

Vergaderjaar 1998–1999

26 642

Europees Sociaal Fonds (ESF)

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 25 juni 1999

Op 1 juni 1999 heb ik tijdens het mondelinge vragenuur van de Tweede Kamer en op 8 juni 1999 tijdens het Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid informatie verstrekt over de uitvoering door de Arbeidsvoorzienings-organisatie van subsidieverstrekking uit het Europees Sociaal Fonds (ESF).

Aanleiding hiervoor waren de bevindingen opgedaan tijdens een controle door de Europese Commissie van projecten die in de periode 1994–1997 via de Arbeidsvoorzienings-organisatie werden gesubsidieerd uit het ESF. Bij deze controle, die plaatsvond in april 1999, werden onregelmatigheden aangetroffen.

Conform mijn toezeggingen informeer ik u hierbij over de uitvoering van het ESF, het systeem van beheer, controle en toezicht, de veranderingen die hierbij in de loop der jaren zijn aangebracht en de bevindingen die hierbij zijn opgedaan. De bijgevoegde notitie schetst hiervan een beeld. Er wordt nader ingegaan op de wijze waarop is gereageerd op geconstateerde onregelmatigheden. Daarbij wordt uiteengezet welke acties naar aanleiding van de recente bevindingen in gang zijn gezet.

De betreffende subsidies uit het ESF zijn gericht op de zogeheten «doelstelling 3»: het bestrijden van langdurige werkloosheid, de bevordering van de inschakeling in het arbeidsproces van jongeren, de integratie van met uitsluiting van de arbeidsmarkt bedreigde personen en de bevordering van gelijke kansen voor vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt.

In de periode 1994 tot en met 1999 is hiermee in totaal ruim 900 miljoen euro gemoeid. Per jaar worden in het kader van ESF-3 ongeveer 1100 projecten uitgevoerd.

In 1991 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de uitvoering van de subsidieregeling ESF neergelegd bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Hiervoor werd een bestuurs-

overeenkomst opgesteld. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft vervolgens een subsidieregeling opgesteld.

Publiekrechtelijke en daarmee gelijk te stellen instellingen kunnen bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie ESF subsidie aanvragen voor projecten, die voldoen aan bepaalde voorwaarden, waaronder het gericht zijn op de bovengenoemde doelstellingen. De projecten worden ofwel door deze instellingen zelf uitgevoerd ofwel door andere (private) organisaties.

In alle gevallen is de aanvragende publiekrechtelijke instelling verantwoordelijk voor een correcte uitvoering van de afzonderlijke projecten. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie is verantwoordelijk voor een correcte uitvoering van het geheel en voor de controle en het toezicht op een doeltreffende en rechtmatige uitvoering van de projecten. Als Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ben ik verantwoordelijk voor het (tweedelijns) toezicht op de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. In relatie tot de Europese Commissie ben ik verantwoordelijk voor de uitvoering van het ESF in Nederland.

Terwijl de projecten in het algemeen als doeltreffend worden beoordeeld, is al geruime tijd een groot zorgpunt dat bij de uitvoering van de projecten soms ernstige problemen van administratieve aard voorkomen. Het financieel beheer van de projecten bleek nogal eens te wensen over te laten en de deelnemersregistraties, urenregistraties en financiële administraties bleken in meer of minder ernstige mate tekortkomingen te vertonen. Slechts in incidentele gevallen was hierbij overigens aanleiding voor vermoedens van fraude.

Vanuit het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is in reactie daarop gepoogd om, in samenspraak met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, verbeteringen aan te brengen in het toezicht, de controle en de verantwoording. Dit heeft onder andere geleid tot een nieuwe bestuursovereenkomst met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, waarbij deze onderwerpen werden aangescherpt. Deze bestuursovereenkomst trad op 1 mei 1996 in werking.

Inmiddels was uit controles ook gebleken dat er sprake was van onregelmatigheden bij projecten met een goedkeurende verklaring van een externe accountant. Kennelijk hielden deze accountants onvoldoende rekening met het complex van de relevante nationale en Europese regelgeving, iets wat ook niet werd verholpen toen hiervoor een gedetailleerd accountantsprotocol werd opgesteld.

Daarom stelde de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in juni 1996 een Plan van Aanpak Controle en Toezicht ESF vast, dat onder andere inhield dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie de controles van de projecten zelf ging uitvoeren.

Het voordeel van verificatie door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zelf is dat dit bijdraagt aan een eenduidige en deskundige beoordeling van de projecten. Geconstateerde onjuistheden worden volgens de Arbeidsvoorzieningsorganisatie administratief-financieel verrekend. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft mij nog onlangs gemeld dat steeds meer en striktere controles worden uitgevoerd en dat er ook meer correcties plaatsvinden.

Daarnaast is de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in het voorjaar van 1998, overigens later dan gepland, begonnen met de uitvoering van preventieve controles en interimcontroles. Deze aanpak maakt het gemakkelijker om eventuele fouten tijdig te herkennen en te herstellen. Momenteel is de Arbeidsvoorzieningsorganisatie verbeteringen in de eigen organisatie aan het implementeren, zoals het terugbrengen van het aantal regionale ESF-coördinatiepunten en het aanstellen van een landelijke ESF-manager,

hetgeen eveneens bijdraagt aan een consistente en deskundige uitvoering.

De Arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft nog recent aangegeven dat in de afgelopen jaren aangetroffen onregelmatigheden (i.c. het niet voldoen aan bepaalde subsidievoorwaarden) steeds zijn gecorrigeerd. Er is niet mogelijk nog onregelmatigheden zouden kunnen voorkomen, maar er is prioriteit gegeven aan het verbeteren van het systeem. Over deze systeemaanpak is bij verschillende gelegenheden gecommuniceerd met de Europese Commissie. Een adequater systeem van controle en beheer betekent dat (nieuwe) fouten worden voorkomen, vroegtijdiger worden ontdekt en indien nodig sneller worden gecorrigeerd.

De controle door de Europese Commissie in april 1999 betreft projecten die werden uitgevoerd in de periode 1994–1997. Het was bekend dat in deze periode onregelmatigheden voorkwamen. Wat wellicht vragen oproept is de schaal van de nu aangetroffen problemen: als bij zes van de acht subsidieontvangers onregelmatigheden worden aangetroffen, wekt dit de indruk dat er sprake zou kunnen zijn van een zeer omvangrijke problematiek.

Hierbij moet het volgende worden aangetekend. De Europese Commissie deed nader onderzoek naar aanleiding van de bevindingen van eerdere controles in twee regio's. Er was sprake van een selecte, en bovendien kleine, steekproef, waarvan de resultaten dus niet zonder meer kunnen worden gegeneraliseerd naar alle projecten die in de betreffende periode door Arbeidsvoorziening werden gesubsidieerd. Dit doet overigens niets af aan de ernst van het geconstateerde.

Op dit moment, nu nog onvoldoende bekend is over de ware aard en omvang van de problematiek, moet ik terughoudendheid betrachten met het trekken van conclusies.

Mijnerzijds dient te worden gewaakt voor ongefundeerde beschuldigingen en dient zorgvuldig te worden omgegaan met privacygevoelige en bedrijfsgevoelige gegevens van personen, bedrijven en instellingen. Maar de feiten moeten natuurlijk wel op tafel komen.

Misbruik van publieke middelen, zowel van nationale als van Europese, is immers volstrekt onacceptabel. Dat bij een controle van de Europese Commissie bij zes van de acht subsidie-ontvangers/projectuitvoerders belangrijke onregelmatigheden zijn aangetroffen heeft bovendien, begrijpelijkerwijs, geleid tot negatieve publiciteit die de goede naam van Nederland, Arbeidsvoorziening, subsidieaanvragers en projectuitvoerders schade berokkent.

Dit valt extra te betreuren, omdat uit diverse bronnen blijkt dat de gesubsidieerde projecten in het algemeen een succesvol hulpmiddel kunnen zijn bij de bestrijding van langdurige werkloosheid. Dit wordt onder andere geconcludeerd door de Algemene Rekenkamer in een rapport dat in april 1998 aan de Tweede Kamer werd aangeboden (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 965, nrs. 1–2, april 1998). De Algemene Rekenkamer spreekt hierin tevens de verwachting uit dat de streefcijfers voor 1994–1999 ruimschoots zullen worden gehaald.

Het is dan ook van het grootste belang dat het nodige wordt gedaan om de kans op onregelmatigheden zo gering mogelijk te maken. Ik heb de Europese Commissie verzekerd dat deze kwestie door Nederland hoog wordt opgenomen en krachtdadig wordt aangepakt.

Bij de aanpak wordt een drieledige weg gevolgd: ten eerste het met spoed in kaart brengen van de problemen; ten tweede het aanpakken van alle aangetroffen onregelmatigheden; ten derde het onderzoeken van

systeemfouten en het verbeteren van de preventieve benadering. Waar mogelijk zal ik hierbij gebruik maken van onderzoek door onafhankelijke derden.

Ik ben verheugd dat de Algemene Rekenkamer zich bereid heeft verklaard onderzoek naar de onderhavige problematiek uit te voeren. De Algemene Rekenkamer heeft aangegeven te verwachten hierover in december 1999 te kunnen rapporteren.

De Europese Commissie heeft inmiddels nadere gegevens opgevraagd en zal eventueel aanvullend onderzoek verrichten. Ook de uitkomsten van dit onderzoek kunnen een bijdrage leveren aan het verbeteren van het systeem.

De Arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft verklaard extra activiteiten te ontplooiën ter verbetering van het beheer, de controle en het toezicht. Wat de uitkomsten van de bovengenoemde onderzoeken ook opleveren, duidelijk is dat aangetroffen onregelmatigheden waar mogelijk moeten worden gecorrigeerd. Bij vermoedens van fraude zal aangifte bij het Openbaar Ministerie worden gedaan.

De Arbeidsvoorzieningsorganisatie is hiervoor primair verantwoordelijk en heeft ook aangegeven hiervoor de nodige inspanningen te zullen leveren. Hierop zal ik nauwlettend toezicht houden.

Voor de aanpak van de problematiek heb ik binnen mijn departement een Taskforce ESF ingesteld. Deze is gericht op het met spoed in kaart brengen en analyseren van de problemen en het adviseren over de aanpak in de toekomst. Punten van aandacht hierbij zullen zeker zijn de (complexiteit van de) regelgeving en de positionering van de uitvoering en het toezicht.

