

Vergaderjaar 2000–2001

**26 264**

## **Beheer en controle EU-geldstromen**

**Nr. 3**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2000

Mede naar aanleiding van in april 1999 door de Europese Commissie geconstateerde onregelmatigheden bij de besteding van gelden uit het Europees Sociaal Fonds in Nederland, besloot het kabinet medio 1999 om rijksbreed te onderzoeken in hoeverre ook ten aanzien van de andere structuurfondsen verbeteringen in beheer, controle en toezicht nodig zijn. Met behulp van een door mijn ministerie opgestelde checklist met een aantal belangrijke algemene elementen van beheer, controle en toezicht (bijgevoegd) zijn de desbetreffende departementen (BZK/GSI, EZ, LNV en SZW) nagegaan of er op deze terreinen ten aanzien van de hun in de periode 1994–1999 regarderende structuurfondsgelden verbeteringen wenselijk en mogelijk zijn. Deze verbeteringen zijn verwerkt in de opzet van beheer, controle en toezicht voor de nieuwe programmaperiode van de structuurfondsen (2000–2006), zoals deze is beschreven in bijgaande rapportages die de betrokken bewindspersonen hebben opgesteld. Ten aanzien van de SZW-rapportage merk ik op dat deze voornamelijk een overzicht biedt van de nog lopende verbeteringen in de opzet van het beheer- en controlesysteem betreffende ESF. In het AO van 24 januari 2001 zal door SZW de verdere invulling van dat systeem en het daarbij behorende tijdschema worden toegelicht.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

# CHECKLIST VAN ENKELE BELANGRIJKE ALGEMENE ELEMENTEN VAN BEHEER, CONTROLE EN TOEZICHT TEN AANZIEN VAN STRUCTUURFONDSGELDEN IN NEDERLAND

## Inzicht in financiële stromen

- Inzicht op departementaal niveau in de omvang van de totale geldstroom, inclusief de gelden die rechtstreeks (zonder tussenkomst van het verantwoordelijke ministerie) van de Europese Commissie naar de betrokken aangewezen autoriteiten/instanties lopen.
- Geaggregeerd overzicht van de aangegane verplichtingen en de verrichte betalingen, zowel op het niveau van het verantwoordelijke ministerie als op dat van de betrokken aangewezen autoriteit.
- Overall overzicht bij het verantwoordelijke ministerie in de beschikbare cofinancieringsgelden (naar categorie verstrekker).
- Aansluiting administratie van de desbetreffende aangewezen autoriteit met administraties op projectniveau.
- Beschikbaarheid van elementaire prestatiegegevens en kengetallen ten behoeve van de verplichte ex ante, mid-term en ex post evaluaties.

## Controle

- Inzicht op centraal niveau/communicatie tussen verantwoordelijke ministeries en de eventuele (andere) aangewezen autoriteiten ten aanzien van preventieve controles, interimcontroles en controles achteraf. Daarbij dient inzicht te bestaan in wie wat controleert, wat daarover wordt gerapporteerd en welke bevindingen daaruit naar voren komen. In dit verband kan ook het bestaande coördinatie-overleg (over afstemming en planning van controles) tussen DG XX, het Ministerie van Financiën en de departementale accountantsdiensten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Economische Zaken en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in het kader van het samenwerkingsprotocol tussen DG XX en deze departementale accountantsdiensten een rol spelen.
- Inzicht in het toereikend controletraject, zoals bedoeld in Verordening (EG), nr. 2064/97, art 2.
- Communicatie tussen de Europese Commissie en het verantwoordelijke ministerie over de wederzijdse controlebevindingen en over de follow up hiervan door de Europese Commissie, het desbetreffende ministerie en de desbetreffende eventuele (andere) aangewezen autoriteit.
- Communicatie binnen verantwoordelijk ministerie impliceert onder andere communicatie tussen accountantsdienst, verantwoordelijke beleidsdirectie en eventuele toezichtdirectie.
- Bespreken relevante controle- en beheerbevindingen in het desbetreffende Comité van Toezicht.
- Periodiek overleg tussen het verantwoordelijke ministerie en bij de controle van structuurfondsen ingeschakelde accountantskantoren en andersoortige controle-instanties.
- Opstellen van controleprotocollen/plannen van aanpak en periodieke actualisatie daarvan aan de hand van de uitkomsten van reviews, andersoortige controlebevindingen en ex post evaluaties (waarin onder meer aandacht is besteed aan het controlebeleid en andere aspecten van het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik).
- Communicatie van controlebevindingen met een niet-specifiek karakter<sup>1</sup> richting alle betrokken subsidieaanvragers en projectuitvoerders en controle-instanties binnen Nederland.
- Opstellen door de aangewezen autoriteit van lijsten van structuurfondsprojecten per subsidieaanvrager en projectuitvoerder en de

---

<sup>1</sup> Dat wil zeggen bevindingen die ook van betekenis zijn voor andere projecten.

daarbij eventueel geconstateerde onregelmatigheden. Op centraal niveau (op niveau van de verantwoordelijke ministeries) kan volstaan worden met lijsten van subsidie-aanvragers en projectuitvoerders waarbij (serieuze) onregelmatigheden zijn geconstateerd (met vermelding van de soort van onregelmatigheid).

- Een meer systematische toepassing van controles ter plaatse (op projectniveau) door alle schakels van het Nederlandse controlebestel ten aanzien van structuurfondsgelden, waarbij bij elke schakel een toepassing plaatsvindt die in overeenstemming is met de gekozen verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Hierin past ook een meer systematische uitvoering (op basis van risico-analyse) door autoriteiten met een toezichthoudende verantwoordelijkheid van dergelijke controles als extra instrument om inzicht te krijgen in de werking van de controle van structuurfondsen.

