

Vergaderjaar 2001–2002

28 280

Euregio's: grensoverschrijdend financieel beheer

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

Samenvatting	5	4	Conclusies en aanbevelingen	26
		4.1	Invulling verantwoordelijkheid voor financieel management	26
1	Inleiding	9		
1.1	Euregio's	9	4.2	Controle op besteding EU-subsidies
1.2	Interreg-programma	11	4.3	Toereikendheid bevoegdheden Algemene Rekenkamer
1.3	Bevoegdheden Algemene Rekenkamer en anderen	12		28
1.4	Het onderzoek	13	5	Reacties en nawoord
1.5	Opbouw rapport	14	5.1	Reacties
			5.2	Nawoord Algemene Rekenkamer
				29
2	Algemeen beeld van de zeven Euregio's	15		
2.1	Aantal projecten en financieel belang	15	Bijlage 1	Bevindingen Euregio Maas-Rijn
2.2	Kosten programmamanagement	16	Bijlage 2	Bevindingen Eems-Dollard Regio
2.3	Structuur Euregio's	16	Bijlage 3	Bevindingen EUREGIO
2.4	Beschrijving administratieve organisatie	17	Bijlage 4	Bevindingen Benelux-Middengebied
2.5	Accountantscontrole en «30-juni-controle»	17	Bijlage 5	Lijst met gebruikte afkortingen
2.6	Review door departementale accountantsdienst	19	Bijlage 6	Normenkader
2.7	Juiste en nuttige besteding	20	Bijlage 7	Overzicht hoofdconclusies en aanbevelingen
2.8	Overheveling van overschotten en rentebaten	21		68
2.9	Toereikendheid bevoegdheden Algemene Rekenkamer	22		
3	Risico's rondom ministeriële verantwoordelijkheid	23		
3.1	Invulling ministeriële verantwoordelijkheid	23		
3.2	Inperking rol minister door Europese verdragen	24		

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft van mei tot oktober 2001 onderzoek verricht naar het financieel beheer in zogenoemde «Euregio's». Dit zijn grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden aan de binnengrenzen van de Europese Unie (EU). Binnen deze samenwerkingsverbanden worden projecten uitgevoerd die moeten bijdragen aan een harmonieuze ontwikkeling en integratie van grensregio's.

De Europese Unie betaalt onder bepaalde voorwaarden ongeveer de helft van de kosten van deze projecten. Het geld komt uit het communautaire initiatief Interreg, dat als uitgangspunt heeft dat landsgrenzen geen beletsel mogen vormen voor een evenwichtige ontwikkeling van het Europese grondgebied.¹

De projecten die in de Euregio's worden uitgevoerd betreffen uiteenlopende zaken als de aanleg van grensoverschrijdende fietspaden, samenwerking tussen politieregio's, de aanleg van grensoverschrijdende bedrijventerreinen enzovoort. De Euregio's ontvangen de Europese subsidie voor deze projecten op basis van een door de Europese Commissie goedgekeurd programma, veelal zonder tussenkomst van de nationale overheid.

Er zijn in totaal 75 Euregio's binnen de EU. In zeven van die Euregio's nemen Nederlandse projectpartners deel. Deze zeven samenwerkingsverbanden zijn gesitueerd aan de Duitse respectievelijk aan de Belgische grens. Voor deze zeven Euregio's was in de programmaperiode 1994–1999 in totaal € 342 miljoen beschikbaar. Dit bedrag bestond voor € 141 miljoen uit Interregsubsidie; de rest betrof cofinanciering uit de deelnemende landen.

In één van zeven Euregio's waarin Nederland participeert, te weten de Euregio Maas-Rijn in de grensstreek van Zuid-Limburg, is Nederland eerstverantwoordelijk voor de financiële afwikkeling van het programma. Nederland is daarover verantwoording verschuldigd jegens de Europese Commissie. In de andere zes Euregio's dragen de Duitse of Belgische autoriteiten deze verantwoordelijkheid.

Over en weer kunnen Nederlandse, Belgische en Duitse autoriteiten schade uit foutief bestede middelen op elkaar verhalen, als de fout op het grondgebied van de andere lidstaat of door partijen uit die andere lidstaat is gemaakt. De Nederlandse Staat is dus in alle zeven Euregio's waarin Nederlandse projectpartners deelnemen (deels) aansprakelijk, ook al is de Staat in zes gevallen niet verantwoordelijk voor de financiële afwikkeling van het programma.

Om deze aansprakelijkheid en de daarmee verbonden ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen dragen moet Nederland, net als de andere betrokken lidstaten, toezicht houden op de correcte uitvoering van het programma. De staatssecretaris van Economische Zaken (EZ) is hiermee belast.

In uitvoerings- en financieel-beheerovereenkomsten die zijn gesloten tussen de partners in de zeven Euregio's, is onder meer geregeld wie gerechtigd is tot controle en hoe de uitvoering en afwikkeling van het programma zal verlopen. Het eerder genoemde verhaalsrecht is hierin opgenomen.

Het Ministerie van EZ is ook vertegenwoordigd in de zogenoemde Comités van Toezicht (CvT's), de hoogste besluitvormende organen in Euregio's voor het Interreg-programma.² Doordat in deze CvT's op basis van unanimiteit wordt besloten, kan Nederland in opzet voldoende invloed hebben op de besluitvorming.

¹ Publicatieblad nr. C143 van 23 mei 2000, p. 6.

² Op grond van artikel 25 van de de Coördinatieverordening (4253/88, later vervangen door 2082/93) is het instellen van de CvT's verplicht. De Europese Commissie kan zich in het CvT laten vertegenwoordigen. In Euregio's is ook een zogenoemde Stuurgroep actief. Besluiten over ingediende projectvoorstellen vindt plaats in de Stuurgroep, in feite een CvT waarin de vertegenwoordiger van de Commissie participeert als waarnemer. Om redenen van eenvormigheid wordt in dit rapport verder uitsluitend gesproken over CvT.

Voor Nederland is in de overeenkomsten bovendien een speciale controlebevoegdheid in Euregio's toegekend aan de Algemene Rekenkamer.

Conclusies

Tezamen vormen de zojuist geschetste instrumenten in opzet een voldoende basis om goede invulling te kunnen geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Euregio-programma's. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de programmaperiode 1994–1999 blijkt echter dat de uitwerking in de dagelijkse praktijk toch risico's inhoudt voor de ministeriële verantwoordelijkheid en dat de juiste en nuttige besteding van de Europese subsidies onvoldoende wordt gecontroleerd en gewaarborgd.

Dit blijkt uit de volgende bevindingen:

- Het programmamanagement van sommige Euregio's maakt geen gebruik van of beschikt niet over goede instrumenten om de juiste en nuttige besteding van de subsidiebedragen te kunnen vaststellen.
- Aan banken die worden ingeschakeld als betaalautoriteit worden meer controletaken toegeschreven dan zij feitelijk (kunnen) uitvoeren.
- Project- en programma-accountants controleren ter plaatse niet over de grens heen.
- De departementale accountantsdienst van het Ministerie van EZ verricht slechts eenmaal per twee jaar een review (bestaande uit een collegiaal overleg en een beperkte dossier-review) bij de programma-accountant van de Euregio waarvoor Nederland eerst-verantwoordelijk is voor de financiële programma-afwikkeling. In de overige Euregio's verricht de departementale accountantsdienst geen reviews.

De programmaperiode van het Interreg-II-programma was 1994–1999. Projectvoorstellen mochten volgens de voorschriften van de Europese Commissie uiterlijk tot 31 december 1999 worden ingediend. Alle projecten moesten uiterlijk op 31 december 2001 zijn afgerond. Na die datum kon ook geen aanspraak meer worden gemaakt op beschikbaar gestelde subsidie. Overigens hebben de meeste Euregio's de data intern met een half jaar vervroegd, om te voorkomen dat projecten te laat zouden worden afgerond. Uiterlijk op 30 juni 2002 vindt de afrekening van het gehele Interreg-II-programma plaats. Voor die datum moet de Europese Commissie de einddeclaratie van de Euregio's hebben ontvangen.

Over de nuttige besteding is in Euregio's vrijwel geen systematische informatie beschikbaar. Zo bleken kritiekpunten uit de tussentijdse evaluatie niet of nauwelijks te zijn opgelost in de Interreg-II-periode. De Algemene Rekenkamer kan over de nuttige besteding dan ook geen goed onderbouwd oordeel geven.

Uit het onderzoek blijkt verder dat bepaalde passages uit de uitvoerings- en financieel-beheerovereenkomsten in strijd zijn met de Verdragen van Anholt en Mainz, waarvan de werkingssfeer zich uitstrekt tot enkele van de onderzochte Euregio's. In deze verdragen worden soms andere bevoegdheden toegekend aan partijen in de Euregio's dan in de uitvoerings- en financieel-beheerovereenkomsten.

Overigens constateert de Algemene Rekenkamer dat de nieuwe Wet Toezicht Europese Subsidies (Wet TES)³ in zijn huidige vorm géén oplossing biedt waarmee de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid met betrekking tot Euregio's verbeterd kan worden. Euregio's zijn

³ Wet van 17 januari 2002, Staatsblad 2002, nr. 40 van 5 februari 2002.

namelijk niet te karakteriseren als bestuursorganen en vallen daarom niet onder de reikwijdte van deze wet.

Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat de staatssecretaris van EZ ook bij de Euregio's waar de lidstaat Nederland niet eerstverantwoordelijk is voor de financiële afwikkeling, een actievere rol speelt.

Het toezicht op het financieel beheer in Euregio's zou versterkt kunnen worden door bij alle zeven Euregio's reviews uit te laten voeren door de departementale accountantsdienst.

De Algemene Rekenkamer vindt dat een binnen het Europees-rechtelijk kader passende oplossing moet worden gevonden om de accountantscontrole sluitend te maken, bijvoorbeeld door accountants uit de betrokken lidstaten gezamenlijk de controle te laten uitvoeren.

De Algemene Rekenkamer beveelt verder aan dat de strijdigheid met de Verdragen van Anholt en Mainz in de uitvoerings- en financieel beheerovereenkomsten wordt opgeheven, opdat Nederland haar verantwoordelijkheid voor het financieel beheer in Euregio's beter kan dragen.

Reacties staatssecretaris van EZ en Euregio's

De Algemene Rekenkamer heeft gecorrespondeerd over haar bevindingen met de staatssecretaris van EZ en de CvT's van de vier Euregio's die betrokken waren in het diepteonderzoek. In februari 2002 hebben zij hun reactie naar de Algemene Rekenkamer gestuurd.

De Euregio's hebben het onderzoek van de Algemene Rekenkamer positief ontvangen. Zowel de staatssecretaris als de Euregio's melden dat al aanzetten zijn gegeven tot verbetering in het financieel beheer. In hoeverre het mogelijk is om tot een betere afstemming te komen tussen de verschillende controle instanties, waaronder begrepen de mogelijke uitbreiding van reviews door de departementale accountantsdienst van het Ministerie van EZ, zal door de staatssecretaris in overleg met andere lidstaten worden nagegaan.

Ook zegt de staatssecretaris toe in overleg te zullen treden met zijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om na te gaan hoe aan de geconstateerde discrepantie tussen het Verdrag van Anholt en de uitvoerings- en financieelbeheerovereenkomsten tegemoet kan worden gekomen. Eenzelfde toezegging doet hij niet ten aanzien van het Verdrag van Mainz. Volgens hem ligt aanpassingen op initiatief van Nederland niet in de rede, omdat Nederland geen verdragspartij is.

Ook de Euregio's EUREGIO en Eems-Dollard Regio gaan in hun reactie in op de bevindingen van de Algemene Rekenkamer inzake de Verdragen van Anholt en Mainz. Zij achten de risico's voor de Nederlandse Staat, bij de hiervoor bedoelde discrepantie, niet groot.

Overigens kondigt de staatssecretaris aan dat hij de samenvatting, conclusies en aanbevelingen van het rapport zal laten vertalen, teneinde deze te laten bespreken in de verschillende CvT's en met de andere lidstaten.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Het stemt de Algemene Rekenkamer tevreden dat inmiddels diverse verbeteringen rond het financieel beheer van Interreg-middelen in

Euregio's zijn geïnitieerd of zelfs al zijn doorgevoerd. Zij is verheugd over de voornemens van de staatssecretaris en dringt aan op het wegnemen van de geconstateerde discrepanties tussen de Verdragen van Anholt en Mainz enerzijds en de uitvoerings- en financieel-beheerovereenkomsten anderzijds. De Algemene Rekenkamer is van mening dat ook als op de Nederlandse Staat slechts indirect, namelijk via een andere lidstaat, ten onrechte betaalde EU-subsidies kunnen worden verhaald, controle- en beheersystemen zo goed mogelijk moeten zijn ingericht.

De staatssecretaris gaat in zijn reactie niet in op de constatering van de Algemene Rekenkamer dat Euregio's buiten de reikwijdte van de nieuwe wet TES vallen. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de staatssecretaris zou moeten streven naar vergelijkbare bevoegdheden in Euregio's als in deze wet genoemd bij bestuursorganen (informatierecht, aanwijzende bevoegdheid en verhaalsrecht).

1 INLEIDING

1.1 Euregio's

Euregio's zijn grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden aan de binnengrenzen van de Europese Unie (EU). Meestal zijn in de Euregio's de rijksoverheid en lagere overheden, het bedrijfsleven, banken, publiek-rechtelijke lichamen en de Europese Commissie vertegenwoordigd. Deze samenwerkingsverbanden voeren projecten uit die van direct belang zijn voor de eigen regio. Veelal gebeurt dit met subsidie van lokale en regionale overheden of uit de private sector. Daarnaast krijgen sommige Euregio's inkomsten uit een (veelal provinciale) omslagheffing, die gebaseerd is op het inwonertal.

Euregio's voeren ook EU-projecten uit. Hiervoor ontvangen zij subsidie uit de EU-begroting, namelijk via het Interreg-programma. Op deze Interreg-geldstromen spitst dit onderzoek zich toe.

Nederland is betrokken bij zeven van de in totaal circa 75 Euregio's in de EU. Dit betreft de Euregio's Maas-Rijn, Rijn-Maas-Noord, Rijn-Waal, Benelux-Middegebied, Eems-Dollard Regio, Scheldemond en EUREGIO.⁴ De zeven Euregio's zijn weergegeven in afbeelding 1 (zie volgende bladzijde).

In deze Euregio's hebben de aan het Interreg-programma deelnemende partijen een uitvoerings- en een zogenoemde financieel-beheerovereenkomst gesloten. Hierin is bepaald hoe de subsidies worden beheerd en hoe en onder welke voorwaarden de betaling van gelden plaatsvindt. De financieel-beheerovereenkomsten zijn voor Nederland mede of namens de staatssecretaris van Economische Zaken (EZ) ondertekend.

Voor één Euregio, de Euregio Maas-Rijn, heeft Nederland (in casu het Ministerie van EZ) een speciale verantwoordelijkheid jegens de Europese Commissie voor de financiële eindafwikkeling van het totale Interreg-regioprogramma (operationeel programma). Voor de andere Euregio's dragen hetzij Duitse deelstaten, hetzij de Vlaamse Gemeenschap deze verantwoordelijkheid.

Overigens is in zes van de zeven Euregio's waarin Nederland participeert het financieel beheer tegen betaling uitbesteed aan banken. Alleen in Euregio Maas-Rijn, waar Nederland de verantwoordelijkheid draagt voor de financiële afwikkeling, is het programmamanagement ook de betalingsautoriteit.

⁴ Deze Euregio, waarvan het programma-secretaariaat is gevestigd in Enschede, heet daadwerkelijk «EUREGIO».



Elkaar overlappende gebieden van aangrenzende Euregio's

-  EUREGIO / Eems - Dollard Regio
-  EUREGIO / Euregio Rijn - Waal
-  Euregio Rijn - Waal / Benelux - Middengebied
-  Euregio Rijn - Waal / Benelux - Middengebied / Euregio Rijn - Maas - Noord
-  Euregio Rijn - Waal / Euregio Rijn - Maas - Noord
-  Euregio Maas - Rijn / Euregio Rijn - Maas - Noord
-  Euregio Maas - Rijn / Benelux - Middengebied

1.2 Interreg-programma

De EU streeft met haar structuurbeleid naar het verkleinen van sociaal-economische verschillen tussen de regio's van de lidstaten. Belangrijke instrumenten ter verwezenlijking van dit beleid zijn de structuurfondsen (Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), Europees Sociaal Fonds (ESF), Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie (EOGFL-O) en het Financieringsfonds voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV)).

Voor de periode 1994–1999 was het budget voor structuurfondsen ongeveer € 141 miljard voor alle lidstaten tezamen. Het grootste deel van dit budget werd besteed voor de verschillende doelstellingen van het structuurbeleid.⁵ Daarnaast was circa 9% beschikbaar voor veertien verschillende communautaire initiatieven, waarvan Interreg de grootste is.

Tabel 1.1 geeft de geldstromen uit structuurfondsen naar Nederland weer, voor de programmaperiode 1994–1999.

Tabel 1.1. Europese structuurfondsgelden naar Nederland

Bijdrage uit structuurfondsen programma- periode 1994–1999	Goedgekeurde operationele plannen met Nederlandse projectdeelnemers
<i>Doelstellingsbeleid:</i>	
ESF	€ 1 380,5 miljoen
EFRO	€ 660,0 miljoen
EOGFL-O	€ 190,1 miljoen
FIOV	€ 55,1 miljoen
Totaal doelstellingsbeleid	€ 2 285,7 miljoen
<i>Communautaire initiatieven:</i>	
Interreg	€ 292,1 miljoen
Overig	€ 139,9 miljoen
Totaal	€ 432,0 miljoen

De bedragen zijn ontleend aan beschikkingen van de Europese Commissie. Ze worden exclusief cofinanciering, indexering en tussentijdse wijziging weergegeven.

⁵ De doelstellingen van het EU-structuurbeleid in de periode 1994–1999 waren: 1) bevordering van de ontwikkeling en structurele aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand, 2) omschakeling van regio's, grensregio's of deelregio's die zwaar door de achteruitgang in de industrie zijn getroffen, 3) bestrijding van langdurige werkloosheid, 4) vergemakkelijken van de aanpassing van werknemers aan gewijzigde omstandigheden in het bedrijfsleven en aan de ontwikkeling van productieselsels, 5a & 5b) bevordering van plattelandsontwikkeling, 6) ontwikkeling van dunbevolkte gebieden (aan doelstelling 6 nam Nederland niet deel).

⁶ Een klein deel wordt gefinancierd uit het Europees Sociaal Fonds. Dit onderzoek heeft echter uitsluitend betrekking op het EFRO-deel.

⁷ Het B-deel heeft betrekking op het opzetten van energie-netwerken. Hieraan nam Nederland niet deel. Het C-deel heeft betrekking op watermanagement. Hieraan neemt Nederland wel deel. Gezien de geheel andere beheers- en controlesystematiek en de andere betrokken actoren voor het C-deel is ook dit deel in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer buiten beschouwing gelaten.

In totaal waren er in de periode 1994–1999 veertien communautaire initiatieven. Aan tien daarvan nam Nederland deel. Het grootste communautaire initiatief is Interreg. Interreg wordt in hoofdzaak gefinancierd uit een van de structuurfondsen van de EU, namelijk het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO).⁶ Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer heeft betrekking op deel A van dit programma in de periode 1994–1999, ook wel aangeduid met de term Interreg-II-A.⁷

Tabel 1.2. Onderdelen A, B en C van het communautaire initiatief Interreg

Programmaperiode 1994–1999 (voor het C-deel 1997–1999)	EU-bijdrage voor goedgekeurde operationele plannen met Nederlandse projectdeelnemers
Interreg II-A	€ 140,5 miljoen
Interreg II-B	€ 0 miljoen
Interreg II-C	€ 151,6 miljoen
Totaal	€ 292,1 miljoen

De EU stelt subsidie uit Interreg-II-A beschikbaar voor grensoverschrijdende samenwerking in interregionale gebieden. De subsidie is bedoeld om projecten (mede) te financieren die tot doel hebben om de ontwikkeling

van de achtergebleven gebieden langs de binnengrenzen van de EU te bevorderen.

De projecten hebben soms te maken met (her-)scholing van langdurig werklozen, dan weer met de aanleg van fietspaden, bedrijventerreinen, het onderhouden van een busdienst in de grensstreek enzovoort.

Er is sprake van cofinanciering. Dit houdt in dat, om voor subsidie in aanmerking te komen, in ieder geval een deel van de kosten (meestal minimaal 50%) door andere financiers moet worden opgebracht. Meestal dragen provincies, gemeenten en bedrijven in de Euregio bij in de kosten. Ook het Ministerie van EZ neemt soms een deel van de financiering voor haar rekening. Volgens informatie van het Ministerie van EZ bedroeg het totaal aan EZ-cofinanciering voor zes van de zeven Euregio's in de jaren 1995 t/m 1999 van het begrotingsartikel 04.09 totaal € 11 miljoen. Voor één van de Euregio's, te weten Eems-Dollard Regio, werd de rijkscofinanciering door tussenkomst van het Samenwerkingsverband Noord Nederland toegekend voor in totaal € 4,7 miljoen. De totale rijkscofinanciering voor het Interreg-II-programma bedroeg daarmee € 15,7 miljoen.

Overigens worden voor de berekening van de subsidie en de cofinanciering uitsluitend die kosten in aanmerking genomen die volgens de voorschriften van de Europese Commissie ook voor subsidie in aanmerking komen (de zogenoemde subsidiabele kosten). Niet-subsidiabele kosten komen voor de volle 100% ten laste van de projectdeelnemers.

Aan een subsidiabel project moeten projectdeelnemers uit de verschillende lidstaten in de Euregio deelnemen. Deze regel wordt gehanteerd door alle zeven Euregio's die in dit onderzoek zijn betrokken.

De programmaperiode van het Interreg-II-programma was 1994–1999. Projectvoorstellen mochten volgens de voorschriften van de Europese Commissie uiterlijk tot 31 december 1999 worden ingediend. Alle projecten moesten uiterlijk op 31 december 2001 zijn afgerond. Na die datum kon ook geen aanspraak meer worden gemaakt op beschikbaar gestelde subsidie.

Overigens hebben de meeste Euregio's de data intern met een half jaar vervroegd, om te voorkomen dat projecten te laat zouden worden afgerond. Uiterlijk op 30 juni 2002 vindt de afrekening van het gehele Interreg-II-programma plaats. Voor die datum moet de Europese Commissie de einddeclaratie van de Euregio's hebben ontvangen.

1.3 Bevoegdheden Algemene Rekenkamer en anderen

Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek had de Algemene Rekenkamer op grond van de Comptabiliteitswet nog niet de bevoegdheid om de besteding van EU-middelen te controleren tot op het niveau van de eindbegunstigde (als deze eindbegunstigde niet behoort tot het Rijk of daaraan verbonden organen). Deze bevoegdheid krijgt zij met de achtste wijziging van de Comptabiliteitswet, die op 1 mei 2002 in werking treedt.⁸ De Algemene Rekenkamer heeft het onderzoek daarom verricht op basis van een ándere, niet-wettelijke regeling. In de financieel-beheerovereenkomsten van de Euregio's zijn speciale controlebevoegdheden ingebouwd voor de regeringscommissaris van de Vlaamse regering, voor Bonds- en Deelstaatrekenkamers (Duitsland) en voor nationale rekenkamers – dus ook voor de Algemene Rekenkamer. De financiële overeenkomsten kennen de Algemene Rekenkamer het recht toe om zowel de rechtmatige

⁸ Wet van 17 januari 2002, Staatsblad nr. 39 van 5 februari 2002.

besteding als het financieel beheer te controleren. Dit controlerecht is niet beperkt tot Nederlands grondgebied.

Ook de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer hebben controlerechten in Euregio's. Zoals te doen gebruikelijk bij onderzoek op EU-terrein, heeft de Algemene Rekenkamer de Europese Rekenkamer benaderd met het verzoek om uitwisseling van informatie over controle-activiteiten in Euregio's. Vooruitlopend op de achtste wijziging van de Comptabiliteitswet heeft de Algemene Rekenkamer bovendien de mogelijkheid tot samenwerking met de Europese Rekenkamer voor dit onderzoek verkend. Deze samenwerking bleek in verband met de planning van de Europese Rekenkamer in de door de Algemene Rekenkamer voorgestane periode echter niet mogelijk.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat noch de Commissie noch de Europese Rekenkamer in de programmaperiode 1994–1999 van hun controlerecht gebruik hebben gemaakt in de vier door de Algemene Rekenkamer bezochte Euregio's. De Europese Rekenkamer heeft in mei 1997 één betaling van de Euregio Rijn-Waal gecontroleerd. Deze Euregio heeft de Algemene Rekenkamer echter voor dit onderzoek, gezien het geringe financiële belang van deze Euregio, niet bezocht.

1.4 Het onderzoek

Doel

De Algemene Rekenkamer wil met dit onderzoek een uitspraak doen over de juiste en nuttige besteding van de EU-subsidies, en aanbevelingen doen ter verbetering van het financieel management en ter verduidelijking van de rol en taak van de nationale overheid in dezen.