Uiteraard zal ik u op de hoogte houden van verdere bevindingen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
K. G. de Vries

INHOUD

1	Algemene toelichting	6			
1.1	De structuurfondsen en hun doelstellingen	6	2.8	Melding onregelmatigheden	20
1.2	Europees Sociaal Fonds 1994–1999	6	2.8.1	Definitie van onregelmatigheden	20
1.3	ESF-3	7	2.8.2	Wanneer moet worden gemeld	21
1.4	Regelgeving	9	2.9	Financieel beheersbrieven van de Minister van Financiën	22
1.4.1	Europese regelgeving	9	2.10	Specifieke risico's voor onregelmatigheden	22
1.4.2	De Bestuursovereenkomst	9			
1.4.3	Regelgeving Arbeidsvoorzieningsorganisatie	10	3	Aard en omvang van de problematiek	22
1.5	Subsidieprocedure	10	3.1	Voorgeschiedenis	22
			3.2	Controle Europese Commissie van april 1999	24
2	Systematiek van de controle en het beheer van het Europees Sociaal Fonds	11	3.3	Voorlopige bevindingen tijdens de controles van de Europese Commissie in april 1999	25
2.1	Algemeen	11	3.4	Overige gevallen waarbij mogelijk sprake is van serieuze onregelmatigheden	27
2.2	Het kader: de bestuursovereenkomst ESF	12	3.5	Omvang problematiek in Nederland	28
2.3	De opzet van het toezicht van de Minister van SZW op de uitvoering van het ESF door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie	12	3.6	Omgang met onregelmatigheden	28
2.3.1	De opzet van het toezicht in de periode 1991–1994	12	3.7	Fondsvorming	29
2.3.2	De opzet van het toezicht in de periode 1995–heden	13	4	Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Parlement	29
2.3.3	Relatie tussen toezicht en controle- en beheerssystematiek	14	4.1	Inleiding	29
2.4	Het uitgeoefende toezicht van de Minister van SZW op de uitvoering van het ESF door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie	14	4.2	De periode 1994 – augustus 1998	29
2.4.1	Het toezicht in de periode 1991–1994	14	4.3	De periode augustus 1998 – heden	33
2.4.2	Het toezicht in de periode 1995–heden	14	4.3.1	De periode tot de controle van de Europese Commissie in april 1999	33
2.5	De controle- en beheerssystemen	15	4.3.2	De controle van de Europese Commissie in april 1999	34
2.5.1	Controle- en beheerssystemen SZW	15	5	Aanpak van de problematiek	38
2.5.2	Controle- en beheerssystemen Arbeidsvoorzieningsorganisatie	16	5.1	Inleiding	38
2.5.3	De ontwikkelingen in de controle- en beheerssystematiek Arbeidsvoorzieningsorganisatie	17	5.2	De Algemene Rekenkamer	38
2.6	Controles vanuit de Europese Commissie (DG V en DG XX) en de Europese Rekenkamer	18	5.3	De Arbeidsvoorzieningsorganisatie	39
2.6.1	De procedures	18	5.4	De Europese Commissie	39
2.6.2	De bevinding	19	5.5	De Minister van SZW	40
2.6.3	Acties van SZW	19	Bijlage 1	Belangrijkste actoren Europees Sociaal Fonds	42
2.7	Het samenwerkingsprotocol tussen DG XX van de Europese Commissie en de AD	20	Bijlage 2	Communautaire regelgeving ESF-3	44
			Bijlage 3	Positionering uitvoering bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie	45

1 ALGEMENE TOELICHTING

Dit hoofdstuk gaat in op het Europees Sociaal Fonds (ESF) als onderdeel van het Europees structuurbeleid. In het bijzonder beschrijft het de doelstelling, werking en de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling van het Europees Sociaal Fonds, doelstelling 3 (ESF-3) in Nederland voor de planperiode 1994–1999.

1.1 De structuurfondsen en hun doelstellingen

De Europese Unie kent drie structuurfondsen waaruit de lidstaten subsidie kunnen verkrijgen. Het Europees Sociaal Fonds (ESF) is bedoeld om op economisch en sociaal gebied meer gelijkheid in kansen voor de burgers van de lidstaten te bevorderen. Het Europees Fonds voor Regionale ontwikkeling (EFRO) is er op gericht de verschillen in ontwikkeling tussen de regio's van de Gemeenschap te verkleinen. Het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) levert een bijdrage aan de aanpassing van de landbouwstructuren en aan de ontwikkeling en omschakeling van plattelandsgebieden.

Het financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV) verleent financiële bijstand bij de herstructurering van de visserijsector.

Het Europese structuurbeleid in de periode 1994–1999 is gericht op een zestal doelstellingen:

Doelstelling 1

Bevordering van ontwikkeling en structurele aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand.

Doelstelling 2

Bieden van ondersteuning bij de omschakeling van regio's die zijn getroffen door de achteruitgang van de industrie.

Doelstelling 3

Bestrijding van langdurige werkloosheid, bevordering van de inschakeling in het arbeidsproces van jongeren en integratie van met uitsluiting van de arbeidsmarkt bedreigde personen. Voorts de bevordering van gelijke kansen voor vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt.

Doelstelling 4

Bevordering van de aanpassing van werknemers aan de gewijzigde omstandigheden in het bedrijfsleven en aan de ontwikkeling van de productiestelsels.

Doelstelling 5a

Aanpassing van de landbouwstructuren in het kader van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en herstructurering van de visserijsector.

Doelstelling 5b

Ontwikkeling van en structurele aanpassing (economische diversificatie) in kwetsbare plattelandsgebieden.

Doelstelling 6

Bevordering van de ontwikkeling en structurele aanpassing van regio's met een extreem lage bevolkingsdichtheid (niet van toepassing in Nederland).

1.2 Europees Sociaal Fonds 1994–1999

Nederland zal in de periode 1994–1999 uit hoofde van ESF voor doelstelling 3 (ESF-3, bestrijding werkloosheid) en voor doelstelling 4 (scholing laag opgeleide werkenden) alsmede de communautaire initiatieven ADAPT en Employment circa 1220 mln. euro ontvangen. Daarvan nemen ESF-3 (921,7 mln. euro) en ESF-4 (62,4 mln euro) het leeuwendeel voor hun rekening.

Naast bovengenoemde zogenaamde horizontale doelstellingen ontvangt Nederland in de periode 1994–1999 ook ESF-middelen in het kader van de regionale doelstellingen die onder de verantwoordelijkheid van EZ (doelstelling 1 en 2) en LNV (5/b) worden uitgevoerd (totaal circa 262 mln. euro).

Bijlage 1 geeft een overzicht van de belangrijkste actoren bij de uitvoering van het Europees Sociaal Fonds.

In deze nota zal verder uitsluitend worden ingegaan op ESF-3, tenzij anders wordt vermeld.

1.3 ESF-3

Conform de Europese procedures heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voor ESF-3 in 1994 bij de Europese Commissie een nationaal plan ingediend met daarin onder meer een beschrijving van de bestaande situatie op het terrein van de werkgelegenheid, de gekozen strategie en beschikbaar gestelde nationale financiële middelen. Dit zogenaamde Enig Programmeringsdocument 1994–1999 (EPD) werd bij beschikking van 17 augustus 1994 door de Europese Commissie goedgekeurd en vastgesteld. Het Enig Programmeringsdocument kan worden gezien als het beleidskader voor de invulling van ESF-3 in Nederland. Centraal element in het Nederlandse ESF-3 beleid is toeleiding van werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Het beleid is geoperationaliseerd in:

Instrumenten

- Gericht op het verwerven van een reguliere baan, hierbij gaat het om scholing en bemiddeling.
- Trajectbemiddeling, waarbij reguliere plaatsing niet op voorhand het doel is. Ten opzichte van de maatregelen scholing of bemiddeling kan de begeleiding, omdat het werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt betreft, langer duren.

Doelgroepen

Twee hoofddoelgroepen worden onderscheiden, namelijk: langdurig werklozen en met langdurige werkloosheid bedreigden. Binnen elke hoofddoelgroep is vervolgens een onderscheid gemaakt naar de subdoelgroepen:

- Met sociale uitsluiting bedreigden, zoals minderheden en gedeeltelijk arbeidsgeschikten.
- Vrouwen met een bijstandsuitkering.
- Jongeren.

Onderzoek naar de resultaten in 1996 van ESF-3 (Interim evaluatie ESF doelstelling 3 1996, in opdracht van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie Nederland 1998) leert dat het Nederlandse arbeidsmarkt- en doelgroepenbeleid en de Nederlandse ESF-3 doelstelling nauw samenhangen. Dankzij het ESF kunnen projecten worden gecontinueerd, of op grotere schaal dan wel kwalitatief beter worden uitgevoerd. Het aantal deelnemers aan projecten was groter dan gepland en de projecten bereiken veel sociaal uitgeslotenen. Kritiekpunten zijn de onvoldoende onderbouwing van de taakstellingen en gebrek aan eenduidigheid in definities van doelgroepen en instrumenten.

Ook de Algemene Rekenkamer heeft ESF-3 voor het subsidiejaar 1996 onderzocht (Bestrijding werkloosheid met Europese gelden, TK 1997–1998, 25 965, nrs. 1–2). Haar algemene indruk is dat ESF-3 een

succesvol hulpmiddel kan zijn in de bestrijding van langdurige werkloosheid. Zij plaatst daarbij twee kanttekeningen. De doelgroep «moeilijk bemiddelbare werkzoekenden» wordt het minst bereikt (in tegenstelling tot wat eerder genoemd onderzoeksresultaat leert). Tevens vindt de Algemene Rekenkamer dat de realisatiecijfers, als gevolg van een onvoldoende betrouwbare rapportagesystematiek, een te positief beeld geven. Wel verwacht zij dat de streefcijfers voor de planperiode 1994–1999 gehaald zullen worden.

Ter uitvoering van het Enig Programmeringsdocument kunnen publiek-rechtelijke en daarmee gelijk te stellen instellingen aanvragen indienen voor ESF-subsidiëring van hun projecten. In Nederland zijn er veel initiatiefnemers van projecten gericht op werkloosheidsbestrijding. Voorbeelden zijn departementen, arbeidsbureaus, opleidingsinstellingen, gemeenten, provincies en uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen (uvi's). Binnen het Nederlandse ESF-3 budget wordt een onderscheid gemaakt naar categorieën aanvragers. Jaarlijks wordt een deel van het budget geormerkt voor aanvragen van enkele departementen en voor de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. De Minister van SZW stelt deze subbudgetten vast. Het overige deel van het jaarlijkse budget is bestemd voor andere aanvragers. Daarbinnen zijn gemeenten de belangrijkste aanvragers.

De financiering van de ESF-projecten vindt plaats op basis van co-financiering. Dit houdt in dat van de totale subsidiabele kosten maximaal 45% uit het ESF kan worden gefinancierd. De overige 55% moet uit publieke gelden komen. Financieringsbronnen voor de tegendeckening zijn onder andere uitkeringen van gemeenten en uitvoeringsinstellingen aan hun uitkeringsgerechtigde cliënten, budgetten van ministeries, scholingsmiddelen van gemeenten en provinciale instellingen, eigen gemeentelijke middelen en financiële ondersteuning van werkgelegenheidsprojecten door Kamers van Koophandel. De aanvrager is eindverantwoordelijk voor de naleving van de subsidievoorwaarden.

De uitvoering van ESF-3 is per overeenkomst in 1991 door de Minister van SZW, eerstverantwoordelijke voor ESF-3 in Nederland, neergelegd bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Zij kent subsidies voor concrete projecten toe aan departementen (uit de geormerkte subbudgetten) en derden, en is zelf ook aanvrager van middelen voor inzet in de eigen organisatie. De aanvragen worden ingediend bij de regio's van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, waar de selectie van projecten geschiedt aan de hand van door het Comité van Toezicht vastgestelde selectiecriteria. Het toezicht op de naleving van de subsidievoorwaarden in de afzonderlijke projecten ligt bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Zie hiervoor hoofdstuk 2.