### **Regelgeving**

- Centrale inventarisatie per ministerie van knelpunten<sup>1</sup> bij de interpretatie van regelgeving.
- Ontwikkelen van een gemeenschappelijke interpretatie van regelgeving (waaronder de definitie van onregelmatigheden):
  - per structuurfonds
  - afstemming tussen verantwoordelijk ministerie en evt. (andere) aangewezen autoriteiten
  - afstemming tussen verantwoordelijk ministerie en Europese Commissie; communicatie hierover met subsidieaanvragers, projectuitvoerders en controle instanties in Nederland.
- Ontwikkelen van handleidingen voor het inrichten van projectadministraties. Dit is primair een verantwoordelijkheid voor de desbetreffende aangewezen autoriteit. Het verantwoordelijke ministerie kan hiervoor een kader ontwikkelen.
- Uitbrengen van (waar mogelijk geüniformeerde) checklists ten behoeve van gesubsidieerden voor het opstellen van einddeclaraties. Dit is primair een verantwoordelijkheid voor de desbetreffende aangewezen autoriteit. Het verantwoordelijke ministerie kan hiervoor een kader ontwikkelen.

### **Afhandeling van onregelmatigheden/sanctiebeleid**

- Ontwikkelen door het verantwoordelijke ministerie en de desbetreffende eventuele (andere) aangewezen autoriteit van een algemeen beleid inzake een adequate afhandeling van onregelmatigheden en daarbij op te leggen sancties.
- Adequate registratie van vermoedelijke en geconstateerde onregelmatigheden door het verantwoordelijke ministerie en de desbetreffende eventuele (andere) aangewezen autoriteit.
- Communicatie tussen de Europese Commissie en het verantwoordelijke ministerie over de afhandeling van onregelmatigheden door de Commissie, het desbetreffende ministerie en de desbetreffende eventuele (andere) aangewezen autoriteit.

### **Vastlegging in administratieve organisatie**

- Procedures/regelgeving betreffende de signalering, melding en afhandeling van onregelmatigheden vastleggen in de administratieve organisatie van het desbetreffende verantwoordelijke ministerie en de desbetreffende eventuele (andere) aangewezen autoriteit.

---

<sup>1</sup> Het is hierbij wenselijk vooraf de risico's zoveel mogelijk te onderkennen en interdepartementaal af te stemmen.

**Rapportage beheer, controle en toezicht op het Doelstelling 2  
programma Stedelijke Gebieden Nederland**

Zoals in de Miljoenennota aangekondigd is afgesproken met betrokken departementen om in december 2000 de Tweede Kamer te informeren over de stand van zaken en voortgang inzake het beheer, controle en toezicht op het Europees Enkelvoudig Programmeringsdocument Doelstelling 2 Stedelijke Gebieden Nederland (hierna: EPD). Dit EPD is gezamenlijk opgesteld door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en negen steden te weten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Nijmegen, Enschede, Arnhem en Maastricht.

In deze rapportage zal ik, met het oog op de aandachtspunten uit de checklist van de Minister van Financiën, nader ingaan op de stand van zaken van het EPD 2000–2006, de vorderingen die gemaakt zijn ten aanzien van de afspraken over de invulling van verantwoordelijkheden BZK/steden en de opzet en uitwerking van de controle en beheersstructuur of wel de administratieve organisaties. Ook zal ik ingaan op de uitwerking van de monitoring op en het inzicht in de financiële en inhoudelijke stand van zaken van het EPD. Ten slotte zal ik ingaan op omgangsregels inzake de interpretatie van regelgeving en de ingestelde overlegstructuren.

Hoewel de periode van opzet nog niet volledig is afgerond, is er in goede samenwerking met de negen steden het afgelopen jaar veel voortgang geboekt en een gedegen basis gelegd voor een goede start van de uitvoering van het EPD.

*EPD*

Het EPD is begin april 2000 bij de Europese Commissie (EC) ingediend. Midden april is bekend geworden dat de EC het programma ontvankelijk heeft verklaard. Daarmee is officieel de onderhandelingsperiode over het EPD begonnen. In de periode april tot en met november is met de EC onderhandeld over de inhoud van het EPD. Naar verwachting zal de EC in het voorjaar van 2001 de beschikking afgeven op het EPD.

*Uitwerking afspraken verantwoordelijkheden BZK/steden en de opzet van de controle en beheersstructuur (administratieve organisatie)*

Het uitvoeringsconvenant is op 30 november jl. officieel bekrachtigd door de Minister voor GSI en de burgemeesters van de negen steden.

Het uitvoeringsconvenant regelt de volgende zaken:

- Het Ministerie van BZK is richting EC uit hoofde van zijn functie als beheersautoriteit verantwoordelijk voor de coördinatie van een deugdelijk en doeltreffend beheer van, en controle en toezicht op, de uitvoering van het EPD.
- De steden zijn verantwoordelijk richting BZK voor een deugdelijk en doeltreffend beheer van en controle en toezicht op de uitvoering van de deelprogramma's, de steden zijn daarenboven medeverantwoordelijk voor het EPD.
- In het uitvoeringsconvenant en in de AO's zijn de taken en verantwoordelijkheden van de uitvoeringsinstanties op centraal niveau opgenomen, te weten: de beheersautoriteit, het programmasecretariaat, de centrale betaalautoriteit, de departementale accountant en het Comité van Toezicht.
- In het uitvoeringsconvenant en in de AO's zijn de taken en verantwoor-

delijkheden van de uitvoeringsinstanties op decentraal niveau opgenomen, te weten: de programma-autoriteit, het programma-management, de stuurgroep, de stedelijke betaalautoriteit en de accountant van de stad.

- De beschrijvingen van de administratieve organisaties van de steden moeten ter goedkeuring aan BZK worden voorgelegd en worden vastgesteld in het Comité van Toezicht
- De verplichtingen en taken van BZK en de steden ten aanzien van controle en verantwoording, inhoudelijke en financiële rapportage en melding van onregelmatigheden, zijn in het convenant vastgelegd en worden in detail in de vorm van een protocol controle en verantwoording, de centrale Administratieve Organisatie (AO), de stedelijke AO's en een onregelmatigheden protocol verder uitgewerkt in nog op te stellen bijlagen bij het convenant.