Onderzoeksvragen

De Algemene Rekenkamer heeft zich geconcentreerd op de beantwoording van de volgende vragen:

- Kan de lidstaat Nederland haar verantwoordelijkheid jegens de EU waarmaken als het gaat om financieel management in Euregio's?
- Is sprake van een zodanig financieel management in Euregio's dat zeker gesteld kan worden dat de EU-subsidies juist en nuttig worden besteed?
- Zijn de speciale bevoegdheden, die in de uitvoerings- en financieel beheerovereenkomsten aan de Algemene Rekenkamer zijn toegekend, toereikend om in de praktijk daadwerkelijk onderzoek uit te kunnen voeren in Euregio's?

Aanpak

Na een aantal inleidende gesprekken en dossieronderzoek bij het Ministerie van EZ is een vragenlijst uitgezet bij alle zeven Euregio's. Hierin is onder meer informatie opgevraagd over de opzet in hoofdlijnen van het controle- en beheersysteem, aantallen projecten en het totale programma-budget.

Vervolgens heeft de Algemene Rekenkamer bezoeken gebracht aan vier Euregio's, te weten Maas-Rijn, Benelux-Middegebied, Eems-Dollard Regio en EUREGIO. Bij elk van deze vier Euregio's is het beheer- en controlesysteem in detail beoordeeld en zijn maximaal vier project-dossiers integraal beoordeeld.

Per Euregio is één van de geselecteerde projecten ter plaatse bezocht. In één Euregio ten slotte, Eems-Dollard Regio, is de met het financieel beheer belaste bank bezocht.

Normen

Bij het onderzoek is de geldende Europese wet- en regelgeving als norm gehanteerd. Deze Europese wet- en regelgeving is dwingend voorschreven en moet daarom worden nageleefd. Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer haar bevindingen getoetst aan de normen uit de financiële en beheerovereenkomsten en programmaovereenkomsten. Ten slotte heeft het Ministerie van EZ zelf een aantal normen nader uitgewerkt; ook deze zijn in het onderzoek gebruikt. Een overzicht van de gebruikte normen is opgenomen in bijlage 6.

1.5 Opbouw rapport

Hoofdstuk 2 van dit rapport geeft een algemeen beeld van de zeven Euregio's. Beoordeeld zijn onder meer de kosten van het programma-management, de organisatiestructuur en verantwoordelijkheidsverdeling, de kwaliteit van de beschrijving van de administratieve organisatie, de kwaliteit van de accountantscontrole ter plaatse en van de review daarop door de accountantsdienst van het Ministerie van EZ, en de wijze van besteding van de Interreggelden. Aan het eind van het hoofdstuk wordt de vraag beantwoord in hoeverre de speciale bevoegdheden die de Algemene Rekenkamer heeft gebruikt bij deze beoordeling van de Euregio's, toereikend waren.

Hoofdstuk 3 bevat een analyse van de risico's die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen rondom de ministeriële verantwoordelijkheid voor het financieel beheer in de Euregio's. Het gaat daarbij onder meer om de wijze waarop het toezicht op een juiste en nuttige besteding van Interreggelden in de praktijk wordt ingevuld, en om de mogelijke inperking van de rol van de minister door hetgeen is vastgelegd in een tweetal Europese verdragen waarvan de werkingssfeer (delen van) een aantal Euregio's betreft.

Hoofdstuk 4 geeft de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer weer.

De minister van EZ en de vier Euregio's die in het diepteonderzoek werden betrokken, hebben in februari 2002 op het onderzoek gereageerd. Een weergave van hun reacties en het nawoord van de Algemene Rekenkamer zijn opgenomen in hoofdstuk 5.

Bijlagen 1 tot en met 4 bevatten de specifieke bevindingen van Algemene Rekenkamer ten aanzien van de vier in het diepteonderzoek betrokken Euregio's.

De in het rapport gebruikte afkortingen worden verklaard in bijlage 5. Het in het onderzoek gehanteerde normenkader is opgenomen in bijlage 6. Bijlage 7 ten slotte, bevat een overzicht van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, alsmede de toezeggingen die de staatssecretaris van EZ in reactie daarop heeft gedaan.

2 ALGEMEEN BEELD VAN DE ZEVEN EUREGIO'S

2.1 Aantal projecten en financieel belang⁹

Voor het communautaire initiatief Interreg-II was in de periode 1994–1999 uit EFRO-middelen voor de zeven Euregio's een totaal subsidiebedrag van ruim € 140 miljoen beschikbaar (dit bedrag is exclusief cofinanciering; inclusief cofinanciering was het totaalbedrag ruim € 340 miljoen). Voor de periode 2000–2006 is er € 170 miljoen aan de zeven Euregio's toegewezen uit EFRO (exclusief cofinanciering vanuit regionale partijen van minimaal 50% van de totale subsidiabele projectkosten).

Tabel 2.1. Financieel belang EFRO-projecten 1994–1999, Interreg-II

Regio	Begroting projecten	Interreg-II-bijdrage	Aantal EFRO-projecten
Euregio Maas-Rijn	€ 81,162 miljoen	€ 34,923 miljoen	92
Eems-Dollard Regio	€ 67,374 miljoen	€ 23,390 miljoen	40
EUREGIO	€ 58,873 miljoen	€ 21,200 miljoen	68
Benelux-Middengebied	€ 70,254 miljoen	€ 32,531 miljoen	47
Euregio Rijn-Maas-Noord	€ 13,209 miljoen	€ 6,699 miljoen	39
Euregio Rijn-Waal	€ 26,550 miljoen	€ 11,601 miljoen	58
Scheldemond	€ 24,215 miljoen	€ 10,171 miljoen	48
Totaal	€ 341,637 miljoen	€ 140,515 miljoen	392

In de Euregio's Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO¹⁰ en Rijn-Waal waren de beschikbaar gestelde Interreg-II-gelden, inclusief cofinanciering, voor het programma 1994–1999 volledig aan projecten toegekend, oftewel «gecommitteerd».

In de Euregio Rijn-Maas-Noord en Benelux-Middengebied waren aan het eind van de toekenningperiode niet alle gelden gecommitteerd. Bij deze regio's was het commiteringspercentage aan het eind van de programma-periode 99,14 respectievelijk 87%.

In de Euregio Benelux-Middengebied werd de Algemene Rekenkamer meegedeeld dat het relatief lage commiteringspercentage voortkwam uit het feit dat een groot project (ten bedrage van circa € 5 miljoen) in de aanvangfase was geschrapt. Voor het vrijgekomen Interregbudget is niet een nieuw projectvoorstel ingediend omdat dit, gegeven de korte periode die nog beschikbaar was om projectvoorstellen in te dienen, wellicht ten koste zou gaan van de kwaliteit.

In de andere regio's werd wel steeds getracht het budget tijdig volledig te benutten door voor vrijgekomen middelen nieuwe projectvoorstellen goed te keuren.

Overigens is een groot deel van het gecommitteerde geld nog niet uitbetaald. Zo was ten tijde van de controle van de Algemene Rekenkamer de verwachting dat nog 34% van het budget van Eems-Dollard Regio aan het eind van de programmaperiode moest worden uitbetaald. Dit betekent dat aan het eind van de Interreg-II-periode alsnog een risico bestaat van onderuitputting en een onevenredig grote administratieve belasting van het programmamanagement in de Euregio's.¹¹

Tijdens de uitvoering van het Interreg-II-programma hebben verschuivingen tussen maatregelen en thema's bij alle regio's plaatsgevonden. De gewijzigde financiële tabellen zijn volgens voorschrift door de Comités van Toezicht en de Europese Commissie goedgekeurd.

⁹ In de loop van de uitvoeringsperiode van het Interreg II-programma is de euro ingevoerd. Omwille van de leesbaarheid zijn de in dit rapport vermelde bedragen uitsluitend uitgedrukt in euro's. Hierdoor ontstaan geringe afwijkingen ten opzichte van de aan de oorspronkelijke bronnen ontleende bedragen, veelal uitgedrukt in ecu. De afwijkingen zijn verwaarloosbaar.

¹⁰ De EUREGIO ontving voor het Interreg-II-programma ook een kleine financiële bijdrage van de begrotingen van de Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Gezien de geringe omvang van deze bedragen zijn deze in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

¹¹ Volgens informatie van Eems-Dollard Regio was eind 2001 ongeveer 80% van de middelen uitbetaald aan projectdragers.

2.2 Kosten programmamangement

De kosten van het programmamangement worden geboekt ten laste van de aparte post «technische bijstand». Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de hoogte van deze post in de Euregio's sterk uiteenloopt. Ter vergelijking zijn in onderstaande tabel de gemiddelde kosten voor technische bijstand gerelateerd aan de totale programmakosten (inclusief de met ESF-gelden gefinancierde projecten; deze konden niet apart worden gespecificeerd, maar maken slechts een klein deel van het totaal uit).

Tabel 2.2. Technische bijstand per regio/project

Regio	Programma-begroting (in mln. €)	Kosten technische bijstand (in mln. €)	In % van programma-begroting	Aantal Projecten (ESF en EFRO)	Gemiddelde kosten per project (in mln. €)
Euregio Maas-Rijn	86,0	4,1	4,8	120	34 000
Eems-Dollard Regio	67,4	2,3	3,4	40	57 500
EUREGIO	62,6	2,3	3,7	80	28 750
Benelux-Middengebied	72,9	2,5	3,4	52	48 000
Euregio Rijn-Maas-Noord	13,2	0,8	6,1	39	20 500
Euregio Rijn-Waal	28,1	1,2	4,2	63	19 000
Scheldemond	24,2	1,3	5,4	48	27 000
Totaal	354,4	14,5	4,1	442	32 800
Totaal regio's met uitbesteed financieel beheer	268,4	10,4	3,9	322	32 300

Bron: opgave Euregio's.

De gemiddelde beheerskosten bedroegen per project € 32 800. Bij de zes Euregio's die voor het financiële beheer een bank hadden ingeschakeld en waarvan de kosten ook ten laste van de post «technische bijstand» werden geboekt, variëren deze kosten per project van € 19 000 (Rijn-Waal) tot € 57 500 (Eems-Dollard Regio).

2.3 Structuur Euregio's

Alle Euregio's hebben voor de uitvoering van Interregprogramma's een structuur die in hoofdlijnen door de EU is voorgeschreven. Het hoogste, besluitvormende orgaan is het Comité van Toezicht (CvT). Hierin hebben vertegenwoordigers van nationale en regionale autoriteiten en de Europese Commissie zitting. Het CvT besluit formeel over toekenning van subsidie aan individuele projecten en is verantwoordelijk voor de voortgang van het programma. Voorgeschreven is dat het CvT minimaal tweemaal per jaar vergadert. Tijdens het onderzoek bleek dat een vergaderfrequentie van circa viermaal per jaar gebruikelijk was.¹²

Het programmamangement van iedere Euregio verzorgt de verwerking van de aanvragen, verleent hulp bij het uitwerken van projectvoorstellen, bemiddelt tussen partners aan beide zijden van de grens, verleent hulp bij het verwerven van cofinanciering en draagt zorg voor de bewaking en afwikkeling van het projectsaldo en uitbetaling van gelden. Meestal wordt voor dit laatste overigens een bank ingehuurd. Alleen de Euregio Maas-Rijn is zelf ook betalingsautoriteit.

De *rechtsvorm* van de Euregio is niet door de EU voorgeschreven en kan heel verschillend zijn. Zo heeft Euregio Benelux-Middengebied in het geheel geen rechtspersoonlijkheid. Deze Euregio is een samenwerkingsverband tussen de nationale en regionale autoriteiten. Euregio Maas-Rijn

¹² Soms vergaderen de vertegenwoordigers ook in een iets andere samenstelling. Deze vergadering wordt wel aangeduid met de term «Stuurgroep». De Stuurgroep is verantwoordelijk voor de goedkeuring en begeleiding van projecten, terwijl het CvT toezicht houdt op het programma en beslist over noodzakelijke wijzigingen daarop. De vertegenwoordiger van de Commissie participeert als waarnemer in de Stuurgroep. In dit rapport wordt steeds gesproken van het CvT, conform de aanduiding van dit orgaan in de EU-regelgeving.

heeft haar Interreg-activiteiten ondergebracht in een stichting, terwijl Eems-Dollard Regio een grensoverschrijdend openbaar lichaam is.

2.4 Beschrijving administratieve organisatie

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat zes van de zeven Euregio's geen actuele beschrijving van de administratieve organisatie rond het Interreg-II-programma hebben opgesteld. Bij de zevende Euregio, Scheldemond, was volgens het programmamanagement wel een beschrijving van de administratieve organisatie beschikbaar. Echter, deze was ten tijde van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer niet voorhanden en is dan ook niet beoordeeld.

Voor de beschrijvingen verwezen de zes Euregio's onder andere naar hun Interreg-II-handleiding, het aanvraagformulier met toelichting, de standaardbrieven waarin de subsidie wordt toegekend, de algemene voorwaarden en aanvullende voorwaarden en de standaardovereenkomsten tussen de projectaanvrager en de bank.

Vijf van de zes Euregio's merkten op dat een administratieve organisatie beschrijving voor de Europese Commissie niet vereist was voor het Interreg-II-programma. In Verordening (EG) nr. 4253/88 artikel 23 is deze eis echter wel degelijk opgenomen.

De Euregio's Eems-Dollard Regio, Rijn-Maas-Noord en Rijn-Waal bleken te beschikken over een procedure voor het voorkomen, signaleren, herstellen en het melden van misbruik en oneigenlijk gebruik van de subsidiegelden. De Euregio Maas-Rijn verwees hiervoor naar de algemene voorwaarden Interreg-II en naar de mededeling elk kwartaal aan het Ministerie van EZ. De Euregio Benelux-Middengebied gaf aan dat een formele procedure niet was opgesteld en dat controle op dit aspect plaatsvond door het programmamanagement (dus door de regio zelf) en de bank. Van de Euregio Scheldemond waren hierover ten tijde van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer geen gegevens beschikbaar.

Een terugvordering van gelden of correctie van het budget door de Europese Commissie wegens het niet correct uitvoeren van het Interreg-programma bleek bij geen enkele Euregio te hebben plaatsgevonden.

2.5 Accountantscontrole en «30-juni-controle»

Na afronding van ieder project moet een accountantsverklaring worden overlegd aan het programmamanagement en soms aan de bank. Die verklaring moet de juistheid van de projectdeclaratie garanderen. Voor het opstellen van deze accountantsverklaring wordt, afhankelijk van de lidstaat waartoe de eerstverantwoordelijke projectdeelnemer behoort, een publieke accountant, de Vlaamse regeringscommissaris of een Rechnungsprüfer (aangesteld door de deelstaat) met de uitvoering van de controle belast.

Ook bij de afrekening van het gehele programma moeten accountantsverklaringen worden opgesteld.

Het doel van de accountantscontrole door de programma-accountant is:

- vaststellen dat de beheer- en controlestructuur van de Euregio voldoet aan de vereisten van de Europese Commissie;
- beoordelen van het gevoerde financieel beheer (juistheid, volledigheid en rechtmatigheid der verplichtingen en betalingen);

- vaststellen van de getrouwheid van de einddeclaratie (als basis voor het afleggen van verantwoording aan de Europese Commissie).

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is gebleken dat de accountantscontrole bij de onderzochte Euregio's niet toereikend is om de rechtmatigheid van de programma-uitgaven volledig te verzekeren. De Rechnungsprüfer respectievelijk de regeringscommissaris van de Vlaamse regering en ook de Duitse en Nederlandse openbare accountants mogen namelijk op grond van de voor hen geldende gedragsregels, wettelijke en verdragsbepalingen, niet controleren op het grondgebied van een andere lidstaat. Dit betekent dat de accountantscontrole alleen kan worden verricht bij de projectverantwoordelijke. Een controle ter plaatse is niet mogelijk bij projectdeelnemers in andere lidstaten. Bij de afrekening van het gehele programma betekent dit dat de programma-accountant zich moet baseren op verklaringen van collega's. In het algemeen is hiervoor een dossierreview en collegiaal overleg nodig. In de praktijk hebben bij geen enkele Euregio dergelijke overleggen of dergelijke reviews plaatsgevonden.

Bij Euregio Maas-Rijn vernam de Algemene Rekenkamer dat een onderzoek/controler ter plaatse van zowel Nederlandse projectaccountants als de programma-accountant op weerstand zou stuiten in België (en in mindere mate ook in Duitsland), omdat men daar in tegenstelling tot de Nederlandse situatie geen accountantscontrole kent zoals dit in Nederlandse regelgeving is vastgelegd. De Nederlandse programma-accountant op zijn beurt maakt geen gebruik van de verklaringen van projectaccountants bij de Belgische en Duitse projecten, omdat deze niet voldoen aan de eisen van het Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants (KNIVRA). Ook in Eems-Dollard Regio en Benelux-Middengebied is de Algemene Rekenkamer op dit probleem gestuit. De Duitse Rechnungsprüfer respectievelijk de Vlaamse Regeringscommissaris blijken niet gerechtigd om op Nederlands grondgebied controles ter plaatse uit te voeren bij Nederlandse projectdeelnemers wanneer het gaat om projecten met een Duitse dan wel Belgische projectverantwoordelijke. En omgekeerd heeft de programma-accountant van de Euregio Benelux-Middengebied nog nooit controles ter plaatse op Belgisch grondgebied uitgevoerd bij een Belgische projectdeelnemer van een project met een Nederlandse projectverantwoordelijke.

Doordat dit probleem in alle Euregio's speelt, is sprake van een niet-sluitende accountantscontrole.

Het probleem is overigens niet onoplosbaar, zoals de situatie in EUREGIO laat zien. Hier voerden in enkele gevallen Nederlandse en buitenlandse accountants van dezelfde accountantsmaatschap gezamenlijk een controle uit, of werden aparte rapportages of verklaringen opgesteld voor de territoriale uitgaven. Het betrof hier de controle bij de afrekening van een aantal projecten. Hier is dus wél een praktische oplossing gevonden om de controle ook «over de grens» te kunnen uitvoeren.

Naast de accountantsverklaring die na afronding van ieder project moet worden overlegd aan het programmamanagement, moeten de Euregio's op grond van Verordening 2064/97 verder jaarlijks per 30 juni een rapport uitbrengen, waarin onder meer wordt ingegaan op de rechtmatige besteding van de EU-subsidie. Hierbij wordt ook een verklaring afgegeven door een controleur die onafhankelijk is van de beheerautoriteit. Om dit rapport en de verklaring op te kunnen opstellen heeft de Europese Commissie

bepaald dat minimaal 5% van de subsidiabele uitgaven ter plaatse bij de projectuitvoerder moeten worden gecontroleerd.

In een aantal gevallen bleek de 30-juni-rapportage niet voorhanden bij de Euregio's, terwijl zij wel waren opgemaakt. Kennelijk wordt de 30-juni-rapportage niet door deze Euregio's gebruikt om verbeteringen in de uitvoering van Interregprojecten en het programmamanagement door te voeren.

Overigens voldeed één verklaring bij de 30-juni-rapportage niet aan de eisen. Deze verklaring luidde: «Alle projecten worden gecontroleerd (...) waardoor aan de 5% controle-eis wordt voldaan.» De verklaring werd afgegeven door de controleur die zelf een deel van deze controles had verricht (deze constatering betreft Euregio Benelux-Middengebied).

2.6 Review door departementale accountantsdienst

In het controleprotocol (de laatste versie dateert uit 1999) worden de randvoorwaarden genoemd waaraan beheer en controle van Europese subsidies uit structuurfondsen moeten voldoen. In dit controleprotocol is aansluiting gezocht bij de vanaf 1998 geldende beheer- en (financiële) controle-eisen van de EC (Verordening 2064/97).

De departementale accountantsdienst (DAD) van het Ministerie van EZ is belast met het toezicht op de controle door de (externe) accountants op de uitvoering, het gevoerde beheer en de daarover afgelegde financiële verantwoording van de EFRO-gelden. Ook is zij belast met de controle van de middelen die uit de EZ-begroting worden gefinancierd (cofinanciering).

Tot 1998 gaf de DAD zowel een oordeel over het financieel beheer van de EFRO-gelden (inclusief de cofinanciering die via de begroting van het Ministerie van EZ liep) als over de toereikendheid van de controle door de externe provinciale/regionale accountant.

Sinds 1998 beperkt de DAD haar activiteiten in de Euregio Maas-Rijn tot een «collegiaal overleg» met de externe accountant, met het doel informatie te verkrijgen over het financiële beheer en de uitgevoerde accountantscontrole. Incidenteel heeft de DAD in sommige Euregio's de laatste jaren geadviseerd over de inrichting van de administratieve organisatie. Voor de Euregio's betekent dit dat de aandacht van het Ministerie EZ voornamelijk gericht is op (de beoordeling vooraf van) de opzet van het beheer en de controle van de programma-uitvoering en -verantwoording. In de praktijk richt de aandacht zich slechts op de Euregio Maas-Rijn, ofschoon alle Euregio's een cofinancieringsbijdrage uit de EZ-begroting ontvangen. Bij de Euregio Maas-Rijn toetst de DAD eens per twee jaar de werking van het financieel beheer en van het opgelegde controleprotocol. Zo werd er in 1995, 1997, 1999 en 2001 een beperkte review uitgevoerd door de DAD bij de programma-accountant van de Euregio Maas-Rijn.

Het Ministerie van EZ stelt zich op het standpunt dat Nederland wat het financieel beheer van de Euregio Maas-Rijn betreft alleen verantwoordelijk is voor tweedelijfstoezicht en dat bij de andere zes Euregio's de verantwoordelijkheid voor het financieel management, in zijn geheel, bij andere lidstaten ligt.

2.7 Juiste en nuttige besteding

Juiste besteding

In de Euregio Maas-Rijn, waar Nederland zoals gezegd eerstverantwoordelijk is voor de financiële afwikkeling van het programma, geldt een andere beheerstructuur dan in de andere zes Euregio's. In deze Euregio is ervoor gekozen het financieel beheer niet in handen van een bank te geven. Het financieel beheer wordt hier door het programmamanagement zelf uitgevoerd.

In de overige Euregio's, die het financieel beheer aan banken hebben uitbesteed, blijkt het programmamanagement die banken veel meer taken toe te schrijven dan zij daadwerkelijk verrichten. Zo is in de financieel beheerovereenkomsten van deze Euregio's opgenomen dat de banken verantwoordelijk zijn voor het financieel beheer en de rechtmatige besteding van de Interregsubsidie en de cofinancieringsmiddelen. Dit kan een bank evenwel onmogelijk controleren zonder te beschikken over de daartoe benodigde informatie. Er is immers slechts sprake van rechtmatige besteding als voldaan is aan de subsidievoorwaarden van de Europese Commissie en de kosten voor subsidie uit het Interregbudget in aanmerking komen, met andere woorden, subsidiabel zijn.

In de praktijk wordt bij het *indienen* van de projectaanvraag de juiste besteding op hoofdlijnen gecontroleerd – door het programmamanagement en het CvT, niet door de bank. Bij *afsluiting* van het project wordt de subsidiabiliteit getoetst door de accountant, de Rechnungsprüfer respectievelijk de Vlaamse regeringscommissaris. Deze laatste toets is echter niet sluitend. Hij wordt als volgt uitgevoerd: de door de projectaanvrager opgestelde eindafrekening wordt vergeleken met betalingsbewijzen (dus meestal nadat de uitbetalingen van het projectbudget hebben plaatsgevonden) en met de projectbegroting. Omdat de projectbegrotingen bij een aantal Euregio's slechts zeer beperkt informatie geven over de verschillende posten op de projectbegroting (dit is vastgesteld bij de Euregio's Eems-Dollard Regio en Benelux- Middengebied), bestaat het gevaar dat uitgaven achteraf ten onrechte als subsidiabel worden aangemerkt, wat weer kan leiden tot terugvorderingacties door de Europese Commissie.

Bij de Euregio Maas-Rijn, waar géén bank is ingeschakeld, controleert het programmamanagement voorafgaand aan iedere uitbetaling de subsidiabiliteit aan de hand van kopie-betalingsbewijzen. Het risico dat opgevoerde kosten ten onrechte als subsidiabel worden aangemerkt is daarom bij deze Euregio veel kleiner dan bij de andere Euregio's.

Nuttige besteding

In de projectdossiers van Euregio's heeft de Algemene Rekenkamer nauwelijks informatie gevonden die erop zou kunnen wijzen dat er op relevante momenten in het uitvoeringsproces een systematische afweging plaatsvindt van het nut van individuele projecten, ten opzichte van bijvoorbeeld concurrerende of mogelijk andere projecten. Uit de dossiers blijkt niet of er een afweging wordt gemaakt of een project bijdraagt aan het realiseren van de doelen uit het (door de Europese Commissie goedgekeurde) operationele programma. Het operationeel programma geeft een indicatie van het uit te voeren project en de daarmee te bereiken resultaten en effecten op hoofdlijnen. Uit gesprekken bij de diverse programmasecretariaten bleek dat het nut van projecten met name in de projectvoorbereidingsfase regelmatig ter discussie staat, maar daarna niet meer. Projectdoelen worden vaak slechts op hoofdlijnen en nauwelijks gekwantificeerd opgenomen. Al snel wordt

dan geconcludeerd dat de doelen gehaald zijn. Als geconstateerd wordt dat zij niet gehaald worden, leidt dit in de praktijk niet tot terugvordering van de subsidie, of tot korting op de projectbegroting. In de nieuwe Interreg-III-periode zijn de vereisten ten aanzien van het vastleggen van gekwantificeerde projectdoelen overigens aangescherpt.

