregelmatigheden bij alle betalingen, ook die met een voorschotkarakter. De melding van onregelmatigheden aan het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) is in 2001 op gang gekomen. Alle afwijkingen ten opzichte van de beschikking, groter dan € 4 000 worden aangemeld. De onregelmatigheden hebben, volgens het jaarverslag 2001 van het Agentschap betrekking op het toerekenen van niet-werkelijke kosten of niet-subsidiabele kosten. Verder zijn er veel verschillen bij de berekening van de cofinanciering en het inkomen van de deelnemers. Over 2001 zijn er tot en met het derde kwartaal 2001 371 meldingen gedaan (op 701 onregelmatigheden).

8.6 Additionaliteit

In *ESF3-geld ministeries 1994–1999* heeft de Algemene Rekenkamer geconcludeerd dat het Ministerie van SZW voor de periode 1994–1999 niet voldaan heeft aan de afspraak met de Europese Commissie om jaarlijks additionaliteitstabellen op te leveren. Eind 1998 had de vertegenwoordiger van de Europese Commissie in het Comité van Toezicht aangegeven dat Nederland onvoldoende informatie had aangeleverd. De 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 additionaliteitsbe-

ginsel in acht had genomen, met de kanttekening dat niet kon worden beschikt over voldoende nauwkeurige gegevens.

In *ESF3-geld ministeries 1994–1999* concludeerde de Algemene Rekenkamer ook, dat de additionaliteit van de onderscheiden projecten van bijvoorbeeld Arbeidsvoorziening of het Ministerie van OCW niet ter discussie staat. De additionaliteitseis wordt op lidstaatniveau gesteld en geldt niet voor individuele projecten of regio's.

9 REACTIE MINISTER EN NAWOORD

9.1 Reactie minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geeft in zijn reactie van 8 mei 2002 aan dat het instellingstraject voor het Agentschap SZW, een sluitend M&O-beleid en de afwikkeling van ESF-oud zijn volle aandacht hebben. Op enkele punten gaat hij afzonderlijk in.

De minister zal ervoor zorgen dat in de accountantsverklaring over 2002 de uitkomsten van het proefdraaien van het Agentschap zullen worden meegenomen. Ook zullen de afspraken over de afwikkeling van de periode ESF 1994–1999 worden geformaliseerd. Tenslotte doet de minister de toezegging dat het Agentschap gaat vastleggen in hoeverre de door de afdeling Interne Controle voorgestelde correcties worden opgevolgd. Een overzicht hiervan vanaf 1997 zal in het najaar gereed zijn.

De minister gaat in zijn reactie nader in op het M&O-beleid. Hij meldt dat inmiddels een samenhangend M&O-beleid is vastgelegd in een overkoepelend document met als titel *Notitie Integraal M&O-beleid Agentschap SZW*. Ook is vastgelegd op welke wijze in 2002 en 2003 het beleid wordt geëvalueerd en bijgesteld.

Een ander punt betreft de constatering van de Algemene Rekenkamer dat er al gestart is met het afgeven van beschikkingen voor de beheer- en controlestructuur gereed was. De minister gaf in zijn reactie aan het niet eens te zijn met deze conclusie.

In zijn reactie gaat de minister ook in op het eigenaars- en opdrachtgeversconvenant. De minister bevestigt dat de nu nog in één persoon verenigde eigenaars- en opdrachtgeversrol vanaf 1 januari 2003 formeel zal worden gesplitst. De convenanten daarvoor zijn ter beoordeling voorgelegd aan de ministers van Financiën en BZK.

Tenslotte schrijft de minister dat de verklaring bij de eindafrekening van het programma door de AD zal worden gegeven. De minister is namelijk van mening dat de AD de functionele onafhankelijkheid bezit, die de Europese regelgeving voorschrijft. Niettemin wordt ook van de zijde van de Europese Unie een bevestiging gevraagd op deze zienswijze.

9.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is blij met de toezeggingen van de minister. Zij vindt het positief dat het Agentschap inmiddels een samenhangend M&O-beleid heeft vastgelegd. De voorgenomen evaluatie en bijstelling acht zij daarbij belangrijke elementen. De Algemene Rekenkamer beschouwt de vastlegging als belangrijke stap die de aanzet geeft tot een goede uitvoering van het M&O-beleid.

De minister bestrijdt de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de beheer- en controlestructuur nog niet gereed en geïmplementeerd was voordat de eerste subsidiebeschikkingen werden afgegeven. De Algemene Rekenkamer baseerde dit op het feit dat het M&O-beleid nog niet sluitend en samenhangend was. Toetsingskaders voor de beoordeling van de aanvragen waren bijvoorbeeld naar de mening van de Algemene Rekenkamer nog niet volledig.

De Algemene Rekenkamer vraagt aandacht voor de functionele onafhankelijkheid van de AD bij de eindafrekening. De rol van de AD in het beheer- en controleproces – bijvoorbeeld als adviseur in de Taskforce ESF en de eventuele betrokkenheid bij de tussentijdse certificering – kan deze positie in gevaar brengen. Het oordeel van de Europese Unie in deze acht de Algemene Rekenkamer van belang.