#### *Toelichting*

Ter verduidelijking van de verplichtingen en taken van steden en BZK worden enkele in het uitvoeringsconvenant en AO opgenomen verplichtingen uitgeschreven:

- a. één keer per jaar rapporteren de steden aan BZK over de financiële en inhoudelijke stand van zaken van het deelprogramma in het jaarverslag, ook wel 30 juni rapportage genoemd. Hierin wordt ook gerapporteerd over de toepassing van de controleverordening 2064/1997;
- b. aan de hand van bovengenoemde rapportages stelt BZK een rapportage op over de inhoudelijke en financiële voortgang van het EPD en de toepassing van de controleverordening 2064/1997 en zendt dit aan de EC;
- c. op het moment dat de EC daarom vraagt wordt aan de hand van het programmabeheerssysteem (geautomatiseerd gegevenssysteem) via steden door BZK gerapporteerd over de stand van zaken van het programma;
- d. vier keer per jaar rapporteren de steden aan BZK over de al dan niet ontstane onregelmatigheden. Vervolgens zal BZK deze rapportages doorzenden aan de EC. Indien er op enig moment sprake is van een onregelmatigheid, is met de steden afgesproken dat zijn dit rechtstreeks zullen melden aan BZK en EC;
- e. de departementale AD heeft de mogelijkheid om ten alle tijde ter plaatse te controleren, maar doet dit minimaal één keer per jaar;
- f. de departementale AD zal jaarlijks reviews houden bij de gemeentelijk accountant. Deze reviews zullen inzicht verschaffen in de gevolgde procedures en handelswijze van de gemeentelijke accountant. De uitkomsten van de reviews en controles zullen worden gecommuniceerd richting de steden en nadrukkelijk onderdeel vormen van het reguliere overleg.
- g. bij projecten boven de 50 000 gulden worden accountantsverklaringen afgegeven door de projectaccountant of gemeenteaccountant;
  - De uitruil en compensatie mogelijkheden in geval van onderbesteding van de Europese middelen door één of meerdere steden zijn verder uitgewerkt in de bijlage van het convenant.

#### *Toelichting*

In deze bijlage worden binnen het kader van het EPD de mogelijkheden, procedures en afspraken voor de steden om elkaar te compenseren dan wel met elkaar te kunnen uitruilen beschreven. De Europese Commissie hanteert in de nieuwe Structuurfondsenperiode een strikter betalingsregiem, waarbij zij in het geval van achterblijvende betalingen kan overgaan tot automatische decommitting van de aangegane betalingsverplichtingen. Aangezien het EPD is opgebouwd uit stedelijke

deelprogramma's bestaat de mogelijkheid dat de steden onderling uit ruilen en compenseren zodat op landelijk niveau alsnog het betalingsniveau kan worden gehaald.

- Door BZK is in samenwerking met de steden een centraal toetsingskader opgesteld. In dit centraal toetsingskader zijn selectie en prioriteitscriteria vastgelegd ten behoeve van de selectie van projecten. Binnen de kaders van dit centrale toetsingskader, stellen de steden een eigen stedelijke toetsingskader op. Deze stedelijke toetsingskaders worden door het Comité van Toezicht vastgesteld.
- Er is een verhaalsrecht van de Staat op de steden, in geval van noodzakelijke correcties

#### *Stand van zaken ten aanzien van de opzet van de administratieve organisatie*

Momenteel wordt gewerkt aan de opzet van een administratieve organisatie op centraal niveau. In de administratieve organisatie wordt concrete invulling gegeven aan de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende instanties op centraal niveau en worden processchema's die een rol spelen in een goede en deugdelijke uitvoering van het EPD weergegeven. Daarin wordt aandacht besteed aan onder meer de rapportageverplichtingen, melding van onregelmatigheden en controle en toezicht. Bij de uitvoering van het EPD zijn met name de volgende onderdelen van BZK betrokken:

- a. DGOB/Stafbureau openbaar bestuur-FEA; in de functie van betaalautoriteit
- b. DGOB/GSIB/afdeling Grote Stedenbeleid; in de functie van beheersautoriteit en programmasecretariaat
- c. Accountantsdienst; in de functie van departementale accountant

Op decentraal stedelijk niveau is gezamenlijk door de steden een stedelijke basis Administratie opgesteld. Deze basis administratieve organisatie zal bij het uitvoeringsconvenant worden gevoegd. In deze basis administratieve organisatie wordt analoog aan de centrale administratieve organisatie concrete invulling gegeven aan de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende instanties op decentraal niveau. Ook worden er processchema's weergegeven.

Momenteel wordt specifiek per stad een invulling gemaakt van de afspraken in de basis administratieve organisatie. De stedelijke en centrale administratieve organisaties zullen ter goedkeuring worden voorgelegd aan BZK en worden vastgesteld in het Comité van Toezicht.

#### *Monitoring*

Ten behoeve van een goede inhoudelijke en financiële monitoring van het EPD hebben BZK en steden, in lijn met de eisen van de EC, besloten tot de opzet van een geautomatiseerd gegevensysteem. Momenteel wordt nog gewerkt aan de opzet van dit systeem.

In dit zogenoemde programmabeheerssysteem worden op stedelijk niveau de inhoudelijke en financiële gegevens van de projecten ingevoerd. Dit wordt vervolgens op deelprogramma niveau samengevoegd. Deze deelprogramma gegevens worden richting BZK gestuurd, waar vervolgens een optelling tot op EPD niveau plaatsvindt. Vervolgens zullen de gegevens, in de frequentie die Brussel voorschrijft, aan de EC worden gestuurd. Tevens worden ook standaardformulieren in het systeem opgenomen, zoals projectaanvraagformulieren, beschikkingen etc. Voor BZK is dit systeem een goede manier om regelmatig de voortgang van het programma bij te houden en adequaat en op korte termijn te reageren indien dat nodig is.

### *Interpretatie van communautaire regelgeving*

In goed overleg met andere relevante departementen en met de negen steden wordt gewerkt aan gemeenschappelijke interpretatie van de communautaire regelgeving.

