

Nationaal Actieplan Structuurfondsen

Eindrapport verbetermaatregelen

Den Haag, 31 januari 2008.
Ministerie van Economische Zaken

1 Inleiding

Naar aanleiding van de brief van de Europese Commissie van 8 september 2006 heeft de lidstaat Nederland een Nationaal Actieplan opgesteld. In dit Actieplan staan acties met betrekking tot het controle- en beheersysteem, de zogenaamde verbetermaatregelen, en acties met betrekking tot de steekproef. Dit Actieplan is op 21 december 2006 aan de EC aangeboden. Op 30 januari 2007 is het eerste voortgangsverslag aan de Europese Commissie verzonden. Het tweede voortgangsverslag is op 14 augustus verzonden. Beide gingen vooral in op de verbeteracties. Begin oktober en begin november zijn aan de EC voortgangsverslagen verzonden over de steekproef.

Het voorliggende rapport bevat het eindverslag van de acties en producten die in het Nationaal Actieplan staan beschreven. Het heeft betrekking op de Doelstelling 2 programma's voor Zuid, Oost, Noord en Steden, het EFRO deel van het Doelstelling 1 programma Flevoland. Over Urban wordt apart gerapporteerd. Er wordt ingegaan op de actiepunten 1 tot 16, welke betrekking hebben op de verbeteringen in het controle- en beheersysteem vanaf 1 januari 2007. Over de steekproef zal op een later moment worden gerapporteerd.

Bij dit rapport zitten de volgende bijlagen:

1. overzicht van de wijzigingen in de artikel 4 en 9 checklists
2. concept categorisatie bevindingen EFRO
3. systeemaudits
4. verslag van beoordeling systeemaudits en 5% controles door ADEZ
5. brief van het Ministerie van Economische Zaken aan de managementautoriteiten
6. expertcommissie aanbesteden

2 Verslag over de verbeteracties

2.1 Inleiding

In het Nationaal Actieplan zijn 16 acties en 19 producten opgenomen die te maken hebben met verbeteringen – verder als verbetermaatregelen aangeduid – in de uitvoering van het controlesysteem vanaf 1 januari 2007. Hieronder staat een overzicht van de stand van zaken van de uitvoering.

De actiepunten zijn als volgt onderverdeeld:

- Acties met betrekking tot aanbesteden, vooral onder de drempelwaarde (2.2).
- Acties met betrekking tot de controle bij de managementautoriteiten (2.3)
- Acties met betrekking tot de controle bij de betalingsautoriteiten (2.4)
- Acties met betrekking tot de systeemaudits (2.5)
- Acties met betrekking tot de werkzaamheden van de programma-auditors (2.6)
- Acties met betrekking tot het toezicht en de verslaglegging (2.7)
- Melden van onregelmatigheden (2.8)

Algemene opmerkingen

Checklisten

Gedurende het jaar zijn aanbevelingen voor verbeteringen gedaan van de checklisten. In januari 2008 zijn in een tweetal bijeenkomsten de checklists voor de artikel 4 en 9 controles geëvalueerd. Daaruit is naar voren gekomen dat er weliswaar een aantal verbeteringen doorgevoerd kan worden, maar dat deze niet zodanig zijn dat de checklisten nog voor de rest van de lopende periode gewijzigd moeten worden. Dit is zelfs niet aan te bevelen. Ze zijn immers net overal ingevoerd. Bovendien komt uit de systeemaudits een positief beeld van de werking en resteert ons nog minder dan een jaar voor gebruik in de oude programmaperiode. De wijzigingen zullen worden doorgevoerd in de checklisten voor de periode 2007-2013, daarvan zal de eerste versie van alle checklisten uiterlijk begin februari 2008 worden opgeleverd, desgewenst kunnen wij deze aan de Europese Commissie verstrekken. Als bijlage 1 is een samenvatting opgenomen van belangrijke wijzigingen die in de eerste versie van de checklisten voor 2007-2013 zullen worden doorgevoerd. Tevens zijn enkele instructies gegeven voor het hoe en wanneer te gebruiken van de checklists. De eerste versies van de checklisten voor de programma periode 2007-2013 zullen worden opgenomen als werkinstructie bij de beschrijving van de Administratieve Organisaties (artikel 71 beschrijvingen).