De Algemene Rekenkamer zal de activiteiten van het Agentschap, met name de uitvoering van het M&O-beleid met belangstelling volgen. In het rechtmatigheidsonderzoek 2002 wordt hier op terug gekomen.

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 2001 heeft de Algemene Rekenkamer alle ESF-gelden onderzocht die ministeries in de periode 1994–1999 hebben aangevraagd. Deze bijlage gaat nader op de bevindingen bij de afzonderlijke ministeries in. Omdat het bij sommige ministeries gaat om projecten die al geruime tijd geleden zijn afgesloten, is daar volstaan met het vermelden van het aantal projecten en het financieel belang.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in de periode 1994–1999 drie ESF3-projecten voor een bedrag van € 0,3 miljoen aangevraagd.

De projecten dateren uit 1998 en 1999.

Ministerie van Defensie

Volgens het projectenbestand van het Agentschap heeft het Ministerie van Defensie in de periode 1994–1999 één ESF3-project voor een bedrag van € 0,04 aangevraagd en zes projecten in het kader van het communautaire initiatief Konver II voor een bedrag van € 2,3 miljoen. Volgens het Ministerie van Defensie heeft het ministerie acht projecten voor een bedrag van € 2,4 miljoen aangevraagd. Ook twee projecten die volgens het Agentschap door de provincie Gelderland en de stichting Opleidings- en ontwikkelingsfonds metaalverwerkingsbedrijf zijn aangevraagd, beschouwt het ministerie als haar projecten.

De door Defensie ingediende declaraties dateren uit de periode 1998 tot en met 2000. Voorafgaand aan de indiening zijn de declaraties gecontroleerd door de accountantsdienst van het Ministerie van Defensie. De bevindingen zijn niet expliciet in de accountantsrapportages vermeld. Voor de Konver II-projecten is in totaal slechts een bedrag van € 0,9 miljoen gedeclareerd. De subsidie voor het ESF3-project is uiteindelijk op nihil vastgesteld. De – na controle door het Agentschap – vastgestelde subsidiebedragen voor de Konver-projecten vielen eveneens lager uit (in totaal € 0,6 miljoen).

Ministerie van Economische Zaken

Het Ministerie van Economische Zaken heeft in de periode 1994–1999 twee ESF2-projecten voor een bedrag van € 0,3 miljoen aangevraagd. Het betrof twee projecten uit 1994.

Ministerie van Financiën

Het Ministerie van Financiën heeft in de periode 1994–1999 acht ESF3-projecten voor een bedrag van € 0,2 miljoen aangevraagd. Het betrof projecten uit 1994, 1995, 1996 en 1997.

Ministerie van Justitie

Het Ministerie van Justitie heeft in de periode 1994–1999 83 ESF3-projecten voor een bedrag van € 15 miljoen aangevraagd. Het gaat hier om projecten gericht op maatschappelijke integratie van gedetineerden na hun detentie.

Tot en met 1997 hebben de penitentiaire inrichtingen zelfstandig projectaanvragen en verantwoordingen ingediend bij Arbeidsvoorziening. Over deze periode is op het Ministerie van Justitie 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 er op toe dat de uitvoering in de inrichtingen volgens de subsidievoorwaarden plaatsvindt.

De cofinanciering bestond uit een aan het deelproject toegerekend deel van de reguliere middelen van de penitentiaire inrichtingen. 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.

De controle van Arbeidsvoorziening leidde tot een correctie van de geclaimde ESF-subsidie in de einddeclaraties 1998 en 1999. 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. Uit hun rapport van 23 november 2001 blijkt verder dat er door de DJI traag is gereageerd op signalen, zoals 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.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft in de periode 1994–1999 twee ESF3-projecten en drie ESF5b-projecten voor een bedrag van € 2 miljoen aangevraagd.

Bij een interim-controle door Arbeidsvoorziening over het landelijke ESF3-project uit 1998 werd geconcludeerd dat de projectorganisatie en -administratie niet voldoende waarborgen bevatten om een juiste en volledige verantwoording te bewerkstelligen¹. Na deze controle zijn door het externe accountantskantoor een aantal herstelacties doorgevoerd en zijn de onderbouwingen van kosten nader gespecificeerd. Arbeidsvoorziening 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.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) heeft in de periode 1994–1999 10 ESF1-projecten, 19 ESF2-projecten, 403 ESF3-projecten, 4 ESF5b-projecten en 2 projecten in het kader van het communautaire initiatief Urban voor een bedrag van € 135,8 miljoen aangevraagd.

Het Ministerie van OCW kende in de oude periode twee soorten ESF3-projecten, namelijk bestrijding voortijdig schoolverlaten (VSV), dat via de begroting van het Ministerie van OCW liep, en versterking beroepsbegeleidende leerweg (BBL).