### *Overleg structuren*

In het uitvoeringsconvenant is geregeld dat het Comité van Toezicht onder voorzitterschap van mijzelf en met deelname van de negen wethouders minimaal twee maal per jaar bijeenkomt en spreekt over onder meer de inhoudelijke en financiële voortgang van het programma en controle en beheeraspecten. Daarnaast zijn op ambtelijk niveau voorbereidende overlegstructuren georganiseerd die op reguliere basis bijeenkomen. Ook is er op ambtelijk niveau regulier overleg met de relevante departementen.

Gezamenlijk met de Ministers Landbouw Natuurbeheer en Visserij, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Economische Zaken is afgesproken om elk jaar de Tweede Kamer via een gezamenlijke brief te rapporteren over de stand van zaken van en de voortgang van de EPD's. In deze rapportage zal ik ook informatie verschaffen over de financiële en inhoudelijke voortgang en resultaten van het EPD Stedelijke Gebieden Nederland.

# RAPPORTAGE VAN HET MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN M.B.T. BEHEER, TOEZICHT EN CONTROLE T.A.V. EU STRUCTUURFONDSEN

## 1. Inleiding

Vanuit Nederland is er voor de nieuwe periode van Structuurfondsen (2000 t/m 2006) één EPD (Enig Programmeringsdocument) ingediend voor Doelstelling 1 (Flevoland) en vier voor Doelstelling 2 (Noord-Nederland, Oost-Nederland, Zuid-Nederland en de Stedelijke gebieden). De Staatssecretaris van EZ is eerstverantwoordelijk voor de EPD's van Flevoland (met betrokkenheid van LNV en SZW), Noord-Nederland en Zuid-Nederland (met betrokkenheid van LNV). De minister van LNV is eerstverantwoordelijk voor het EPD van Oost-Nederland (met betrokkenheid van EZ). De minister van GSI is eerstverantwoordelijk voor het EPD Stedelijke gebieden. Bovenstaande verdeling houdt in dat de Staatssecretaris van EZ niet langer verantwoordelijk is voor alle EFRO-middelen die in Nederland neerslaan.

In een separate brief die voorjaar 2001 naar de Tweede Kamer zal worden gestuurd, zal worden aangegeven hoe de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de betrokken departementen voor de verschillende EPD's geregeld is.

## 2. Nieuwe programmaperiode 2000–2006

Naar aanleiding van de start van de nieuwe programmaperiode 2000–2006 heeft EZ het afgelopen jaar de bestaande praktijk doorgelicht voor het beheer, toezicht en controle m.b.t. de EFRO-middelen die onder de verantwoordelijkheid van EZ vallen. Daarbij hebben de volgende aspecten een rol gespeeld:

- de eisen die Verordening 1260/99 stelt, alsmede een aantal uitvoeringsverordeningen (waarvan sommige nog in concept) die uit deze Verordening zijn voortgekomen;
- aandachtspunten uit de checklist van de Minister van Financiën die geen of onvoldoende onderdeel van de bestaande praktijk waren;
- het rapport van de Algemene Rekenkamer over EU Structuurbeleid in Nederland.

Het resultaat van deze exercitie bestaat uit de volgende onderdelen:

- overeenkomsten tussen EZ en de betrokken provincies waarin wordt vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is (de zgn. decentralisatieconvenanten);
- afspraken met de provincies over het aanleveren van gegevens t.b.v. de monitoring van de voortgang van de programma's;
- afspraken binnen EZ tussen de beleidsafdeling, de regiokantoren, directie FEZ en de AD over de beheer-, toezicht- en controle-functie van EZ t.a.v. de EPD's;
- afspraken over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de betrokken departementen EZ, LNV, GSI/BZK en SZW.

Omdat de onderhandelingen met de Europese Commissie over de EPD's, de financiële regelgeving en het aanleveren van gegevens voor de inhoudelijke en financiële monitoring nog volop gaande zijn, is het bovenstaande nog niet volledig gefinaliseerd en vastgelegd. Dit zal de komende maanden gebeuren. Desalniettemin kan ik melden dat er het afgelopen jaar veel voortgang is geboekt en dat de basis is gelegd voor een succesvolle afronding van bovenstaande onderdelen, hetgeen ik hierna zal toelichten.



### 3. Decentralisatie-overeenkomsten

In het verleden heeft EZ met betrekking tot de Structuurfondsen decentralisatie-afspraken gemaakt met de betrokken provincies. Dat wil zeggen dat de provincies verantwoordelijk zijn gesteld voor deugdelijk beheer van en controle op de programma's en dat de afspraak is gemaakt dat financiële correcties door de Europese Commissie verhaald kunnen worden door EZ op de provincies. EZ zal ook in de nieuwe periode van de Structuur-fondsen (2000–2006) uitgaan van een gedecentraliseerde uitvoering van de programma's.

De afgelopen maanden is een belangrijke stap gezet in de afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen EZ en de provincies. EZ heeft een tekst voor een decentralisatie-convenant opgesteld die is afgestemd met de betrokken provincies. Voor het EPD Noord-Nederland is het convenant al getekend. Voor de EPD's Oost- en Zuid-Nederland is LNV inmiddels aangeschoven als mede-ondertekenaar en wordt de tekst momenteel gefinaliseerd. Voor het EPD Flevoland geldt dat naast EZ, ook LNV en SZW ondertekenen. Ook hier geldt dat de besprekingen in een vergevorderd stadium zijn. Ondertekening van de convenanten wordt binnen afzienbare termijn verwacht. Voor de EPD's van Flevoland, Oost-Nederland en Zuid-Nederland zullen parallel aan het convenant met de provincies, tevens afspraken worden gemaakt tussen de betrokken departementen.

