

Vergaderjaar 2011–2012

26 642

Europees Sociaal Fonds (ESF)

Nr. 121

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 28 juni 2012

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft een aantal vragen voorgelegd aan de staatssecretaris) van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar aanleiding van de brief van 15 juni 2012 inzake de uitvoering van het huidige Europees Sociaal Fonds programma 2007–2013 in Nederland en informatie over de afsluiting van de oude programmaperiodes ESF en EQUAL (Kamerstuk 26 642, nr. 120).

De staatssecretaris heeft deze vragen beantwoord bij brief van 27 juni 2012. Vragen en antwoorden, voorzien van een inleiding, zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Gent

De griffier van de commissie,
Post

Inleiding

Hierbij zend ik u de antwoorden op vragen van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid over financiële problemen rond de terugvordering van voorschotten die verstrekt zijn aan een aantal O&O-fondsen in het kader van het Europees Sociaal Fonds (ESF-programma 2007–2013).

Gelet op de met ESF gemoeide procedures en specialistische terminologie, licht ik onderstaand de opzet van het ESF kort toe.

De opzet en werking van het ESF worden bepaald door Europese verordeningen. Deze zijn uitgewerkt in een nationale subsidieregeling, waarbij is gestreefd de administratieve lasten zo beperkt mogelijk te houden. Het ESF hanteert een projectensystematiek. Aanvragers (gemeenten, UWV, ministerie van V&J, Praktijkscholen en Scholen voor Voortgezet Speciaal Onderwijs, O&O-fondsen en bedrijven) die ten aanzien van een bepaald thema bijdragen aan de doelen van ESF, kunnen op vooraf aangekondigde momenten projectaanvragen indienen.

Voor het thema «verbetering arbeidsmarktpositie van laaggekwalificeerde werkenden» zijn O&O-fondsen de aanvragers. Dit vanwege het feit dat zij per sector of branche vele kleine scholingsaanvragen kunnen bundelen en beter in staat zijn dan bijvoorbeeld (kleine) ondernemingen om zorg te dragen voor de ESF-administratie (ter illustratie: tot en met 2011 zijn 574 000 individuele scholingstrajecten uitgevoerd). De keuze voor de thema's en de bijbehorende aanvragers is in 2006 vastgelegd in het Operationeel Programma, dat eind 2006 met uw Kamer is besproken (TK 2006–2007, 26 642 nrs. 90–98).

Indien de aanvraag voldoet aan de voorwaarden uit de ESF-subsidieregeling wordt deze gehonoreerd en ontvangt de aanvrager een subsidietoekenning. Dat betekent dat een bepaald bedrag wordt gereserveerd. Na afloop van de projectduur (achttien maanden) dient de aanvrager uiterlijk drie maanden later een verantwoording en een einddeclaratie in. Deze wordt gecontroleerd door het Agentschap SZW en in een groot aantal gevallen nog een tweede keer door de Auditdienst Rijk ten behoeve van de Europese Commissie. Na deze controle(s) vindt een afrekening plaats op basis van de werkelijk gemaakte en subsidiabel bevonden kosten.

Tussen de start van het project en controle/eindafrekening ligt tenminste twee en een half jaar. Aanvragers zijn niet altijd in staat de uitvoering van een project gedurende zulk een lange tijd voor te financieren. Bevoorschotting is in subsidieregelingen het gebruikelijke instrument om in de behoefte aan voorfinanciering te kunnen voorzien. De ESF-subsidieregeling kent daarom een bepaling inzake bevoorschotting. Dit kan op verzoek van aanvragers, tot maximaal 50% van het subsidiebedrag. Voorwaarden zijn dat de behoefte aan het voorschot is onderbouwd en gespecificeerd. Het is tot dusverre niet eerder voorgekomen dat ingediende einddeclaraties fors lager uitkwamen dan de verleende voorschotten.

Ik heb inmiddels de uitvoering van het huidige voorschotbeleid aangescherpt. In het kader van een mogelijke volgende ESF-programmaperiode 2014 – 2020 zal ik bezien of extra garanties nodig zijn bij het verstrekken van voorschotten. Daarbij wil ik er wel voor waken dat er zodanige eisen worden gesteld dat daarmee een goede uitvoering van ESF-projecten te zeer bemoeilijkt zou worden.

Vragen en antwoorden

1

Klopt het dat maximaal ruim € 29 miljoen mogelijk uiteindelijk niet teruggevorderd kan worden?

In totaal is € 29,2 miljoen aan voorschotten betaald aan vijf O&O-fondsen die de uitvoering hebben uitbesteed aan de stichting SOG Facilitair Bedrijf (SOG FB).

Daarbij geldt dat ik een bankgarantie heb ontvangen van € 1 miljoen.