Het Ministerie van OCW beschikt over een overzicht van ESF-projecten die door het ministerie zijn aangevraagd of die met actieve cofinanciering door het ministerie plaatsvonden. Op verzoek van de Algemene Reken-

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

kamer heeft het ministerie dit overzicht vergeleken met dat van het Agentschap SZW. Het ministerie is van mening dat de discrepanties die tussen beide overzichten bestaan, veroorzaakt worden door onjuistheden in het overzicht van het Agentschap.

Het Ministerie van OCW was voor de VSV-projecten zowel subsidie-aanvrager als begunstigde. De projecten werden uitgevoerd door regionale opleidingscentra. Alhoewel vele instellingen waren betrokken bij de uitvoering van VSV-projecten golden de projecten voor het Ministerie van OCW als één groot project. De cofinanciering vond plaats met inzet van reguliere middelen. In de projectstructuur was een belangrijke rol weggelegd voor een extern accountantskantoor. Het kantoor trad op als intermediair, voerde accountantscontroles uit, vervulde een centrale rol in het aanvraag- en verantwoordingsproces, en bood waar nodig ondersteuning bij de opzet van de projectadministratie. Veel onregelmatigheden werden al door het accountantskantoor recht getrokken. De accountantsdienst van het Ministerie van OCW heeft de werkzaamheden van het kantoor en het departementale beheer van het VSV-project in het verleden bij haar werkzaamheden betrokken. De gekozen opzet had tot gevolg dat bij de controles van de einddeclaraties door Arbeidsvoorziening en het Agentschap SZW geen grote problemen aan het licht zijn gekomen.

Het Ministerie van OCW fungeerde voor de BBL-projecten als aanvrager, maar niet als uitvoerder. De regiefunctie lag bij de landelijke organen voor beroepsonderwijs; de verdere uitvoering bij regionale opleidingscentra en regionale arbeidsbureaus. De administratie en het financiële beheer van deze projecten werden gevoerd door het agentschap Cfi, dat tevens de kwartaalrapportages verzorgde. De andere actoren leverden daarvoor de gegevens; een accountantsverklaring was daarbij niet verplicht. Het Ministerie van OCW en het agentschap Cfi waren verantwoordelijk voor het opstellen van de eindafrekening. In haar rapport over 2001 meldt de accountantsdienst van het Ministerie van OCW dat zij samen met het Ministerie van SZW en het agentschap Cfi controles heeft uitgevoerd bij een aantal BBL-projecten over de periode 1997–1999. Hieruit is gebleken dat voor een belangrijk deel de subsidievoorwaarden van het ESF onvoldoende zijn nageleefd. Het Ministerie van SZW beraadt zich momenteel nog over de te nemen maatregelen. Het Ministerie van OCW loopt een financieel risico van maximaal € 8,2 miljoen.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft in de periode 1994–1999 één ESF2-project en zes ESF3-projecten voor een bedrag van € 1,3 miljoen aangevraagd. Het ministerie heeft geen cofinanciering verstrekt voor deze projecten en ook geen eigen controles verricht. Bij controles door Arbeidsvoorziening en het Agentschap zijn geen onvolkomenheden geconstateerd.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) heeft in de periode 1994–1999 vier ESF3-projecten voor een bedrag van € 0,1 miljoen aangevraagd. Het betrof projecten uit 1994, 1995, 1996 en 1997.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Over het aantal projecten dat het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) in de periode 1994–1999 zelf heeft aangevraagd bestaat onduidelijkheid. Volgens het projectenbestand van het Agentschap heeft het Ministerie van VWS vijf ESF3-projecten voor een bedrag van € 0,53 miljoen aangevraagd. Volgens het Ministerie van VWS heeft het ministerie vier projecten aangevraagd voor een bedrag van € 0,47 miljoen en behoort het andere project tot het projectenoverzicht van het Ministerie van Justitie.

Deze subsidie was bedoeld ten behoeve van een opleidingsinternaat voor allochtone jongeren. De uitvoerder van de projecten ontving subsidie van het Ministerie van VWS, dat werd aangevuld met ESF3-gelden. Voor deze ESF3-subsidies is de toezicht en verantwoordingsstructuur ingebed in de reguliere bedrijfsvoeringscyclus van het ministerie. De Europese Commissie heeft twee van de vier projecten gecontroleerd en goedgekeurd.

Aan het Ministerie van VWS is een geormerkt ESF3-budget toegewezen, maar het ministerie heeft zelf geen subsidie ten laste van dit budget aangevraagd. Het Ministerie van VWS liet zijn deel van het ESF3-budget door fondsen voor extra- en semimurale zorg en welzijn, voor verzorgingshuizen en voor intramurale gezondheidszorg uitvoeren. 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. Ook Arbeidsvoorziening en het Comité van Toezicht beschouwden het Ministerie van VWS zelf als aanspreekpunt van projecten ten laste van het geormerkte VWS-budget.

Het Ministerie van VWS heeft geen cofinanciering voor deze ESF-projecten 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.

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.

In 1998 en 1999 zijn drie landelijk, geclusterde projecten van sectorfondsen uitgevoerd. Bij controle door Arbeidsvoorziening en het Agentschap SZW 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 andere

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 onvolkomenheden, zoals ontbrekende bewijsstukken, beperkt herstelbaar geacht.