In de projectdossiers zijn verslagen van bezoeken en controles ter plaatse door bijvoorbeeld projectmanagers slechts bij grote uitzondering aangetroffen. In de meeste gevallen betrof het overigens weinig informatieve verslagen, die uitsluitend betrekking hadden op de uitputting van het budget en niet zozeer op de inhoudelijke voortgang van het project.

Opmerkelijk is dat de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) in antwoord op recente Kamervragen¹³ over twee nieuw in te richten bedrijventerreinen twijfel heeft geuit over de nuttigheid van één bepaald Euregio-project (een grensoverschrijdend bedrijventerrein «Europark» in hetzelfde gebied).

Van deze discussie bleek niets uit het projectdossier van de betreffende Euregio (Eems-Dollard Regio). Ook bij het projectbezoek ter plaatse heeft de Algemene Rekenkamer hierover geen gegevens gevonden.

De Euregio's zijn verplicht om gedurende een Interreg-programmaperiode een tussentijdse evaluatie uit te voeren. Deze verplichting is gebaseerd op artikel 25 van Verordening (EG) nr. 4253/88.

Alle regio's blijken zo'n tussentijdse evaluatie voor het programma 1994–1999 te hebben uitgevoerd. De Algemene Rekenkamer heeft de evaluaties van de Euregio's Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, Benelux-Middegebied en EUREGIO op hoofdlijnen beoordeeld.

De evaluaties voldeden aan de vereisten van de Europese Commissie. Echter, de kritiekpunten uit de evaluaties (zoals op het punt van het ontwikkelen van kwalitatieve meetindicatoren op projectniveau, het besluitvormingsproces en de controle op de uitvoering) zijn door deze Euregio's niet of nauwelijks opgelost in de Interreg-II-periode. Het is daarom de vraag wat het nut van deze evaluatie voor de Euregio's is geweest.

2.8 Overheveling van overschotten en rentebaten

Overheveling van middelen tussen de verschillende Interreg-perioden is op grond van de Europese regelgeving niet toegestaan. Alle regio's hebben aangegeven dat een dergelijke overheveling van gelden ook niet had plaatsgevonden en dat men ervan op de hoogte was dat de Europese Commissie dit uitdrukkelijk verbiedt.

Tijdens het onderzoek van de Algemene Rekenkamer bleek dat de bezochte Euregio's alle een gering bedrag hadden overgehouden uit de afrekening over de Interreg-I-periode. Bij een aantal Euregio's bleken deze bedragen wel degelijk te zijn gebruikt voor het Interreg-II-programma (als cofinanciering) en/of voor het Interreg-III-programma (als voorfinanciering). Hiervoor was geen schriftelijke toestemming van de Europese Commissie voorhanden. Volgens het Ministerie van EZ is dit ook niet noodzakelijk.

Voorts is gebleken dat op de Interregmiddelen en cofinancieringsmiddelen die de Euregio's aanhouden bij de betaalautoriteiten, rente wordt opgebouwd. Deze rentebaten zijn ingezet ter financiering van nieuwe projecten. Dit is op grond van de regelgeving toegestaan. Echter, ook de rente die gecreëerd is op het afrekeningoverschot is ingezet als cofinan-

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, aanhangsel, Kamervraag 85, ingezonden 6 september 2001. Antwoord door de minister van VROM, ontvangen op 9 oktober 2001. N.B.: Uit de begroting van het Ministerie van EZ werd ruim 1 miljoen euro als cofinanciering bijgedragen aan dit project.

ciering. Hierover is geen correspondentie met de Europese Commissie beschikbaar.

Door het ontbreken van correspondentie met de Europese Commissie heeft de Algemene Rekenkamer niet kunnen vaststellen of de Commissie akkoord is met de bestemming van het afrekeningoverschot en de rentebaten.

2.9 Toereikendheid bevoegdheden Algemene Rekenkamer

Bij de hiervoor weergegeven beoordeling van de zeven Euregio's heeft de Algemene Rekenkamer gebruikgemaakt van bevoegdheden die haar zijn toegekend in de financiële overeenkomsten van de Euregio's. Op grond hiervan mag de Algemene Rekenkamer zowel de rechtmatige besteding als het financieel beheer controleren.

Voor dit onderzoek is deze speciale bevoegdheid toereikend gebleken. De Algemene Rekenkamer constateert echter dat zij formeel slechts bij wet bevoegdheden kan krijgen, en dus niet bij overeenkomst, zoals nu in Euregio's het geval is.

Met de achtste wijziging van de Comptabiliteitswet, waarin aan de Algemene Rekenkamer bevoegdheden worden toegekend om Europese subsidies te controleren, is dit probleem echter nog niet geheel opgelost. De daarin vermelde controlebevoegdheden beperken zich namelijk tot Nederlands grondgebied. Euregio's strekken zich nu juist ook uit buiten de landsgrenzen. De controlebevoegdheid van de Algemene Rekenkamer in Euregio's wordt derhalve niet 100% afgedekt met de achtste wijziging van de Comptabiliteitswet.

3 RISICO'S RONDOM MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID

3.1 Invulling ministeriële verantwoordelijkheid

Afspraken en procedures

De diverse partijen in de zeven Euregio's waarin Nederland deelneemt hebben in uitvoerings- en financieel-beheerovereenkomsten afspraken gemaakt over de uitvoering en afwikkeling van het Interreg-II-programma en de verdeling van verantwoordelijkheden. In de uitvoeringsovereenkomsten zijn de relaties tussen de partijen vastgelegd en in de financieel-beheerovereenkomsten de relaties tussen de partijen en de betaalautoriteit; meestal is een bank tegen betaling ingehuurd om de taken van de betaalautoriteit te vervullen. Deze overeenkomsten zijn voor Nederland getekend door of namens de staatssecretaris van EZ.

In de overeenkomsten zijn overigens verhaalsmogelijkheden gecreëerd voor de eerstverantwoordelijke lidstaat of deelstaat om boetes en kortingen die de Commissie oplegt voor projecten die op het grondgebied van de andere lidstaat of de andere deelstaat zijn uitgevoerd, te verhalen. Dit betekent dat Nederland aansprakelijk kan worden gesteld voor onjuist bestede Interregsubsidie in Nederland, ook als een andere lidstaat of deelstaat eerstverantwoordelijk is voor de financiële afwikkeling (zoals eerder vermeld is Nederland alleen eerstverantwoordelijk voor de financiële afwikkeling van de projecten in Euregio Maas-Rijn).

Een ambtelijk vertegenwoordiger van het Ministerie van EZ heeft zitting in de Comités van Toezicht van alle zeven Euregio's. De staatssecretaris van EZ kan zodoende beschikken over alle vergaderstukken (projectaanvragen en besluiten van het CvT). Aldus kan hij een beeld verkrijgen van het financieel management in de Euregio's, met name van de concrete projectvoorstellen en de uitputting van het programmabudget. Via de ambtelijke vertegenwoordiging kan de staatssecretaris ook invloed uitoefenen op de besluitvorming in het CvT. Besluitvorming in dit gremium gebeurt namelijk op basis van «unanimiteit» of «consensus». De hier beschreven procedures bieden in opzet voldoende beïnvloedingsmogelijkheden voor de verantwoordelijke bewindspersoon in alle Euregio's waarin Nederland deelneemt.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de programma-periode 1994–1999 (zie vorig hoofdstuk) blijkt echter dat de uitwerking in de dagelijkse praktijk toch risico's inhoudt voor de ministeriële verantwoordelijkheid en dat de juiste en nuttige besteding van de Europese subsidies onvoldoende wordt gecontroleerd en gewaarborgd.

Nieuwe ministeriële bevoegdheden

De Wet Toezicht Europese Subsidies (TES), die op 1 mei 2002 in werking treedt, geeft aan ministers toezichthoudende bevoegdheden bij bestuursorganen (inlichtingenrecht, aanwijzende bevoegdheid en verhaalsrecht). De Algemene Rekenkamer constateert dat de Wet TES in zijn huidige vorm geen oplossing biedt ter verbetering van de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het financieel beheer in Euregio's. Zij zijn namelijk niet te karakteriseren als bestuursorganen en vallen daarom niet onder de reikwijdte van deze wet.

Een ander probleem rondom de ministeriële verantwoordelijkheid voor het financieel beheer in de Euregio's is gelegen in het feit dat een tweetal verdragen tussen Nederland en Duitsland gedeeltelijk andere bevoegd-

heden toekennen aan partijen in de Euregio's (waaronder de verantwoordelijke ministers in de lidstaten), dan de bevoegdheden die zijn vastgelegd in de uitvoerings- en financieel-beheerovereenkomsten (zie volgende paragraaf).

3.2 Inperking rol minister door Europese verdragen

De Europese Commissie heeft diverse verordeningen uitgegeven waarin beschreven is hoe de uitvoering van Interregprogramma's precies moet gebeuren. Hierin is bepaald dat de uitvoering in «partnerschap» tussen de Europese commissie en de lidstaten plaatsvindt.

Lidstaten zijn bovendien gehouden aan het vereiste van «gemeenschaps-trouw» conform artikel 10 van het EG-verdrag waarin is bepaald dat de lidstaat doeltreffende maatregelen moet nemen voor de uitvoering van het EU-beleid.¹⁴ Maar voor de Euregio's gelden in sommige gevallen nog andere wetten, regels en verdragen die voor de vraag, of voldaan is aan de Europese wet- en regelgeving, van belang kunnen zijn.

Het Verdrag van Anholt

Zo is bijvoorbeeld op 23 mei 1991 het Verdrag van Anholt gesloten tussen het Koninkrijk der Nederlanden, de Bondsrepubliek Duitsland, het Land Nedersaksen en het Land Noordrijn-Westfalen inzake grensoverschrijdende samenwerking.¹⁵

De Euregio Eems-Dollard Regio is sinds 1998 een openbaar lichaam gebaseerd op het Verdrag van Anholt. De zetel van dit openbaar lichaam is de plaats Leer in de Duitse deelstaat Nedersaksen. Het verdrag bepaalt dat om die reden het Nedersaksische ministerie van Binnenlandse Zaken (of een daardoor aangewezen instantie) toezichthouder is. Deze toezichthoudende instantie moet overleg plegen met de bevoegde Nederlandse toezichthoudende instanties voor intergemeentelijke samenwerking. In het geval van Nederland zijn dit de provincies Groningen en Drenthe. Tegelijkertijd heeft het Ministerie van EZ namens de lidstaat Nederland toezichthoudende taken bij de Euregio's. Dit ministerie wordt echter niet genoemd in het Verdrag van Anholt. Mogelijk wordt hierdoor de toezichthoudende taak van het ministerie dus ingeperkt.

Onduidelijk is ook de positie van controle-instanties die op grond van de uitvoeringsovereenkomsten controlebevoegdheden hebben gekregen (zoals de rekenkamers van de betrokken lidstaten), maar die in het Verdrag van Anholt niet worden genoemd.

In grote lijnen doen zich dezelfde onduidelijkheden omtrent de toezichthoudende taak van het Ministerie van EZ voor in de Euregio Rijn-Waal, die sinds 1993 de status van publiekrechtelijk lichaam verkreeg op grond van het Verdrag van Anholt.

Overigens is er bij aanvang van de programmaperiode om praktische redenen (men wilde niet te veel vertraging oplopen) bewust voor gekozen om in de uitvoerings- en financiële beheerovereenkomsten randvoorwaarden op te nemen die mogelijk zouden kunnen afwijken van het Verdrag van Anholt. De uitvoerings- en financieel-beheerovereenkomsten verwijzen dan ook niet naar het Verdrag van Anholt. Er werd van uitgegaan dat de betrokken partijen zich te allen tijde zouden houden aan de bepalingen in de uitvoerings- en financiële beheerovereenkomsten. Dit is echter niet in de overeenkomsten als voorwaarde opgenomen.

¹⁴ Artikel 10 van het Verdrag: «De lidstaten treffen alle algemene of bijzondere maatregelen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit dit Verdrag of uit handelingen van de instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren».

¹⁵ Verdrag van Isseburg-Anholt met Protocol, 23 mei 1991, Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden (1991), nr. 102.

Het Verdrag van Mainz

Op 8 maart 1996 is tussen de deelstaten Noordrijn-Westfalen en Rijnland-Palts, het Waalse Gewest en de Duitstalige Gemeenschap in België het Verdrag van Mainz inzake grensoverschrijdende samenwerking gesloten.¹⁶

Het verdrag is onder andere van toepassing op (delen van) de gebieden van de Euregio Benelux-Middengebied en de Euregio Maas-Rijn, waarin ook Nederland participeert. Nederland was echter geen verdragspartij. Dit zou tot schade kunnen leiden voor Nederlandse partijen.

Het is immers denkbaar dat de Belgische en/of Duitse projectdeelnemers rechtshandelingen verrichten op grond van het verdrag die strijdig zijn met de uitvoeringsovereenkomst in de desbetreffende Euregio, zonder dat de lidstaat Nederland hierin wordt gekend. Juist in de Euregio Maas-Rijn, waar Nederland eerstverantwoordelijk is voor de financiële afhandeling van het programma, zou dit nadelige gevolgen kunnen hebben.

Een dergelijke situatie zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen wanneer twee buitenlandse projectpartners van een van de genoemde Euregio's op grond van artikel 6 van het Verdrag van Mainz een publiekrechtelijk, schriftelijk akkoord zouden sluiten. In zo'n akkoord mogen volgens het verdrag bepalingen worden opgenomen over opdrachten die andere openbare instanties namens hen mogen vervullen. Het akkoord moet dan een beding bevatten over de mate van vrijstelling van aansprakelijkheid ten opzichte van derden. In theorie is het dus mogelijk dat twee buitenlandse projectpartners dergelijke afspraken maken, zonder dat het Nederlandse projectmanagement hiervan op de hoogte is en/of bij betrokken is.

¹⁶ Decreet d.d. 2 juli 1998, ondertekend te Mainz op 8 maart 1996, bekend gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 7 november 1998, blz. 36432.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 Invulling verantwoordelijkheid voor financieel management

Nederland heeft de uitvoering van grensoverschrijdende samenwerking in Euregio's in uitvoerings- en financieel beheerovereenkomsten gedelegeerd aan partijen in de regio. Deze invulling voldoet in opzet aan de vereisten uit het EG-verdrag en de betreffende EU-verordeningen en richtlijnen.

Echter, uit het onderzoek is gebleken dat bepaalde passages uit de uitvoerings- en financieel beheerovereenkomsten in strijd zijn met de Verdragen van Anholt en Mainz.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat de strijdigheid met de Verdragen van Anholt en Mainz in de uitvoerings- en financieel beheerovereenkomsten wordt opgeheven, opdat Nederland haar verantwoordelijkheid voor het financieel beheer in Euregio's beter kan dragen.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat in het geval van de Euregio's de Wet Toezicht Europese Subsidies die op 1 mei 2002 in werking treedt, in zijn huidige vorm de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid niet kan verbeteren.

De wet creëert weliswaar informatierecht, aanwijzende bevoegdheden en verhaalsrecht voor ministers bij decentrale bestuursorganen die EU-subsidies ontvangen, maar Euregio's zijn geen bestuursorganen en bovendien beperkt de Wet TES zich tot Nederlands grondgebied.

De lidstaat Nederland is voor de financiële afwikkeling van het programma van de Euregio Maas-Rijn eerstverantwoordelijk. In de andere zes Euregio's ligt deze verantwoordelijkheid bij autoriteiten van andere lidstaten.

Het Ministerie van EZ stelt zich op het standpunt dat Nederland wat het financieel beheer van de Euregio Maas-Rijn betreft alleen verantwoordelijk is voor tweedelijnstoezicht en dat bij de andere zes Euregio's deze verantwoordelijkheid voor het financieel management in zijn geheel bij andere lidstaten ligt. Dit standpunt is in tegenspraak met hetgeen is opgenomen in de uitvoerings- en financieel beheerovereenkomsten van de Euregio's. Hierin wordt uitsluitend de primaire verantwoordelijkheid jegens de Europese Commissie voor de financiële afwikkeling overgedragen – niet die voor het financieel management in zijn geheel. Bovendien is de aansprakelijkheid van de lidstaat Nederland in de uitvoeringsovereenkomst nog eens geëxpliciteerd in de vorm van een verhaalsmogelijkheid tussen de lidstaten.

Gelet op artikel 10 van het EG-Verdrag en overige EU-verordeningen en -richtlijnen waarin verwezen wordt naar «gemeenschapstrouw» en «partnerschap» tussen lidstaten en Europese Commissie, is de Algemene Rekenkamer van mening dat de ministeriële verantwoordelijkheid niet beperkt moet worden opgevat.

De Algemene Rekenkamer beveelt dan ook aan dat de staatssecretaris van EZ ook in de Euregio's waar de lidstaat Nederland niet eerstverantwoordelijk is voor de financiële afwikkeling, een actievere rol speelt (zie ook volgende paragraaf).

Uit het onderzoek is overigens naar voren gekomen dat de kosten voor het programmamanagement in de Euregio's sterk uiteenlopen. Bij de zes

regio's die voor het financiële beheer een bank hadden ingeschakeld, variëren deze kosten per project van € 19 000 tot € 57 500.

4.2 Controle op besteding EU-subsidies

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is naar voren gekomen dat in de praktijk de juistheid van de bestedingen van de EU-subsidies in Euregio's onvoldoende wordt gecontroleerd. Dit blijkt uit de volgende bevindingen:

1. Het projectmanagement van sommige Euregio's is onvoldoende voorzien van goede instrumenten om de juiste besteding te kunnen vaststellen of maakt van de beschikbare instrumenten onvoldoende gebruik. Projectbegrotingen zijn bijvoorbeeld onvoldoende gespecificeerd. Doordat soms kosten van projecten (bijvoorbeeld personeelskosten) niet worden gespecificeerd, bestaat het risico dat deze kosten achteraf door de Europese Commissie als niet-subsidiabel worden aangemerkt.
2. Aan banken die worden ingeschakeld als betaalautoriteit worden meer taken toegeschreven dan zij feitelijk (kunnen) uitvoeren. Het gaat met name om controletaken die feitelijk beter kunnen worden uitgevoerd door het programmamanagement, zoals de controle op de subsidiabiliteit van de uitgaven.
3. Project- en programma-accountants controleren niet ter plaatse over de grens heen. Hierdoor is de accountantscontrole niet sluitend. De Algemene Rekenkamer vindt dat hiervoor een binnen het Europees-rechtelijk kader passende oplossing moet worden gevonden. In de Euregio EUREGIO is ervoor gekozen accountants van in verschillende lidstaten gevestigde accountantskantoren van dezelfde maatschap de controle gezamenlijk te laten uitvoeren.
4. De departementale accountantsdienst van het Ministerie van EZ verricht slechts eenmaal per twee jaar een review (bestaande uit een collegiaal overleg en een beperkte dossier-review) bij de programma-accountant van de Euregio waarin Nederland eerstverantwoordelijk is voor de financiële programma-afwikkeling. Bij de overige Euregio's verricht de departementale accountantsdienst geen reviews. De Algemene Rekenkamer beveelt aan het toezicht te versterken en bij alle zeven Euregio's reviews uit te laten voeren door de departementale accountantsdienst.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat over de nuttige besteding van Interregsubsidies bijzonder weinig wordt gesproken in Euregio's (dit geldt zowel voor het programmamanagement als voor de CvT's).

Algemeen geldt dat als een projectaanvraag «past» in het programma en er nog voldoende budget is, het al snel wordt aangemerkt als nuttig. Controle op de inhoudelijke voortgang van projecten is er nauwelijks. Als tijdens de uitvoering of bij afsluiting van het project blijkt dat doelen niet gehaald zijn, wordt de projectsubsidie niet teruggevorderd. Aangezien de doelen in de Interreg-II-periode niet gekwantificeerd behoeften te worden (dit is overigens in de Interreg-III-periode wél voorgeschreven), werd al snel geconcludeerd dat zij waren gehaald.

Doordat de subsidiabiliteit van projectuitgaven (met uitzondering van de Euregio Maas-Rijn) soms onvoldoende wordt vastgesteld, bestaat het risico dat de Interregsubsidie niet juist wordt besteed. Een nadere specificatie van de projectkostenbegrotingen zou meer zekerheid kunnen bieden over de subsidiabiliteit. Voor de Interreg-III-periode heeft de Europese Commissie de eisen voor specificatie van kosten overigens aangescherpt.

Over de nuttige besteding is in Euregio's vrijwel geen systematische informatie beschikbaar. Zo bleken kritiekpunten uit de tussentijdse evaluatie niet of nauwelijks te zijn opgelost in de Interreg-II-periode. De Algemene Rekenkamer kan over de nuttige besteding dan ook geen goed onderbouwd oordeel geven.

4.3 Toereikendheid bevoegdheden Algemene Rekenkamer

Voor de uitvoering van dit onderzoek bleken de bevoegdheden die de Algemene Rekenkamer voor dit onderzoek heeft kunnen gebruiken toereikend. Formeel kan de Algemene Rekenkamer echter alleen bij wet bevoegdheden krijgen. Indien het wenselijk wordt geacht dat de Algemene Rekenkamer in Euregio's controles uitvoert moet hiervoor een wettelijke basis worden gecreëerd.

Ook de achtste wijziging van de Comptabiliteitswet, die per 1 mei aanstaande in werking treedt en waarin aan de Algemene Rekenkamer bevoegdheden worden toegekend om tot op het niveau van eindbegunstigden van EU-subsidie te controleren, biedt de wettelijke basis niet voor 100%. Deze nieuwe bevoegdheden betreffen Nederlands grondgebied, terwijl Euregio's nu juist grensoverschrijdend zijn.

5 REACTIES EN NAWOORD

5.1 Reacties

De Algemene Rekenkamer heeft haar bevindingen op 28 januari 2002 gestuurd naar de staatssecretaris van EZ en naar de CvT's van de vier Euregio's die betrokken waren in het diepteonderzoek.

Reactie staatssecretaris van EZ

De staatssecretaris van EZ heeft bij brief van 26 februari 2002 op het conceptrapport gereageerd. De staatssecretaris memoreert dat het onderzoek mede tot doel had bij zusterinstellingen aandacht te stimuleren voor de in het onderzoek betrokken geldstromen en is van mening dat hieraan in het conceptrapport voorbijgegaan wordt.

Daarnaast meldt de staatssecretaris dat reeds aanzetten zijn gegeven tot verbeteringen in het financieel beheer. Zo stelt hij dat voor de periode 2000–2006 tussen de EU, de betrokken lidstaten en de Euregio's is aangegeven welke doelstellingen men wil bereiken met behulp van EU-gelden, hoe de verantwoordelijkheden liggen en hoe de financiering eruit ziet. Ook is in het programmacomplement voor die periode aangegeven welke gekwantificeerde doelstellingen men wil bereiken en zal het voor alle zeven Euregio's ontwikkelde monitoringsysteem nauwkeuriger informatie geven, waarop de CvT's kunnen sturen.

De staatssecretaris zegt in zijn brief toe dat in overleg met de andere lidstaten zal worden nagegaan in hoeverre een betere afstemming kan plaatsvinden tussen de verschillende controle instanties, waaronder begrepen de mogelijke uitbreiding van werkzaamheden door de departementale accountantsdienst van het Ministerie van EZ tot alle zeven Euregio's waarin Nederland participeert.

Over de in het rapport geconstateerde discrepantie tussen het Verdrag van Anholt en de uitvoerings- en financieelbeheerovereenkomsten zegt de staatssecretaris toe in overleg te zullen treden met zijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om na te gaan hoe hieraan tegemoet kan worden gekomen. Over de geconstateerde discrepantie met het Verdrag van Mainz stelt de staatssecretaris dat het realiseren van aanpassingen op initiatief van Nederland niet in de rede ligt, omdat Nederland geen verdragspartij is.

Overigens kondigt de staatssecretaris aan dat hij de samenvatting, conclusies en aanbevelingen van het rapport zal laten vertalen, teneinde deze te laten bespreken in de verschillende CvT's en met andere lidstaten.

Reacties Euregio's

De *Euregio Maas-Rijn* heeft op 1 maart 2002 op het onderzoek gereageerd. De *Euregio Maas-Rijn* is positief over het rapport en is verheugd over de vaststelling van de Algemene Rekenkamer dat de kans dat onrechtmatig gebruikgemaakt wordt van Interreg-gelden kleiner is, door de wijze waarop bij deze *Euregio* vorm gegeven is aan interne controle en beheer.

De *Euregio Eems-Dollard Regio* heeft op de bevindingen van de Algemene Rekenkamer gereageerd bij brief van 23 februari 2002. *Eems-Dollard Regio* bedankt de Algemene Rekenkamer voor de prettige samenwerking en meldt dat het onderzoek al tot een aantal verbeteringen heeft geleid in het controle- en beheersysteem van de *Euregio*. Het onder-

zoeksrapport bevat naar haar oordeel belangrijke aanbevelingen voor toekomstige grensoverschrijdende samenwerking.