Op 27 november 2007 is de checklist voor de artikel 10 controle geëvalueerd. De programma-accountants hadden geen aanpassingen, er is een kleine tekstuele mutatie aangebracht.

Systeemaudits

Voor actiepunten 2 tot en met 7 moet de programma-auditor de naleving controleren (product 11). Dit is meegenomen in de systeemaudits die eind 2007 zijn uitgevoerd. Per actiepunt wordt hier verslag van gedaan. Paragraaf 2.5 is specifiek aan de systeemaudits gewijd. Alle punten die nog enige verbetering behoeven, zijn eind januari 2008 door het Ministerie van Economische Zaken nog eens schriftelijk onder de aandacht gebracht (bijlage 5). In algemene zin is de voortgang in een jaar tijd fors geweest.

2.2 Actiepunten met betrekking tot aanbesteden

Actiepunt 1 – Product 1 Brief over aanbesteden onder de grens

Deze brief is op 20 december 2006 aan de managementautoriteiten verstuurd en aan de EC verstrekt bij de tussenrapportage in januari 2007. Door de managementautoriteiten is deze brief aan de eindbegunstigden verstrekt of op andere wijze kenbaar gemaakt. De naleving maakt onderdeel uit van de artikel 4 controles, waarvoor een aparte checklist aanbestedingen beschikbaar is. Het aantal publicaties meldingen onder de aanbestedingsgrens op www.aanbestedingskalender.nl (bron: Ministerie van VROM) is in een jaar netto met 46 procent gestegen. Momenteel is in Nederland nieuwe nationale wetgeving voor aanbesteden onder de grens in de maak.

Actiepunt 1 – Product 2 Expertcommissie

De expertcommissie is opgericht en inmiddels drie maal bijeengekomen. De expertcommissie bestaat uit vertegenwoordigers van de decentrale managementautoriteiten, wetgevers nationaal op aanbestedingsgebied, aanbestedingsjuristen van het Ministerie van Economische Zaken, de aanbestedingsdeskundige van Europa Decentraal en experts van de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Binnenlandse Zaken, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit.

In de brief van 15 maart 2007 (kenmerk 02610) van de Europese Commissie is gevraagd om een voorbeeld van een praktisch advies, een voorbeeld van een peer review en de criteria voor de bepaling van de interne markt. Bij de tussenrapportage van augustus 2007 is al de nodige informatie verschaft. Omdat er in 2007 nagenoeg geen nieuwe projecten zijn binnengekomen zijn er nog nauwelijks aanvragen geweest. In Nederland is het overigens gebruikelijk dat voor eerstelijns advies voor aanbesteden men de helpdesk van Europa Decentraal inschakelt of de PIANOo-desk. Zo wordt ruimschoots voorzien in advisering vanuit de rijksoverheid. Beide zijn aangesloten bij de expertcommissie, die zich vooral bezighoudt met specifieke gevallen.

In bijlage 6 wordt een samenvatting gegeven met enkele gevraagde voorbeelden. Tevens is de expertcommissie ingezet voor een visie op de aanbestedingsbevindingen bij de steekproef en is de algemene lijn getoetst. Bijlage 6 bevat tevens het verslag van de laatste expertcommissie. Het verslag van de eerste expertcommissie is bij de voortgangsrapportage in augustus verstrekt.

2.3 Acties met betrekking tot de controle bij de managementautoriteiten

Actiepunt 2 – Product 3 Selectie methode voor verificaties ter plekke

In de voortgangsrapportage van januari 2007 is weergegeven op welke wijze de selectiemethode voor de artikel 4 controles ter plaatse plaatsvindt. Die methode verschilt per managementautoriteit. Een aantal kiest voor een integrale controle, de andere selecteren op basis van de risico's die te bezoeken projecten. Ten tijde van het voortgangsrapport waren nog niet alle selectiemethoden definitief vastgesteld.

De programma-accountants hebben geconstateerd dat de managementautoriteiten van alle programma's de steekproefmethode hebben vastgesteld. Met uitzondering van een tweetal steden uit het Stedenprogramma is de toepassing van de steekproefmethode adequaat.