Mede om de voortgang te bewaken van de uitvoering van het Enig Programmeringsdocument heeft de aflopende planperiode de beleidsmatige monitoring van ESF-3 plaatsgevonden in het Comité van Toezicht. Het Comité van Toezicht is niet belast met toezicht op de uitvoering van de projecten, maar volgt overeenkomstig de Franse benaming «Comité de Suivi» de uitvoering van ESF-3 op het niveau van het Enig Programmeringsdocument. De belangrijkste taken van dit Comité zijn:

- Het volgen van de uitvoering van het goedgekeurde nationale programma, onder meer op verenigbaarheid met het overige beleid van de Europese Unie, en de naleving van de verplichtingen die daaruit voortvloeien. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie geeft in het Comité periodiek de stand van zaken op geaggregeerd niveau met betrekking tot de uitvoering aan.

- Het vaststellen van eventuele beleidsmatige wijzigingen (beleidsaccenten) in het nationale programma en van de selectiecriteria.
- Het evalueren van de uitvoering van de programma's.
- Het desgevraagd adviseren van de Europese Commissie, de Minister van SZW of de Arbeidsvoorzieningsorganisatie over aanpassing van besluiten.
- Het vaststellen van de aanvraag- en selectieprocedure.

Deelnemers aan het Comité zijn: vertegenwoordigers van het Ministerie van SZW (ook voorzitterschap en secretariaat), de Europese Commissie, de sociale partners, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.¹

1.4 Regelgeving

De uitvoering van ESF-3 projecten vindt plaats op grond van Europese verordeningen en van het Enig Programmeringsdocument. Het Ministerie van SZW en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie hebben hun taken en verantwoordelijkheden nader afgebakend in een bestuursovereenkomst. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft voor ESF subsidieregelingen vastgesteld.

1.4.1 Europese regelgeving

Op Europees niveau zijn structuurfondsverordeningen vastgesteld. Naast algemene regels voor de fondsen en de coördinatie daartussen zijn er ook specifieke toepassingsbepalingen per fonds, waaronder het ESF. Zie bijlage 2 voor een nadere weergave van de regelgeving met betrekking tot het Europese structuurbeleid, zoals dat hiervoor beschreven is.

1.4.2 De Bestuursovereenkomst

De lidstaat heeft een verantwoordelijkheid voor het nakomen van EU-verplichtingen op grond van artikel 5 van het EG-verdrag.

In Nederland is de Minister van SZW eerstverantwoordelijke voor de uitvoering, beheer en toezicht van het ESF-3 programma. De Minister van SZW heeft de uitvoering van ESF 3 neergelegd bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO).

De subsidieverstrekking is gebaseerd op de Europese Verordening 2052/88 (gewijzigd bij Verordening 2081/93). De grondslag voor het verstrekken van de subsidie door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en het toezicht daarop door de Minister is de bestuursovereenkomst tussen de Minister van SZW en het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA). Bij de subsidieverstrekking zijn de bepalingen van de AWB van toepassing. Deze grondslag is daarmee ook van toepassing op uitvoering van het ESF.

¹ Behalve het Comité voor ESF-3 is er ook een Comité van Toezicht voor ESF-4 en beide Communautaire initiatieven gezamenlijk. Zij worden ingesteld krachtens een overeenkomst tussen de Commissie en de lidstaat. Naast bovengenoemde twee comités is er per regio, die ontsloten is voor een regionale doelstelling (1, 2, en 5/b), eveneens een Comité van Toezicht ingesteld. De provinciale autoriteiten benoemen deze regionale Comités.

De onderlinge verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden specifiek voor de ESF-programma's, inclusief ESF-3, zijn nader geregeld in een bestuursovereenkomst tussen de Staat der Nederlanden en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, vertegenwoordigd door respectievelijk de Minister van SZW en het CBA. De Bestuursovereenkomst dateert van 1991 en is gewijzigd in 1996. De kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Van Dijk (1995) was de aanleiding tot deze wijziging. In de gewijzigde vorm is hij in 1996 door de Minister van SZW op 22 april 1996

(kenmerk AM/ARV/96/811) ter informatie aangeboden aan de Tweede Kamer. Kernpunten uit de Bestuursovereenkomst zijn:

De Minister

- heeft het eindoordeel over de Nederlandse programma's. Hij dient deze in bij de Europese Commissie;
- verdeelt het beschikbare ESF-jaarbudget in subbudgetten, geormerkt voor categorieën aanvragers;
- stelt de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in de gelegenheid voorstellen te doen voor en te adviseren over bovenstaande programma's en subbudgetten.

De Arbeidsvoorzieningsorganisatie

- voert operationele programma's uit, dan wel subsidieert andere uitvoerders hiervan;
- maakt terzake een subsidieregeling;
- maakt van de ESF-begroting een afzonderlijk onderdeel binnen haar totale begroting. De Minister kan hieraan regels stellen;
- stelt jaarlijks een toezichtsplan op, dat goedgekeurd wordt door de Minister, en voert dit uit. Het plan ziet toe op de naleving van de voorwaarden door subsidie-ontvangers;
- ontvangt de ESF-betalingen rechtstreeks van de Europese Commissie;
- rapporteert het Ministerie van SZW over haar toezicht op subsidie-ontvangers en uitvoering van operationele programma's, zodanig dat certificatie en tijdige indiening bij de Europese Commissie door het Ministerie van SZW mogelijk zijn;
- vrijwaart de Staat der Nederlanden van terugvorderingsacties.

De overwegingen voor de delegatie aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en voor de wijziging van de bestuursovereenkomst in 1996 zijn weergegeven in bijlage 3.

1.4.3 Regelgeving Arbeidsvoorzieningsorganisatie

De Arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft ESF-subsidieregelingen opgesteld. In deze regelingen zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot:

- criteria aan de hand waarvan de subsidies kunnen worden aangevraagd en toegekend;
- de cofinanciering van de te subsidiëren projecten;
- de inrichting van de deelnemers- en financiële administratie van de subsidie-ontvanger;
- de wijze van bevoorschotting van de subsidie-ontvanger;
- de wijze waarop de eindafrekening zal plaatsvinden;
- het informatie- en inzagerecht van personen die daartoe zijn aangewezen door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, de Minister of de Europese Commissie.

1.5 Subsidieprocedure

Bij de uitvoering van de ESF-subsidieregeling kunnen achtereenvolgens de volgende processen worden onderscheiden voor een individueel project:

Het behandelen van de subsidieaanvragen door de regionale ESF-coördinator.

Projectaanvragers dienen de aanvragen in bij het ESF-coördinatiepunt dat is gevestigd in een regio van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. De regionale ESF-coördinator toetst de aanvragen zowel inhoudelijk

(subsidievoorwaarden) als financieel (co-financiering). Zijn advies legt hij ter beoordeling voor aan de Regionaal Directeur.

Het toekennen van de subsidie door het RBA.

Indien de Regionaal Directeur de aanvraag goedkeurt wordt het besluit evenals de verplichting die daaruit voortvloeit ingevoerd in het ESF-systeem. De Regionaal Directeur autoriseert het besluit.

Het verstrekken van voorschotten door het RBA aan subsidieontvangers.

Op het moment van de afgifte van een subsidietoezegging kan het eerste voorschot van 50% verstrekt worden. Vanaf dat moment dienen standaardvoortgangsrapportages bij de regionale ESF-coördinatoren te worden ingeleverd. Als blijkt dat de helft van het eerste voorschot is uitgegeven, bestaat er recht op een tweede voorschot, dat maximaal tot 80% van de totaal aangegane verplichting kan aanvullen. Daarnaast is het ook mogelijk dat voorschotbetalingen worden opgeschort of beëindigd, indien blijkt dat de voortgang van een project onvoldoende is.

Het verzorgen van eindafrekeningen door het RBA op grond van gecontroleerde einddeclaraties.

Na afloop van het project dient een standaard einddeclaratie te worden opgesteld, die de regionale ESF-coördinator beoordeelt. Na invoering van de gegevens in het ESF-systeem wordt het nog te betalen of terug te vorderen (als voorschot betaalde) bedrag verrekend. Op basis van een advies van de regionale ESF-coördinator stelt de Regionaal Directeur het uiteindelijke subsidiebedrag vast.

Het toezicht op de uitvoering van het ESF.

Het traject van aanvraag tot einddeclaratie wordt door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie gecontroleerd. De wijze waarop dit gebeurt dient de Arbeidsvoorzieningsorganisatie jaarlijks vast te leggen in een toezichtsplan. Over de uitvoering van het toezichtsplan moet de Arbeidsvoorzieningsorganisatie vervolgens periodiek rapporteren aan het Ministerie van SZW.

Het toezicht op ESF-3 wordt nader behandeld in hoofdstuk 2.

2 SYSTEMATIEK VAN DE CONTROLE EN HET BEHEER VAN HET EUROPEES SOCIAAL FONDS

2.1 Algemeen

Dit hoofdstuk gaat in op de systematiek van de controle op, het beheer van en het toezicht (qua opzet en werking) op het Europees Sociaal Fonds (ESF) in de periode van 1991 tot heden. Het jaar 1991 is als startpunt gekozen, omdat vanaf dat jaar de Arbeidsvoorzieningsorganisatie een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) is.

Vanaf 1991 tot heden zijn er evenwel diverse ontwikkelingen binnen het Ministerie van SZW en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie geweest. Deze waren:

- het afsluiten van de bestuursovereenkomst ESF in 1991;
- de afronding van oude ESF-programma (1991-1993) en de start van het huidige ESF-programma (1994-1999);
- de herinrichting van het Ministerie van SZW, waarbij per 1 januari 1995 de toezichtsactiviteiten in een afzonderlijke directie Toezicht werden ondergebracht;
- de wijziging van de bestuursovereenkomst ESF tussen het Ministerie van SZW en het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) in 1996;
- de invoering van de Arbeidsvoorzieningswet 1996 per 1 januari 1997.

Deze ontwikkelingen zijn van invloed geweest op de controle- en beheerssystematiek van het ESF.

In het vervolg van dit hoofdstuk zal aan de hand van de bestuurs-overeenkomst worden uiteengezet op welke wijze het toezicht vanuit SZW op de uitvoering van het ESF is vorm gegeven. Vervolgens zal worden ingegaan op de controle en beheerssystematiek van het ESF en de ontwikkelingen die zich daarin hebben voorgedaan. Afsluitend wordt in dit hoofdstuk nog nader ingegaan op de specifieke werkzaamheden van de departementale Accountantsdienst, de melding van onregelmatigheden en de specifieke risico's voor onregelmatigheden.

In dit hoofdstuk gaat het over de uitvoering van het ESF door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, dat wil zeggen de doelstellingen 1, 2, 3 en 5b.

2.2 Het kader: de bestuursovereenkomst ESF

De uitvoering van het ESF is vanaf 1991, door middel van een bestuurs-overeenkomst tussen de Minister van SZW en het CBA, neergelegd bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. In 1996 heeft deze bestuursovereenkomst enkele wijzigingen ondergaan, onder meer om het toezicht op het ESF beter vorm te kunnen geven.