Eems-Dollard Regio gaat vervolgens in op de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de uitvoerings- en financieel-beheerovereenkomst op onderdelen strijdig is met het Verdrag van Anholt. Men stelt dat deze strijdigheid theoretisch bestaat, maar dat zij in de praktijk niet tot problemen leidt, omdat de uitvoeringsovereenkomst leidend zou zijn. Ook gaat Eems-Dollard Regio in op de controlebevoegdheid van de Algemene Rekenkamer. Men juicht het toe dat de Algemene Rekenkamer streeft naar een wettelijke basis voor haar controlebevoegdheid in Euregio's. Eems-Dollard Regio stelt voor om, als deze bevoegdheid bij wet geregeld wordt, rekening te houden met het grensoverschrijdende karakter van deze controles. Zij beveelt aan dat de Algemene Rekenkamer deze controles uitvoert in samenwerking met zusterinstellingen. Eems-Dollard Regio concludeert dat dit op zichzelf al een mooi grensoverschrijdend project zou zijn, dat meerwaarde voor alle betrokkenen zou kunnen opleveren.

De Euregio *EUREGIO* heeft op het onderzoek gereageerd bij brief van 21 februari 2002. Ook EUREGIO bedankt de Algemene Rekenkamer voor de prettige samenwerking. Men vindt het onderzoek van de Algemene Rekenkamer een goede zaak en stelt tijdens het onderzoek vele praktische tips voor de verdere Interreg-werkzaamheden te hebben gekregen. Net als Eems-Dollard Regio gaat ook EUREGIO in op de constatering in het conceptrapport over strijdigheid tussen de uitvoeringsovereenkomst en het Verdrag van Anholt. Men stelt dat de Algemene Rekenkamer ten onrechte uitsluitend uitgaat van Nederlands recht, terwijl het naar Duits recht niet verplicht is dat de uitvoeringsovereenkomst op het Verdrag van Anholt wordt gebaseerd. Daar komt volgens EUREGIO nog bij dat er alleen juridisch risico wordt gelopen door de Nederlandse Staat als er Interreg-middelen worden teruggevorderd door de Europese Commissie en het land Nordrhein-Westfalen gebruikmaakt van haar verhaalsrecht op de Nederlandse Staat.

EUREGIO toont zich in haar reactie verrast over de constatering van de Algemene Rekenkamer dat in Euregio's nauwelijks aandacht bestaat voor de nuttige besteding van Interreg-subsidies. Volgens EUREGIO wordt er wel degelijk op verschillende niveaus in de projectgoedkeuringsfase stilgestaan bij de nuttige besteding in een bepaald project.

De Euregio *Benelux-Middegebied* heeft op het onderzoek gereageerd bij brief van 20 februari 2002. De reactie van deze Euregio bevat een aantal feitelijkheden, maar gaat niet in op de voorliggende conclusies en aanbevelingen. Waar nodig heeft de reactie van de Euregio Benelux-Middegebied geleid tot enkele tekstuele correcties.

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd te vernemen dat inmiddels diverse verbeteringen rond het financieel beheer van Interreg-middelen in Euregio's zijn geïnitieerd of voor de nieuwe programmaperiode al zijn doorgevoerd.

In reactie op de opmerking van de staatssecretaris van EZ over het stimuleren van aandacht bij zusterinstellingen voor de in het onderzoek betrokken geldstromen kan de Algemene Rekenkamer melden dat inmiddels van twee van deze zusterinstellingen is vernomen dat een

onderzoek in de nabije toekomst wordt overwogen. Voor het onderhavige onderzoek is wel sprake geweest van informatie-uitwisseling. Helaas bleek verdergaande samenwerking in dit geval niet mogelijk. De Algemene Rekenkamer is voornemens het rapport te verspreiden onder zusterinstellingen, opdat zij er hun voordeel mee kunnen doen, en blijft streven naar samenwerking met als doel in Euregio's te komen tot een sluitende controle-aanpak. Zij waardeert dan ook de opmerking van Eems-Dollard Regio over samenwerking met andere rekenkamers.

De Algemene Rekenkamer dankt de staatssecretaris bij voorbaat voor zijn inspanningen om dit rapport te verspreiden onder en te bespreken met de verschillende Comités van Toezicht en de andere lidstaten. Dit geldt evenzeer voor zijn voornemen om een vertaling te laten maken van de samenvatting, conclusies en aanbevelingen van dit rapport.

De staatssecretaris gaat in zijn reactie niet in op de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de nieuwe wet Toezicht Europese Subsidies niet van toepassing is op Euregio's omdat deze niet te karakteriseren zijn als bestuursorganen. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de staatssecretaris zou moeten streven naar vergelijkbare bevoegdheden in Euregio's als in deze wet genoemd bij bestuursorganen (informatierecht, aanwijzende bevoegdheid en verhaalsrecht). Dit zou kunnen door, voor zover mogelijk, Euregio's onder de werkingssfeer van de wet te brengen. Ook zouden afspraken kunnen worden gemaakt met Duitsland en België over analoge bevoegdheden in Euregio's, voor zover die nog niet zijn opgenomen in de uitvoerings- en financieel-beheerovereenkomsten.

Met instemming constateert de Algemene Rekenkamer dat de staatssecretaris initiatieven zal nemen om strijdigheden met het Verdrag van Anholt weg te nemen.

Zij had graag gezien dat de staatssecretaris een soortgelijke toezegging doet aangaande het Verdrag van Mainz. Weliswaar is Nederland geen verdragspartij bij dit laatste verdrag, maar waar Nederland of Nederlandse partijen in Euregio's mogelijk schade kunnen ondervinden door discrepanties tussen uitvoerings- en financieel-beheerovereenkomsten en dit verdrag, lijkt actie door een Nederlandse bewindspersoon in de rede te liggen.

De discrepantie zou via de vertegenwoordiger van EZ in het desbetreffende CvT kunnen worden aangekaart, zodat een mogelijke oplossing aldaar kan worden besproken.

Overigens is de Algemene Rekenkamer van mening dat ook als op de Nederlandse Staat slechts indirect, namelijk via een andere lidstaat, ten onrechte betaalde subsidies kunnen worden verhaald, controle- en beheersystemen zo goed mogelijk moeten zijn ingericht. Daar hoort bij dat uitvoerings- en financieel-beheerovereenkomsten in overeenstemming zijn met verdragen. Uiteraard is de Algemene Rekenkamer als Nederlandse controle instantie daarbij gehouden aan Nederlands recht.

Over de nuttige besteding van middelen merkt de Algemene Rekenkamer nog op dat de door EUREGIO geschetste procedure betrekking heeft op de fase van goedkeuring van een individueel project. Een afwijking tegen mogelijk concurrerende projectvoorstellen ontbreekt, terwijl gegevens over de toetsing niet worden vastgelegd in de dossiers. Zo kan achteraf niet meer worden nagegaan of een project aan de verwachting heeft voldaan of waarom het project destijds is goedgekeurd, terwijl andere

projecten werden afgekeurd. *Nadat* het project eenmaal is goedgekeurd, wordt niet meer getoetst of de besteding nuttig was.

De Algemene Rekenkamer kan uit de reactie van de staatssecretaris van EZ niet opmaken of het door hem gememoreerde nieuwe monitorings-systeem voorziet in informatie over de resultaten van projecten in relatie tot de gemaakte kosten. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer bestaat aan dergelijke informatie in Euregio's zeker behoefte.

Geografische ligging

Geografisch gezien omvat de Euregio Maas-Rijn de volgende gebieden:

- in België: de provincie Limburg, de provincie Luik en de Duitstalige Gemeenschap;
- in Duitsland: de districten Heinsberg, Aachen, Düren en Euskirchen en de Stadt Aachen (deelstaat Nordrhein-Westfalen); de districten Bitburg-Prüm en Daun (deelstaat Rheinland-Pfalz);¹⁷
- in Nederland: de provincie Limburg.

Aan de noordelijke grens van de Euregio Maas-Rijn overlapt de Euregio Maas-Rijn met een gebied van de Euregio Rijn-Maas-Noord. Dit betreft een gedeelte van Midden-Limburg.

Aan de oostelijke grens overlapt de Euregio Maas-Rijn met de Belgische gebieden Maaseik, Hasselt en Tongeren en met de Nederlandse gebieden Zuid-Limburg en een gedeelte van midden-Limburg, de Euregio Benelux-Middengebied.

Verantwoordelijkheid voor de financiële afwikkeling

In 1991 werd de Stichting Euregio Maas-Rijn opgericht naar Nederlands recht. Het programmamanagement van de Euregio Maas-Rijn is ondergebracht bij deze stichting.

Voor de uitvoering van het operationeel programma hebben de partners (vertegenwoordigers van de nationale en regionale overheden) in 1995 een uitvoeringsovereenkomst¹⁸ en een financieel-beheerovereenkomst¹⁹ gesloten. Aanvullend hierop heeft het Ministerie van EZ een aparte overeenkomst gesloten met de stichting voor de eigen cofinanciering.

De lidstaat Nederland is eerstverantwoordelijk voor de financiële afwikkeling van het operationeel programma van de gehele Euregio Maas-Rijn.

Aantal projecten en financieel belang

De Europese Commissie heeft op 28 juli 1995 het operationeel programma in het kader van het communautair initiatief Interreg-II 1994–1999 van de Euregio Maas-Rijn goedgekeurd. Daarbij kende de Europese Commissie uit het EFRO € 33,455 miljoen toe. Na een indexering en een aantal verschuivingen²⁰ kon de Euregio Maas-Rijn over € 34,923 miljoen aan EFRO-middelen beschikken.

Inclusief cofinanciering bedroeg het totale programmabudget € 81,162 miljoen.

Eind 1999 waren 120 projecten door het CvT goedgekeurd. Van deze projecten werden er 92 mede gefinancierd uit het EFRO en 28 uit het ESF (deze worden verder buiten beschouwing gelaten). De hiervoor toegezegde EFRO-middelen waren op dat tijdstip gecommiteerd aan de afzonderlijke projecten. Op grond van Euregio Maas-Rijn-voorschriften moesten alle projecten uiterlijk 30 juni 2001 afgerond zijn.²¹

Afrekening en rentebaten

De uiterste datum waarop uitgaven gedaan en betaald mogen worden is door de Europese Commissie vastgesteld op 31 december 2001. De Stichting Euregio Maas-Rijn heeft besloten dat de projecten op 30 juni 2001 afgerond moesten zijn, om te voorkomen dat veel projectverantwoordelijken op het laatste moment de eindafrekening indienen en

¹⁷ Deze districten behoren niet tot de Euregio, maar worden wel bij de uitvoering van het Interregprogramma betrokken.

¹⁸ Overeenkomst inzake de uitvoering van het operationele programma Interreg-II van de Euregio Maas-Rijn; datum inwerkingtreding 12 december 1995.

¹⁹ Overeenkomst tussen de partners en de stichting Euregio Maas-Rijn; datum inwerkingtreding 12 december 1995.

²⁰ Besluit van CvT van 18 december 1998.

²¹ Volgens voorschriften van de Europese Commissie moet het programma 31 december 2001 inhoudelijk en financieel afgesloten zijn.

het programmamanagement daardoor in tijdnood komt met de indiening van de programma-afrekening ten behoeve van de Europese Commissie.

De projectverantwoordelijken zijn verplicht uiterlijk drie maanden na de goedgekeurde einddatum van het project de einddeclaratie met accountantsverklaring in te leveren bij het programmamanagement.

De opgevoerde projectkosten in de eindafrekeningen worden aan de hand van de aanvraag, het goedgekeurde financieringsplan en de kostenbegrotingen gecontroleerd.

Een integrale controle op de subsidiabiliteit van de kosten vindt plaats. Ondanks de aanwezigheid van een goedkeurende accountantsverklaring worden alle nog niet tussentijds overgelegde bewijsstukken opgevraagd en gecontroleerd.

Aan private uitvoerders wordt na aanvaarding van de einddeclaratie de laatste 20% van het toegekende subsidiebedrag uitbetaald.

Publieke projectverantwoordelijken ontvangen de resterende 20% na de definitieve eindafwikkeling van het programma door de Europese Commissie.

De afrekening van het Interreg-I-programma in juli 1998 door de Europese Commissie bedroeg f 2,247 miljoen meer dan het bedrag waarop de Stichting Euregio Maas-Rijn volgens haar berekening/einddeclaratie aanspraak had. Een formele beschikking over de toewijzing van dit surplus dan wel een nadere specificatie van de Europese Commissie werd nooit ontvangen. Volgens het programmamanagement is het niet gebruikelijk dat de Europese Commissie nadere (schriftelijke) informatie verstrekt.²² De Stichting Euregio Maas-Rijn heeft het bedrag als bestemmingsreserve geboekt. De rentebaten hierover worden voor nieuwe projecten ingezet.

Een deel van de algemene reserve van de Stichting Euregio Maas-Rijn (ultimo 2000 f 1,9 miljoen) is ontstaan uit rentebaten die gekweekt zijn uit liquiditeitsoverschotten gedurende de Interreg-I-programmaperiode.

Vanwege de late goedkeuring van de eindafrekening van het Interreg-I-programma, is toestemming verkregen van de Europese Commissie om het eerste voorschot voor het Interreg-II-programma te gebruiken voor de uitbetaling van de restbedragen (de laatste 20% van de toegezegde EFRO-bijdrage) van het Interreg-I-programma.

De ontvangen EFRO-middelen, de cofinancieringsgelden van het Ministerie van EZ alsmede de middelen van de provincie Limburg, worden beheerd door de Stichting Euregio Maas-Rijn.

Deze middelen zijn direct opeisbaar en vrij van risico (geen belegging in effecten en dergelijke). Met de bank is afgesproken dat het overschot automatisch wordt overgeboekt naar een rekening met de hoogste rentevergoeding.

Deze rentebaten komen ten gunste van de algemene reserve van de Stichting Euregio Maas-Rijn en het bestuur heeft bepaald dat deze gelden gebruikt worden voor de cofinanciering van de eigen EFRO-projecten (kleinere grensoverschrijdende projecten) en voor de voorfinanciering van private partners ter voorkoming van eventuele liquiditeitsproblemen. Deze voorfinanciering heeft enkel betrekking op de laatste 20% van de subsidie, die in principe pas wordt uitgekeerd na eindafrekening met de Europese Commissie van het gehele programma.

²² De Europese Commissie heeft de toewijzing van het surplus Interreg-I mondeling medegedeeld aan Euregio Maas-Rijn.

Projectorganisatie

Voor het beheer en de uitvoering van het programma worden door het programmamanagement behalve een algemeen programmadossier afzonderlijke projectdossiers bijgehouden. Alle relevante projectgegevens worden in het dossier opgenomen. De dossiers maakten een nette en complete indruk.

De samenstelling van de jaarrekening van de Stichting Euregio Maas-Rijn, waarin opgenomen de verantwoording van de Interreg-uitgaven, is uitbesteed aan een accountantskantoor.

Beheer, controle en toezicht

Uit verscheidene projectpartners wordt onderling één partner aangewezen als «projectverantwoordelijke». Deze draagt de juridische, inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid van het gehele project. Dit wordt voor ieder project geregeld in een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de Stichting Euregio Maas-Rijn en de projectverantwoordelijke.

Projectverantwoordelijken kunnen een standaardaanvraagformulier indienen bij de regiomanager. Deze toetst de aanvragen aan zeven selectiecriteria die zijn afgeleid uit de subsidievoorwaarden van de Europese Commissie.

Vervolgens toetst het programmamanagement de aanvraag aan de programmavoorwaarden en aan het goedgekeurde operationeel plan. De definitieve goedkeuring van het projectvoorstel en de toezegging van de middelen wordt gegeven door het CvT. Het CvT besluit op basis van unanimiteit.

Projectwijzigingen (verlengingen projectlooptijd, inhoudelijke en financiële) moeten voorgelegd worden aan de CvT, waarbij dezelfde besluitvormingsprocedure wordt gevolgd als voor projectvoorstellen. Kleine wijzigingen kunnen door het programmamanagement afgehandeld worden. Het CvT heeft hiertoe aan het programmamanagement schriftelijk mandaat verleend.

In bepaalde gevallen eiste het programmamanagement een bankgarantie van private cofinanciers. Omdat het afgeven van een bankgarantie de kredietruimte van ondernemingen beperkt, bleek dit volgens het programmamanagement een extra drempel te zijn voor bedrijven om te participeren in grensoverschrijdende projecten. Het CvT heeft daarom de eis, een bankgarantie te overleggen, in een aantal gevallen laten vervallen.

De regiomanagers onderhouden in de uitvoeringsfase de contacten met de projectverantwoordelijken en staan hen met raad en daad bij. Het toezicht op de uitvoering van het project is een taak van het programmamanagement en de regiomanagers. Deze managers bezoeken de projecten ter plekke. Een schriftelijk verslag van het (inspectie- of controle-) bezoek wordt niet opgesteld.

Een indirect toezicht op de voortgang van de projecten doet het programmamanagement aan de hand van de voortgangsrapportages. Tot 1998 waren diverse vormen van voortgangsrapportages mogelijk. In de door externen uitgevoerde tussenevaluatie van het Interreg-II-programma begin 1998 werd het voorstel gedaan om een standaard opzet voor deze rapportages te hanteren en om een sanctie in te stellen op het niet of niet tijdig indienen van deze rapportages. In 1998 werd het voorstel overgenomen.

Een projectverantwoordelijke is verplicht iedere zes maanden een voortgangsrapportage in te dienen bij het programmamanagement. Deze rapportage dient (thans) drie maanden na de uiterste inleveringsdatum ontvangen te zijn. Bij niet-tijdige inlevering kan naast het sturen van een aanmaning, directe opschorting van de Interreggelden plaatsvinden. Dit had ten tijde van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer nog nooit plaatsgevonden.

De Stichting Euregio Maas-Rijn heeft in het beheerproces geen afzonderlijke meetpunten (inspectie/checks) ingebouwd die gericht zijn op de beoordeling van de doelmatigheid. Volgens het programmamanagement vormen de maatregelen in de projectvoorbereidingsfase en in het beheersproces voldoende waarborgen voor een optimale, nuttige besteding van de Interregmiddelen.

De programma-accountant – aangesteld door de Stichting Euregio Maas-Rijn – wordt door de departementale accountantsdienst van het Ministerie van EZ eens in de twee jaar gereviewd (in 1995, 1997, 1999 en 2001). Over de controlebevindingen vindt hoor en wederhoor plaats.

Accountantscontrole

Tot en met 5 juli 2001 waren in totaal 34 accountantsverklaringen bij afgeronde projecten (ESF- en EFRO-projecten tezamen) ontvangen. In één geval was in mei 2001 aan de projectverantwoordelijke om nadere informatie gevraagd.

Euregio Maas-Rijn vindt het niet nodig om een controleprotocol aan de projectaccountants te verstrekken, omdat de subsidievoorwaarden in de toekenningsbrief aan de projectverantwoordelijke zijn opgenomen en een model-accountantsverklaring deel uit maakt van deze subsidievoorwaarden.

Tot augustus 2001 was slechts één project bekend waarbij de beoogde projectresultaten niet gehaald waren. Het programmamanagement werd pas tegen het einde van het project hiervan op de hoogte gesteld; de oorzaken hiervoor waren niet bekend. Terugvordering van subsidie heeft niet plaatsgevonden. De programma-accountant van Euregio Maas-Rijn (een publiek accountant) maakt gebruik van het controleprotocol dat door de accountantsdiensten van de Ministeries van EZ en LNV is opgesteld.

Voor de Belgische en Duitse projecten, die onder andere gecontroleerd worden door het Rekenhof respectievelijk (veelal) door een Rechnungsprüfer, zal de programma-accountant in plaats van een verklaring een «verslag van bevindingen opstellen».²³

De reden voor deze praktische «tweedeling» is dat het Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants (KNIVRA) van mening is dat de Belgische en Duitse controle instanties niet aan de KNIVRA-eisen voldoen.²⁴

Een onderzoek/controle door de programma-accountant ter plaatse in België en Duitsland zou op weerstand stuiten, omdat men daar andere eisen aan de accountantscontrole stelt dan in de Nederlandse regelgeving is vastgelegd.

De programma-accountant verrichtte geen controles ter plaatse of reviews van buitenlandse openbare of overheidsaccountants/controle instanties. Door de Europese Commissie zijn in Verordening Nr. 2064/97 richtlijnen verstrekt met betrekking tot de fysieke controle (verificatie) van de projecten.

²³ Zie antwoord Deloitte & Touche van 21 juni 2001 op de Algemene Vragenlijst, onderdeel accountantscontrole.

²⁴ Zie de brief van 21 juni 2001 van Deloitte & Touche aan de Stichting Euregio Maas-Rijn.

De programma-accountant heeft, in het kader van de naleving van de 5%-controleverplichting, tot medio 2001 geen projectverantwoordelijke bezocht. Gegeven de hoeveelheid informatie bij het programmamanagement en de interne controle, voegt controle bij de projectverantwoordelijken volgens de programma-accountant niets toe.

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd²⁵ dat er toereikende maatregelen waren getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik te beperken, te signaleren en zonodig voor de eindafrekening te herstellen.

Projecten Euregio Maas-Rijn

Om de werking van de beheer- en controlestructuur in de praktijk vast te stellen zijn van twee projecten van Euregio Maas-Rijn de dossiers beoordeeld. Het betrof de projecten:

- Toeristisch recreatief fietsroutennetwerk Belgisch-Nederlands Limburg;
- Landschapsinterpretatie.

Hieronder volgen in het kort de bevindingen over deze twee projecten.

Fietsroutennetwerk Euregio Maas-Rijn

Toeristisch recreatief fietsroutennetwerk Belgisch-Nederlands Limburg (96.09.II.30).

Doelstelling: Realiseren van een kwalitatief hoogstaand grensoverschrijdend fietsroutennetwerk, gericht op een sterke positieve impuls voor de werkgelegenheid van het (verblijfs-)toerisme in de Maasvallei en aanliggende gebieden.

Projectverantwoordelijke: Regionaal Landschap Kempen en Maasland, Streekgewest Westelijke Mijnstreek, Gewest Midden-Limburg.

Projectdeelnemers: Vlaamse Gemeenschap, provincies Belgisch en Nederlands Limburg, Regionaal Landschap Kempen en Maasland, Streekgewest Westelijke Mijnstreek, Gewest Midden-Limburg, de gemeenten Kinrooi, Maasmechelen, Dilsen-Stokkem, Lanaken, Maasbracht, Susteren, Riemst, Echt en Meersen.

Kostenverdeling (volgens subsidietoekenning):

Totale kosten	€ 2 038 360
waarvan:	
Interreg-II-bijdrage	€ 1 019 180
Bijdrage Vlaamse Gemeenschap	€ 52 907
Bijdrage provincie Limburg (NL)	€ 111 545
Bijdrage provincie Limburg (B)	€ 151 770
Bijdrage 9 gemeenten (NL/B)	€ 521 776
Eigen middelen	€ 181 182

Looptijd: Van 01-09-1996 tot 30-06-2001 (na verlenging).

Uit de notulen van het CvT blijkt niet waarom dit project is goedgekeurd. Daarom is ook onduidelijk of en zo ja hoe dit project is gewogen tegen projectvoorstellen die het niet hebben gehaald.

De doelstellingen van het project werden niet geoperationaliseerd aan de hand van concrete indicatoren noch was een bruikbare nulmeting beschikbaar. Een ex-ante-evaluatie²⁶ is opgesteld aan de hand van globaal geformuleerde doelen. Een haalbaarheidstudie werd niet in de dossiers aangetroffen. Na afronding van het project vond een evaluatie plaats.²⁷ Echter, gezien de niet-geoperationaliseerde doelstelling is de waarde van deze evaluatie voor een beoordeling van de doeltreffendheid gering. Voortgangsrapportages waren niet door alle partners ondertekend en bevatten nauwelijks financiële informatie.

²⁵ Onder meer via deskundigenverklaringen omtrent causaliteit verrichtingen en uitgaven, het toetsen van de aanvaardbaarheid van tarieven en loonkosten en via verklaringen van projectaccountants.

²⁶ Van 13 maart 1996.

²⁷ Door middel van herhaalde registratie van aantallen fietstoeristen en een indicatieve meting van de toename van het verblijfs-toerisme en de economische bedrijvigheid in de regio.

Landschapsinterpretatie Euregio Maas-Rijn

Landschapsinterpretatie (2.96.09.II.40)

Doelstelling: Een nauwere verbinding tot stand te brengen tussen de moderne mens en zijn landschap.

Projectverantwoordelijke: Verein Naturpark Nordeifel e.V.

Projectdeelnemers: Verein Naturpark Nordeifel e.V., Parc naturel des Hautes-Fagnes-Eifel, Naturzentrum «Haus Ternell», Région Wallonne, Duitstalige Gemeenschap (B), deelstaten Nordrhein-Westfalen en Rheinland-Pfalz, District Trier.