Actiepunt 3 – Product 4 Uniforme set administratieve checklisten voor artikel 4 controles

De checklisten zijn opgesteld en toegezonden aan de EC bij de voortgangsrapportage van januari 2007. Eind 2007 werden door alle managementautoriteiten op de juiste wijze gebruik gemaakt van de checklist, met uitzondering van de gemeente Rotterdam waar het gebruik niet helemaal volledig en correct heeft plaatsgevonden. De managementautoriteit zal dit nader met de gemeente Rotterdam bespreken.

Actiepunt 4 – Product 5 Uniforme checklisten voor artikel 4 controle ter plaatse.

De checklisten zijn opgesteld en toegezonden aan de EC bij de voortgangsrapportage van januari 2007. Bij de programma's Noord, Oost, Zuid en Flevoland heeft de programma-auditor geconstateerd dat op juiste wijze gebruik gemaakt van de checklist. Bij het Stedenprogramma heeft de programma-accountant van Rotterdam in verband met het ontbreken van een totaal bewakingsoverzicht niet kunnen vaststellen dat de checklist controle ter plaatse in alle gevallen is toegepast. In Maastricht zijn in 2007 geen artikel 4 controles ter plaatse uitgevoerd. Conform de steekproef worden deze in 2008 gepland.

Actiepunt 5 – Product 6 Registratie en categorisering van de controlebevindingen.

Een voorbeeld format van Gelderland is verstrekt bij de voortgangsrapportage van januari 2007. Het is gebleken dat nog niet alle managementautoriteiten éénduidig registreren. De programma's Noord (vanaf eind 2007) en Flevoland voeren een duidelijke registratie en categorisatie uit. In de overige programma's wordt bij een aantal deelprogramma's nog geen totaaloverzicht bijgehouden. In sommige gevallen worden wel op projectniveau de controlebevindingen goed geregistreerd, maar is nog geen totaaloverzicht beschikbaar. Vooral dit laatste is nog een verbeterpunt. Immers de essentie van dit actiepunt is dat door een totaalregistratie tijdig systematische tekortkomingen kunnen worden gedetecteerd en

aangepakt. Zeker informatie uit de artikel 4 controles behoeven nog consolidatie van de bevindingen. Overal is wel een positief voornemen. Het ontbreken van een format bleek toch wel een probleem. De foutcategorisatietabel die ontwikkeld is door EZ bij de steekproef is geschikt deze functie te gaan vervullen, hoewel dit een groeidocument blijft. Eind januari 2008 is een vrij volledige foutcategorisatietabel verspreid, terwijl in december 2007 de programma-accountants daarvan ook al een versie hebben ontvangen voor de 5% controles. In bijlage 2 is de meest recente tabel bijgevoegd. Het gebruik daarvan is in de brief van EZ aan de managementautoriteiten onder de aandacht gebracht (bijlage 5).

Actiepunt 6 – Product 7 Verbetering van de communicatie en afhandeling van de artikel 4 controles richting eindbegunstigden

In 2007 is de communicatie en afhandeling van de artikel 4 controles richting eindbegunstigden goed verlopen. De bevindingen worden duidelijk opgeschreven in de rapporten en daarover wordt goed gecommuniceerd met de eindbegunstigden.

2.4 Acties met betrekking tot de controle bij de betalingsautoriteiten

Actiepunt 7 – Product 8 Een uniforme checklist voor de artikel 9 controles

De checklist is opgesteld en verzonden aan de EC bij de voortgangsrapportage van januari 2007. Bij de programma's Noord, Oost en Zuid wordt op de juiste wijze van deze checklist gebruik gemaakt. De provincie Flevoland gebruik een andere, meer uitgebreide checklist, vanwege de wijze waarop de organisatie is ingericht. De Europese Commissie is akkoord met wijze waarop de provincie Flevoland de organisatie heeft ingericht. De programma-auditor heeft geconstateerd dat de checklist die de provincie Flevoland gebruikt voldoet en op de juiste wijze wordt gebruikt. Bij het Stedenprogramma geldt dat op decentraal niveau bij de steden vastgesteld is dat deze checklist gebruikt wordt. Op centraal niveau wordt gebruik gemaakt van een eigen, door de managementautoriteit, ontworpen checklist en niet van de standaard artikel 9 checklist. BZK en EZ hebben gezamenlijk de checklist voor de centrale betaalautoriteit van BZK aangepast. Deze is opgenomen in bijlage 1.