De Arbeidsvoorzieningsorganisatie voert als ZBO het ESF uit, wat impliceert dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft. Voor wat het ESF betreft betekent dit dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie verantwoordelijk is voor een rechtmatige en doelmatige uitvoering van de vigerende regelgeving. Deze verantwoordelijkheid strekt zich ook uit tot de controle en het toezicht op individuele projecten.

Vanuit SZW wordt toezicht gehouden op welke wijze de Arbeidsvoorzieningsorganisatie deze taken gestalte geeft. Er is derhalve sprake van een «tweedelijntoezicht» door de Minister van SZW.

2.3 De opzet van het toezicht van de Minister van SZW op de uitvoering van het ESF door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie

2.3.1 De opzet van het toezicht in de periode 1991–1994

Het toezicht op de Arbeidsvoorzieningsorganisatie is bij de verzelfstandiging per 1 januari 1991 binnen het Ministerie van SZW bij de Secretaris-Generaal gepositioneerd. Bij de uitoefening van de toezichtstaak werd de Secretaris-Generaal op financieel-economisch, juridisch en accountancy terrein ondersteund door de desbetreffende directies binnen het Ministerie van SZW.

De invulling van het toezicht op de uitvoering van het ESF door SZW werd vanaf 1991 ingevuld via het toezicht op de Arbeidsvoorzieningsorganisatie als geheel.

Nadere invulling van het toezicht op het ESF zelf heeft vanaf eind 1992 verder vorm gekregen. Binnen het Ministerie van SZW is toen nader onderzoek gedaan naar het controle- en beheerssysteem ESF van het Ministerie van SZW; in 1993 is dit verbreed naar de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

De uitkomsten van dit onderzoek hebben geleid tot een herbezinning op het toezicht vanuit het Ministerie van SZW op de uitvoering van het ESF. Middels twee door het Ministerie van SZW in 1994 geïnitieerde onderzoeken zijn de taken en verantwoordelijkheden in het kader van het ESF in beeld gebracht en is de positionering van de uitvoering van het ESF nader bepaald. De uitkomsten van deze onderzoeken zijn mede bepalend

geweest voor de wijzigingen in de bestuursovereenkomst ESF van 1996 en de verdere invulling van het toezicht vanuit het Ministerie van SZW.

2.3.2 De opzet van het toezicht in de periode 1995-heden

Vanaf 1995 zijn de toezichthoudende taken van het Ministerie van SZW, zoals hiervoren is vermeld, in een afzonderlijke directie Toezicht ondergebracht.

Sedert dat moment is de directie Toezicht op gestructureerde wijze het tweedelijns toezicht verder gaan invullen. Deze invulling is gebaseerd op de volgende strategie: eigen verantwoordelijkheid van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie (zelfsturing), geen overnemend gedrag (past niet bij zelfsturing) en met als hoofddoel het realiseren van structurele verbeteringen (geen ad hoc oplossingen). De formatie van de afdeling, die het toezicht op de ZBO's uitoefent, is op dit doel en de daarbij passende strategie afgestemd.

Daarnaast trad op 1 januari 1998 de derde tranche van de Algemene Wet Bestuursrecht in werking welke toezichtsbepalingen eveneens betrekking hebben op de toezichtsverhouding tussen het Ministerie van SZW en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

De invulling van het toezicht (op basis van vermelde strategie) heeft langs de volgende wegen plaatsgevonden.

Als start van de uitgangspunten en de opzet van het tweedelijns toezicht dienen de uitkomsten van de in paragraaf 2.3.1 genoemde twee onderzoeken uit 1994 gezien te worden. Belangrijke uitgangspunten in dat kader waren een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en een goede verantwoordingsstructuur vanuit de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de doorwerking van deze uitgangspunten in de te wijzigen bestuursovereenkomst ESF. Dit laatste met als doel de Minister meer toezichtsinstrumenten aan te reiken.

In de bestuursovereenkomst van 1996 zijn daartoe de volgende aanvullende bepalingen opgenomen: 1) een door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie op te stellen toezichtsplan dat de goedkeuring behoeft van de minister, 2) een afzonderlijke ESF-begroting binnen de landelijke begroting van Arbeidsvoorziening en 3) het door de minister stellen van nadere regels inzake rapportages van Arbeidsvoorziening over het uitgeoefende toezicht en over de voortgang van de uitvoering van het ESF.

Dergelijke instrumenten zijn een belangrijke voorwaarde voor het tweedelijns toezicht.

Op basis van de gewijzigde bestuursovereenkomst is vervolgens eind 1996 een toezichtsplan ESF gereed gekomen. De neergelegde wijze van toezichthouden komt overeen met de wijze waarop het toezicht op basis van de Arbeidsvoorzieningswet 1996 wordt gehouden.

In het toezichtsplan ESF zijn de uitgangspunten opgenomen die in het kader van het tweedelijns toezicht worden gehanteerd. Het toezicht vanuit het ministerie heeft betrekking op de wijze waarop de Arbeidsvoorzieningsorganisatie dit toezicht inricht en uitvoert. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de getraptheid van het toezicht. Dit houdt in dat gebruik gemaakt zal worden van de uitkomsten van de door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie uitgevoerde controles en van de door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie opgestelde verantwoordingsrapportages (het zogenoemde single audit en single information principe).

Indien noodzakelijk zal bijsturing van de uitvoering plaatsvinden (met oog voor de bestuurlijke verhoudingen).

Voorts is in het toezichtsplan aangegeven op welke wijze het toezicht zal worden uitgevoerd. Dit behelst zowel de beoordeling van de processen (systeemgericht toezicht) als de producten (outputgericht toezicht) van

Arbeidsvoorziening. Daarnaast worden op basis van de mix van systeemgericht en outputgericht toezicht eventuele aanvullende werkzaamheden (onderzoek), uitgevoerd door of in opdracht van het Ministerie van SZW.

2.3.3 Relatie tussen toezicht en controle- en beheerssystematiek

Zoals in de voorliggende paragrafen 2.3.1 en 2.3.2 is aangegeven, is voor de uitoefening van het toezicht van belang dat de verdeling van taken en verantwoordelijkheden helder is, er voldoende toezichtsinstrumenten zijn en er een goede verantwoordingsstructuur is. In de gewijzigde bestuurs-overeenkomst ESF van 1996 is dit nader geconcretiseerd.

Vervolgens dienen deze aspecten binnen de organisaties (Arbeidsvoorzieningsorganisatie en het Ministerie van SZW) nader uitgewerkt te worden in beschrijvingen van de controle- en beheerssystemen. Deze beschrijvingen dienen in ieder geval in opzet een rechtmatige en doelmatige uitvoering van het ESF te waarborgen.

In het vervolg van dit hoofdstuk zal eerst worden ingegaan op de wijze waarop het toezicht in de periode 1991 tot heden is uitgeoefend en op welke wijze aansturing en bijsturing van de uitvoering van het ESF door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft plaatsgevonden.

Daarna zullen de diverse controle- en beheerssystemen qua opzet en werking beschreven worden, waarbij tevens is aangegeven welke toezichtsactiviteiten van het Ministerie van SZW tot bijsturing in deze systemen hebben geleid.

2.4 Het uitgeoefende toezicht van de Minister van SZW op de uitvoering van het ESF door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie

2.4.1 Het toezicht in de periode 1991–1994

De toezichtsactiviteiten in genoemde periode hebben zich voor wat betreft het toezicht op de uitvoering van het ESF met name gericht op het creëren van waarborgen voor een rechtmatige en doelmatige uitvoering. Daartoe zijn binnen het Ministerie van SZW nadere onderzoeken gedaan uiteindelijk leidend tot voorstellen tot beschrijving van controle- en beheerssystemen en tot wijziging van de bestuursovereenkomst ESF.

De overige ESF-toezichtsactiviteiten in deze periode hadden betrekking op de afwikkeling van de eindafrekeningen ESF over de jaren 1991 en 1992.

2.4.2 Het toezicht in de periode 1995-heden

Vanaf 1995 tot heden heeft het Ministerie van SZW diverse controles van de Europese Commissie (DG V en DG XX) en de Europese Rekenkamer als waarnemer bijgewoond. Tijdens deze controles kon een beeld worden gevormd van de uitvoering (zowel van de processen binnen de Arbeidsvoorzieningsorganisatie als van de projecten). De bevindingen zijn voortdurend op ambtelijk niveau doorgesproken met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, met als doel om op dit niveau al tot bijsturing te komen. Dit heeft in 1995 ertoe geleid dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie de regelgeving heeft aangescherpt, een accountantsprotocol heeft opgesteld en de betrokkenheid en inzet van de afdeling Interne Controle heeft vergroot.

Gedurende de jaren 1995 en 1996 is diverse malen ambtelijk over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het ESF (mede) gerapporteerd aan de departementale leiding, het ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer.

Op basis van de controles in 1996 (over de jaren 1994 en 1995) is geconcludeerd dat de acties tot bijsturing nog niet hadden geleid tot de

beoogde verbeteringen. Gezien het tempo in de verbeteringen en het belang van een adequate ESF-uitvoering is gekozen voor het relatieve zware bijsturingmiddel van een ministeriële brief (juni 1996). Aan het CBA is daarin gevraagd om een plan van aanpak ter verbetering van de uitvoering van het ESF, waarbij concreet is aangegeven op welke terreinen de verbeteringen dienden plaats te vinden. Deze terreinen waren o.a. de volgende: 1) intensivering van controles en reviews door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, 2) verbetering van het toezicht op de projecten door de regionale coördinatoren, 3) meer aandacht voor de landelijke aansturing richting regio's, 4) verbeteringen in de voortgangsbewaking en rapportages en 5) de melding van fraude en onregelmatigheden.

In het traject van totstandkoming van het plan van aanpak ESF hebben vanuit het Ministerie van SZW diverse ambtelijke overleggen met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie plaatsgevonden over de nadere invulling dat plan. Na de indiening van het plan (november 1996) is er nog een afstemmingstraject geweest met de Europese Commissie over de invulling van de accountantscontrole in het plan van aanpak. Uiteindelijk werd begin 1997 overeenstemming bereikt, waarna in mei 1997 goedkeuring van het plan van aanpak door de minister kon plaatsvinden. Bij de goedkeuring is de afweging aan de orde geweest tussen plan en implementatie. In plaats van een voortdurende sturing op een plan (de opzet) is gekozen voor implementatie («aan de slag») met daaraan gekoppeld een snelle evaluatie via een al door het Ministerie van SZW voorgenomen onderzoek, waarin tevens gericht naar nog openstaande verbetermogelijkheden wordt gekeken.

In 1998 heeft het Ministerie van SZW, naar aanleiding van de indiening van de einddeclaratie 1996 door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie bij het Ministerie van SZW, een review uitgevoerd op de werkzaamheden van de afdeling Interne Controle. Hieruit is gebleken dat voldoende zekerheid bestaat dat de gewenste accountantsverklaringen ook daadwerkelijk aanwezig waren bij de einddeclaraties ESF 1996 van de individuele ESF-projecten. Op dit moment vindt een review plaats op de controlewerkzaamheden van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie over het jaar 1997.