De decentralisatie-overeenkomst regelt op hoofdlijnen de volgende zaken:

- provincies zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de programma's; zij worden aangewezen als beheer- en betaalautoriteit;
- provincies voldoen aan alle eisen die in de Verordening worden toegeschreven aan de beheer- en betaalautoriteit en aan een deel van de eisen die in de Verordening worden toegeschreven aan de lidstaat;
- er is een verhaalrecht van de Staat op de provincies, in geval van noodzakelijke financiële correcties;
- EZ is vertegenwoordigd in het Comité van Toezicht (CvT) en in de Stuurgroep;
- de provincies zullen EZ per kwartaal (elektronisch) rapporteren over de materiële en financiële indicatoren van het programma;
- de beschrijving van de Administratieve Organisatie inclusief het controle-systeem wordt voor commentaar voorgelegd aan EZ. EZ zal er op toezien dat provincies de wijze van omgang met onregelmatigheden vastleggen in de AO's;
- de provincies voldoen aan het door EZ opgestelde controle-protocol; de provincies stellen een controle-protocol op voor de accountant van de eindbegunstigde;
- de provincies zullen op verzoek van EZ extra controles uitvoeren, als daar als gevolg van ernstige onregelmatigheden aanleiding toe bestaat;
- de provincies stellen binnen één maand een concept-reactie op m.b.t. de controle-rapporten van de Commissie of de Europese Rekenkamer. Deze reactie wordt gefinaliseerd i.o.m. EZ en daarna door EZ doorgeleid naar Brussel;
- de provincies stellen de controlebevindingen van de provinciale accountant minimaal één keer per jaar aan de orde in het CvT;
- de gecertificeerde verklaring m.b.t. de einddeclaratie zal worden afgegeven door de externe accountant van de provincies;
- bij onregelmatigheden die op korte termijn onherstelbaar zijn, zullen de provincies EZ onmiddellijk schriftelijk informeren; andere onregelmatigheden zullen aan het eind van het kwartaal worden gemeld;
- de provincies zullen ten minste één maal per jaar overleg voeren met EZ over de toepassing van de EU regelgeving en melding van onregelmatigheden;

- EZ zal een centrale registratie van relevante besluiten en beschikkingen ten aanzien van de interpretatie van EU regelgeving ontwikkelen en zal de provincies ter zake regelmatig informeren. De oprichting van een EZ meldpunt M&O voor die Europese SF-gelden die onder de verantwoordelijkheid van EZ vallen, zal hieraan een positieve bijdrage leveren;
- EZ heeft toegang tot de besprekingen die de Europese Commissie met de provincies voert omtrent het jaarlijks voortgangsonderzoek en bepaalt samen met de provincies welke follow up hieraan gegeven zal worden.

#### **4. Monitoring van de voortgang van de programma's**

Bij de monitoring van de voortgang van de programma's spelen twee elementen een rol. Allereerst is er het aspect van de inhoudelijke voortgang. Om deze te kunnen beoordelen heeft EZ dit voorjaar afspraken gemaakt met de programmamanagers over een basisset met indicatoren, waarover vanuit alle programma's regelmatig gerapporteerd zal gaan worden. Daarnaast is er de financiële voortgang. Op dit punt heeft de Europese Commissie een aantal eisen geformuleerd die bekend zijn bij de provincies. Om de administratieve last te beperken zal EZ zoveel mogelijk hierbij aanhaken.

Daarbij is het tevens de bedoeling dat EZ in staat zal zijn om regelmatig, adequaat en op korte termijn het Ministerie van Financiën en de Tweede Kamer te informeren over de inhoudelijke voortgang en de financiële uitputting van de programma's, zowel voor wat betreft de EU-middelen als v.w.b. de EZ- en overige cofinancieringsmiddelen die hiervoor worden ingezet. Op grond van deze uitgangspunten heeft EZ gezamenlijk met LNV overleg gestart met de provincies om concrete afspraken te maken over de aan te leveren gegevens, en de wijze waarop dit zal gebeuren (format, frequentie, medium). EZ en LNV verwachten dat begin 2001 overeenstemming zal worden bereikt.

De betrokken vakdepartementen (naast EZ en LNV ook GSI en SZW) zijn voornemens om de Tweede Kamer voorjaar 2001 te informeren over de wijze waarop zij voortaan de Tweede Kamer zullen informeren over de voortgang van de programma's.

#### **5. Invulling van beheer, toezicht en controle-taken binnen EZ**

De betrokken partijen binnen EZ (beleidsafdeling, regiokantoren, directie FEZ en de AD) hebben voor wat betreft de aspecten beheer, toezicht en controle geïnventariseerd op welke werkzaamheden EZ aangesproken mag c.q. kan worden en hebben afspraken gemaakt over de verdeling van deze werkzaamheden.

##### *Beheer*

Gezien het feit dat EZ de uitvoering gedecentraliseerd heeft, verricht EZ in feite geen beheer.

##### *Toezicht*

EZ vervult zijn toezichtrol langs verscheidene lijnen:

- Er vindt regelmatig overleg plaats met de programmamanagers. Hierin worden programma-overstijgende zaken aan de orde gesteld die betrekking hebben op de uitvoering van de programma's;
- EZ is lid van de Comités van Toezicht. Voor wat betreft de rol van EZ in de CvT's is een taakopvatting vastgesteld;
- EZ ontvangt op regelmatige basis gegevens van de regio die inzicht

bieden in de inhoudelijke en financiële voortgang van de programma's (zie paragraaf 4 van deze rapportage);

- Aan de hand van een draaiboek zal worden bijgehouden of alle regio's in de loop van het jaar voldoen aan de afspraken die zijn neergelegd in het decentralisatie-convenant.

#### *Controle*

EZ houdt vanuit de decentralisatiegedachte vast aan het model dat de provincies verantwoordelijk zijn voor de controles en dat de AD van EZ jaarlijks een review verricht.

Verder worden op het vlak van controle diverse maatregelen genomen:

- Er zijn nadere afspraken gemaakt met de provincies over dit onderwerp in het decentralisatie-convenant (zie paragraaf 3);
- Er zal jaarlijks een controle-kalender (overzicht van de geplande controle-bezoeken door de verschillende instanties) worden opgesteld en er zal een overzicht van de inhoudelijke bevindingen worden bijgehouden;
- EZ zal het bestaande controleprotocol in verband met de start van de nieuwe periode updaten aan de eisen van de nieuwe financiële Verordeningen;
- EZ zal controle-bevindingen met een generiek karakter aan de orde stellen in het reguliere overleg met de programmamanagers.