Op 24 januari 2008 is de artikel 9 checklist geëvalueerd. Er zijn geen wijzigingsvoorstellen die nog in de resterende 11 maanden moeten worden doorgevoerd. Voor de start van de nieuwe programma's wordt in februari 2008 een nieuwe eerste versie opgeleverd door het Coördinatiepunt Structuurfondsen.

Actiepunt 8 – Product 9 Opleiding medewerkers Betalingsautoriteit

Op 19 december 2006 is een training gegeven voor medewerkers van de betalingsautoriteiten. In het voortgangsverslag van januari 2007 is daarover gerapporteerd. In de tweede helft van

2008 zal weer een training worden gegeven. De medewerkers van de nieuwe certificeringsautoriteit voor de programmaperiode 2007-2013 zijn inmiddels opgeleid.

2.5 Systeemaudits door de programma-auditoren

Actiepunt 2 t/m 7 – Product 10 Bewijs van de programma-auditor dat de actiepunten 2. t.m. 7 worden uitgevoerd

Eind 2007 zijn door de programma-auditoren systeemaudits uitgevoerd. Deze hebben geleid tot managementletters of auditrapporten. In januari 2008 is conform het afgesproken format gerapporteerd (zie bijlagen). De Auditdienst van EZ heeft de systeemaudits van Noord, Oost, Zuid en Flevoland bekeken en besproken met de programma-accountants. Daarbij is de aandacht gericht op de voor het Nationaal Actieplan verstrekte formats, die als bijlage in de systeemaudits zijn opgenomen. De ADEZ heeft geen bevindingen gedaan die afbreuk doen aan de bevindingen van de programma-accountants. In bijlage 4 wordt ingegaan op de bevindingen van de ADEZ. In de tweede helft van 2008 zal de ADEZ een reguliere review uitvoeren. Voor het Stedenprogramma geldt dat de Auditdienst van BZK op basis van de informatie van de stedelijke programma-accountants een overkoepelend auditrapport heeft opgesteld.

2.6 Acties met betrekking tot de werkzaamheden van de programma-auditoren

Algemeen

De 5% controles zijn in het algemeen in de tweede helft van 2007 uitgevoerd, voor zover dat ook in de planningen van augustus 2007 was voorzien. De rapportage daarover heeft bij de meeste programma's in januari 2008 plaatsgevonden, zoals ook afgesproken met de Europese Commissie bij de coördinatiebijeenkomst met de programma-accountants van 3 december 2007. Voor Noord, Oost, Zuid en Flevoland geldt dat is voldaan aan de vereiste dekking van 5%. Voor het Stedenprogramma geldt dat, conform de afgesproken planning, in april zal worden gerapporteerd over de 5% controles. De oplevering van de 5% controles eind januari 2008 betekent dat de Auditdienst van het Ministerie van Economische Zaken slechts beperkt heeft kunnen controleren of de 5% controles juist zijn uitgevoerd. Zoals eerder met de Europese Commissie is afgesproken is door de ADEZ alleen gekeken of de controles zijn uitgevoerd, of dit volledig is gebeurd, of er hoor en wederhoor heeft plaatsgevonden en of is afgerond met duidelijke conclusies en correctievoorstellen. In het verslag dat is bijgevoegd wordt daar op ingegaan(bijlage 4). Bij de reguliere review van de Auditdienst van EZ in 2008 zal hier nader onderzoek naar worden verricht.

Actiepunt 9 – Product 11 Uniforme checklist artikel 10

De checklist opgesteld en verstrekt aan EC bij de voortgangsrapportage van januari 2007. De programma-auditoren gebruiken allen deze checklist. Deze checklist is 27 november 2007 geëvalueerd en behoefde niet te worden aangepast. Omdat de hercontrole in het kader van het Nationaal Actieplan nog niet is afgerond kon nog geen volledig gebruik worden gemaakt van het normenkader dat de ADEZ hanteert. Het Coördinatiepunt Structuurfondsen van EZ heeft in december de voorlopige foutcategorisatietabel en normering wel verstrekt en in een aantal gevallen zijn die nog meegenomen.