Kostenverdeling (volgens subsidietoekenning):

Totale kosten	€ 3 217 780
Interreg-II-bijdrage	€ 1 608 890
Bijdrage Région wallonne	€ 381 000
Bijdrage Duitstalige gemeenschap (B)	€ 276 390
Deelstaat Nordrhein-Westfalen	€ 207 000
Deelstaat Rheinland-Pfalz	€ 160 804
District Trier	€ 74 298
Eigen middelen	€ 509 398

Looptijd: Van 01-1996 tot 30-06-2001 (na verlenging)

Volgens het programmamanagement werd de projectaanvraag getoetst aan standaardcriteria. Het resultaat van deze toetsing werd niet vastgelegd in het projectdossier. Hierdoor blijft onduidelijk of, en zo ja, hoe dit project is gewogen tegen projectvoorstellen die het niet hebben gehaald.

De doelstellingen van het project werden niet geoperationaliseerd aan de hand van concrete indicatoren; een nulmeting ontbrak. De manier waarop eventuele prestaties en effecten gemeten zouden kunnen worden bleek niet uit dossier. Een haalbaarheidstudie werd niet in de projectadministratie aangetroffen.

De inhoudelijke informatie in de halfjaarlijkse voortgangsrapportage was niet toereikend; dossiers bevatten evenmin financiële informatie.²⁸

Van de verlenging was het CvT-besluit niet beschikbaar.

Gedeclareerde personeelskosten waren niet volledig controleerbaar, omdat tijdverantwoordingsformulieren van de inzet van projectmedewerkers ontbraken.²⁹

²⁸ Volgens het programmamanagement is dit te verklaren uit het feit dat de inhoudelijke voortgang meestal niet één-op-één loopt met de budgetuitputting.

²⁹ Een tijdverantwoordingsformulier wordt niet verlangd wanneer medewerkers voor een vast aantal projecten werkzaam zijn.

Geografische ligging van Eems-Dollard Regio

De Euregio Eems-Dollard Regio ligt geografisch gezien in het noordelijk grensgebied van de EU en omvat het Noordoostelijk deel van Nederland (provincies Groningen en Drenthe) en het Noordwestelijk deel van Duitsland (Landkreisen Aurich, Emsland, Leer, Wittmund en de stad Emden). Aan de zuidelijke grens van Eems-Dollard Regio overlapt de het gebied met gebieden van EUREGIO. Dit betreft een gedeelte van Landkreis Emsland en een stuk van Zuidoost-Drenthe.

Verantwoordelijkheid voor de financiële afwikkeling

Eems-Dollard Regio is opgericht op 28 februari 1977 te Bunde in Duitsland als Duitse «eingetragener Verein» en te Nieuweschan als Nederlandse Stichting. Eems-Dollard Regio is op 20 oktober 1997 omgevormd tot een grensoverschrijdend openbaar lichaam op basis van het Verdrag van Anholt.

Het programmamanagement voor Interregprojecten van de Euregio³⁰ is ondergebracht bij Eems-Dollard Regio.

Voor de uitvoering van het operationeel programma Interreg-II van Eems-Dollard Regio is in 1995 een overeenkomst afgesloten tussen de diverse partners (vertegenwoordigers van nationale en regionale overheden).³¹ Ook is een aparte financiële overeenkomst inzake de uitvoering van het operationeel programma van Interreg-II afgesloten tussen de partners en de instelling die belast is met het beheer van de middelen, de Niedersächsische Landestreuhandstelle für Wirtschaftsförderung te Hannover, hierna te noemen LTS-Wirtschaft.³²

De partijen in Eems-Dollard Regio hebben in de financiële overeenkomst bepaald dat het Land Niedersachsen eerstverantwoordelijk is voor de financiële afwikkeling van het operationeel plan.

Voor zover door het Land Niedersachsen is voldaan aan zijn financiële verplichtingen jegens de Europese Commissie met betrekking tot projecten die vallen onder zakelijke verantwoordelijkheid, dan wel zijn uitgevoerd op grondgebied van Nederland, ontstaat voor het Land Niedersachsen een verhaalsmogelijkheid op de Nederlandse Staat.

Aantal projecten en financieel belang

De Europese Commissie heeft op 11 juli 1995 het operationeel programma in het kader van het communautair initiatief Interreg-II van Eems-Dollard Regio goedgekeurd.³³ Daarbij kende de Commissie € 22,470 miljoen aan subsidie toe uit het Interreg-II-programma. In 1999 is het toegekende bedrag licht gewijzigd tot € 23,390 miljoen en werd een kleine verschuiving tussen de verschillende programmaonderdelen door de Commissie goedgekeurd.³⁴

Het CvT heeft voor de gehele programmaperiode veertig projecten, met een totaal projectbudget inclusief cofinanciering van € 67,374 miljoen goedgekeurd. De cofinanciering bedroeg derhalve € 43,984 miljoen.³⁵ Van die cofinanciering was € 4,7 miljoen Nederlandse rijkscofinanciering, die door het Ministerie van EZ met tussenkomst van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland ten gunste van projecten in Eems-Dollard Regio kwam.³⁶

³⁰ Door Eems-Dollard Regio afgekort tot PMI, in dit rapport verder te noemen: programmamanagement.

³¹ Overeenkomst inzake de afwikkeling van het operationeel programma Interreg-II van Eems-Dollard Regio, Mettingen 23 juni 1995.

³² Overeenkomst tussen de partners en de Niedersächsische Landestreuhandstelle für Wirtschaftsförderung (LTS-Wirtschaft), Mettingen 23 juni 1995.

³³ Beschikking C(1995)1371.

³⁴ Beschikking C(1999)3384 van 23 november 1999.

³⁵ Bron: Jaarverslag 2000 Eems-Dollard Regio.

³⁶ Fax van SNN d.d. 18 oktober 2001.

Op 31 maart 2001 was 46% van de in totaal € 23,39 miljoen toegezegde EFRO-middelen uitbetaald door LTS-Wirtschaft namelijk € 13,07 miljoen. Tegen de achtergrond van de door het CvT goedgekeurde projectverlengingen en rekening houdende met het feit dat 20% van de toegekende middelen pas na afsluiting van het project wordt uitbetaald verwacht het programmamanagement dat de door de EG toegekende EFRO-gelden volledig zullen worden benut.

Dit betekent wel dat in de laatste fase van de Interreg-II-programma nog 34% van de in totaal toegezegde EFRO-middelen moet worden uitbetaald. Hierdoor ontstaan risico's van onderuitputting en een hoge administratieve druk aan het einde van de Interreg-II-periode.

Volgens het programmamanagement zijn er tot op heden geen middelen teruggevorderd van projectpartners op grond van onregelmatigheden. In sommige gevallen zijn subsidiebedragen gekort omdat de kosten uiteindelijk lager bleken te zijn uitgevallen.

Afrekening en rentebaten

De uiterste datum waarop uitgaven gedaan en betaald mogen worden is door de Europese Commissie vastgesteld op 31 december 2001. In afwijking hiervan heeft Eems-Dollard Regio besloten dat de projecten op 30 juni 2001 afgerond dienen te zijn. Twaalf projecten konden niet worden afgesloten voor 30 juni 2001. Voor deze projecten heeft het CvT in juni 2001 uitstel verleend.

Eems-Dollard Regio heeft besloten om de termijn op 30 juni 2001 te stellen om te voorkomen dat veel projectverantwoordelijken op het laatste moment de bestedingsverklaring indienen en Eems-Dollard Regio in tijdnood komt met het indienen van de programma-afrekening. Eems-Dollard Regio moet voor 30 juni 2002 de eindafrekening van het Interreg-II-programma bij de Europese Commissie en het Ministerie van EZ indienen.

Bij de afsluiting van het project moet de projectaanvrager een accountantsverklaring en de verantwoording over de besteding naar het programmamanagement sturen. Het programmamanagement controleert vervolgens of de besteding conform de projectbegroting is. De opgevoerde projectkosten van de eindafrekeningen worden aan de hand van de aanvraag, het goedgekeurd financieringsplan en kostenbegrotingen gecontroleerd.

De projectverantwoordelijken zijn op grond van de geaccordeerde subsidietoezegging verplicht uiterlijk drie maanden na de goedgekeurde vermoedelijke einddatum van het project deze einddeclaratie met accountantsverklaring bij de LTS-Wirtschaft aan te leveren.³⁷

Het is op grond van de EU-regelgeving niet toegestaan om gelden uit de verschillende Interregperiodes van de ene naar de andere periode over te hevelen. Echter, uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is gebleken dat over de Interreg-I-periode na afrekening met de Europese Commissie een overschot is blijven bestaan van € 15 710. Hiervan is € 13 000 gebruikt om de tussentijdse programma-evaluatie (Zusage-Nr 7980/0006) te cofinanciering. De Europese Commissie heeft overigens nooit met de LTS gecorrespondeerd over de bestemming van het overschot. Volgens het programmamanagement was dat ook niet nodig.

³⁷ Algemene voorwaarden bij het operationeel programma.

De rente en het afrekeningsverschil welke zijn gegenereerd op het bij de LTS-Wirtschaft uitstaande Interreg-I- en Interreg-II-subsidiesaldo (totaal

€ 1 517 352,28), is deels gebruikt om de beheersvergoeding voor de LTS-Wirtschaft te bekostigen en deels voor projecten die onder de post «technische bijstand» door Eems-Dollard Regio zelf worden uitgevoerd. Twee van deze projecten zijn mede uit de rente gefinancierd ter compensatie van het feit dat het land Niedersachsen voor een ander project niet voor het verwachte bedrag van € 98 000 cofinancierde.

Projectorganisatie

Voor het beheer en de uitvoering van het programma wordt door Eems-Dollard Regio per afzonderlijk project een dossier bijgehouden. Tijdens het controlebezoek van de Algemene Rekenkamer maakten de dossiers een rommelige indruk en bevatten geen standaard gestructureerde voortgangsinformatie behoudens enkele handgeschreven aantekeningen en enkele briefwisselingen. Het programmamanagement was van mening dat de projectdossiers alle gewenste informatie bevatten en achtte het financieel niet haalbaar om een professionele kracht in te huren voor de dossiervoering.

De LTS-Wirtschaft is belast met het financieel beheer van de EG-middelen en de cofinancieringsmiddelen. De gelden voor de realisatie van het operationeel programma worden door LTS-Wirtschaft beheerd. De Interregmiddelen worden door het Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr van het Land Niedersachsen opgevraagd bij de Europese Commissie en ter beschikking gesteld van de LTS-Wirtschaft.

LTS-Wirtschaft ontvangt voor de uitvoering van bovengenoemde taken voor de jaren 1998 tot en met 2001 een vergoeding van € 38 750,00 per jaar. Dit bedrag wordt voor 50% vergoed vanuit de post technische bijstand door de EU, en de resterende 50% wordt gedekt uit de rente-opbrengsten van de ontvangen EU-voorschotbetalingen.³⁸

Het Samenwerkingsverband Noord-Nederland ontvangt in één bedrag de rijkscofinanciering voor het Integraal Structuur Plan van het Nederlandse Ministerie van EZ waarin zowel reguliere stimuleringsmiddelen voor de drie noordelijke provincies zitten als specifiek geormerkte middelen zoals cofinanciering van EU-programma's en Interregprogramma's.³⁹

LTS-Wirtschaft zal zeer waarschijnlijk voor het Interreg-III A programma haar beheersactiviteiten voor Eems-Dollard Regio voortzetten.

Beheer, controle en toezicht

Uit verscheidene projectpartners wordt onderling één partner aangewezen als «projectverantwoordelijke». Deze draagt de juridische, inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid van het gehele project. Dit wordt voor ieder project afzonderlijk geregeld in een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de projectverantwoordelijke en LTS-Wirtschaft.

De programmamanagers spelen een rol bij het aandragen van projecten. Zij begeleiden en adviseren de partners bij het aanvragen, leggen contacten met potentiële andere partners en zorgen dat de cofinanciering geregeld wordt. De projectaanvragen worden op basis van een aantal selectiecriteria in overleg met de aanvragers getoetst, een beoordeling van de subsidiabiliteit van de kosten, opgenomen in de projectbegroting, vindt plaats en vervolgens wordt het standaard aanvraagformulier met de voorgeschreven bijlagen ingediend bij het programmamanagement van Eems-Dollard Regio.

³⁸ Brief Ministerie van EZ d.d. 11 december 1997, RBM/RSB 97 079 321.n19.

³⁹ Vanaf 2000 gaat het ISP overigens REONN heten. Bron: artikel 04.09 020 begroting Ministerie van EZ jaar 2001 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001; 27 400, nr. 2 p. 135).

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is gebleken dat de begrotingsposten bij het aanvraagformulier onvoldoende worden gespecificeerd, waardoor controle op de subsidiabiliteit van de projectkosten wordt bemoeilijkt.

Het CvT beslist uiteindelijk over de projectaanvraag. De definitieve besluitvorming in het CvT vindt plaats op basis van unanimiteit. Het CvT moet toestemming geven voor wijzigingen in reeds goedgekeurde individuele projecten. Voor niet wezenlijke veranderingen van het project waarvoor een bijdrage is verleend, of niet wezenlijke veranderingen in het financieringsplan beslist de LTS-Wirtschaft zelfstandig.⁴⁰

Het toezicht op de uitvoering van het project is een taak van het programmamanagement en de programmamanagers. Deze projectmanagers bezoeken de projecten ter plekke. Een schriftelijk verslag van het toezicht (de inspectie- of controlebezoeken) wordt niet standaard opgesteld.

De dossiers bevatten geen registratie van eventuele beoordelingen door het programmamanagement van de juistheid, volledigheid van de door de projectverantwoordelijken verstrekte voortgangsinformatie.

Eems-Dollard Regio heeft in het beheerproces geen afzonderlijke meetpunten (inspectie/checks) ingebouwd die gericht zijn op de beoordeling van de doelmatigheid. Volgens het programmamanagement vormen de maatregelen in de projectvoorbereidingsfase en in het beheersproces voldoende waarborgen voor een optimale nuttige besteding van de Interregmiddelen.

De LTS-Wirtschaft legt éénmaal per jaar na afsluiting van het kalenderjaar doch uiterlijk op 31 maart van het volgend jaar verantwoording af aan de partners over de besteding van het budget. De LTS-Wirtschaft stuurt de partners volgens het standaardmodel van de EU projectgerichte kwartaaloverzichten van de toezeggingen en uitbetalingen.

De LTS-Wirtschaft dient de rechtmatige besteding van de middelen te controleren. In de dossiers van de projecten bij LTS-Wirtschaft worden echter geen betalingsbescheiden opgenomen. Er wordt gebruikgemaakt van een zogenoemde «einfache Verwendungsnachweis» (eenvoudige declaratie), dat wil zeggen zonder bijlagen. De rechtmatige besteding (met name de subsidiabiliteit) is door LTS-Wirtschaft daarom nauwelijks vast te stellen.

Er wordt nooit méér uitbetaald door LTS-Wirtschaft dan dat er daadwerkelijk door haar voor een specifiek project is ontvangen. Bij afsluiting van het project is de afsluitende accountantsverklaring voor de LTS-Wirtschaft afdoende bewijs voor de rechtmatigheid (en dus ook de subsidiabiliteit) van de uitgaven.

Alle partners, waaronder ook het Nederlandse Ministerie van EZ krijgen verantwoordingsinformatie zoals bijvoorbeeld de kwartaaloverzichten van LTS-Wirtschaft toegestuurd.

Het Land Niedersachsen is in het geval van Eems-Dollard Regio de verantwoordelijke beheersautoriteit en daardoor ook verantwoordelijk voor het opstellen en doorsturen aan de Europese Commissie van de 30-juni-rapportage. De meest recente 30-juni-rapportage was ten tijde van

⁴⁰ Overeenkomst tussen de partners en de LTS-Wirtschaft.

het bezoek van de Algemene Rekenkamer niet voorhanden bij Eems-Dollard Regio.

In mei 2000 heeft een controle plaatsgevonden door de accountant van het Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr van het Land Niedersachsen. Kennelijk was dit de 30-juni controle. Omdat in het rapport bevindingen staan over het programmamanagement, was te verwachten dat het programmamanagement kennis wil nemen van de 30-juni-rapportage en deze ook opvraagt bij het Land Niedersachsen. Dit had het programmamanagement niet gedaan.

Het programmamanagement stelde dat zij de bevindingen van de 30-juni-controle natuurlijk kende omdat deze na afloop uitvoerig werden besproken. Probleem was echter, volgens het programmamanagement, dat het Wirtschaftsministerium in Hannover het een en ander pas een jaar later, op verzoek van het programmamanagement, in een verslag heeft vastgelegd.

De departementale accountantsdienst van het Ministerie van EZ heeft geen controlewerkzaamheden uitgevoerd bij Eems-Dollard Regio.

Accountantscontrole

De door de projectverantwoordelijken aangestelde projectaccountant controleert de projectuitgaven en de verantwoording op projectniveau.

De accountantscontrole voor projecten met een Duitse projectverantwoordelijke wordt uitgevoerd door het «Rechnungsprüfungsamt» of een «Wirtschaftsprüfer». Projecten met een Nederlandse projectverantwoordelijke worden gecontroleerd door een openbaar accountant die door de projectaanvrager zelf wordt uitgezocht.

Overigens zijn de Duitse Rechnungsprüfer/Wirtschaftsprüfer niet gerechtigd om op Nederlands grondgebied controles ter plaatse uit te voeren bij Nederlandse projectdeelnemers aan projecten met een Duitse projectverantwoordelijke.

De afsluitende controle van het programma zal worden verricht onder verantwoordelijkheid van het Land Niedersachsen.

Projecten Eems-Dollard Regio

Om de werking van de beheer- en controlestructuur in de praktijk vast te stellen zijn van vier projecten van Eems-Dollard Regio de projectdossiers beoordeeld. Van deze projecten zijn ook de dossiers bij LTS-Wirtschaft beoordeeld.

In onderstaande kaders zullen de vier afzonderlijke projecten in het kort worden beschreven. Na elk kader volgen de bevindingen per project op hoofdlijnen.

Europark Coevorden/Emlichheim

Europark Coevorden/Emlichheim⁴¹ (A.3.9 0035)

Doelstelling: In 1995 hebben beide gemeenten Coevorden en Emlichheim de handen ineengeslagen en de ontwikkeling van het Europark, een grensoverschrijdend bedrijventerrein, ter hand genomen. Het belangrijkste motief aan beide zijden van de grens is het realiseren van bedrijfsvestigingen en hiermee samenhangende nieuwe arbeidsplaatsen te realiseren om de werkloosheid een halt toe te roepen en er voor te zorgen dat dit economisch achtergestelde gebied een reële kans krijgt zich te ontwikkelen.⁴²

Projectverantwoordelijke: Gemeente Coevorden

Projectdeelnemers: Gemeente Emlichheim, Provincie Drenthe, Grafschaft Bentheim, Noordelijke Ontwikkelings Maatschappij (NOM), Niedersächsische Gesellschaft für Landesentwicklung und Wohnungsbau GmbH (NILEG).

Kostenverdeling (volgens projectaanvraag):

Totale kosten	€ 4 355 132
Interreg-II-bijdrage	€ 771 427
Rijk (NL)	€ 938 191
Gemeente Emlichheim	€ 755 532
Gemeente Coevorden	€ 755 532
Land Niedersachsen (Gemeinschaftsaufgabe)	€ 1 134 450

Looptijd: 1999 – 1 december 2001 (werk is gestart op 17 april 2000).⁴³

Het projectvoorstel bevat slechts een zeer globale indicatie van de doelstellingen van het project. Indicatoren zijn niet voorzien van streefcijfers met uitzondering van de indicator «te realiseren arbeidsplaatsen». Hiervoor is het getal 1200 opgenomen in de eerste fase,⁴⁴ hetgeen een nogal optimistische inschatting lijkt.

Het dossier bevat bovendien geen gestructureerde voortgangsinformatie. Het is onduidelijk of, en zo ja, hoe een controle heeft plaatsgevonden op het behalen van de doelstellingen van het project.

In het projectdossier werd een toekenning door LTS-Wirtschaft aan de projectaanvrager aangetroffen van 2 november 1999, waarin een bedrag van € 1 134 450 wordt genoemd als bijdrage van het Nederlandse Rijk (uitbetaald via het Samenwerkingsverband Noord-Nederland). Dit bedrag is € 196 259 hoger dan het bedrag genoemd in de oorspronkelijke, goedgekeurde projectbegroting. Dit laatste bedrag zou bestemd zijn voor «management en werkkapitaal» uit het programma van EUREGIO (te Enschede).

De Algemene Rekenkamer heeft tijdens de controle bij EUREGIO te Enschede vastgesteld dat hier geen enkele bijdrage van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland werd verwacht voor het Europark. Wel heeft EUREGIO een eigen project «management en werkkapitaal Europark Coevorden» in uitvoering, waarvoor een nationale cofinancieringsbijdrage van € 87 055 is ontvangen van het Ministerie van EZ, via de Investitionsbank (de betaalautoriteit van EUREGIO).

LTS-Wirtschaft zegde toe met het Samenwerkingsverband Noord-Nederland en de gemeente Coevorden na te gaan, hoe de hierdoor ontstane onduidelijkheden weggenomen kunnen worden.

De goedgekeurde projectaanvraag bevat een ongespecificeerde post «voorbereiding en toezicht gemeente» van € 70 288. Doorberekening van personeelskosten is niet te herleiden uit de projectdossiers en ook niet uit de projectadministratie van LTS-Wirtschaft. Volgens de voorschriften van de EU moeten personeelskosten echter wel gespecificeerd worden.

⁴¹ Jaarverslag 2000.

⁴² Stuurgroep INTERREG/EDR, 7 juli 1999, Agendapunt 4a.

⁴³ Brief Gemeente Coevorden aan LTS-Wirtschaft d.d. 11 september 2000.

⁴⁴ Vragenlijst projectdossier Europark Coevorden/Emlichheim.

Het Europark Coevorden/Emlichheim heeft in vijf jaar tijd slechts 50 hectare uitgegeven van de beschikbare 350 hectare. De minister van VROM meldde in antwoord op kamervragen dat hij van mening is dat de perspectieven voor de uitgifte van de overige capaciteit niet groot zijn, gelet op de regels dat bedrijven die voor vestiging op het Europark in aanmerking komen minimaal vijf hectare af moeten nemen. De minister van VROM is ook van mening dat in de Regiovisie Zuid-Drenthe bij de onderlinge afstemming van de bedrijventerreinontwikkeling voor de komende jaren niet is uitgegaan van een noodzakelijk kritische benadering van behoefte en zuinig ruimtegebruik. Tevens zou er sprake zijn van een aanbodplanning bij verschillende steden.⁴⁵ Hiermee uit hij dus twijfels over de nuttige besteding.

Cross Border Centrum

Cross Border Centrum (C.1.10.0041)

Doelstelling: «Ruimtelijke voorwaarden verschaffen voor een informatiepunt voor deelnemers van Eems-Dollard Regio voor al hun vragen met betrekking tot grensoverschrijdende samenwerking» (in casu het bouwen van een kantoorpand met vergaderfaciliteiten).

Projectverantwoordelijke: Eems-Dollard Regio

Projectdeelnemers: Partners van Eems-Dollard Regio

Kostenverdeling (volgens projectaanvraag):

Totale kosten	€ 1 300 000
Interreg-II-bijdrage	€ 650 000
Eigen middelen	€ 650 000

Looptijd: 1 oktober 1999 – 1 december 2001.

Niet duidelijk is welke afspraken zijn gemaakt over het toekomstig gebruik van het Cross Border Centrum. Eigenaar van het Cross Border Centrum is het grensoverschrijdend openbaar lichaam Eems-Dollard Regio. Na afloop van Interreg-II is het de bedoeling dat het bureau van Eems-Dollard Regio en het programmamanagement voor het Interreg-III-programma in het Cross Border Centrum worden ondergebracht.

In de goedgekeurde projectbegroting is een post groot € 50 000 opgenomen voor «voorbereiding en planning». Uit het dossier blijkt niet hoe deze kosten worden berekend die op dit project worden geboekt. In de projectaanvraag worden de kosten niet gespecificeerd. Er wordt geen tijdregis-tratiesysteem gehanteerd. Het programmamanagement merkt op dat in het project geen personeelskosten werden, worden en zullen worden afgerekend. Kennelijk wordt er onterecht vanuit gegaan dat kosten van ingehuurd personeel niet onder «personeelskosten» vallen en derhalve ook niet gespecificeerd hoeven te worden.

Tussentijdse programma-evaluatie

Tussentijdse programma-evaluatie voor vier Duits-Nederlandse grensregio's (E.2.7.0040)

Doelstelling: Uitvoering van een tussenevaluatie van het operationele programma volgens Communautair Initiatief Interreg-II voor de volgende vier Euregio's: Rijn-Maas-Noord, Euregio Rijn-Waal, EUREGIO en Eems-Dollard Regio. Evaluatie is uitgevoerd door Deloitte & Touche Subsidie adviseurs B.V.

Projectverantwoordelijke: Eems-Dollard Regio

Projectdeelnemers: Rijn-Maas-Noord, Euregio Rijn-Waal, EUREGIO

⁴⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 85, Kamervragen 14 406.