## **VERBETERRAPPORTAGE STRUCTUURFONDSEN MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ**

Afgelopen jaar heb ik onderzocht op welke punten er verbeteringen mogelijk zijn ten aanzien van beheer, controle en toezicht van de structuurfondsgelden waarvoor LNV verantwoordelijk is. Aandacht voor deze verbeteringen is niet nieuw; er is in mijn ogen altijd noodzaak om een scherp zicht te houden op beheer, toezicht en controle bij besteding van middelen.

In deze brief zal ik de voortgang op de meest relevante terreinen melden.

### **Stand van zaken met betrekking tot de nieuwe programma's voor de periode 2000–2006**

Begin april heb ik vier Enige Programmeringsdocumenten (EPD's) aan de Europese Commissie aangeboden. Ongeveer gelijktijdig bereikte mij het bericht dat de Europese Commissie voorkeur heeft voor een bundeling van een aantal van deze EPD's. In overleg met de Staatssecretaris van Economische Zaken (EZ) en de betrokken provincies hebben de Staatssecretaris van EZ en ik in september gezamenlijk ter vervanging van zeven EPD's twee EPD's ingediend: een EPD Oost-Nederland en een EPD Zuid-Nederland. Deze twee integrale EPD's bevatten zowel een «industriële» deel als een «ruraal» deel. Ik ben met de Staatssecretaris van EZ overeengekomen dat LNV eindverantwoordelijk is voor het EPD Oost-Nederland, terwijl EZ verantwoordelijk zal zijn voor het EPD Zuid-Nederland. Over de precieze invulling van de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de departementen t.a.v. alle structuurfondsprogramma's wordt u zo spoedig mogelijk apart via een brief van de betrokken departementen geïnformeerd. Zoals nu blijkt, zal het EPD Oost-Nederland niet vóór april 2001 worden goedgekeurd door de Europese Commissie omdat de Commissie in haar werkzaamheden vertraging heeft opgelopen. Deze vertraging hoeft echter niet te leiden tot vertraging omtrent afspraken over beheer, controle en toezicht met de betrokken provincies die het programma zullen uitvoeren.

Inmiddels zijn ook de onderhandelingen met de Europese Commissie over de EPD's voor Leader+ gestart. Naar verwachting zullen deze EPD's begin 2001 worden goedgekeurd. Het EPD voor FIOV wordt dit jaar nog bij de Europese Commissie ingediend.

### **Stand van zaken met betrekking tot de verbeteringen**

Bij een interne inventarisatie, begin van dit jaar, is geconstateerd dat op een aantal deelterreinen verbetermaatregelen getroffen kunnen worden. De betrokken directies en diensten van mijn ministerie werken hard aan het implementeren van deze maatregelen, maar nog niet voor alle ingezette trajecten geldt dat ze zijn afgerond. Dit wordt mede veroorzaakt door het feit dat goedkeuring van de programma's door de Europese Commissie op zich laat wachten. Daarnaast is het een complex proces omdat vele partijen erbij betrokken zijn, zoals de provincies en enkele Haagse departementen. Het streven is dat in het voorjaar 2001 de aangekondigde verbeteringen zijn gerealiseerd.

Een convenant tussen LNV en de provincies zal een belangrijke rol spelen bij het doorvoeren van de verbeteringen. Gezamenlijk met het Ministerie van Economische Zaken vindt momenteel discussie plaats met de voor LNV (en EZ) relevante provincies over een af te sluiten convenant over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen LNV en de provincie op het gebied van beheer, controle en toezicht.

Ik heb het voornemen dit convenant met de betrokken provincies binnen twee of drie maanden af te sluiten en in elk geval voordat ik hen definitief aanwijs als beheers- en/of betaalautoriteit.

*Specifieke opmerkingen n.a.v. de checklist van het ministerie van Financiën.*

1. Inzicht op departementaal niveau in de omvang van de geldstromen  
Gezamenlijk met het ministerie van EZ heeft LNV een discussie gestart met de provincies over de levering van voortgangsinformatie. Daartoe is een aantal informatietabellen opgesteld. In deze tabellen wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de eisen die de Europese Commissie aan de informatievoorziening stelt. De tabellen zijn een invulling van de informatieafspraken die in de eerder genoemde convenanten zullen worden beschreven. Ik verwacht dat de discussie met de provincies over de precieze inhoud van de tabellen spoedig afgerond kan worden. De door de provincies aan te leveren informatie is onder andere bedoeld als basismateriaal (financiële en prestatiegegevens) voor twee informatiestromen aan de Tweede Kamer. Enerzijds zal de Tweede Kamer geïnformeerd worden via een EU-bijlage bij de LNV-begroting. Deze bijlage biedt vanaf 2002 inzicht in de totale omvang van de EU-geldstromen (dus inclusief de structuurfondsgeldstromen) waarvoor ik verantwoordelijk ben en de daarbij behorende nationale financiering. Anderzijds zal de Tweede Kamer via een gezamenlijke brief van de betrokken departementen jaarlijks over de voortgang geïnformeerd worden.
2. Inzicht op departementaal niveau en afstemming/communicatie met de binnen Nederland aangewezen decentrale autoriteiten en met de Europese Commissie over de planning en de uitkomsten van de in Nederland plaatsvinden controles.
3. Meer systematisch toepassen van controles ter plaatse.
4. Selectie van de ter plaatse te controleren projecten  
De controlestructuur (op basis van verordening 2064 /97) voor de oude programma's functioneert zeer behoorlijk. De huidige controlestructuur biedt in mijn ogen voldoende waarborgen voor een goede en correcte uitvoering van de programma's. Daarom zal dezelfde structuur zoveel mogelijk worden voortgezet m.b.t. de nieuwe programma's. De hierbij geldende uitgangspunten zijn:
  - In de convenanten met de betrokken provincies zal worden bepaald dat de regio's integraal verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding, uitvoering, controle en evaluatie van het EPD.
  - Mijn Accountantsdienst is in het kader van het tweedelijns toezicht belast met jaarlijkse reviews op de werkzaamheden van de externe accountant van de provincies. De review voor EPD Oost-Nederland zal overigens wederom samen met de Accountantsdienst van het ministerie van EZ worden uitgevoerd. Voor het EPD FIOV (buiten Flevoland) en de LEADER+-programma's is mijn Accountantsdienst uiteraard de aangewezen controle instantie.
  - De reviews zullen gedurende de looptijd inzicht bieden in het risico-profiel van de uitvoerings-organisaties. Op basis van dit risico-profiel zal de Accountantsdienst projecten zo nodig selecteren die in detail zullen worden onderzocht (eventueel incl. een inspectie ter plaatse).
  - De uitkomsten van het tweedelijns toezicht worden nadrukkelijk meegenomen in het reguliere, landelijke overleg met het programma-management en (schriftelijk) worden gecommuniceerd met de provincies, of indien het ernstige tekortkomingen betreft worden gemeld aan het Comité van Toezicht.