Actiepunt 10 – Product 12 Verstrekken van duidelijke gemotiveerde foutpercentages

Bij de 5% controles die in 2007 zijn uitgevoerd in 2007 is ten opzichte van de jaren daarvoor duidelijk verbetering opgetreden in het verstrekken van gemotiveerde foutpercentages. Er worden bijna geen onzekerheden meer gemeld. In Noord en Flevoland is in alle rapporten een gemotiveerd foutpercentage opgenomen. In Oost en Zuid geldt dat voor de afgeronde rapporten in beide programma's één rapport nog onzekerheden bevat.

Actiepunt 11 – Product 13 Tijdige en complete systeemaudits en managementletters

Eind 2007 zijn de systeemaudits uitgevoerd, met uitzondering van het Ministerie van BZK, dat alleen gerapporteerd heeft over de bevindingen voor het actieplan. De rapporten zijn in januari 2008 verstrekt. Er is soms nog onvoldoende aandacht aan de opvolging van de bevindingen die uit de 5% controles uit het jaar 2006 zijn gekomen. Op 27 november 2007 is met alle programma-accountants afgesproken dat hiervan in de artikel 13 rapporten van juni 2008 wel volledig verslag wordt gedaan.

In 2008 zullen met de managementautoriteiten en programma-auditoren afspraken worden gemaakt om de managementletters nog uniformer op te stellen, zodat dit voor de afsluitende ('winding-up') werkzaamheden is geregeld.

Actiepunt 12 – Product 14 De bevindingen en aanbevelingen van andere controleorganen meenemen

De programma-auditor zal bij de afsluiting de opvolging van de bevindingen van andere controleorganen betrekken (reviews of audits door de auditdienst van Economische Zaken/LNV/BZK, de Algemene en Europese Rekenkamer en de Europese Commissie) en deze aangeven in haar afsluitende rapportage voor de Europese Commissie. Uiteraard wordt ook tussentijds gekeken naar andere bevindingen.

Actiepunt 13 – Product 15 Tijdschema programma-auditor

De systeemaudits zijn begin januari 2008 opgeleverd. De 5% controles hadden in december 2007 afgerond moeten zijn, met uitzondering van het Stedenprogramma, die een andere

planning hanteert. Bij alle programma's is dit met circa één maand vertraagd, zoals besproken met de Europese Commissie tijdens de coördinatiebijeenkomst van 3 december 2007. Op 31 januari waren de 5% controles in Flevoland en Noord afgerond, in Zuid en Oost grotendeels.

2.7 Acties met betrekking tot het toezicht en de verslaglegging

Actiepunt 14 – Product 16 Verbeteren van de artikel 13 rapportages

De artikel 13 rapportages zijn bij alle programma's verbeterd. Dat is in 2007 in de toets door de ADEZ vastgesteld en door de Europese Commissie schriftelijk bevestigd.

Voor de komende artikel 13 rapportage van 2008 noteren we nog twee verbeterpunten: rapportage van de opvolging van de bevindingen uit de vorige systeemaudits en een geconsolideerd en gecategoriseerd overzicht van de bevindingen uit de artikel 4-9-10 controles. In de brief van 31 januari 2008 van het Ministerie van Economische Zaken zijn deze punten onder de aandacht gebracht.

Actiepunt 15 – Product 17 Verscherpen review op programma-auditoren

De Auditdiensten van Ministerie van Economische Zaken en LNV hebben het toezicht op de artikel 13 rapporten vanaf 2007 vergroot. Op alle rapporten is een advies gegeven door ADEZ. Verder zal de ADEZ het reviewprogramma verfijnen. Dit laatste uiteraard met extra aandacht voor de werkzaamheden van de programma-auditor, zoals aangegeven in de acties 9 tot en met 13. Bijzondere aandacht gaat uit naar de conclusies en voorstellen uit de 5% controles. De reviews worden in de tweede helft van 2008 uitgevoerd.