Kostenverdeling (volgens projectaanvraag 2000 en in €'s)

Totale kosten:	€ 92 000
EFRO-bijdrage	€ 46 000
Bijdrage Rijk NL	€ 13 200
Bijdrage Land Nordrhein Westfalen	€ 13 200
Euregio Rijn-Maas-Noord	€ 2 000
Euregio Rijn-Waal	€ 2 000
EUREGIO	€ 2 600
Eems-Dollard Regio	€ 13 000

Looptijd: 1 november 1997 – 31 december 1999.

Uit het renteoverschot uit Interreg-I-programma is een bedrag van € 13 000 aan cofinanciering naar het project Tussentijdse programma-evaluatie gegaan. Hiervoor is geen formele goedkeuring van de Europese Commissie ontvangen.

Marketing und Werbung

Marketing und Werbung (B.1.5.0019)

Doelstelling: Verdere ontwikkeling van het toerisme in het Eems-Dollard Regio-gebied en intensivering van de samenwerking tussen de partners en de uitwisseling van ervaringen.

Projectverantwoordelijke: Eems-Dollard Regio

Projectdeelnemers: Fremdenverkehrsverbände en provinciale VVV's.

Projectkosten (volgens projectaanvraag):

Totale kosten:	€ 1 670 400
EFRO-bijdrage	€ 835 200
Eigen middelen	€ 835 200

Looptijd: 1 februari 1997 – 30 juni 2001.

Het project Marketing und Werbung bestaat uit een groot aantal deelprojecten. Voorbeelden van deze deelprojecten zijn: «grensoverschrijdend toerisme Drenthe-Emsland» en «Uitbreiding en marketing van meerdaagse fietsroutes». Doordat het projectdossier een rommelige indruk maakte, is de voortgang van de verschillende deelprojecten niet goed te volgen.

De accountantsverklaringen bij de verschillende deelprojecten, deels nagestuurd door het programmamanagement, vermelden: «In de declaratie is een doorberekening van interne uren begrepen. De uren-toerekening berust niet op een sluitend urenregistratiesysteem. De bij de doorberekening gehanteerde tarieven zijn gebaseerd op de kosten die aan derden zijn betaald. De gehanteerde tarieven en verantwoorde uren achten wij vrij aannemelijk.»

Omdat de Europese Commissie eist dat voor personeelskosten een specificatie voorhanden is, die is aan te sluiten met de administratie, bestaat het risico dat de Europese Commissie deze kosten achteraf als niet-subsidiabel zal aanmerken.

Geografische ligging EUREGIO

Geografisch wordt het gebied van de Euregio «EUREGIO» begrensd door de rivieren de Rijn, de IJssel en de Eems. Aan de noordelijke grens van het gebied overlapt EUREGIO met gebieden van Eems-Dollard Regio. Dit betreft een gedeelte van de Landkreis Emsland en een stuk van Zuidoost Drenthe. Aan de zuidelijke grens overlapt EUREGIO, met een gedeelte van de Achterhoek, de Euregio Rijn-Waal.

Verantwoordelijkheid voor de financiële afwikkeling

EUREGIO is een vereniging naar Duits recht, met zetel in Gronau.⁴⁶ De uitvoering van het operationeel programma is door de partners (vertegenwoordigers van nationale en regionale overheden) ondergebracht bij deze vereniging.

De partners hebben een uitvoerings- en een financieel-beheerovereenkomst gesloten. Hierin hebben zij onder meer bepaald dat de deelstaat Nordrhein-Westfalen eerstverantwoordelijk is voor de financiële afwikkeling van het operationeel programma.⁴⁷

Voor zover door de deelstaat Nordrhein-Westfalen is voldaan aan zijn financiële verplichtingen jegens de Europese Commissie met betrekking tot projecten die vallen onder de zakelijke programmaverantwoordelijkheid, dan wel zijn uitgevoerd op het grondgebied van Nederland respectievelijk het grondgebied van de deelstaat Niedersachsen, ontstaat voor de deelstaat Nordrhein-Westfalen een verhaalsmogelijkheid op de desbetreffende lidstaten.

De Investitionsbank (IB-Bank) is belast met het financiële beheer van de EU- en de cofinancieringsmiddelen.⁴⁸

Aanvullend hierop heeft het Ministerie van EZ een aparte overeenkomst⁴⁹ gesloten met de IB-Bank over de Nederlandse rijkscofinanciering.

Aantal projecten en financieel belang

De Europese Commissie heeft op 24 juli 1995 het operationeel programma 1994–1999 van EUREGIO goedgekeurd. Daarbij kende de Europese Commissie uit het EFRO € 19,8 miljoen toe.⁵⁰

Na indexering en enkele verschuivingen kon EUREGIO over € 21,2 miljoen aan EFRO-middelen beschikken.

Eind 1999 waren tachtig projecten door het CvT goedgekeurd. Van deze projecten werden er 68 mede gefinancierd uit het EFRO en twaalf uit het ESF. In het vervolg zijn de ESF-projecten buiten beschouwing gelaten. De aan de projecten toegezegde subsidie was op dat tijdstip geëncmitteerd aan de afzonderlijke projecten. In december 1999 keurde het CvT nog eens acht projecten goed onder het voorbehoud dat deze gefinancierd moesten kunnen worden uit vrijvallende middelen van reeds goedgekeurde (lopende) projecten. Aan voornoemde voorwaarde werd evenwel niet voldaan. Deze acht projecten zijn daarom niet uitgevoerd.

De betrokken lidstaten/partners hebben voor deze projecten cofinancieringsmiddelen ter beschikking gesteld van in totaal € 28,743 miljoen. De middelen zijn, conform het operationeel plan en inclusief de goedgekeurde verschuivingen binnen de maatregelen/thema's, tijdig aan de projecten geëncmitteerd.

Ten tijde van het onderzoek waren nog niet alle toegezegde middelen opgevraagd door de projectverantwoordelijken.

⁴⁶ Statuut van 11 november 1999.

⁴⁷ Artikel I van de Uitvoeringsovereenkomst gezamenlijke Operationele Programma's Interreg-II van 24 juli 1995.

⁴⁸ Financiële overeenkomst van 24 juli 1995, artikel 1.1.

⁴⁹ Aanvullende overeenkomst ter regeling van de cofinanciering van 23 juli 1996.

⁵⁰ Met beschikking Europese Commissie van 24 juli 1995.

Het programmamanagement verwacht dat alle toegezegde middelen tijdig zullen worden benut, rekening houdende met het feit, dat de laatste 20% van de toegezegde middelen pas na afronding van het programma worden uitbetaald.

EUREGIO heeft eerder nooit middelen hoeven terug te vorderen van projectpartners wegens geconstateerde onregelmatigheden.

Afrekening en rentebaten

De uiterste datum waarop uitgaven gedaan en betaald mogen worden is door de Europese Commissie vastgesteld op 31 december 2001.

In afwijking hiervan heeft EUREGIO besloten dat de projecten uiterlijk op 30 juni 2001 afgerond moeten zijn.

EUREGIO heeft dit besloten om te voorkomen dat veel projectverantwoordelijken op het laatste moment de eindafrekening indienen en het programmamanagement daardoor in tijdnood komt met de indiening van de programma-afrekening ten behoeve van de Europese Commissie.

Voor tien projecten (12,5%) was eind juni 2001 de uitvoeringstermijn bij wijze van uitzondering verlengd tot een datum na 30 juni 2001.

De projectverantwoordelijken zijn verplicht uiterlijk drie maanden na de goedgekeurde einddatum van het project de einddeclaratie met accountantsverklaring in te leveren bij het programmamanagement.

Na controle door de IB-Bank wordt een definitieve projecteindafrekening opgesteld.

De deelstaat Nordrhein-Westfalen moet voor 30 juni 2002 de eindafrekening van het Interreg-II-programma bij de Europese Commissie indienen. Daarbij baseert de deelstaat zich op de door de IB-Bank (na interne controle) opgestelde eindverantwoording.

In 1998 is het Interreg-I-programma door de Europese Commissie afgerekend en heeft de Europese Commissie EUREGIO mondeling toestemming verleend om over het overschot te beschikken. Een formele beschikking over de toewijzing van het overschot dan wel een nadere specificatie van de Europese Commissie werd nooit ontvangen.

EUREGIO heeft het overschot en de hierover gekweekte rente gebruikt voor dekking van de kosten van het programmamanagement in de Interreg-II-periode.

Alle gelden (EFRO- en cofinancieringgelden) worden op een rekening van het Land Nordrhein-Westfalen bij de IB-Bank gestort. Deze middelen zijn inclusief de rentebaten direct opeisbaar en vrij van risico (geen belegging in effecten en dergelijke).

De rentebaten zijn na goedkeuring door het CvT als «eigen middelen» ter dekking van de kosten voor het programmamanagement bijstand ingezet.

Projectorganisatie

Per afzonderlijk project wordt een projectdossier bijgehouden. Alle relevante projectgegevens zijn in het dossier opgenomen. Voorts bestaan onder meer aparte (centrale) dossiers voor besluiten van het CvT, de kwartaaloverzichten van de IB-Bank en dergelijke. De dossiers van EUREGIO maakten een nette en volledige indruk.

Beheer, controle en toezicht

Het programmamanagement verlangt dat projectpartners onderling één partner aanwijzen als coördinator («projectverantwoordelijke»). De projectverantwoordelijke draagt de juridische, inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid voor alle projectpartners jegens het programmamanagement. De IB-Bank sluit een privaatrechtelijke overeenkomst met de projectverantwoordelijke waarin dit wordt vastgelegd.

Projectaanvragen moeten worden ingediend bij het programmamanagement.⁵¹

EUREGIO heeft richtlijnen opgesteld waaraan een projectaanvraag (vorm en inhoud) moet voldoen.⁵²

Een aanvraag wordt in eerste instantie voorbereid en beoordeeld door de regionale werkgroepen/commissies alvorens het projectvoorstel ingediend wordt bij het programmamanagement.

In de voorbereidende fase wordt een projectaanvraag getoetst aan bestaand beleid (in regionale, provinciale en deelstaatontwikkelingsplannen).⁵³ Tevens wordt, in voorkomende gevallen,⁵⁴ een verklaring van onafhankelijke derden-deskundigen gebruikt. Deze aanpak dient als extra waarborg om projectvoorstellen optimaal te laten aansluiten bij het beleid en de doelstellingen van het operationeel programma van EUREGIO en de daaraan gekoppelde subsidiecriteria.

Projectaanvragen worden op basis van een aantal selectiecriteria getoetst, waarbij tevens de subsidiabiliteit van de opgevoerde projectkosten (projectbegroting) wordt beoordeeld. De definitieve goedkeuring van een project vindt plaats in een vergadering van het CvT, dat bij unanimitéit beslist.

Een voorwaarde voor goedkeuring door het CvT is dat in alle gevallen de financiering voor 100% (inclusief nationale en regionale cofinanciering) zeker gesteld is.

Het programmamanagement hanteert de in Verordening (EG) nr. 1681/94 geformuleerde definitie van onregelmatigheden.⁵⁵

Het programmamanagement beschouwt misvattingen of nalatigheden van partners die voorafgaand uitbetaling van de subsidie worden ontdekt en voor het programmamanagement noch voor de IB-Bank aanleiding vormen voor een administratieve of gerechtelijke sanctie, niet als een onregelmatigheid in de zin van voornoemde verordening. De deelstaat Nordrhein-Westfalen informeert de Europese Commissie over eventuele onregelmatigheden per kwartaal via het Duitse ministerie van Economische Zaken. De hiervoor gemelde misvattingen of nalatigheden zijn hierin dus niet opgenomen.

Betalingsverzoeken van projectverantwoordelijken worden door de IB-Bank pas in behandeling genomen nadat het programmamanagement de overlegde bewijsstukken (rekeningen en betalingsbewijzen) heeft aanvaard.⁵⁶ Bovendien controleert de IB-Bank, voorafgaand aan een voorschotbetaling/eindafrekening, de aanvaardbaarheid van de gedeclareerde uitgaven aan de hand van de kostenbegroting, het financieringsbesluit en de van toepassing zijnde EG-regelgeving.

De projectcoördinatoren onderhouden in de uitvoeringsfase de contacten met de projectverantwoordelijken en staan hen met raad en daad bij. Naar behoefte worden projectbegeleidingsgroepen ingesteld ter ondersteuning

⁵¹ Samenwerkingsprojecten met aangrenzende Euregio's zijn – onder behoud van de eigen beheersverantwoordelijkheid van de subsidie-aanvragende Euregio ook mogelijk.

⁵² Zie de toelichting bij aanvraagformulier (en brochure).

⁵³ De betrokken districtsregeringen en provincies brengen deel- of totaaladviezen uit.

⁵⁴ Onder andere bij complexe, technische en ICT-projecten.

⁵⁵ Zie brief van 12 april 2000 van het ministerie van EZ/ Nordrhein-Westfalen.

⁵⁶ Het programmamanagement geeft aparte akkoordverklaringen af voor de IB-Bank bij elke uitgavenbevestiging van projectverantwoordelijken.

van de projectuitvoerder. Het programmamanagement is vertegenwoordigd in deze groepen.

Het dagelijks toezicht op de projectuitvoering is een taak van het programmamanagement. De coördinatoren bezoeken – afhankelijk van het project, samen met de begeleidingsgroep – de projecten ter plekke en houden voortgangsgesprekken; hiervan worden verslagen opgesteld. Tijdens het driewekelijks programmamanagementoverleg en zonodig buiten dit overleg, wordt de programmacoördinator over de stand van zaken en verwachte ontwikkelingen op de hoogte gehouden.

De projectverantwoordelijken rapporteren over de inhoudelijke voortgang/stand van zaken en de verwachte verrichtingen voor het komende halfjaar. De rapportages zijn grotendeels beschrijvend van aard en bevatten niet in alle gevallen financiële (voortgangs-)informatie. Een standaardrapportage is niet voorgeschreven.⁵⁷

Daarnaast laat het programmamanagement zich jaarlijks integraal (door alle projectverantwoordelijken) informeren over de inhoudelijke stand van zaken. Daarbij wordt informatie gevraagd over de kwantitatieve en kwalitatieve projectresultaten en de bereikte effecten.

De dossiers bevatten geen registratie van eventuele beoordelingen door het programmamanagement van de betrouwbaarheid van de door projectverantwoordelijken verstrekte voortgangsinformatie.

Conform de voorwaarden van de Europese Commissie moet een operationeel programma ook tussentijds geëvalueerd worden. Een extern bureau heeft tussen december 1997 en juni 1998 een tussentijdse evaluatie uitgevoerd voor de Interreg-II-programma's van vier Euregio's waaronder EUREGIO.

Het bureau kwam voor EUREGIO tot een aantal aanbevelingen. Een aanbeveling was dat de indicatorenset op programma-, maatregel-, thema- en projectniveau verbeterd zou kunnen worden, om de voortgang van het programma beter in beeld te kunnen krijgen. De Algemene Rekenkamer heeft bij haar controle niet kunnen vaststellen dat deze aanbeveling is opgevolgd.

De deelstaat Nordrhein-Westfalen als eindverantwoordelijke partner, heeft in 2001 een extern accountantskantoor opdracht gegeven om, in het kader van de 5%-controleverplichting⁵⁸ vijf projecten bij EUREGIO te controleren en ter plaatse te bezoeken. Eerder werd een dergelijke controle voor Interreg-I en -II nog niet ingesteld. De controle is in augustus 2001 uitgevoerd.⁵⁹

Elk kwartaal ontvangt het programmamanagement van de IB-Bank per project onder meer een overzicht van:

- goedgekeurde investeringen;
- toegezegde financieringsmiddelen (EFRO en cofinanciering);
- uitbetaalde bedragen.

Voorschootaanvragen aan de IB-Bank (in afschrift aan het programmamanagement) zijn niet voorzien van bewijsstukken.

Projectverantwoordelijken moeten binnen drie maanden na ontvangst van een voorschot schriftelijk, onder bijvoeging van bewijsstukken, verklaren dat het voorschot binnen twee maanden na ontvangst daadwerkelijk is besteed.

⁵⁷ Voor het Interreg-III-A-programma is een standaard (de 15-puntenlijst) opgesteld.

⁵⁸ Verordening nr. 2064/97, artikel 3.

⁵⁹ Rapportage is aan de Algemene Rekenkamer toegezegd.

De bestedingsverklaringen, voorzien van bewijsstukken ter staving van de verrichte uitgaven en de causaliteit met de goedgekeurde projectverrichtingen, worden via het programmamanagement bij de IB-Bank ingediend. Het programmamanagement beoordeelt de causaliteit en plausibiliteit van de opgevoerde kosten/uitgaven alvorens (alleen) de verklaring door te leiden naar de IB-Bank.

De IB-Bank controleert de voorschotaanvragen en de door het programmamanagement geautoriseerde bestedingsverklaring aan de hand van de kostenbegroting en het financieringsplan.

Controle op de rechtmatigheid van de uitgaven geschiedt derhalve indirect; het is een afgeleide controle op basis van de geautoriseerde bestedingsverklaring van het programmamanagement.

Betalingsverzoeken (voorschotaanvraag) worden tevens aan de van toepassing zijnde EU-regelingen en subsidievoorwaarden getoetst.

De IB-Bank legt eenmaal per jaar na afsluiting van het kalenderjaar, doch uiterlijk op 31 maart van het volgend jaar, verantwoording af aan de partners over de besteding van de bijdragegelden.

Jaarlijks wordt door de IB-Bank een «30-juni-rapportage» ten behoeve van de Europese Commissie (en het CvT) opgesteld. Deze rapportage is voorzien van een verklaring van de deelstaat Nordrhein-Westfalen.

In de overeenkomst tussen de partners en de IB-Bank is opgenomen dat de centrale inspectiedienst van de WestLB de uitgevoerde beheertaken door de IB-Bank zal controleren.

De omvang van de controle wordt in principe aan de beoordeling van de centrale inspectie overgelaten.

Over de controleresultaten wordt het ministerie van Economische Zaken van de deelstaat Nordrhein-Westfalen als representant van de andere partners op de hoogte gesteld.

In het kader van de 5%-controleverplichting wordt jaarlijks ook het financieel beheerstelsel van de IB-Bank (systeemgericht) gecontroleerd door de centrale inspectiedienst van de WestLB (Zentralbereich Revision).⁶⁰

De departementale accountantsdienst van het Ministerie van EZ heeft geen gebruikgemaakt van haar controlebevoegdheid in EUREGIO omdat dit stuit op weerstand bij andere lidstaten.

Er zijn projecten waar een Nederlandse of Duitse accountant de totale projectuitgaven (van Duitse en Nederlandse partners) controleert. Daarnaast kan er sprake zijn van een gesplitste accountantscontrole (verscheidene accountants voor partnergebonden uitgaven). Onderling wordt dan bepaald welke accountant als eindverantwoordelijke zal optreden en de accountantsverklaring bij de eindbestedingsverklaring zal verstrekken.

Accountantsverklaringen

Bij de eindbestedingsverklaring van een project moet een standaard-accountantsverklaring⁶¹ worden bijgevoegd. Bij Nederlandse projectverantwoordelijken wordt deze verklaring afgegeven door een publiek accountant. Bij Duitse projectverantwoordelijken door een Wirtschafts- of Rechnungsprüfer.

⁶⁰ Verordening (EG) 2064/97, artikel 4.

⁶¹ Voorgeschreven model maakt deel uit van de Algemene Voorwaarden.

Accountantsverklaringen die afwijken van de standaardtekst worden altijd door het programmamanagement nader bekeken op de eventuele gevolgen. Zonodig worden vragen voorgelegd aan de projectaccountant.

Op 1 april 2001 was voor 27 projecten:

- de einddeclaratie met accountantsverklaring bij EUREGIO ontvangen;
- de eindafrekening door de IB-Bank opgesteld.

Voor 33 projecten zou naar verwachting in oktober 2001 de eindafrekening beschikbaar komen.⁶²

Het programmamanagement en de IB-Bank bewaken de tijdige ontvangst van de eindbestedingsverklaringen en de bijbehorende accountantsverklaringen.

Projecten EUREGIO

Om de werking van beheer- en controlestructuur in de praktijk vast te stellen zijn van vier projecten van de EUREGIO de desbetreffende dossiers beoordeeld. Hieronder volgen de bevindingen.

Grensoverschrijdende politiepost EUREGIO

Grensoverschrijdende politiepost Dinxperlo (5/14/98)

Doelstelling: Verbeteren bereikbaarheid van politie in het grensgebied via grensoverschrijdende samenwerking.

Projectverantwoordelijke: Regiopolitie Noord- en Oost-Gelderland.

Projectdeelnemers: Regiopolitie Noord- en Oost-Gelderland, politie district Borken (D).

Kostenverdeling (volgens subsidietoekenning):

Totale kosten	€ 314 038
waarvan	
Interreg II-bijdrage	€ 134 251
Bijdrage ministerie van BiZa (N)	€ 64 600
Bijdrage Deelstaat Nordrhein-Westfalen	€ 21 900
Eigen middelen	€ 93 287

Looptijd: 18-11-1998 tot 30-06-2001.

De argumentatie van het CvT voor de goedkeuring van het projectvoorstel blijkt niet uit de desbetreffende notulen van het CvT. Hierdoor is onduidelijk of, en zo ja, hoe dit projectvoorstel is afgewogen ten opzichte van andere projectvoorstellen en tegen de subsidievoorwaarden.

Het programmamanagement heeft gecontroleerd of de projectaanvraag overeenkwam met het operationeel programma. Het resultaat van deze controle is niet vastgelegd in het projectdossier.⁶³

De doelstelling van het project werd niet geoperationaliseerd aan de hand van concrete indicatoren. Meting van het nut heeft plaatsgevonden aan de hand van registratie meldingen en aangiften. Tussentijdse voortgangsrapportages zijn vanwege de late start en de korte daadwerkelijke projectduur niet opgesteld en ook door het programmamanagement niet (op)gevraagd. Onduidelijk is of de doelstelling ook is gehaald. In ieder geval is het subsidiebedrag niet verlaagd wegens het niet realiseren van de doelstelling.

⁶² Conform voorschrift: binnen drie maanden na (uiterste datum) voor projectafsluiting.

⁶³ Voor IR-3 zal gewerkt worden met een kwaliteitsbeoordelingschecklist, waaruit het resultaat van de beoordeling is af te leiden.

Binationaal instituut voor revalidatietechnologiën (2/7/95)

Doelstelling: Het versterken van het innovatief onderzoek en van de ontwikkeling van de revalidatietechnologie alsmede verbetering van de efficiëntie, de effectiviteit en de toegankelijkheid van de revalidatiezorg in de Euregio.

Projectverantwoordelijke: Revalidatiecentrum het Roessingh

Projectdeelnemers: Revalidatiecentrum het Roessingh, universiteit Twente, universiteit Münster.

Kostenverdeling (volgens subsidietoekenning):

Totale kosten	€ 1 258 963
waarvan:	
Interreg-II-bijdrage	€ 476 989
Bijdrage ministerie van EZ (N)	€ 65 350
Bijdrage deelstaat Nordrhein-Westfalen	€ 131 374
Eigen middelen	€ 585 250

Looptijd: 01-01-1996 tot 01-10-1999.

Dit project was een vervolgproject op een pilot uit het Interreg-I-programma.

De argumentatie van het CvT voor de goedkeuring van het projectvoorstel blijkt niet uit de desbetreffende notulen van het CvT. Hierdoor is onduidelijk of en zo ja hoe dit projectvoorstel is afgewogen ten opzichte van andere projectvoorstellen en tegen de subsidievoorwaarden.

De doelstelling van het project werd niet geoperationaliseerd aan de hand van concrete indicatoren. Er werden slechts twee voortgangsrapportages ingeleverd. Eén uitgebreide voor de periode juni 1998-mei 1999 en een beknopte eindrapportage. Financiële informatie in deze rapportages was summier. Het programmamanagement verzamelt deze informatie aan de hand van de kwartaalsgewijze betalings-/budgetoverzichten van de IB-Bank en van de bestedingsverklaringen van de projectverantwoordelijke. Een analyse door programmamanagement van de voortgangsrapportages werd niet aangetroffen. Het programmamanagement zag geen aanleiding om het project te bezoeken/controleren. Onduidelijk is of de doelstelling ook is gehaald. In ieder geval is het subsidiebedrag niet verlaagd wegens het niet realiseren van de doelstelling.

In het projectdossier werd geen informatie aangetroffen over de werkelijke personeelskosten, hoewel dit wel door de IB-Bank als voorwaarde was gesteld. Het programmamanagement is van mening dat uurverantwoordingen onderdeel zijn van de controle door de projectaccountant. Echter, volgens de voorwaarden van de Europese Commissie moeten personeelskosten altijd gespecificeerd worden. Zo niet, dan bestaat het risico dat de Europese Commissie de kosten achteraf als niet-subsidiabel aanmerkt.

Scholingsproject EUREGIO

Scholingsproject metselaars en timmerlieden (4/7/96)

Doelstelling: Het omscholen van 20 (langdurig) werklozen tot gekwalificeerde metselaars en timmerlieden

Projectverantwoordelijke: Stichting Scholing, Restauratie en Innovatie in de bouw in Overijssel (RIBO).

Projectdeelnemers: Stichting RIBO, Stichting SVB te Zwolle, Stichting VVBA te Almelo, RBA te Overijssel, Kreishandwerkschaft Steinfurt, Arbeitsämtern Rheine en Nordhorn, bouwondernemingen en architecten.