2.5 De controle- en beheerssystemen

2.5.1 Controle- en beheerssystemen SZW

Naar aanleiding van de toezichtsactiviteiten in de periode 1991–1994 zijn de controle- en beheerssystemen van het Ministerie van SZW die betrekking hadden op de uitvoering van het ESF door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie beschreven en opgenomen in de toenmalige handboeken administratieve organisatie. Het ging hierbij om de beschrijving van de processen rond de aanvraag van voorschotten en de afwikkeling van de jaarlijkse einddeclaraties van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Begin 1994 zijn deze beschrijvingen tot stand gekomen.

De uitkomsten van de twee door het Ministerie van SZW in 1994 uitgevoerde onderzoeken naar de uitvoering en de positionering van het ESF alsmede de herinrichting van het Ministerie van SZW leidden ertoe dat de controle- en beheersstructuur binnen het Ministerie van SZW diende te worden herschreven.

Deze beschrijving is eind 1995 tot stand gekomen. In opdracht van het Ministerie van SZW is door een extern accountantskantoor een beschrijving van de financiële controle- en beheerssystemen ESF-gelden

gemaakt. Deze beschrijving omvat zowel het Ministerie van SZW als de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

Eind 1995 is ook besloten een departementale werkgroep controle- en beheerssystemen ESF in te stellen. Die werkgroep is begin 1996 operationeel geworden. Naast het volgen van de ontwikkelingen op het terrein van controle en beheer, heeft deze werkgroep zich bezig gehouden met het beschrijven van de controle- en beheerssituatie op dat moment. Dit «ESF-synthese rapport» is oktober 1997 uitgebracht. In de beschrijving zijn de wijzigingen in de bestuursovereenkomst ESF van mei 1996 verwerkt.

2.5.2 Controle- en beheerssystemen Arbeidsvoorzieningsorganisatie

In 1991 is, als verdere uitwerking van de bestuursovereenkomst ESF, binnen de Arbeidsvoorzieningsorganisatie een controle- en beheerssysteem opgezet dat in de loop der jaren wijzigingen heeft ondergaan. De opzet van deze systematiek bij Arbeidsvoorziening, zoals beschreven in onderliggende stukken van Arbeidsvoorziening (handboek ESF, Plan van aanpak ESF), is thans als volgt.

De Arbeidsvoorzieningsorganisatie bestaat uit een Centraal Bestuur (CBA) en 18 regionale besturen (RBA's). De Algemene Directie van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie ondersteunt het CBA; de regionale directies ondersteunen de RBA's.

Binnen de Arbeidsvoorzieningsorganisatie is er voor gekozen de taken en verantwoordelijkheden voor ESF zowel op centraal als op regionaal niveau te beleggen.

Voor een adequate uitvoering zijn de taken voor de begroting, administratieve systemen, rapportage, bevoorschotting, einddeclaraties en voorlichting bij de algemene directie van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie neergelegd. De overige taken zijn bij de regio's belegd.

Met betrekking tot de verantwoordelijkheid voor het beheer dient een onderscheid gemaakt te worden in de periodes tot 1 januari 1997 en na 1 januari 1997. In die verantwoordelijkheid is als gevolg van de inwerking-treding van de Arbeidsvoorzieningswet 1996 per 1 januari 1997 een wijziging opgetreden.

Onder de Arbeidsvoorzieningswet, die gold tot 1 januari 1997, waren zowel beleid (voor ESF resulterend in het vaststellen van de subsidie-regelingen en de beleidskeuzes waar ESF in te zetten) als beheer (beoordelen van subsidieverzoeken) de directe verantwoordelijkheid van het CBA (landelijk niveau) en de RBA's. Voorgestelde beslissingen op beheers/uitvoeringstechnisch terrein door de Algemene Directie danwel de Regionale Directies werden vaak direct beïnvloed door de besturen. Beschikkingen, zoals op het terrein van ESF-subsidies, werden genomen namens het RBA (in de praktijk in mandaat door de Regionale Directie). Door deze directe invloed van de bestuurskolom kwam het regelmatig voor dat op bestuursniveau werd beslist op subsidieaanvragen. Onder de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet 1996 is er onderscheid gemaakt tussen beleid en beheer. Het CBA (en soms RBA's) stellen nog steeds de subsidieregelingen vast, maar het beheer wordt door de Algemene Directie en de Regionale Directies gevoerd. De Algemene Directie functioneert onder verantwoordelijkheid van het CBA, wat in dit verband betekent dat het CBA de Algemene Directie op hoofdlijnen bij de uitvoering van haar taken ter verantwoording kan roepen. Het CBA ziet normaliter dus niet toe op concrete zaken (zoals subsidies voor projecten), maar er is een overall verantwoordelijkheid voor een goed verloop van beheerstaken. Projecten worden dus niet meer in de bestuurskolom besproken, noch namens de besturen beslist. Beschikkingen worden

afgegeven door de Regionale Directies, in mandaat namens de Algemene Directie. Deze is eindverantwoordelijk en kan ook concrete aanwijzingen geven voor de wijze van uitvoering door Regionale Directies.

In de controle op de projecten werd in eerste instantie voorzien door bij elk project een accountantsverklaring te vragen, vanaf 1996 op grond van een accountantsprotocol. Omdat uit de bevindingen van controles door de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer bleek dat deze accountantsverklaringen geen waarborg zijn voor een deugdelijke einddeclaratie en de rechtmatigheid van de uitgaven van de individuele projecten is deze systematiek gewijzigd. In het kader van het door de Minister van SZW verlangde Plan van aanpak ESF is er vanaf 1997 voor gekozen de controletaken neer te leggen bij de afdeling Interne Controle van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de accountantsverklaring per project te laten vervallen. De controle is gericht op de rechtmatigheid van de uitgaven en de aanvaardbaarheid van de ingediende einddeclaratie van de individuele projecten.

Voor de controles wordt door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie externe capaciteit ingehuurd; de controles vinden onder de verantwoordelijkheid van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie plaats.

2.5.3 De ontwikkelingen in de controle- en beheerssystematiek Arbeidsvoorzieningsorganisatie

De wijzigingen in de controle- en beheerssystematiek van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie vinden vanaf 1994 plaats. In eerste instantie hebben de wijzigingen betrekking op de inschakeling van de afdeling Interne Controle van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, vervolgens op de regelgeving en naderhand op de controlesystematiek en het beheer.

De wijzigingen vloeien enerzijds voort uit acties vanuit de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zelf (mede als gevolg van bevindingen controle-instanties Europese Commissie) en anderzijds vanuit acties van het Ministerie van SZW (zoals wijziging van de bestuursovereenkomst ESF en verzoek minister om Plan van aanpak ESF van het CBA).

Vanaf het jaar 1994 wordt de afdeling Interne Controle ingeschakeld om nader onderzoek te doen naar aanleiding van controle-bevindingen van de ER, DG XX en DG V. Daarnaast heeft de afdeling Interne Controle in 1996 en 1997 aanvullende controles en dossier-onderzoek verricht in verschillende regio's.

Ook is de afdeling Interne Controle vanaf 1996 intensief betrokken geweest bij diverse werkzaamheden ter verbetering van de beheersing van ESF-middelen. Te noemen zijn onder meer de bijdragen aan het accountantscontroleprotocol, de bijdrage aan het plan van aanpak ESF en de uitwerking van de daarin genoemde alternatieven ten aanzien van de controle-aanpak.

Verder werd medio 1997 een begin gemaakt met de operationalisering van het Plan van aanpak ESF voor de controle op de einddeclaraties van 1997.

De Arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft 600 van de 1500 gesubsidieerde projecten uit het budgetjaar 1997 gecontroleerd. De wijze waarop deze controles zijn uitgevoerd is momenteel onderwerp van review door het Ministerie van SZW.

Inmiddels heeft de Arbeidsvoorzieningsorganisatie aangegeven dat in 1998 is gestart met de preventieve controles 1998 (conform de in 1997 door de minister geaccordeerde controle-aanpak). Het gaat daarbij om 52 controlebezoeken; met name nieuwe projectaanvragers zouden daarbij zijn gecontroleerd.

Naast deze preventieve controles heeft de Arbeidsvoorzieningsorganisatie gemeld voor de interimcontroles (de zogenoemde tussentijdse controles bij projecten) in 1998 een aantal van 254 te hebben geselecteerd.

De uitkomsten van de controles in 1994 hebben ertoe geleid dat de subsidieregeling in 1995 is aangepast; het ging daarbij om de aanpassing van administratieve bepalingen.

Voorts is naar aanleiding van de controleresultaten in 1996 in aanvulling op de standaard accountantsverklaring een accountantsprotocol tot stand gekomen.

Het Plan van aanpak ESF dat in 1996 door de Minister van het CBA is gevraagd heeft geleid tot een wijziging van de controlesystematiek in 1997. Als onderdeel van de verbeteringen in de uitvoering is gekozen voor het onder eigen verantwoordelijkheid uitvoeren van de controle op de ESF-projecten. Daarmee werden de accountantsverklaringen bij de ESF-projecten afgeschaft. De nieuwe controlesystematiek geldt vanaf 1997.

Tenslotte zijn door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in 1998 acties in gang gezet om het beheer van het ESF te verbeteren. Uitgangspunten daarbij zijn scheiding van beleid en uitvoering en meer centrale aansturing van de ESF organisatie. Deze acties waren mede ingegeven door de rapportage van de Algemene Rekenkamer in 1998 over de uitvoering van het ESF doelstelling 3 door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en door de rapportage van het door het Ministerie van SZW geïnitieerde onderzoek naar de implementatie van het plan van aanpak ESF. In 1999 worden de bedoelde verbeteringen door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie geïmplementeerd. Dit heeft de volle aandacht van het Ministerie van SZW.

2.6 Controles vanuit de Europese Commissie (DG V en DG XX) en de Europese Rekenkamer

2.6.1 De procedures

Bij DG V is binnen de directie Europees Sociaal Fonds een aparte unit belast met de controle van de ESF-programma's in de lidstaten. De lidstaten worden aan het begin van het jaar geïnformeerd over de controles die gedurende dat jaar zullen gaan plaatsvinden en op welke ESF-doelstelling deze betrekking hebben. Enkele weken voor het begin van de controle bevestigt DG V dit aan de lidstaat. Bij deze bevestiging verzoekt DG V om nadere informatie aan te leveren over de te controleren projecten. Deze informatie wordt vervolgens door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie verzameld en aan DG V ter beschikking gesteld.

Bij deze controles, die meestal meerdere dagen in beslag nemen, is altijd een vertegenwoordiger van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie aanwezig. Ook namens het Ministerie van SZW is meestal een vertegenwoordiger aanwezig.

Meestal enige weken na afloop van het controlebezoek stuurt DG V een concept controlerapport aan het Ministerie van SZW. Indien de controlebevindingen aanleiding geven tot aanpassingen bij de uitvoering of tot de vraag om nadere informatie bij DG V aan te leveren, zorgt de Arbeidsvoorzieningsorganisatie ervoor dat deze, in overleg met het Ministerie van SZW, tijdig wordt uitgevoerd dan wel wordt aangeleverd.

Het Directoraat-Generaal Financiële Controle (DG XX) vervult binnen de Europese Commissie de functie van financieel controleur van de communautaire instellingen.