Direct na de definitieve vaststelling van de nieuwe verordeningen voor financiële correcties en beheers- en controlesystemen door de Europese

Commissie en het afsluiten van de eerder genoemde convenanten met de provincies, zullen de Accountantsdiensten van de ministeries EZ en LNV in samenwerking met de provincies een controleprotocol opstellen. Dit protocol zal worden voorzien van instructies voor de inrichting van de periodieke rapportages van de provincies over de opzet, het bestaan en de werking van het controle- en beheerssysteem. Zodra de beschrijvingen van de administratieve organisatie door de provincies zijn vastgesteld, worden deze ook door mijn Accountantsdienst beoordeeld. Naar verwachting zullen deze werkzaamheden rond de zomer van 2001 kunnen worden afgerond.

In mijn beleving zijn provincies in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de controles ter plaatse. Dit laat onverlet de verantwoordelijkheid van LNV om toe te zien op de inrichting en de effectiviteit van de door de provincies verrichte controles. Eén en ander zal mede worden vastgelegd in de te sluiten convenanten.

5. Centrale inventarisatie van knelpunten bij de interpretatie van communautaire regelgeving
6. Ontwikkelen van een gemeenschappelijke interpretatie Het proces om te komen tot gemeenschappelijke interpretatie van de communautaire regelgeving binnen LNV is in gang gezet. Er wordt gewerkt aan een model waarbij zowel provincies als LNV betrokken zijn. Daarbij is natuurlijk samenwerking met andere relevante departementen wenselijk.
7. en 8. Registratie en melding van onregelmatigheden.  
Op dit moment wordt een draaiboek «Onregelmatigheden Structuurfondsen» opgesteld. De verwachting is dat een eerste versie eind februari 2001 gereed is. Het ligt voor de hand dat voor de melding van de onregelmatigheden voor de structuurfondsen aangesloten wordt bij de bestaande procedure binnen LNV die wordt gehanteerd bij de uitvoering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.  
Er zal binnen LNV een centraal meldpunt voor onregelmatigheden worden ingesteld. Dit zal zo spoedig mogelijk gebeuren en in ieder geval voordat de programma's officieel van start gaan.

Afrondend wil ik melden dat in mijn ogen beheer, controle en toezicht met betrekking tot de uitvoering van structuurfondsen een belangrijk aandachtspunt is en ook blijft. Juist daarom heb ik verbeteracties ingezet. Daarbij heb ik de wens om zaken zo spoedig mogelijk afgerond te hebben. Echter, vanwege de complexiteit als gevolg van de vele partners (Europese Commissie, verschillende provincies en departementen) en de noodzaak tot samenwerking vraagt afronding van ingezette verbeteringen tijd. Mijn verwachting is dat parallel aan de goedkeuring van de EPD's, die in het voorjaar van 2001 zijn beslag zal krijgen, vele verbeteracties afgerond zullen zijn.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,  
L. J. Brinkhorst

## 1. Inleiding

In deze rapportage wordt ingegaan op de maatregelen die genomen zijn door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en ESF-Nederland met het oog op beheer, controle en toezicht in het kader van het Europees Sociaal Fonds 2000–2006. De vormgeving van de beheerstructuur richt zich zowel op het ESF als geheel als op het niveau van de afzonderlijke onderscheiden «clusters».

Op verzoek van de minister van SZW heeft de Algemene Rekenkamer een oordeel gegeven over de voorgenomen beheerstructuur, die waarborgen moet bieden voor een rechtmatige, efficiënte en effectieve inzet van de beschikbare ESF-middelen. De conclusies en aanbevelingen en de reacties daarop van het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening en van de minister van SZW heeft de Algemene Rekenkamer neergelegd in het rapport *Beheer, controle en toezicht ESF 2000–2006*, dat op 16 november aan de minister van SZW is aangeboden en door de Algemene Rekenkamer in afschrift aan het Parlement is gezonden. In de Miljoenennota 2001 is aangekondigd dat SZW in november 2000 een definitief plan van aanpak voor de nieuwe ESF-periode aan de Tweede Kamer zou sturen. Dat is niet gebeurd; de minister heeft gekozen voor een verdergaande actie. Hij heeft aangekondigd, in reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer, de uitvoeringsorganisatie van ESF-Nederland om te vormen tot een Agentschap binnen het ministerie van SZW en de Kamer nader te informeren over het plan van aanpak, zoals aangekondigd in de brief van 25 augustus jl. (kamerstukken II, 1999–2000, 26 642, nr. 10), zodra meer inzicht bestaat in het tempo, waarin een en ander is te realiseren. Het overleg met Financiën over de vorming van het Agentschap is in volle gang.