Kostenverdeling (volgens subsidietoekenning):

Totale kosten	€ 5 404 113
waarvan	
Interreg-II-bijdrage	€ 1 500 000
Bijdrage Ministerie van EZ (N)	€ 207 046
Bijdrage Ministerie van OCenW (N)	€ 386 955
Bijdrage Rijksdienst Monumentenzorg	€ 36 505
Bijdrage provincie Overijssel	€ 36 505
Bijdrage deelstaat Nordrhein-Westfalen	€ 579 408
Bijdrage deelstaat Niedersachsen	€ 117 804
Eigen middelen	€ 2 539 890

Looptijd: 01-08-1996 tot 31-12-1999.

Ook voor dit project geldt dat de argumentatie van het CvT voor de goedkeuring van het projectvoorstel niet blijkt uit de desbetreffende notulen van het CvT. Hierdoor is onduidelijk of en zo ja hoe dit projectvoorstel is afgewogen ten opzichte van andere projectvoorstellen en tegen de subsidievoorwaarden.

De doelstelling van het project werd geoperationaliseerd aan de hand van concrete indicatoren (twintig werklozen opleiden en inzetten tot metselaar/timmerman binnen twee jaar in vijftien restauratieprojecten). Overigens bleek de Interregsubsidie uitsluitend te worden gebruikt voor het restauratieproject. De theoretische scholing werd geheel uit eigen middelen van EUREGIO en projectpartners betaald. De indicator «twintig werklozen opleiden» bleek dus niet relevant voor het beantwoorden van de vraag of het projectdoel van het Interreg-gesubsidieerde deelproject bereikt was, hoewel het zonder deze theoretische scholing op zich onmogelijk was geweest om het project uit te voeren.

De voortgangsrapportages bevatten nauwelijks financiële informatie. Het programmamanagement verzamelt deze informatie aan de hand van de kwartaalsgewijze betalings-/budgetoverzichten van de IB-Bank en van de bestedingsverklaringen van de projectverantwoordelijke. Een analyse door programmamanagement van de voortgangsrapportages werd niet aangetroffen. Het programmamanagement heeft van de bezochte (deel)projecten geen verslag gemaakt.

In het projectdossier werd geen informatie aangetroffen over de werkelijke personeelskosten. De IB-Bank verlangde ook geen urenverantwoordingen.⁶⁴ Het programmamanagement is van mening dat uurverantwoordingen onderdeel zijn van de controle door de projectaccountant. Echter, volgens de voorwaarden van de Europese Commissie moeten personeelskosten altijd gespecificeerd worden. Zo niet, dan bestaat het risico dat de Europese Commissie de kosten achteraf als niet-subsidiabel aanmerkt.

⁶⁴ Toewijzingsbrief van 21-03-1997.

Volgens de subsidievoorwaarden van de Europese Commissie is terug te vorderen BTW niet subsidiabel. Immers, het zijn geen kosten. Bij dit project bleek achteraf dat de eerder als subsidiabel aangemerkte BTW terug te vorderen was. De projectverantwoordelijke had de terug ontvangen BTW daarom terug moeten betalen aan EUREGIO. Echter, omdat de beslissing van de fiscus pas in mei 2000 bekend werd kon er voor dit bedrag geen nieuw project meer worden gestart door EUREGIO. De laatste datum voor het indienen en goedkeuren van een project was immers 31 december 1999. Mede omdat de kosten van het scholingsproject hoger waren uitgevallen dan geraamd, heeft het CvT ingestemd met inzet van het BTW-bedrag ten gunste van het project. Het BTW-bedrag is dus niet teruggevorderd van de projectuitvoerder.

Snelbusverbinding EUREGIO

Snelbusverbinding Münster-Winterswijk(1/2/95)

Doelstelling: Het sluiten van een ontbrekende schakel in het grensoverschrijdende openbare vervoersnetwerk d.m.v. een goed geoutilleerde busverbinding

Projectverantwoordelijke: Regionalverkehr Münsterland GmbH

Projectdeelnemers: Regionalverkehr Münsterland GmbH,
NV Oostnet

Kostenverdeling (volgens subsidietoekenning):

Totale kosten	€ 1 415 146
waarvan:	
Interreg-II-bijdrage	€ 313 549
Bijdrage provincie Gelderland	€ 93 989
Bijdrage deelstaat Nordrhein-Westfalen	€ 93 989
Eigen middelen	€ 250 388
Geraamde opbrengsten	€ 663 231

Looptijd: 10-1998 tot 30-09-2001.

Ook voor dit project geldt dat de argumentatie van het CvT voor de goedkeuring van het projectvoorstel niet blijkt uit de desbetreffende notulen van het CvT. Hierdoor is onduidelijk of en zo ja hoe dit projectvoorstel is afgewogen ten opzichte van andere projectvoorstellen en tegen de subsidievoorwaarden.

De kwantitatieve doelstelling van het project werd geoperationaliseerd aan de hand van de indicatoren reizigersbezetting en personeels-/en materieelinzet.

Realisatie van de lijnbezettingsdoelstelling werd gemeten aan de hand van herhaalde fysieke tellingen en enquêtes door studenten op alle (deel)trajecten van de verbinding.

De halfjaarlijkse voortgangsrapportages werden tijdig verstrekt en bevatten uitvoerige inhoudelijke en financiële informatie. Een analyse door programmamanagement van de voortgangsrapportages werd echter niet aangetroffen.

Verslagen van projectbezoeken waren wel aanwezig.

Urenverantwoordingsstaten van de administrateur waren wel, maar tijdregistratieformulieren van de chauffeurs waren niet aanwezig in de projectdossiers. Volgens de voorwaarden van de Europese Commissie moeten personeelskosten altijd gespecificeerd worden.

Geografische ligging

De Euregio Benelux-Middengebied ligt in het grensgebied van België en Nederland en omvat de Nederlandse provincies Noord-Brabant en Limburg en de Belgische provincies Antwerpen en Limburg en het Arrondissement Leuven in de Provincie Vlaams-Brabant. Aan de Noord- en Oostgrenzen overlapt het gebied gedeeltelijk met dat van respectievelijk de Euregio's Rijn-Waal en de Euregio Maas-Rijn.

Verantwoordelijkheid voor de financiële afwikkeling

De Euregio Benelux-Middengebied is een samenwerkingsverband van een aantal provincies in Nederland en België en heeft geen rechtspersoonlijkheid. De uitvoering van het operationeel programma voor Benelux-Middengebied is ondergebracht bij het secretariaat van Benelux-Middengebied.

Voor de uitvoering van het operationeel programma Interreg-II van de Euregio Benelux-Middengebied is in 1995 een overeenkomst afgesloten tussen de diverse partners.⁶⁵ De partners in Benelux-Middengebied hebben in die programmaovereenkomst bepaald dat de Vlaamse Gemeenschap eerstverantwoordelijk is voor de financiële afwikkeling van de Interreggelden. Het financieel beheer van het totale projectbudget (dus Interregsubsidies en cofinancieringsmiddelen tezamen) in handen gegeven van het Gemeentekrediet (later Dexia Bank).

Over de afwikkeling is verder bepaald dat als zich onregelmatigheden voordoen bij projecten die op Nederlands grondgebied worden uitgevoerd, waarbij noch de Vlaamse Gemeenschap, noch de bank te kort zijn geschoten in de nakoming van hun verplichtingen, dat daarvoor dan een verhaalsmogelijkheid ontstaat voor de Vlaamse Gemeenschap op de Nederlandse Staat.⁶⁶

Aantal projecten en financieel belang

De Europese Commissie (heeft op 16 oktober 1995 het operationeel programma in het kader van het communautair initiatief Interreg-II van Benelux-Middengebied goedgekeurd.⁶⁷ Daarbij kende de Commissie € 32,410 miljoen aan subsidie toe uit het Interreg-II-programma. In 1999 is het toegekende bedrag licht gewijzigd tot € 33,731 miljoen en werd een kleine verschuiving tussen de verschillende programmaonderdelen door de Commissie goedgekeurd.⁶⁸ Van die € 33,731 miljoen wordt € 32,531 miljoen gefinancierd door het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), één van de structuurfondsen van de Europese Unie. Het restant komt uit het Europees Sociaal Fonds, maar is voor het onderhavige onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Het CvT heeft voor de gehele programmaperiode 53 projecten, met een totaal projectbudget inclusief cofinanciering van € 83,210 miljoen goedgekeurd (inclusief vijf projecten die uitsluitend werden gefinancierd met ESF-subsidie). De cofinanciering bedroeg derhalve € 50,679.

De totale Nederlandse rijkscofinanciering voor Benelux-Middengebied bedroeg volgens opgave van het Ministerie van EZ € 2,5 miljoen.⁶⁹

Eind 2000 bleek dat één EFRO-project (projectbudget inclusief cofinanciering circa € 5 miljoen) alsnog niet tot uitvoering kwam. Bovendien zijn

⁶⁵ «Overeenkomst inzake de uitvoering van de Operationele Programma's Interreg-II van de euregio Benelux-Middengebied en de euregio Scheldemond», Programma Overeenkomst, Antwerpen 12 december 1995.

⁶⁶ Artikel 1 in de Programmaovereenkomst.

⁶⁷ Beschikking C(1995)2333 van 16 oktober 1995.

⁶⁸ Beschikking C(1999)4023 van 10 december 1999.

⁶⁹ Lijst van door Ministerie van EZ meegefinancierde projecten in het kader van EFRO-cofinanciering, telefax, d.d. 15 oktober 2001, Ministerie van EZ.

een aantal projecten iets goedkoper uitgevoerd. Totaal zijn er dus 47 EFRO-projecten door Benelux-Middengebied uitgevoerd.

Hierdoor is niet het gehele, door de Commissie goedgekeurde Interregsubsidie (€ 32,351 miljoen) besteed, maar € 28,214 miljoen (87%). Het totaal toegekende budget inclusief cofinanciering voor alle 47 in uitvoering genomen Benelux-Middengebied-projecten die werden gefinancierd met EFRO-subsidie tezamen bedroeg € 70,254 miljoen.

Afrekening en rentebaten

Na 31 december 1999 konden er in het kader van Interreg-II geen projectvoorstellen meer worden ingediend en goedgekeurd. Volgens de programmaovereenkomst moeten projecten uiterlijk 30 juni 2001 gerealiseerd zijn.⁷⁰ Echter, volgens de beschikking van de Europese Commissie waarmee het operationeel programma van Benelux-Middengebied werd goedgekeurd, geldt een uiterste datum van 31 december 2001.⁷¹ Hiermee heeft Benelux-Middengebied dus een marge van een half jaar voor zichzelf ingevoerd. In de praktijk werd door het CvT dan ook voor een aantal projecten uitstel verleend tot na 30 juni 2001.

Binnen drie maanden na afsluiting van een project moet het project voorzien worden van een goedkeurende verklaring volgens een voorgeschreven model,⁷² die door de projectverantwoordelijke moet worden toegestuurd aan de Dexia Bank. Pas daarna vindt afrekening van het nog openstaande saldo plaats.

In het algemeen overzicht bij het jaarverslag 2000 opgesteld door Dexia Bank is een opbrengst vermeld van € 1 249 160,53 («bonus Interreg-I»). Dit blijken rentebaten, koersverschillen en een afrekeningsverschil te zijn uit de Interreg I periode. Op haar vergadering van 12 maart 2001 heeft het CvT verzocht om over deze «reserve» te kunnen beschikken. Bij brief van 16 maart 2001 is aan de partners verzocht hiervoor goedkeuring te verlenen. Alle partijen hebben deze instemming schriftelijk verleend.⁷³ De middelen zullen worden gebruikt voor de voorfinanciering van Interreg-III.

Overigens is er geen correspondentie tussen Benelux-Middengebied en de Europese Commissie beschikbaar waarin de aanwending van deze middelen wordt goedgekeurd. Volgens het programmamanagement is dit ook niet noodzakelijk.

Projectorganisatie

Voor het beheer en de uitvoering van het programma wordt door Benelux-Middengebied per afzonderlijk project een dossier bijgehouden. Relevante gegevens van het betreffende project zijn in het dossier opgenomen. Daarnaast worden de vergaderstukken van het CvT apart bewaard. Hierin zijn de besluiten ten aanzien van individuele projecten terug te vinden.

De informatie in de projectdossiers bleek summier, maar tezamen met de CvT-stukken toereikend. De volledige informatie bleek te zijn verspreid over de provincies.

De Dexia Bank is belast met het financieel beheer van de EG-middelen en de cofinancieringsmiddelen. De gelden voor de realisatie van het operationeel programma worden door de Europese Commissie en de cofinanciers aan Dexia Bank ter beschikking gesteld. Dexia Bank houdt hiervoor een aparte rekening aan voor Benelux-Middengebied.

⁷⁰ Programmaovereenkomst artikel 2.2.9.

⁷¹ C(1195)2333, artikel 5.

⁷² Bijlage 2a bij de algemene voorwaarden die gelden tussen de projectverantwoordelijke en het Gemeentekrediet, waarmee akkoord moet worden gegaan in de privaatrechtelijke overeenkomst.

⁷³ Ministerie van EZ d.d. 9 april 2001, kenmerk O/REB/ERB01019392; Vlaamse Regering d.d. 6 april 2001, kenmerk 1.2.01/MDF 022184; Provincie Noord-Brabant d.d. 24 april 2001, kenmerk 745 652/748736; Provincie Limburg (NL) d.d. 6 april 2001, kenmerk 2001/18774; Provincie Limburg (B) d.d. 14 mei 2001 (fax); Provincie Antwerpen per «uitgifte» van 26 april 2001.

Pas als de totale financiering van het project verzekerd is (gelden zijn alle gestort bij Dexia Bank, in handen van de projectverantwoordelijke dan wel er is een bank- of gemeentegarantie voor afgegeven) gaat Dexia over tot het aangaan van de privaatrechtelijke overeenkomst zoals hiervoor bedoeld. Dit betekent dat een project niet van start kan gaan voordat de financiering geheel rond is.

Voor haar werkzaamheden ontvangt de bank een vergoeding van Benelux-Middengebied. Een en ander is uitgewerkt in een aparte financiële overeenkomst inzake de uitvoering van het operationeel programma Interreg-II afgesloten tussen de partners in Benelux-Middengebied en het Gemeentekrediet.⁷⁴ De vergoeding wordt aange-merkt als managementkosten en door Dexia bank rechtstreeks afgenomen van de rekening waarop het projectbudget van Benelux-Middengebied wordt aangehouden. De maandelijkse vergoeding aan de bank bedraagt 170 150 Bef. De vergoeding wordt bekostigd uit rentebaten over het openstaande saldo. Indien dit niet toereikend is, is bepaald dat 50% van de resterende kosten zullen worden gedragen door het Interregprogramma en 25% door elk van de Vlaamse en Nederlandse overheden.⁷⁵

Beheer, controle en toezicht

De projectpartners wijzen uit hun midden een projectverantwoordelijke aan die juridisch en financieel verantwoordelijk is tegenover Benelux-Middengebied. Hoe projectaanvragers hun verantwoordelijkheid onderling regelen mogen zij zelf bepalen. De projectverantwoordelijke moet achteraf alles, dus ook van de overige projectdeelnemers kunnen verantwoorden en ontvangt namens alle projectdeelnemers de subsidiegelden.⁷⁶

Projectaanvraagformulieren worden tezamen met de projectverantwoordelijke op het programmamanagement ingevuld. Zo moet worden verzekerd dat de invulling conform de vereisten is en de aanvraag compleet is met alle relevante specificaties en bijlagen. Het CvT beslist over uiteindelijke goed- of afkeuring van een projectvoorstel. Dit gebeurt op basis van unanimititeit.

De projectverantwoordelijke moet de aanvaarding van een toegekende Interregsubsidie met de bijbehorende voorwaarden bevestigen aan Dexia Bank. Dit gebeurt in een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de projectverantwoordelijke en Dexia Bank.⁷⁷

De programmamanagers van de provincies onderhouden in de uitvoeringsfase de contacten met de projectverantwoordelijken en staan laatstgenoemde met raad en daad ter zijde, voor het (mede)helpen oplossen van gerezen problemen. De projectmanagers bezoeken de projecten desnoods ter plekke. Een schriftelijk verslag van het toezicht (de inspectie- of controlebezoeken) werd niet altijd aangetroffen in de de projectdossiers.

De Euregio Benelux-Middengebied heeft in het beheerproces geen afzonderlijke meetpunten (inspectie/checks) ingebouwd die gericht zijn op de beoordeling van de doelmatigheid. Volgens het programmamanagement vormen de maatregelen in de projectvoorbereidingsfase en in het beheersproces voldoende waarborgen voor een optimale nuttige besteding van de Interregmiddelen.

⁷⁴ «Financiële overeenkomst Interreg II – 1994–1999 Euregio Benelux-Middengebied», Antwerpen 12 december 1995.

⁷⁵ Financiële overeenkomst, artikel 17.

⁷⁶ Gespreksverslag Benelux-Middengebied, standaard-aanvraagformulier.

⁷⁷ Gespreksverslag Benelux-Middengebied.

De Dexia Bank stuurt maandoverzichten van het saldo en de mutaties op de rekening van Benelux-Middengebied naar het programmamanagement. De overzichten worden besproken tijdens vergaderingen van het CvT.

Eenmaal per jaar (uiterlijk 31 maart van het jaar volgend op het boekjaar) legt Dexia Bank verantwoording af aan de partners over de besteding van de gelden.⁷⁸

De Dexia Bank dient de rechtmatige besteding van de middelen te controleren. Volgens artikel 8 van de financiële overeenkomst dient de bank dit enkel op basis van de haar door de aanvrager overgelegde rekeningen en financiële bewijsstukken na te gaan. De verantwoording over de besteding van middelen gebeurt feitelijk aan de hand van een Excel-bestand dat door de projectverantwoordelijke periodiek op floppydisk aan de Dexia Bank wordt toegezonden. Hierbij worden geen originele betalingsbewijzen overlegd. Deze worden alle bewaard bij de projectverantwoordelijke.

Jaarlijks wordt door het programmamanagement een «30-juni-rapportage» opgesteld. Hiermee moet worden voldaan aan de controlevereisten volgens Verordening 2064/97.

De verklaring bij de laatste 30-juni-rapportage luidde: «Alle projecten worden gecontroleerd door de externe accountant KPMG of de regeringscommissaris van de Vlaamse regering, waardoor aan de 5% controle-eis wordt voldaan.» De verklaring werd afgegeven door de regeringscommissaris zelf die eerder een deel van de projectcontroles had verricht. Hiermee wordt voorbijgegaan aan de eisen van de Europese Commissie dat de 5%-controle wordt uitgevoerd door een onafhankelijke accountant.

Accountantscontrole

Benelux-Middengebied heeft in haar algemene voorwaarden bepaald dat projecten met een Belgische projectverantwoordelijke worden gecontroleerd door de Vlaamse regeringscommissaris en die met een Nederlandse door een publiek accountant (in casu KPMG). Hierbij wordt gewerkt met een standaardcontroleprotocol.

Overigens is de Vlaamse regeringscommissaris niet gerechtigd om op Nederlands grondgebied controles ter plaatse uit te voeren bij Nederlandse projectdeelnemers aan projecten met een Belgische projectverantwoordelijke.

KPMG daarentegen heeft nog nooit controles ter plaatse op Belgisch grondgebied uitgevoerd bij een Belgische projectdeelnemer van een project met een Nederlandse projectverantwoordelijke.⁷⁹ Hierdoor is de accountantscontrole niet sluitend.

Projecten Benelux-Middengebied

Van vier projecten van Benelux-Middengebied zijn de projectdossiers beoordeeld en bij één projectverantwoordelijke is tijdens het onderzoek een bezoek ter plaatse afgelegd. Hieronder volgen de bevindingen over twee van de beoordeelde projectdossiers. Bij twee gecontroleerde dossiers bleek dat hierin geen rijkscofinanciering was opgenomen. Bovendien had de Algemene Rekenkamer bij deze twee projecten geen voor het onderzoek relevante controlebevindingen. Deze twee projecten zijn in de rapportage dan ook niet meegenomen.

⁷⁸ Artikel 12 en 13 van de financiële overeenkomst.

⁷⁹ Algemeen verslag Benelux-Middengebied.

Natuur Educatief Centrum de Wulp

Natuur Educatief Centrum de Wulp (B/96/th/3/02)

Doelstelling: Op basis van een vastgesteld beheersplan toeristisch-recreatieve mogelijkheden en voorlichting ontwikkelen in en rond het grensoverschrijdend natuurreservaat Het Hageven (B) – De Plateaux (NL).

Projectverantwoordelijke: De Wulp VZV te Neerpeld (B)

Projectdeelnemers: Gemeente Neerpelt (B), Natuurreservaten (B), Provincie Belgisch Limburg en de Vereniging Natuurmonumenten.

*Kostenverdeling volgens projectaanvraag.*⁸⁰

Totale kosten	€ 355 595
Interreg-II-bijdrage	€ 177 797
Vereniging Natuurmonumenten	€ 95 663
Natuurreservaten (B)	€ 82 135

Looptijd: 23 september 1996 (goedkeuring CvT) tot 28 april 1998 (afgifte verklaring door de Commissaris van de Vlaamse Regering).

Het projectvoorstel bevat een globale indicatie van de doelstellingen van het project. Indicatoren zijn niet voorzien van streefcijfers. Er was voorzien dat de programma-manager ter plaatse de voortgang van het project periodiek zou beoordelen. Volgens informatie van het programma-management hebben deze bezoeken ook daadwerkelijk plaatsgevonden. Hiervan zijn in het projectdossier echter geen stukken terug te vinden.

Volgens de verklaring van de Vlaamse regeringscommissaris, die het project volgens het voor Benelux-Middengebied geldende controle-protocol heeft gecontroleerd, is het project goedkoper uitgevallen dan begroot. De totale goedgekeurde projectkosten bedroegen € 314 645. In de financiële verantwoording van Benelux-Middengebied is vermeld dat de EFRO/Interreg-II-bijdrage uiteindelijk € 157 322 bedroeg,⁸¹ dus € 20 475 minder dan begroot. Dit betekent dat de cofinanciering ook € 20 475 minder heeft bedragen.

Overigens was de verklaring van de Vlaamse regeringscommissaris niet opgenomen in het projectdossier van het programmamanagement. Dit moest ten behoeve van de controle van de Algemene Rekenkamer speciaal worden opgevraagd bij Dexia Bank. Accountantsverklaringen en verklaringen van de regeringscommissaris blijken rechtstreeks aan Dexia Bank te worden toegestuurd. Dexia Bank regelt dan namens Benelux-Middengebied de afrekening en meldt het totaal uitgekeerde bedrag aan het Programmamanagement.

Grensoverschrijdend Watertoerisme

Grensoverschrijdend Watertoerisme (B/97/th1/06)

Doelstelling: De doelstelling van het project is het ontwikkelen van een grensoverschrijdende vaarroute in het grensgebied van Nederland en België. Informatieverstrekking over het project is onder meer voorzien middels een te ontwikkelen vaarkaart en een vaargids.

Projectverantwoordelijke: Stichting Brabants Bureau voor Toerisme

Projectdeelnemers: Gemeenten Bergen, Broekhuizen, Etten-Leur, Heel, Maasbracht, Tegelen, Veghel, Venlo, Neerpelt (B), Hasselt (B), ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (Dept. Leefmilieu en Infrastructuur), NV Zeekanaal en Waterwegen Grondbeheer Vlaanderen, afd. Maas en Albertkanaal, Provinciale VVV Limburg (NL), Provincie Limburg (NL), Provincie Noord-Brabant, Steden Leuven, Lier, Mechelen, Stichting Recreatie Toervaart

⁸⁰ Door het Gemeentekrediet toegekend budget aan projectverantwoordelijke per brief van 13 januari 1997.

⁸¹ Financieel overzicht pagina 2.

(NL), Toeristische Federatie Provincie Antwerpen, Toerisme Limburg (B), Toerisme Vlaanderen, VVV Herentals, VVV Leuven, VVV HYAC (B), Stad Lommel.

<i>Totale kosten (volgens projectaanvraag:</i>	€ 5 848 734
Interreg-II-bijdrage	€ 1 890 598
Nederland Rijk	€ 100 000
Regionale Overheden Nederland	€ 1 100 290
Centrale overheid Vlaanderen	€ 883 291
Regionale overheid Vlaanderen	€ 732 867
Overige cofinanciering (privaat)	€ 1 141 688

Looptijd: 1 december 1998 tot 13 december 1999. De looptijd is twee maal verlengd; tot respectievelijk 1 juli 2000 en 31 december 2000. De afrekening was ten tijde van het onderzoek nog niet afgerond.

Ten tijde van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer was Dexia Bank bezig met het opstellen van de eindafrekening. Een aantal projectpartijen bleek voortijdig uit het project te zijn gestapt bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van een bouwvergunning. Daarnaast is de bouw op een aantal locaties goedkoper uitgevallen dan begroot.