Op dit moment onderzoeken de fondsen de mogelijkheden om de nog lopende projecten af te ronden en de (controles op de) declaraties over beëindigde projecten af te wikkelen. Op basis hiervan moet blijken of en in hoeverre een bedrag niet zou kunnen worden teruggevorderd.

Indien de fondsen erin slagen de nu lopende controles van Agentschap SZW te begeleiden en de declaraties van de laatste projecten uiterlijk 1 november 2012 in te dienen, zal uiterlijk 24 maanden later helder zijn of er per saldo teruggevorderd moet worden bij de fondsen of nabetaald kan worden.

2

Welke stappen gaat u concreet zetten om de schade tot een minimum te beperken?

Mijn inzet is erop gericht dat de betrokken vijf fondsen de projectadministraties veilig stellen, zoveel mogelijk lopende projecten afronden en controles op einddeclaraties begeleiden en afwikkelen. Dit zorgt ervoor dat de fondsen zoveel mogelijk in de gelegenheid zijn de gemaakte subsidiabele kosten te declareren. Projecten kunnen op basis van goedgekeurde einddeclaraties een ESF-subsidie ontvangen, waardoor voorschotten kunnen worden verrekend. Doel hierbij is dat de risico's op schade voor de Staat en de fondsen/werkgevers zoveel als mogelijk worden beperkt. Ik zet mij maximaal in om de fondsen daarbij te ondersteunen:

- Ik heb de fondsen aangesproken op hun verantwoordelijkheid om een plan van aanpak op te stellen om de ontstane situatie op te lossen.
- Ik heb door uitstel te verlenen voor het terugbetalen van de vorderingen de fondsen de tijd gegeven om te werken aan een oplossing.
- Onderdeel van deze oplossing is geweest dat ik – onder bankgarantie – een aanvullend voorschot heb verleend, teneinde te voorkomen dat door acute geldnood een structurele oplossing onmogelijk werd. Indien in het kader van het plan van aanpak van de fondsen verdere bevoorschotting noodzakelijk is om het risico te doen afnemen, sluit ik dit niet uit.
- Ik sta, waar dat wordt gevraagd, de fondsen bij met advies.
- De fondsen hebben inmiddels beslag gelegd op de administratie om zo de toegang hiertoe te verzekeren en een externe deskundige aangetrokken om de administratie te onderzoeken.
- De fondsen hebben voorts een aparte stichting opgericht om zo nodig het projectbeheer en de administratie over te nemen.

3

Op welke schaal verstrekt het Agentschap SZW in het kader van ESF voorschotten bij projecten? Op basis van welke criteria worden deze voorschotten verleend? En welk financieel risico wordt daarbij gelopen, gelet op het feit dat einddeclaraties (uiteindelijk subsidiabele kosten) kennelijk lager kunnen uitvallen?

Het Agentschap SZW kan op verzoek van aanvragers een voorschot verstrekken tot maximaal 50% van de toegekende subsidie. Het gaat onder andere om gemeenten, O&O-fondsen, scholen voor Praktijkonderwijs en bedrijven.

Een voorschotverzoek wordt beoordeeld aan de hand van een overzicht van de gerealiseerde kosten in het project en een prognose van de nog te realiseren kosten. Als de realisatie van het project sterk achterblijft of als de prognose op basis van ervaringsgegevens naar het oordeel van het Agentschap SZW niet realistisch is, dan wordt de hoogte van het voorschot naar beneden bijgesteld of het voorschotverzoek afgewezen.

Inherent aan het verstrekken van voorschotten is het risico op (onvolledige of late) terugbetaling. Dit risico kan per aanvrager verschillend zijn afhankelijk van vermogen en/of mogelijkheden om inkomsten te genereren. Het risico zal over het algemeen voor publiek gefinancierde partijen lager zijn dan voor private partijen.

Het is tot dusverre niet eerder voorgekomen dat ingediende einddeclaraties fors lager uitkwamen dan de verleende voorschotten.

4

Welke eisen worden er bij het verstrekken van voorschotten (en subsidies) gesteld aan subsidieontvangers (i.c. de O&O-fondsen) voor wat betreft aansturing en financieel beheer?

De Subsidieregeling ESF 2007 – 2013 formuleert de algemene eisen die worden gesteld aan subsidie-ontvangers bij het verstrekken van subsidies. Deze eisen hebben betrekking op zaken als afbakening groep aanvragers (voor O&O-fondsen geldt een aparte erkenningsregeling als aanvrager) en op administratieve vereisten met als kern: de begunstigde moet een inzichtelijke en controleerbare administratie bijhouden met betrekking tot de uitvoering van het project en de in verband daarmee gedane uitgaven en verworven inkomsten. Deze administratie bestaat uit een projectadministratie, waaronder begrepen een deelnemersadministratie en een financiële administratie. Bij de aanvraag van een subsidie moet een beschrijving worden gevoegd van de administratieve organisatie, inclusief het financieel beheer. Deze opzet wordt getoetst voorafgaand aan een subsidieverlening. Bij voorschotverzoeken gelden specifieke eisen. Deze zijn toegelicht onder vraag 3.