Met betrekking tot de door DG XX in Nederland uitgevoerde ESF-controles wordt overigens dezelfde systematiek gehanteerd als die van DG V. Alleen voor wat betreft het aanleveren van de rapportage van DG XX is er een verschil; de aankondiging van controles en de rapportagelijijn loopt in dit geval via het Ministerie van Financiën, die deze informatie vervolgens weer aan het Ministerie van SZW doet toekomen.

Voor controlebezoeken van de Europese Rekenkamer is de procedure vergelijkbaar met die van DG XX. In dit geval treedt de Algemene Rekenkamer als intermediair op.

2.6.2 De bevindingen

Vanaf 1994 hebben de controle instanties van de Europese Commissie (DG V en DG XX) regelmatig controlebezoeken afgelegd in Nederland. Dit geldt ook voor de Europese Rekenkamer; minimaal één keer per jaar vond een controlebezoek plaats.

De controlebezoeken die in 1994 hebben plaatsgevonden hadden in alle gevallen nog betrekking op projecten van het oude ESF-programma (periode 1989–1992/1993). De controlebezoeken in 1995 en latere jaren hadden op een enkele uitzondering na betrekking op projecten van het ESF-programma 1994–1999.

Door de controle instanties van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer werden vanaf 1994 bevindingen gerapporteerd. De belangrijkste bevindingen die wezen op (structurele) tekortkomingen in de uitvoering waren onder andere:

- fondsvorming met ESF-gelden, als gevolg van voorfinanciering en overfinanciering van ESF-projecten;
- projectadministraties die tekort schieten; niet toereikende onderbouwingen van uren, kosten en aantallen cursisten;
- kwartaalrapportages waarvan cijfers zijn gebaseerd op begrote cijfers in plaats van de realisatiecijfers;
- in einddeclaraties meenemen van normbedragen in plaats van de werkelijke kosten;
- ondanks het feit dat onjuistheden in de einddeclaraties voorkomen zijn hierbij goedkeurende accountantsverklaringen afgegeven.

Met name de tekortkomingen inzake fondsvorming en niet deugdelijke accountantsverklaringen werden door de Europese Commissie zwaar aangerekend.

De fondsvorming heeft vanuit de Europese Commissie tot twee keer (in 1994 en 1996) toe geleid tot een gedeeltelijke blokkade van de uitbetaling van ESF-gelden. Door acties van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie (nadere onderzoeken naar fondsvorming in alle regio's en op grond daarvan doorgevoerde correcties) konden deze blokkades opgeheven worden.

2.6.3 Acties van SZW

De bevindingen van de controle instanties van de Europese Commissie en van de Europese Rekenkamer hebben voortdurend mede als input gediend voor de diverse acties die door het Ministerie van SZW zijn ondernomen om tot structurele verbetering van de uitvoering van het ESF door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie te komen. Deze acties zijn zowel terug te vinden in de toezichtsactiviteiten als in de controle- en beheersystemen (zie voorgaande paragrafen).

2.7 Het samenwerkingsprotocol tussen DG XX van de Europese Commissie en de AD

Het Directoraat-Generaal Financiële Controle (DG XX) vervult binnen de Europese Commissie de functie van financieel controleur van de communautaire instellingen.

Tussen DG XX en de directeuren van enkele departementale accountantsdiensten (waaronder het Ministerie van SZW) is in februari 1996 een samenwerkingsprotocol afgesloten. Het streven van DG XX is erop gericht door middel van samenwerkingsprotocollen een situatie te bereiken waarin, op basis van een onderling af te spreken planning van uit te voeren werkzaamheden, de accountantsdiensten systeemcontroles zullen uitvoeren die, indien ze qua opzet en methodologie aan de eisen van DG XX voldoen, worden erkend als zouden het door DG XX zelf uitgevoerde controles zijn.

Over de aantallen uit te voeren controles, de eisen die DG XX aan de uit te voeren systeemcontroles stelt en over de wijze waarop overleg over follow-up zal plaatsvinden zijn tot op heden geen nadere afspraken gemaakt. Wel wordt jaarlijks informatie uitgewisseld over de wederzijds geplande controles. De controles van DG XX (enkele projecten per jaar) worden altijd door een vertegenwoordiger van het Ministerie van SZW bijgewoond. Omgekeerd is dit niet het geval.

Het Ministerie van SZW ontvangt verslagen van de door DG XX uitgevoerde controles. De departementale Accountantsdienst (AD) verstrekt eigener beweging geen afzonderlijke verslagen van uitgevoerde ESF-onderzoeken aan Brussel. Wel wordt jaarlijks samenvattend verslag gedaan van de resultaten van uitgevoerde (controle)werkzaamheden inzake het ESF.

De wijze van rapporteren door de lidstaat over de uitvoering van Europese subsidieregelingen is vastgelegd in een eind 1997 vastgestelde Verordening van de Europese Commissie. Hierin wordt van elke lidstaat jaarlijks voor 30 juni een verslag gevraagd over opzet, bestaan en werking van de beheers- en controlesystemen met betrekking tot door de Structuurfondsen medegefinancierde verrichtingen.

Dit verslag betreft niet alleen de middelen die door tussenkomst van het Ministerie van SZW worden besteed (via BUESI) maar ook de middelen die door Brussel rechtstreeks aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie ter beschikking worden gesteld. Het Ministerie van SZW heeft met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie afspraken gemaakt om de Accountantsdienst in staat te stellen een integrale rapportage over de uitvoering van ESF-subsidiëring tijdig aan de Minister voor te kunnen leggen, op basis waarvan hij namens de lidstaat het gevraagde jaarlijkse verslag aan Brussel voor 30 juni kan verstrekken.

De eerste rapportage over 1997 is begin juli 1998 door de Minister aan de Europese Commissie aangeboden.

2.8 Melding onregelmatigheden

2.8.1 Definitie van onregelmatigheden

In Verordening (EG) 2988/95 wordt de volgende definitie voor een onregelmatigheid gegeven:

«Onder onregelmatigheid wordt elke inbreuk op het Gemeenschapsrecht verstaan die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen of de door de Gemeenschappen beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door vermindering of achterwege

blijven van ontvangsten uit de eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening van de Gemeenschappen worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave».

2.8.2 Wanneer moet worden gemeld

In Verordening (EG) 1681/94 staat het volgende over de melding van onregelmatigheden:

«De lidstaten zenden de Commissie binnen twee maanden na afloop van elk kwartaal een lijst met onregelmatigheden ten aanzien waarvan een eerste administratieve of gerechtelijke vaststelling is gemaakt».

In de «controleverordening» (EG) 2064/97 zijn bepalingen opgenomen over het melden van het niet tijdig op passende wijze afhandelen van gemelde onregelmatigheden.

Punt van discussie is of geconstateerde onregelmatigheden die zijn gecorrigeerd en daardoor de begrotingen van de Gemeenschappen niet benadelen toch moeten worden gemeld.

Uit een door de Commissie opgesteld werkdocument (UCLAF/13/SEC(98)8698) kan worden afgeleid dat onregelmatigheden ten aanzien van de subsidiabiliteit van een project geconstateerd vóór betaling niet zouden behoeven te worden gemeld.

De Directie Accountancy Rijksoverheid (DAR) van het Ministerie van Financiën heeft de Europese Commissie naar aanleiding van dit werkdocument in december 1998 schriftelijk de vraag voorgelegd wat in dit verband onder «betaling» moet worden verstaan. Gaat het hier om betalingen met een voorschotkarakter, om betalingen op declaratiebasis of om een definitieve afrekening? Betreft het een betaling van het programmamanagement aan de eindbegunstigde of om een betaling van de Commissie aan het programmamanagement? De DAR geeft hierbij zelf de volgende interpretatie en heeft de Commissie de vraag voorgelegd of zij hiermee instemt. Van de Commissie is overigens nog geen reactie ontvangen.

«Onregelmatigheden, opgetreden na een betaling op declaratiebasis, die gecorrigeerd worden met een volgende betaling aan de eindbegunstigde of die worden teruggevorderd van de eindbegunstigde, moeten wel worden gemeld. De oorspronkelijke betaling heeft immers plaatsgehad. Alleen onregelmatigheden die tussen het voorschot en de betaling op declaratiebasis of tussen de aanvraag van de eindbegunstigde en de betaling op declaratiebasis zijn gecorrigeerd zouden niet behoeven te worden gemeld.»

Het Ministerie van SZW en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie hebben zich tot nu toe steeds op het standpunt gesteld dat alleen na definitieve afrekening van een project blijvende onregelmatigheden behoeven te worden gemeld omdat voor die tijd alle onregelmatigheden nog zonder financiële gevolgen voor de begrotingen van de Gemeenschappen kunnen worden gecorrigeerd.

Het Ministerie van SZW heeft afgezien van het afgeven van de verplichte «0-meldingen» aan de Europese Commissie (met een «0-melding» wordt tot uitdrukking gebracht dat niet gebleken is van onregelmatigheden). Het Ministerie van SZW is van mening dat het pas «0-meldingen» kan afgeven indien voldoende inzicht bestaat in de opzet en werking van de meldingsprocedure bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Binnenkort zal de Minister het CBA verzoeken inzichtelijk te maken hoe de interne meldingsprocedure voor fraude en onregelmatigheden ten aanzien van het ESF verloopt. Indien nodig zal de Minister aandringen op verbeteringen.

2.9 Financieel beheersbrieven van de Minister van Financiën

Jaarlijks doet de Minister van Financiën de Minister van SZW een brief toekomen met opmerkingen en vragen naar aanleiding van het door het Ministerie van SZW gevoerde financieel beheer over het voorafgaande jaar.

Al vanaf het verantwoordingsjaar 1992 wordt door de minister van Financiën stelselmatig gevraagd naar de ontwikkelingen op het terrein van de uitvoering van het ESF.

In de beantwoording van deze brieven heeft het Ministerie van SZW telkens aangegeven wat de stand van zaken was en welke acties van de zijde van het Ministerie van SZW waren ondernomen. Daar waar nodig is onderliggend materiaal ter nadere informatie meegezonden.

2.10 Specifieke risico's voor onregelmatigheden

Aan de hand van de bevindingen van de diverse controles van de ESF-projecten zijn er risico's te benoemen die de kans op onregelmatigheden vergroten. Enkele risico's die hieruit af te leiden zijn:

- een te ingewikkelde en ondoorzichtige regelgeving; deze kan leiden tot uitvoerings- en interpretatieproblemen, zowel bij projecten als coördinatoren;
- de inzet van uitkeringen van deelnemers als co-financiering; indien het aantal deelnemers dat als instroom in een project geraamd is lager is en sprake is van tussentijdse uitstroom van deelnemers heeft dat als gevolg dat de co-financiering lager wordt. De kosten die in dat project aan scholing en begeleiding besteed dienen te worden hebben evenwel een grotendeels vast karakter en dienen gefinancierd te worden uit de ESF-subsidie. Lagere co-financiering leidt tot een lager ESF-subsidie en daarmee tot een financieringstekort van het project. Het kan voorkomen dat, om de exploitatie toch sluitend te krijgen (en daarmee de volledige ESF-subsidie te verkrijgen), constructies worden toegepast;
- controle achteraf houdt in dat pas in een laat stadium onregelmatigheden worden onderkend;
- door de inschakeling van externe bureaus en onderaanneming is er sprake van een groter aantal uitvoeringsniveaus binnen eenzelfde project die vervolgens weer kunnen leiden tot gekunstelde constructies.