In dit geval (een Nederlandse projectverantwoordelijke) zal een publiek accountant, te weten KPMG, de controle volgens het controleprotocol uitvoeren. Ten tijde van het onderzoek was deze controle nog niet afgerond. De afwikkeling vindt derhalve ruim na de volgens de algemene voorwaarden gestelde termijn van drie maanden plaats. Volgens de algemene voorwaarden mag Dexia Bank de termijn van de afrekening in uitzonderlijke gevallen verlengen, maar hiervan zijn in het projectdossier geen stukken aangetroffen.

Bij de projectverantwoordelijke van dit project (Stichting Brabants Bureau voor Toerisme) heeft een team van de Algemene Rekenkamer aanvullend een bezoek ter plaatse afgelegd.

Hieruit kwam de volgende informatie naar voren:

KPMG controleert uitsluitend bij de projectverantwoordelijke ter plaatse, omdat daar alle declaraties en (kopie-)facturen aanwezig zijn. Alle projectdeelnemers moeten voor het project een aparte administratie hebben. Tot op heden heeft KPMG geen controles ter plaatse uitgevoerd op Belgisch grondgebied bij de niet-Nederlandse projectdeelnemers aan het project.

De Stichting Brabants Bureau voor Toerisme bewaart uitsluitend kopieën van facturen en kopieën van betalingsbewijzen (geparafeerd) van de projectpartijen. De originelen worden door de projectpartijen zelf bewaard.

De Dexia-bank bewaakt het budget gedurende de looptijd overigens niet tegen overschrijdingen. Die verantwoordelijkheid ligt bij de projectverantwoordelijke partner. Wél controleert de Dexia-bank of de facturen op de juiste posten worden geboekt. Of facturen terecht of niet terecht worden gedeclareerd moet door de accountant worden beoordeeld.

Op de vraag of, en zo ja, hoe het Brabants Bureau voor Toerisme inzicht heeft in de resultaten en effecten van het project meldde zij te beschikken over de volgende gegevens:

- er zijn 4000 vaargidsen verkocht;
- er is een enquête gehouden onder de kopers hiervan, waaruit is

- gebleken dat 25% van de ondervraagden het betreffende gebied voor het eerst heeft bezocht;
- het Brabants Bureau voor Toerisme beschikt over aantallen nieuw aangelegde steigers;
 - Idem wat sluisstellingen betreft.

Gegeven de niet afdoende gekwantificeerde doelstelling van het project is onduidelijk hoe uiteindelijk zal worden bepaald of het doel bereikt is.

CvT	Comité van Toezicht
DAD	Departementale Accountantsdienst
EZ	(het Ministerie van) Economische Zaken
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
KNIVRA	Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants
TES	(Wet) Toezicht Europese Subsidies

Norm		Bron
1	De lidstaat dient jaarlijks een rapportage (30-juni-rapportage) te richten aan de Europese Commissie, over de opzet, bestaan en werking van het beheer- en controlesysteem (uiterlijk 30 juni na afloop van een kalenderjaar).	Controleprotocol EZ (02/99) ¹ ; Art. 9 Vo (EG) Nr. 2064/97.
2	Het Euregiobestuur dient een jaarlijkse voortgangsrapportage op te stellen over de uitvoering van de projecten.	Controleprotocol EZ (02/99); Art. 25, lid 4 van Vo (EG) Nr. 2082/93.
3	De lidstaat dient na afloop van de programmeringsronde een laatste uitgavenaangifte in te dienen zijnde een verzoek tot een definitieve afrekening van de door de Europese Commissie verstrekte voorschotten.	Controleprotocol EZ (02/99); Art. 8 van Vo (EG) Nr. 2064/97; Art. 25 lid 4 van Vo (EG) Nr. 2082/93.
4	De externe accountant van het Euregiobestuur dient bij het 30-juni-rapport van het regiobestuur een jaarlijkse accountantsverklaring af te geven.	Controleprotocol EZ (02/99).
5	De externe accountant van het Euregiobestuur dient bij het jaarlijkse voortgangsrapport van de provincie over de uitvoering van projecten een accountantsverklaring af te geven.	Controleprotocol EZ (02/99).
6	De externe accountant van het Euregiobestuur dient een accountantsverklaring bij de laatste uitgavenaangifte van de provincie af te geven.	Controleprotocol EZ (02/99); Art. 8 van Vo (EG) Nr. 2064/97.
7	De externe accountant van de Euregio Maas-Rijn dient een accountantsverklaring af te geven bij de afrekening van het EFRO-programma (cofinanciering) doelstelling 1,2 en 5b c.q. communautaire initiatief ten behoeve van het Ministerie van Economische Zaken.	Controleprotocol EZ onder 1.3.1 punt 4 (02/99).
8	Verplichtingen van lidstaten (Euregiobestuur) ten aanzien van betalingsverplichtingen, voorschotten en eindbetalingen/bewijsstukken.	V0 (EG) Nr. 2082/93, atikelen 20 en 21; Beschikking 97/320 (SEM Sheets).
9	Verplichtingen van lidstaten (Euregiobestuur) ten aanzien van jaarverslag en eindverslag over de uitvoering.	V0 (EG) Nr. 2082/93, artikel 25.
10	Verplichtingen van de lidstaten (Euregiobestuur) om te zorgen voor toereikende beheer- en controlesystemen.	V0 (EG) Nr. 2082/93, artikel 23.
11	Eisen gesteld aan de lidstaten (Euregiobestuur) ten aanzien van de subsidiabiliteit van uitgaven.	Beschikking 97/320 (SEM sheets).
12	Er moet een actuele en toereikende beschrijving van de administratieve organisatie en interne controle zijn. Opzet van de administratieve organisatie en interne controle dient te voldoen aan de doelstellingen van goed financieel beheer. Dient te worden verstrekt aan de controledienst van de Europese Commissie, DG XX Financiële Controle.	Controleprotocol EZ (02/99); Audit Manual van DG XX (pagina 17); Art. 9 Vo (EG) Nr. 2064/97; Vo (EG) 2082/93, artikel 23, lid 1.
13	De opzet van de administratieve organisatie dient te voorzien in toereikende controletechnische functiescheidingen en een daarop aansluitende bevoegdhedenregeling.	Controleprotocol EZ (02/99); Audit Manual van DG XX (pagina 17).
14	Er dienen transparante besluitvormingsprocedures te zijn binnen en tussen Comité van Toezicht en het uitvoerend programmanagement gericht op inzichtelijke besluitvorming met inachtneming van communautaire regelgeving ter zake (controledoelstelling 1). Besluitvormingsprocedures, selectiecriteria en projectbeschikkingen dienen te voldoen aan een aantal eisen.	Controleprotocol EZ (02/99); Audit Manual van DG XX (pagina 17).
15	Er dienen toereikende goedkeuringsprocedures op aanvragen voor financiering van projecten te zijn (controledoelstelling 1).	Controleprotocol EZ (02/99); Audit Manual van DG XX (pagina 17).
16	Er dienen toereikende procedures voor het toekennen van voorschotten van voorschotten bij de Europese Commissie te zijn.	Controleprotocol EZ (02/99); Audit Manual van DG XX (pagina 17).
17	Er dienen toereikende procedures voor het tijdig uitbetalen van voorschotten bij de Europese Commissie te zijn. (controledoelstelling 2,3,4 en 6).	Controleprotocol EZ (02/99); Audit Manual van DG XX (pagina 17).
18	Er dient toereikende voortgangsbewaking op de uitvoering van projecten te zijn (controledoelstelling 2 en 4).	Controleprotocol EZ (02/99); Audit Manual van DG XX (pagina 17).
19	Er dienen toereikende controles op de realisatie van en financiële verantwoording over projecten te zijn (controledoelstelling 4).	Controleprotocol EZ (02/99); Audit Manual van DG XX (pagina 17); Art. 3 en 4 van Vo (EG) Nr. 2064/97.
20	Er dient een toereikende inrichting van de financiële en projectadministratie te zijn (audit-trail) (controledoelstelling 5).	Controleprotocol EZ (02/99); Audit Manual van DG XX (pagina 17); Bijlage 1 bij Vo (EG) Nr. 2064/97.
21	Er dienen toereikende procedures om onregelmatigheden te voorkomen te zijn (controledoelstelling 6).	Controleprotocol EZ (02/99); Audit Manual van DG XX (pagina 17); V0 (EG) Nr. 1681/94; Art. 7 van Vo (EG) Nr. 2064/97.
22	Er dienen toereikende procedures om onregelmatigheden te detecteren te zijn (controledoelstelling 6).	Controleprotocol EZ (02/99); Audit Manual van DG XX (pagina 17); V0 (EG) Nr. 1681/94; Art. 7 van Vo (EG) Nr. 2064/97

	Norm	Bron
23	Er dienen toereikende procedures om onregelmatigheden te herstellen (controle-doelstelling 6).	Controleprotocol EZ (02/99); Audit Manual van DG XX (pagina 17); V0 (EG) Nr. 1681/94; Art. 7 van Vo (EG) Nr. 2064/97.
24	Er dienen toereikende procedures te zijn om onregelmatigheden te melden aan de Europese Commissie (controledoelstelling 6).	Controleprotocol EZ (02/99); Audit Manual van DG XX (pagina 17); V0 (EG) Nr. 1681/94; Art. 7 van Vo (EG) Nr. 2064/97.
25	Van de externe accountant van het Euregiobestuur wordt verwacht dat vastgesteld wordt dat alle in enig jaar afgegeven projectbeschikkingen voldoen aan de minimaal daaraan gestelde eisen.	Controleprotocol EZ (02/99).
26	Van de externe accountant van het Euregiobestuur wordt verwacht dat, op basis van een risicoanalyse, jaarlijks reviews op de door de eindbegunstigden ingediende accountantsverklaringen worden uitgevoerd.	Controleprotocol EZ (02/99); Art. 4 van Vo (EG) Nr. 2064/97.
27	Van de externe accountant van het Euregiobestuur wordt verwacht dat vastgesteld wordt dat rentebaten en lasten, voor zover gegeneerd door geldstromen van de Europese Commissie en cofinanciers zichtbaar in de financiële administratie tot uiting worden gebracht.	Controleprotocol EZ (02/99).
28	Van de externe accountant van het Euregiobestuur wordt verwacht dat vastgesteld wordt dat eventuele rentesaldi zijn of worden aangewend ten behoeve van de programma's en niet ten gunste zijn gebracht of worden gebracht van algemene middelen.	Controleprotocol EZ (02/99).
29	Van de externe accountant van het Euregiobestuur wordt verwacht dat vastgesteld wordt dat eventuele rentesaldi gebruikt worden ter compensatie van negatieve koersverschillen.	Controleprotocol EZ (02/99).
30	Van de externe accountant van het Euregiobestuur wordt verwacht dat vastgesteld wordt dat koersresultaten, voor zover van toepassing, zichtbaar in de financiële administratie tot uiting worden gebracht.	Controleprotocol EZ (02/99).
31	Van de externe accountant van het Euregiobestuur wordt verwacht dat vastgesteld wordt dat er procedures bestaan en werken die gericht zijn op het zoveel mogelijk elimineren van koersverschillen.	Controleprotocol EZ (02/99).
32	Het project moet voldoen aan de in het operationeel programma gestelde criteria.	Operationeel Programma; Uitvoeringsovereenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
33	Het grensoverschrijdend karakter moet per project door positieve effecten aan beide zijden van de grens(zen) tot uitdrukking komen.	Uitvoeringsovereenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
34	Beschikbare middelen dienen besteed te worden in gebieden zoals opgenomen in het desbetreffende operationeel programma.	Operationeel programma; Uitvoeringsovereenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
35	Niet meer dan 20% (voor Benelux-Middengebied geldt 25%; voor EUREGIO 30%) van de totale uitgaven voor de desbetreffende operationele programma's mogen in aangrenzende gebieden worden besteed.	Operationeel Programma; Uitvoeringsovereenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
36	Naast EG-bepalingen voor bijstand, zijn met betrekking tot cofinancieringsmiddelen de bepalingen van de desbetreffende cofinanciers van toepassing.	Uitvoeringsovereenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
37	De projecten moeten met de doelstellingen en criteria van de EG en van de partners overeenstemmen.	Uitvoeringsovereenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
38	Er moeten verscheidene ondernemingen bij de uitvoering van een project betrokken zijn.	Uitvoeringsovereenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
39	De totale financiering van een project moet zeker gesteld zijn.	Uitvoeringsovereenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
40	Projecten die voor 01-11-1994 begonnen zijn komen niet voor een bijdrage in aanmerking. Uitvoeringsovereenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.	
41	Met de uitvoering van een project mag voor het indienen van een aanvraag niet begonnen zijn.	Uitvoeringsovereenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
42	Alle projecten moeten binnen het door de Europese Commissie vastgestelde tijdschema van het operationeel programma gerealiseerd en financieel afgewikkeld worden:	Operationeel Programma; Uitvoeringsovereenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
	31-12-1999: uiterlijke toezegging door stichting	
	30-06-2001: feitelijke realisatie van het project (einddatum)	
	31-12-2001: uiterste datum voor het doen van betalingen (Maas-Rijn)	
	30-09-2001: uiterste datum voor het aanbieden van de gecontroleerde verantwoording over de besteding van de middelen van het project (Eems-Dollard Regio, EUREGIO)	

Norm	Bron
43 Een aanvraag voor een bijdrage, alsmede een aanvraag met betrekking tot een wijziging van een reeds goedgekeurd project dient schriftelijk voor 01-06-1999 ingediend te worden.	Uitvoeringsovereenkomst Maas-Rijn, EUREGIO.
44 Een aanvraag voor een bijdrage dient voor 01-06-1999 schriftelijk te worden ingediend.	Uitvoeringsovereenkomst Eems-Dollard Regio.
45 Een aanvraag tot wijziging van een reeds goedgekeurd project, dient voor 01-06-1999 schriftelijk te worden ingediend.	Uitvoeringsovereenkomst Eems-Dollard Regio.
46 Bij de aanvraag moet worden gebruikgemaakt van een juist en volledig ingevuld en van een originele ondertekening voorzien aanvraagformulier.	Uitvoeringsovereenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO.
47 Aanvragers van een project kunnen zijn: publieke, publiekrechtelijke rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid, alsmede «Personenhandelsgesellschaften» (naar Duits recht) en natuurlijke personen die een onderneming drijven.	Uitvoeringsovereenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
48 Bijdrage wordt verleend aan projecten die een grensoverschrijdend karakter hebben op: ruimtelijke structuur, economie, technologie en innovatie, leefmilieu, benutting van het menselijk potentieel, maatschappelijke integratie, technische bijstand.	Uitvoeringsovereenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
49 Voor een bijdrage komen slechts in aanmerking kosten die direct verband houden met het project.	Uitvoeringsovereenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
50 Financieringskosten, vervoermiddelen en grondkosten komen normaliter niet voor bijdrage in aanmerking.	Uitvoeringsovereenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
51 De bijdrage vanuit het EFRO bedraagt maximaal 50% van de voor een bijdrage in aanmerking komende kosten waarbij het aandeel uit de EG-middelen niet meer kan bedragen dan 25% bij maatregelen op het gebied van verkeerinfrastructuur.	Uitvoeringsovereenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
52 Voor een adequate en correcte afrekening is het ten opzichte van Europese Commissie en alle cofinanciers noodzakelijk dat de administratieve en financiële afwikkeling van het programma op één punt wordt geconcentreerd en gecontroleerd.	Financiële overeenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
53 De Stichting/LTS Wirtschaft/Investitionsbank Nord-Rhein Westfalen (IB)/Dexia Bank sluit een privaatrechtelijke overeenkomst met de aanvrager.	Financiële overeenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
54 De Stichting/LTS Wirtschaft/IB/Dexia Bank dient de rechtmatige besteding van de middelen enkel op basis van de door de aanvrager overgemaakte rekeningen en betaalwijzen te controleren. De partners hebben het recht, de telkens bevoegde rekenkamer of een accountant bij de controle op de rechtmatige besteding van de middelen te betrekken.	Financiële overeenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
55 De Stichting/LTS Wirtschaft/IB/Dexia Bank legt éénmaal per jaar na afsluiting van het kalenderjaar doch uiterlijk op 31.3 van het volgende jaar verantwoording af aan de partners over de besteding van de bijdrage. Deze verantwoording dient voorzien te zijn van een goedkeurende accountantsverklaring.	Financiële overeenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
56 De Stichting/LTS Wirtschaft/Dexia Bank/IB-Bank zal de partners volgens het standaardmodel van de EG projectgerichte kwartaaloverzichten (maandoverzichten bij Benelux-Middengebied) van de toezeggingen en de uitbetalingen doen	Financiële overeenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
57 De bevoegde controle instanties van de EG en de Algemene Rekenkamers en het Rekenhof/ rekenplichtige van de Vlaamse partners, alsmede de Stichting/LTS Wirtschaft/IB/Dexia Bank en de ander genoemde partners hebben het recht te controleren of de bijdrage rechtmatig besteed is.	Financiële overeenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
58 De bevoegde controle-instanties van de EG en de Algemene Rekenkamers zijn bevoegd tot het controleren van het financiële beheer van de aan de Stichting/LTS Wirtschaft/IB/Dexia Bank toevertrouwde financiële middelen. De Stichting/LTS Wirtschaft/IB/Dexia Bank verleent de verantwoordelijke instanties een toegangsrecht.	Financiële overeenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
59 De Stichting/LTS Wirtschaft/IB wijst in overeenstemming met de stuurgroep een onafhankelijk accountantsbureau aan.	Financiële overeenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO.
60 Bestaat er verdenking van onrechtmatigheden bij de ontvanger dan stelt de Stichting/LTS Wirtschaft/IB/Dexia Bank de partners daarvan direct in kennis.	Financiële overeenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
61 Elke lidstaat en de Commissie plegen ten minste eenmaal per jaar overleg om hun programma's van controles op elkaar af te stemmen teneinde het nuttig effect van de middelen die op nationaal en op Gemeenschapsniveau voor controles worden ingezet, zo groot mogelijk te doen zijn ² .	Art. 6 van Vo (EG) Nr. 2064/97.
62 De Stuurgroep moet begeleidend toezien op de financiële afwikkeling van het programma door de Stichting/LTS Wirtschaft/IB/Dexia Bank.	Uitvoeringsovereenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
63 De Stuurgroep moet binnen het mandaat van de EG adviezen opstellen ten behoeve van wijzigingen, respectievelijk aanpassingen van het operationeel programma.	Uitvoeringsovereenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.

	Norm	Bron
64	De Stuurgroep moet beoordelen of de individuele projectaanvragen met het oog op een uniforme uitvoering, aan de beoordelingscriteria van het operationeel programma voldoen.	Uitvoeringsovereenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
65	De Stuurgroep dient te besluiten over de totale voor een bijdrage in aanmerking komende kosten van een project, op basis van de door het secretariaat ter besluitvorming voorgelegde projectvoorstellen.	Uitvoeringsovereenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
66	De Stuurgroep dient te besluiten over in het kader van de totale financiering over de inzet van de EG-middelen voor het project en het doen van aanbevelingen voor het verkrijgen van de cofinancieringsmiddelen voor de afzonderlijke projecten.	Uitvoeringsovereenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
67	De Stuurgroep dient toestemming te verlenen tot het aanbrengen van belangrijke wijzigingen in reeds goedgekeurde individuele projecten.	Uitvoeringsovereenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
68	De Stuurgroep dient informatie te verschaffen aan de cofinanciers/partners/EC over de voortgang van het Operationele Programma door de Stichting/LTS Wirtschaft/IB/Dexia Bank.	Uitvoeringsovereenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
69	De Stuurgroep dient een reglement van orde vast te stellen.	Uitvoeringsovereenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
70	Besluitvorming in de Stuurgroep geschiedt unaniem (Benelux-Middengebied bij consensus).	Uitvoeringsovereenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
71	De voorzitter roept de Stuurgroep ten minste tweemaal per jaar bijeen.	Uitvoeringsovereenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
72	De Stichting/LTS Wirtschaft/IB/Dexia Bank beslissen over verlenging van de termijn voor het aanvragen van een uitbetaling (voorschot) tot zes maanden (Overeenkomst Benelux-Middengebied noemt geen termijn).	Financiële overeenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied
73	De Stichting/LTS Wirtschaft/IB beslissen over de verlenging van de termijn tot maximaal zes maanden voor het overleggen van de stukken waaruit blijkt dat kosten betaald en gemaakt zijn.	Financiële overeenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO.
74	De Stichting/LTS Wirtschaft/IB/Dexia Bank geven toestemming voor niet wezenlijke veranderingen van het project of financieringsplan.	Financiële overeenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
75	De Stichting/LTS Wirtschaft/IB/Dexia Bank beslissen na raadplegen van de Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO en Benelux-Middengebied en alleen met vooraf gekregen toestemming van de stuurgroep over wezenlijke veranderingen van het project.	Financiële overeenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
76	De Stichting/LTS Wirtschaft/IB/Dexia Bank beslissen na raadplegen van de Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO en Benelux-Middengebied en alleen met vooraf gekregen toestemming van de stuurgroep over het overdragen en het handhaven van de bijdrage in de Algemene voorwaarden.	Financiële overeenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.
77	De Stichting/LTS Wirtschaft/IB/Dexia Bank delen zo spoedig mogelijk aan de desbetreffende Euregio mede het vervallen of intrekken van de bijdrage van de toezegging.	Financiële overeenkomst Maas-Rijn, Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Benelux-Middengebied.

¹ Protocol integraal alleen van toepassing verklaard door de euregio EMR.

² Dit overleg is tussen de Europese Commissie en de accountantsdiensten van de structuurfondsdepartementen. Het laatste overleg was op 23 januari 2001.

Conclusie	Aanbeveling Algemene Rekenkamer	Toezegging/reactie staatssecretaris EZ	Nawoord
Bepaalde passages uit de uitvoerings- en financieel beheerovereenkomsten zijn in strijd zijn met de Verdragen van Anholt en Mainz.	De strijdigheid met de Verdragen van Anholt en Mainz in de uitvoerings- en financieel beheerovereenkomsten zou moeten worden opgeheven, opdat Nederland haar verantwoordelijkheid voor het financieel beheer in Euregio's beter kan dragen.	De staatssecretaris zal over Verdrag van Anholt in overleg treden met minister van BZK. Het realiseren van aanpassingen van Verdrag van Mainz op initiatief van Nederland ligt niet in de rede omdat Nederland geen verdragspartij is.	Als Nederland of Nederlandse partijen in Euregio's schade kunnen ondervinden door discrepanties tussen uitvoerings- en financieel-beheerovereenkomsten en het Verdrag van Mainz, ligt actie door een Nederlandse bewindspersoon in de rede, ook al is Nederland geen verdragspartij. De discrepantie zou via de vertegenwoordiger van EZ in het betreffende CvT kunnen worden aangekaart, zodat mogelijke oplossing daar kan worden besproken.
Lidstaat Nederland is voor de financiële afwikkeling van het programma van Euregio Maas-Rijn eerstverantwoordelijk. In de andere zes Euregio's ligt deze verantwoordelijkheid bij autoriteiten van andere lidstaten.	Staatssecretaris van EZ zou actievere rol moeten spelen, ook in Euregio's waar Nederland niet eerstverantwoordelijk is voor financiële afwikkeling.	Staatssecretaris zegt toe in overleg met de andere lidstaten na te gaan in hoeverre een betere afstemming kan plaatsvinden tussen de verschillende controle-instanties... [zie tekst hierna]	
In de praktijk wordt de juistheid van de bestedingen van de EU-subsidies in Euregio's onvoldoende gecontroleerd.	Het toezicht moet versterkt worden en bij alle zeven Euregio's zou de staatssecretaris van EZ reviews moeten laten uitvoeren door de departementale accountantsdienst.	...waaronder begrepen de mogelijke uitbreiding van werkzaamheden door de departementale accountantsdienst.	
Over de nuttige besteding van Interregsubsidies wordt bijzonder weinig gesproken in Euregio's (geldt zowel programmamanagement als CvT's).		Staatssecretaris meldt dat reeds aanzetten zijn gegeven tot verbetering van financieel beheer. Tevens noemt staatssecretaris nieuw monitoringssysteem.	Algemene Rekenkamer mist informatie over monitoringssysteem (voorziet het in informatie over resultaten in relatie tot gemaakte kosten?)
De Algemene Rekenkamer heeft voor dit onderzoek gebruikgemaakt van controlebevoegdheden die haar door partijen in Euregio's bij overeenkomst zijn toegekend. Voor de uitvoering van dit onderzoek bleken die bevoegdheden toereikend. Formeel kan de Algemene Rekenkamer echter alleen bij wet bevoegdheden krijgen.	Indien het wenselijk wordt geacht dat de Algemene Rekenkamer in Euregio's controles uitvoert, moet hiervoor een wettelijke basis worden gecreëerd.		
De Wet TES is niet van toepassing in Euregio's en kan derhalve geen verbetering tot gevolg hebben van de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid in Euregio's.		De staatssecretaris gaat hier in zijn reactie niet op in.	De Algemene Rekenkamer is van mening dat de staatssecretaris ook in de Euregio's zou moeten streven naar vergelijkbare bevoegdheden (informatierecht, aanwijzende bevoegdheid en verhaalsrecht) als in de nieuwe Wet TES voor bestuursorganen gelden.