5

Welke controle is er op de besteding van de middelen? Hoeveel subsidie is er in de periode 2007–2011 totaal aan de betreffende O&O-fondsen verstrekt? Hoeveel is daadwerkelijk besteed aan scholing, en hoeveel is «overhead»?

Van alle projecten waarvoor een einddeclaratie wordt ingediend, wordt de administratie gecontroleerd door of namens het Agentschap SZW. Hierbij wordt een controle uitgevoerd op onder meer: deelnemersgegevens (behoort de deelnemer tot de subsidiabele doelgroep), facturen en betaalbewijzen (is de opleiding betaald en is het bedrag marktconform) en de prestatie (is de opleiding gevolgd). Deze controle moet grondig zijn, want circa 40% van de gedeclareerde kosten wordt voor een tweede keer gecontroleerd door de Rijksauditedienst in opdracht van de Europese Commissie. Er mag niet meer dan 2% verschil aan bevindingen zijn tussen de eerste- en tweedelijnscontrole, anders kan de EU-financiering worden opgeschort of zelfs beëindigd en kunnen er financiële maatregelen worden getroffen. In deze programmaperiode bedraagt bovengenoemd

verschil vooralsnog 1,28%. Vergeleken met andere Europese landen is dit een goede score.

In de huidige programmaperiode is voor de betrokken fondsen een bedrag van € 102,4 miljoen subsidie gereserveerd. Inmiddels zijn er einddeclaraties ingediend voor een bedrag van € 33,4 miljoen. Ruim 20% hiervan is gecontroleerd en een bedrag van € 4,5 miljoen is goedgekeurd. In de subsidieregeling is, conform de Europese ESF-verordening, vastgelegd dat maximaal 20% van de subsidiabele scholingskosten ingezet mag worden voor overhead.

6

Wat zijn de gevolgen van het faillissement van het administratiekantoor, zowel voor de mogelijkheden om voorschotten terug te vorderen als voor de verantwoording van de besteding van subsidiemiddelen?

SZW heeft voorschotten verleend aan de fondsen. Het vorderen van terugbetaling wordt in juridische zin niet beïnvloed door het faillissement van het administratiekantoor. Ten aanzien van de verantwoording geldt dat de fondsen juridische actie hebben ondernomen om de administratie van projecten veilig te stellen ten einde de verantwoording te kunnen uitvoeren.

In materiële zin kan het faillissement de financiële mogelijkheden van fondsen negatief beïnvloeden. De fondsen hebben de voorschotten laten beheren door de stichting SOG FB. Deze stichting huurde het administratiekantoor in. Vorderingen van SOG FB op het administratiekantoor en verschuldigde betalingen zullen door de curator worden afgehandeld.

7

Hoe lang is de staatssecretaris al op de hoogte van de werkwijze van de O&O-fondsen en het administratiekantoor? In hoeverre werd die werkwijze als risicovol beschouwd? En waarom is niet eerder ingegrepen?

Dat de fondsen werkzaamheden uitbesteedden aan SOG FB was bij SZW bekend via de aangevraagde subsidies. Dit laat onverlet dat SZW alleen met de fondsen een subsidierelatie heeft en niet met SOG FB. Voorts geldt dat de uitbesteding door de fondsen niet eerder tot financiële problemen heeft geleid. Het is eerder voorgekomen dat terugvordering plaatsvond, die altijd voldaan werd door het desbetreffende fonds.

Medio augustus 2011 heeft het Agentschap SZW, nadat geconstateerd was dat einddeclaraties fors lager waren dan de bevoorschotting, het bedrag van € 7,7 miljoen aan voorschotten teruggevorderd. Op 30 augustus werd door SOG FB aangegeven dat deze voorschotten niet konden worden terugbetaald. Daarop heeft SZW begin september de bestuurders van de fondsen geïnformeerd. Vervolgens zijn de stappen genomen zoals beschreven bij vraag 2.

8

Kunt u ook ingaan op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Agentschap SZW, de fondsen en het administratiekantoor?

Het Rijk, in casu het Agentschap SZW heeft in formele zin een subsidierelatie met de aanvrager, de fondsen. De fondsen zijn eindverantwoordelijk voor het aanvragen, uitvoeren en verantwoorden van een project conform de vereisten uit de Subsidieregeling ESF 2007–2013. Tevens dienen zij zorg te dragen voor het realiseren van de bewaarplicht van de administratieve bescheiden die betrekking hebben op het project (tot 1 januari 2021).

In het kader van de uitvoering kunnen aanvragers gebruik maken van dienstverleners, zoals het administratiekantoor. Deze juridische relatie wordt beheerst door het privaatrecht.