2.8 Onregelmatigheden

Onregelmatigheden worden vanaf 1 januari 2007 grotendeels gemeld en geregistreerd zoals vereist in de geamendeerde verordening over onregelmatigheden met nummer 2035/2005. Het programma Flevoland meldt de onregelmatigheden conform het handboek. Bij het Stedenprogramma heeft de programma-auditor geconstateerd dat door de steden de onregelmatigheden conform het draaiboek worden gemeld. De onregelmatigheden uit 2007 zijn door BZK in 2008 aan de EC gemeld. Bij de overige programma's zijn door de programma-accountants in de systeemaudits nog enkele onvolkomenheden geconstateerd in de volledigheid. Voor het programma Zuid geldt dat de deelprogramma's Zuid-Limburg en Ceres de onregelmatigheden eind januari 2008 inmiddels gemeld hebben. Daarbij moet worden aangetekend dat melding van alle onregelmatigheden vanaf het eerste moment van ontdekking niet altijd opportuun lijkt. Ook bij de anderen wordt dit nogmaals onder de aandacht gebracht in de brief van eind januari 2008.

Actiepunt 16 – Product 18 Nieuw Handboek Onregelmatigheden

Op 18 december 2006 is het nieuwe handboek Onregelmatigheden beschikbaar gekomen, gebaseerd op de gewijzigde verordening 2035/2005. Iedereen heeft dit in 2007 gehanteerd. Er wordt een update gemaakt in het 2^e kwartaal van 2008. Het zal gaan om een aantal marginale verduidelijkingen.

Actiepunt 16 – Product 19 Instructie nieuwe procedure onregelmatigheden

Op 19 december 2006 is een instructie gegeven over het nieuwe handboek Onregelmatigheden. In 2007 zijn regelmatig vragen gesteld bij de helpdesk door het Coördinatiepunt Structuurfondsen. Formulieren worden nu adequaat ingevoerd. Technisch bestaan er helaas voortdurend problemen in de connectie met OLAF. Nederland betreurt het dat onregelmatigheden nog steeds niet via SFC kunnen worden ingevoerd en dat hiervoor een verouderd ict-infrastructuur moet worden onderhouden door de lidstaten.

3 Conclusie en opvolging

In dit rapport is verslag gedaan van de verbetermaatregelen in het controle- en beheersysteem van de structuurfondsprogramma's. Uit deze eindrapportage blijkt dat het beheer- en controlesysteem in Nederland sterk is verbeterd. De afgesproken actiepunten en producten worden zo goed als volledig uitgevoerd. Uit de systeemaudits is gebleken dat er bij elk programma één of meerdere actiepunten zijn die nog niet volledig zijn uitgevoerd. Met de programma's zijn afspraken gemaakt om te garanderen dat de implementatie van deze verbetermaatregelen zo spoedig mogelijk volledig is volbracht.

Zowel na de tussenrapportage als na de ontvangst van de systeemaudits heeft het Ministerie van Economische Zaken ook schriftelijk nog de aandacht gevestigd op enkele verbeterpunten, zoals de Europese Commissie heeft verzocht in haar brief van 25 september 2007 (kenmerk 010203). Het Ministerie van Economische Zaken heeft afspraken gemaakt met de managementautoriteiten om deze maatregelen zo spoedig mogelijk uit te voeren, waar mogelijk voor het auditbezoek van de Europese Commissie eind februari 2008.

In het reguliere overleg tussen de programmamanagers en het Ministerie van Economische Zaken zullen de verbetermaatregelen in 2008 verder gevolgd worden en zullen best-practices worden uitgewisseld. Bij de reguliere 'review' van de Auditdienst van het Ministerie van Economische Zaken, die gepland staat medio 2008, zal ook aandacht aan deze maatregelen worden besteed. Bij deze review zal tevens diepgaander naar de uitgevoerde 5% controles worden gekeken.

De managementautoriteiten zullen in hun artikel 13 rapportage vermelden wat men met de bevindingen uit de systeemaudits en de 5% controles heeft gedaan.