Vooruitlopend daarop zal zo spoedig mogelijk in de loop van 2001 een agentschap in oprichting worden gevormd, dat eveneens onder de hiërarchieke verantwoordelijkheid van de minister zal vallen. Met het oog daarop is opnieuw een Task Force ESF opgericht. De minister van SZW heeft aangegeven, pas groen licht te geven voor de uitvoering van de ESF-regelgeving, nadat is zeker gesteld dat de beheersstructuur zover gereed en geïmplementeerd is dat de uitvoering aan de daaraan te stellen eisen voldoet. In verband met deze structurele wijziging van de organisatievorm, waartoe pas onlangs is besloten, bestaat op dit moment nog geen kant en klaar beeld van de gehele organisatie en alle procedures. In het AO van 24 januari a.s. zullen de dan nog openstaande punten, zoals de verhouding Agentschap en clusteraanvragers, worden besproken.

## 2. Inzicht in de omvang van de geldstromen op departementaal niveau

Voor de nieuwe programmaperiode is het ministerie van SZW aangewezen als betalingsautoriteit, zoals gedefinieerd in artikel 9 van de Verordening (EG) nr. 1260/1999. Deze aanwijzing heeft op verzoek van het ministerie van SZW plaatsgevonden en is bekrachtigd in het Enig Programmerings Document (de Nederlandse invulling van het ESF), dat de Europese Commissie bij beschikking d.d. 8 augustus 2000 heeft goedgekeurd. Dat betekent dat de ESF-geldstromen over het ministerie lopen. Hierdoor is het mogelijk om als ministerie van SZW zicht te houden op de omvangrijke financiële stromen. Van gelden die rechtstreeks, dus zonder tussenkomst van het ministerie, van de Europese Commissie naar de betrokken autoriteiten/instanties vloeien, zal in de nieuwe periode dus geen sprake meer zijn.



### 3. Controle

In de nieuwe ESF-programmaperiode wordt voorzien in een sluitende, geïntegreerde structuur voor de controle en het toezicht. Dit zal gestalte krijgen door een controle vooraf op de kwaliteit van het beheerssysteem van de aanvragers (de zgn. entreetoets), door tussentijdse onderzoeken bij aanvragers en projecten (zowel financieel als inhoudelijk) en door het vragen van accountantsverklaringen bij de einddeclaraties van de projecten en aanvragers. Ten behoeve van de accountantscontrole van de einddeclaraties zal door het Agentschap in overleg met de AD een controleprotocol worden opgesteld.

Het ministerie van SZW zal zich een oordeel vormen over de kwaliteit van de accountantsverklaringen. Dit is een belangrijke wijziging ten opzichte van de voorgaande periode.

Ook de Algemene Rekenkamer en de Europese instanties (DG Werkgelegenheid en sociale zaken, Europese Rekenkamer) zullen, ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid, controles uitvoeren op de besteding van ESF gelden.

#### *3.1. Afstemming en communicatie met de Europese Commissie over de controles*

Zoals vermeld gaan alle ESF-geldstromen via het ministerie van SZW lopen en zullen derhalve worden opgenomen in de jaarlijkse financiële verantwoording van het ministerie.

De AD geeft een accountantsverklaring bij deze verantwoording. Deze verklaring heeft betrekking op zowel de juistheid, de volledigheid als de rechtmatigheid.

Jaarlijks wordt door het ministerie van SZW een rapportage inzake controle en beheer opgesteld ten behoeve van de EC.

Om de afstemming t.a.v. de planning en uitkomsten van controles te optimaliseren, worden de volgende maatregelen overwogen:

- De aanvragers hebben een eigen verantwoordelijkheid voor het (financieel) beheer van hun ESF-projecten. Onderdeel hiervan is toezicht en controle op de uitvoering van de projecten. Het Agentschap ondersteunt de aanvragers daarin.
- Het Agentschap stelt in overleg met de AD een controleprogramma op voor door het Agentschap uit te voeren controles (vooraf en tussentijds). De AD voert reviews uit op de accountantsverklaringen bij de einddeclaraties.
- Het Agentschap rapporteert periodiek in de vorm van monitoringrapportages en de voortgangsrapportages over de uitvoering van de ESF-activiteiten.

#### *3.2 Systematische controles op projectniveau*

In de nieuwe programmaperiode zal worden voorzien in financiële controles op de volgende niveaus.

- Op projectniveau vindt accountantscontrole plaats bij de einddeclaratie.
- De aanvragers zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van controles ter plaatse bij projecten (preventief en tussentijds).
- Het Agentschap controleert elke aanvrager en steekproefsgewijs de uitvoering ter plaatse (preventief en tussentijds).
- De AD controleert de goede werking van het systeem van beheer en controle en voert hiertoe ook controles uit op het niveau van de aanvragers en uitvoerders. De AD voert reviews uit op de accountantsverklaringen bij de einddeclaraties.



Met betrekking tot de controlebevindingen is het van belang dat signalen over tekortkomingen in beheer en controle op projectniveau centraal worden geregistreerd, zodat op basis van risico-analyses aanvullende controles ter plaatse kunnen worden uitgevoerd.

#### **4. Communautaire regelgeving en interpretatie daarvan**

De eerder ontworpen ministeriële regeling ESF en de nationale subsidie-regeling worden momenteel aangepast in verband met de oprichting van een Agentschap. Deze conceptregelingen vormen daarom nog onderwerp van intern beraad. Bij het ontwerpen van de beheerstructuur is veel aandacht besteed aan preventieve maatregelen waaronder goede communicatie met en begeleiding van de aanvragers. Ook zal gedurende de uitvoering van het nieuwe ESF-programma de ondersteuning en voorlichting door het Agentschap een belangrijke rol gaan spelen. SZW is verantwoordelijk voor de interpretatie van de communautaire regelgeving en de afstemming daarvan met de EC.

#### **5. Registratie, melding en afhandeling van onregelmatigheden**

SZW is verantwoordelijk voor de melding van onregelmatigheden aan OLAF, het fraudebestrijdingsbureau van de Europese Commissie. De procedures voor de meldingen zijn in concept beschreven. Er zal worden voorzien in een centrale registratie van geconstateerde onregelmatigheden van waaruit meldingen aan OLAF zullen plaatsvinden. De meldingen aan de OLAF gaan overigens gewoon door.