3 AARD EN OMVANG VAN DE PROBLEMATIEK

3.1 Voorgeschiedenis

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven werden in de afgelopen jaren onregelmatigheden geconstateerd bij subsidieaanvragers en projectuitvoerders ESF (Europees Sociaal Fonds). Het betreft ESF-subsidies onder doelstellingen 1, 2, 3 en 5b die door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zijn toegekend. De problemen bleken bij controles van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer. Hierbij ging het om administratieve tekortkomingen bij subsidieaanvragers en projectuitvoerders. Slechts in een enkel geval ging het om een vermoeden van fraude (over de afhandeling daarvan zie hieronder). De administraties waren vaak niet ordelijk en controleerbaar en de aansluiting tussen de ingediende einddeclaratie en de administratie was in veel gevallen niet in orde. Het bleek dat goedkeurende accountantsverklaringen bij de einddeclaraties van ESF-projecten geen waarborg zijn voor de rechtmatigheid van de ESF-uitgaven en een deugdelijke einddeclaratie van een ESF-project. Naar aanleiding van deze

controlebevindingen ontstond het vermoeden dat de omvang van de problematiek van onregelmatigheden met ESF omvangrijk zou kunnen zijn.

Deze bevindingen van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer waren aanleiding om met het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) te communiceren over de te nemen acties. Zoals in hoofdstuk 2 beschreven hebben die acties tot daadwerkelijke veranderingen geleid in de systematiek van beheer, controle en toezicht. Deze veranderingen moeten er voor zorg dragen dat dergelijke tekortkomingen bij subsidieaanvragers en projectuitvoerders worden voorkomen dan wel gecorrigeerd.

In april 1998 publiceerde de Algemene Rekenkamer haar onderzoek «Bestrijding werkloosheid met Europese gelden». De Rekenkamer had 40 ESF-3 projecten onderzocht, die uit het ESF-3-budget 1996 door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zijn gesubsidieerd. De Rekenkamer concludeerde dat het financieel beheer van de projecten in veel gevallen te wensen over liet. Bijna alle deelnemers-, uren- en financiële administraties bleken in meer of minder ernstige mate tekortkomingen te vertonen. Bovendien gaven de eindrapportages van de projecten een te positief beeld van de doelbereiking, zoals de uitstroom naar werk. De Rekenkamer constateerde slechts in een beperkt aantal gevallen oneigenlijk gebruik van de ESF-regeling. Misbruik werd niet geconstateerd. Overigens verwachtte de Rekenkamer dat de streefcijfers van het ESF-3, met name de uitstroom naar werk, voor de periode 1994–1999 ruimschoots worden gehaald.

De bevindingen van de Rekenkamer over het ESF-3 jaar 1996 waren een bevestiging van het beeld dat eerder naar voren kwam uit controles van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer.

Met ingang van het ESF jaar 1997 verricht de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zelf de accountantscontrole op ESF projecten; de controle over ESF budgetjaar 1997 wordt binnenkort afgerond (zoals beschreven in hoofdstuk 2). Hierbij gaat het om ESF-subsidies onder doelstelling 1, 2, 3 en 5b. Van de ongeveer 1500 gesubsidieerde projecten uit het budgetjaar 1997 heeft de Arbeidsvoorzieningsorganisatie er ongeveer 600 gecontroleerd (in principe alle projecten waarvan de subsidietoezegging groter was dan f 250 000,-. Tijdens de uitvoering bleek dat de realisatie van een aanzienlijk aantal projecten lager was dan f 250 000,-). Hoewel de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zelf de controle nog niet heeft afgerond (de planning is overschreden) heeft het Ministerie van SZW toch al een review uitgevoerd op de tot dan toe verrichte controlewerkzaamheden door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Deze vond plaats in april en mei 1999. Volgens de Arbeidsvoorzieningsorganisatie voldeed ongeveer de helft van de 600 onderzochte projecten aan de ESF-subsidievoorwaarden. De overige helft van de projecten wordt nog nader onderzocht op mogelijke onregelmatigheden. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft aangegeven de controle over ESF 1997 in september 1999 te hebben afgerond. Daarna zal het Ministerie van SZW zijn review hierop formeel voltooien.

Op 14 juni 1999 heeft de Arbeidsvoorzieningsorganisatie nadere informatie gegeven over de aard van de tijdens de controle ESF 1997 aangetroffen onregelmatigheden. Met deze kennis kunnen de controles over het ESF budgetjaar 1998 en het beheer in de regio's worden aangescherpt. De door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie geconstateerde onregelmatigheden hebben in hoofdlijnen betrekking op:

1. het opvoeren van niet-subsidiabele kosten;

2. het ontbreken van projectadministraties voor uren en/of deelnemers en/of financiën;
3. het gebruik van voorcalculatorische tarieven en kostenelementen (en het ontbreken van een nacalculatorische onderbouwing);
4. onduidelijkheid over de aard en de omvang van de co-financiering (met name bij co-financiering met uitkeringsgelden);
5. teveel uitvoeringsniveaus leiden tot allerlei gekunstelde constructies (hebben vaak geen toegevoegde waarde en leiden soms tot belangenverstrengeling).

Bij de weging van de ernst van de geconstateerde tekortkomingen speelt volgens de Arbeidsvoorzieningsorganisatie een aantal factoren een rol:

1. is er sprake van opzettelijk dan wel niet opzettelijk verkeerd of onjuist interpreteren van de regelgeving?;
2. de overall indruk die door middel van de controle wordt verkregen van het betreffende project (professional judgement);
3. de mogelijkheid om een onregelmatigheid voorafgaand aan de definitieve afrekening te herstellen (als dat niet mogelijk is moet de toegekende ESF-subsidie naar beneden worden bijgesteld).

Over ESF 1997, 1998 en 1999 zijn nog geen (definitieve) controleresultaten bekend.

3.2 Controle Europese Commissie van april 1999

In april 1999 heeft DG V van de Europese Commissie een controle verricht naar de besteding van ESF-3-subsidies in twee regio's over de jaren 1994–1997. Deze controle werd uitgevoerd in opdracht van de UCLAF, de fraudebestrijdingseenheid van de Europese Commissie.

Wat is er bij de nu ter discussie staande ESF-3-subsidies door de Europese Commissie geconstateerd? Het controlerapport van de Europese Commissie bevindt zich nog in de conceptfase. Het Ministerie van SZW heeft dit rapport opgevraagd maar het is nog niet door de Europese Commissie aan de lidstaat Nederland verstrekt. Wel heeft het Ministerie van SZW langs informele weg inzage gehad in een conceptversie van het rapport, dat spoorde met de waarnemingen van ambtenaren van het Ministerie van SZW, die de controle hebben bijgewoond. Hierna volgt een weergave van de waarnemingen van deze ambtenaren. Hierbij is ook gebruik gemaakt van de aantekeningen van één van de aanwezigen van de kant van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. De opmerkingen van de Europese Commissie zijn niet opgenomen omdat deze nog een concept-status hebben. De hierna genoemde bevindingen hebben een voorlopig karakter en zullen nog nader worden getoetst (inclusief een hoor wederhoor procedure).

Door de Europese Commissie zijn acht subsidieaanvragers/projectuitvoerders gecontroleerd. Bij zes daarvan leek sprake van serieuze onregelmatigheden. Hierbij gaat het om 11 ESF-3-projecten met een totaal financieel belang van f 5,1 miljoen, waarvan ESF f 1,7 miljoen bijdraagt. Bij alle zes subsidieaanvragers/projectuitvoerders waren de administraties niet ordelijk en controleerbaar en was de aansluiting tussen de ingediende einddeclaraties en de onderliggende administraties niet op orde. Ook is over het algemeen de toerekening van overheadkosten naar het ESF-project niet inzichtelijk en controleerbaar.

De ter discussie staande ESF-subsidies bij zes subsidieaanvragers/projectuitvoerders zijn in de periode 1994–1997 door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie toegekend. Het gaat hier dus om de periode waarvan al bekend was dat er tekortkomingen waren. De

genomen maatregelen ter verbetering kunnen hun vruchten echter pas na de periode 1994–1997 afwerpen. Hierbij gaat het erom dat onregelmatigheden bij subsidieaanvragers en projectuitvoerders worden voorkomen dan wel gecorrigeerd.

Aan 9 van de 11 thans ter discussie staande gecontroleerde projecten heeft de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in de periode 1994–1996 subsidie toegekend. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft gemeld dat de einddeclaraties van deze 9 projecten vergezeld gingen van goedkeurende accountantsverklaringen¹. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie mocht volgens de toen geldende controlesystematiek afrekenen op grond van deze accountantsverklaringen. Deze systematiek bleek echter kwetsbaar en is daarom veranderd (zie hoofdstuk 2).

Aan 2 van de 11 ter discussie staande projecten heeft de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in 1997 subsidie toegekend. Met ingang van het budgetjaar ESF 1997 geldt de nieuwe controlesystematiek van eigen controles door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie (geen accountantsverklaringen meer maar eigen controles door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie). De betreffende 2 projecten zijn echter niet door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie gecontroleerd (zij zaten niet bij de 600 van de 1500 ESF-projecten die de Arbeidsvoorzieningsorganisatie over het budgetjaar ESF 1997 heeft gecontroleerd).

3.3 Voorlopige bevindingen tijdens de controles van de Europese Commissie in april 1999

Geval 1

De Arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft een aantal ESF-3 subsidies toegekend aan een gemeente, die deze subsidies heeft aangevraagd ten behoeve van projecten van een instelling. De Europese Commissie controleerde drie ESF-3 projecten (totaal financieel belang f 1,2 miljoen, waarvan ESF f 0,5 miljoen bijdraagt). Er was vermoedelijk sprake van dubbelfinanciering (ESF-3 en Horizon); hierbij werd een constructie met verschillende rechtspersonen op hetzelfde postbusnummer gehanteerd. De arbeidsmarktrelevantie van de projecten ontbrak, hetgeen wel een voorwaarde is voor ESF-3-financiering. De activiteiten in het kader van de ESF-projecten vormen vermoedelijk de reguliere werkzaamheden van de betreffende projectuitvoerder; deze zijn al regulier gefinancierd vanuit de AWBZ. De uitkeringen als co-financiering waren te hoog opgevoerd. De gemeente die de subsidies heeft aangevraagd bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft zelf geen co-financieringsbijdrage geleverd aan de projecten, hetgeen op grond van Nederlandse ESF-regelgeving wel verplicht is.

Geval 2

De Arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft een aantal ESF-3 subsidies toegekend aan een gemeente, die deze subsidies heeft aangevraagd ten behoeve van projecten van een instelling die opleidingen verzorgt. De Europese Commissie controleerde twee ESF-3 projecten (totaal financieel belang f 0,9 miljoen, waarvan ESF f 0,4 miljoen bijdraagt). Hierbij werd geconstateerd dat de uitkeringen als co-financiering naar schatting drie tot viermaal te hoog waren opgevoerd om daarmee een te hoge ESF subsidie te verkrijgen. De administratie van aanwezigheid van deelnemers was op onderdelen niet consistent.

¹ Uit de review door het Ministerie van SZW op de door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie opgestelde einddeclaratie ESF 1996 (uitgevoerd in mei/juni 1998) is gebleken dat voldoende zekerheid bestaat dat de gewenste accountantsverklaringen ook daadwerkelijk aanwezig waren bij de einddeclaraties ESF 1996 van de individuele ESF projecten.

Geval 3

De Arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft meerdere ESF-3 subsidies toegekend aan een instelling die opleidingen verzorgt. Sommige projecten voert deze instelling zelf uit, andere worden uitbesteed aan derden. Bij het door de Europese Commissie gecontroleerde ESF-3 project (totaal financieel belang f 0,2 miljoen, waarvan ESF f 0,1 miljoen bijdraagt) was de subsidieaanvrager zelf ook projectuitvoerder. Er kon geen adequate toelichting worden gegeven op diverse financiële gegevens, zoals afschrijvingen en exploitatiekosten. Het vermoeden is dat een co-financieringsbijdrage vanuit een ander departement te laag in de einddeclaratie is opgenomen om zodoende de maximale ESF-bijdrage te verkrijgen. Bij de uitvoering van het gecontroleerde project was een subsidiebureau betrokken (onduidelijk bleef welke rol dit subsidiebureau gespeeld heeft). De betreffende subsidie-aanvrager/projectuitvoerder ontvangt meerdere ESF-subsidies (deels met de projectuitvoerder zoals beschreven in geval 4 als begunstigde).

Geval 4

De Arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft meerdere ESF-3 subsidies toegekend aan een instelling die opleidingen verzorgt. Deze instelling heeft de uitvoering van de projecten uitbesteed aan een projectbureau voor scholingsprojecten. De Europese Commissie controleerde twee ESF-3 projecten (totaal financieel belang f 1,2 miljoen, waarvan ESF f 0,4 miljoen bijdraagt). Hierbij werd geconstateerd dat de opleidingsuren te hoog zijn opgevoerd waardoor de uitkeringsbedragen als co-financiering ook te hoog zijn opgevoerd. Deze uitkeringsbedragen waren bovendien niet juist berekend en waren niet onderbouwd met de uitkeringsgegevens van de uitkeringsinstanties.

Deze projectuitvoerder voert meerdere ESF-projecten uit ten behoeve van andere subsidie-aanvragers/projectuitvoerders in diverse uitbestedingsconstructies. Daarbij is ook de projectuitvoerder genoemd onder geval 3 betrokken; bij de betreffende constructie wordt de subsidieaanvrager door de projectuitvoerder weer als onderaannemer ingehuurd; deze constructie verhoogt de kosten, vermindert het zicht op de daadwerkelijk gemaakte kosten en is niet in overeenstemming met de Europese regelgeving. De gecontroleerde projectuitvoerder gaf aan dat de constructie die zij voor alle ESF-projecten hanteert de instemming zou hebben van het betreffende RBA en zelfs door het RBA zou zijn aangedragen (de Arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft aangegeven hiernaar nader onderzoek te zullen verrichten).

Geval 5

De Arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft meerdere ESF-3 subsidies toegekend aan een instelling die opleidingen verzorgt. Deze instelling besteedt de uitvoering van de projecten uit aan derden. De Europese Commissie controleerde twee ESF-3 projecten (totaal financieel belang f 0,9 miljoen, waarvan ESF f 0,2 miljoen bijdraagt). Hierbij werd geconstateerd dat de subsidieaanvrager contracten afsloot met de projectuitvoerders en vervolgens extra uitkeringsgelden als co-financiering en overheadkosten opvoerde om zodoende aan het gewenste subsidiebedrag in de einddeclaratie te komen. Door de subsidieaanvrager werd aangegeven dat dit de standaard werkwijze van deze subsidieaanvrager is; deze subsidieaanvrager werkt landelijk en heeft in de afgelopen jaren meerdere malen ESF-subsidies verkregen.

De Arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft ESF-3 subsidie toegekend aan een instelling die werkervaringsplaatsen verzorgt, die de subsidie heeft aangevraagd ten behoeve van een project van een instelling. Bij het door de Europese Commissie gecontroleerde ESF-3 project (totaal financieel belang f 0,8 miljoen, waarvan ESF f 0,2 miljoen bijdraagt) bleek dat een ingehuurd subsidiebureau de projectadministratie verzorgt. Er werden documenten aangetroffen die aangaven dat de uitkeringsbedragen als co-financiering te hoog waren opgevoerd en dat kosten aan het ESF-project waren toegerekend die waarschijnlijk al regulier gefinancierd zijn (bijvoorbeeld uit de AWBZ-middelen). Tijdens de controle bleek ook dat de inkomsten van het ESF-project ten onrechte niet in de einddeclaratie waren opgenomen. Het betreffende subsidiebureau werkt landelijk en is bij meerdere ESF-projecten betrokken.

3.4 Overige gevallen waarbij mogelijk sprake is van serieuze onregelmatigheden

Naast de hierboven beschreven ESF-3-subsidies heeft de Arbeidsvoorzieningsorganisatie het Ministerie van SZW geïnformeerd over nog drie ESF-3-subsidies waarbij onregelmatigheden zijn geconstateerd.

Bij één van deze gevallen is bekend dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie de subsidies heeft ingetrokken en teruggevorderd; het project zou begin 1998 door DG XX van de Europese Commissie worden gecontroleerd maar was toen al door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zelf ingetrokken. Het betreft hier dezelfde subsidie-aanvrager als beschreven onder geval 3, maar een andere projectuitvoerder. Voor zover het Ministerie van SZW op dit moment bekend gaat het om ongeveer f 3 miljoen ESF-gelden. Het is het Ministerie van SZW bekend dat een deel van de kosten niet in overeenstemming met de Europese regelgeving is gemaakt, een groot deel van de deelnemers niet aan de ESF-criteria voldoet, dat de post uitkeringen als co-financiering te hoog is opgevoerd en dat onduidelijk is of de deelnemers in de praktijk opleiding/begeleiding hebben gehad terwijl hier wel kosten voor zijn gedeclareerd. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft laten weten dat van opzettelijk en bewust misbruik maken van de ESF-mogelijkheden niet is gebleken. Het Ministerie van SZW beschikt nog niet over een voldoende onderbouwing van dit oordeel van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Tijdens de laatste controle van de Europese Commissie hebben de controleurs het dossier van dit project opgevraagd; het is nog niet bekend of de Europese Commissie dit project ook in haar rapportage zal betrekken.

Het Ministerie van SZW beschikt op dit moment over onvoldoende informatie over de overige 2 ESF-3-subsidies om hiervan een beschrijving te kunnen geven of het financieel belang daarvan te kunnen aangeven. Bij één van deze subsidies is het subsidieadviesbureau zoals genoemd in geval 6 betrokken; dit is uit eigen onderzoek van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie gebleken.

Bij de andere subsidie gaat het om een controle van de Europese Commissie (ook in opdracht van de UCLAF) van een project in een regio (een experimenteel ESF-3 project waarbij de gelden door de Europese Commissie rechtstreeks naar de projectuitvoerder worden overgemaakt, dus niet via de Arbeidsvoorzieningsorganisatie). Bij de controle van dit project zijn geen medewerkers van het Ministerie van SZW aanwezig geweest. Het betreffende rapport van de Europese Commissie is nog niet aan Nederland verstrekt.

Het Ministerie van SZW heeft de Arbeidsvoorzieningsorganisatie verzocht om deze projecten mee te nemen in de verdere procedures naar aanleiding van de laatste controle door de Europese Commissie (zie hoofdstuk 5).

3.5 Omvang problematiek in Nederland

Nu er bij 6 van de 8 door de Europese Commissie gecontroleerde ESF-subsidieaanvragers/ projectuitvoerders belangrijke onregelmatigheden zijn geconstateerd dringt de vraag zich op hoe het gesteld is met de ongeveer 1500 projecten die ieder jaar door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie gesubsidieerd worden met ESF-gelden. Op verzoek van de Minister heeft het College van de Algemene Rekenkamer ingestemd met het doen van een onderzoek naar het ESF dossier (zie hoofdstuk 5). Op dit moment kan deze vraag dan ook nog niet beantwoord worden. Wel is hierboven al aangegeven dat naar aanleiding van de controlebevindingen van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer vanaf 1994 het vermoeden bestond dat de omvang van de problematiek van onregelmatigheden met ESF groot was. Dit vermoeden werd later door bevindingen van de Algemene Rekenkamer (over ESF-3 1996) bevestigd. Over ESF 1997, 1998 en 1999 zijn nog geen (definitieve) controleresultaten bekend. Overigens ging het tot nu toe slechts incidenteel over vermoedens van fraude.

3.6 Omgang met onregelmatigheden

In zijn algemeenheid geldt dat Arbeidsvoorziening bij geconstateerde onregelmatigheden actie dient te ondernemen. Afhankelijk van de fase waarin het subsidietraject zich bevindt zal dat inhouden dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie ofwel het verleende subsidiebedrag lager vaststelt – mogelijk zelfs op 0 – en de betaalde voorschotten terugvordert, ofwel na de subsidievaststelling het vastgestelde subsidiebedrag herziet en eveneens de onverschuldigd betaalde bedragen terugvordert. Indien er een vermoeden bestaat dat niet alleen de subsidieverplichtingen niet of niet juist zijn nageleefd, maar dat er fraude is gepleegd, kan Arbeidsvoorziening het Openbaar Ministerie verzoeken daarnaar een onderzoek te verrichten.

De Arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft op 14 juni 1999 meegedeeld dat, indien de controlebevindingen (van de Europese Rekenkamer, Europese Commissie, eigen controles door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie) daartoe aanleiding gaven, altijd corrigerend is opgetreden. Indien daar aanleiding voor was heeft de Arbeidsvoorzieningsorganisatie daartoe subsidies (gedeeltelijk) ingetrokken en teruggevorderd. Volgens de Arbeidsvoorzieningsorganisatie was tot op heden, voor zover op centraal niveau bekend, in één geval aangifte bij het Openbaar Ministerie aan de orde¹ (zie ook hieronder). Over de afhandeling van de controlebevindingen is door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie gecommuniceerd met de Europese Commissie en Europese Rekenkamer (al dan niet via de intermediairs SZW, Financiën of de Algemene Rekenkamer). Daar waar nodig zijn aanpassingen in de ESF-subsidieregeling van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie doorgevoerd.

Over de periode 1994 tot heden was het Ministerie van SZW tot 18 juni 1999 één geval bekend waarbij door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie aangifte bij het Openbaar Ministerie gedaan is (zie voetnoot 3). Naar aanleiding van een controle door DG XX van de Europese Commissie in november 1995 heeft de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zelf begin 1996 nader onderzoek gedaan; op grond hiervan heeft de Arbeidsvoorzieningsorganisatie de betreffende ESF-subsidies ingetrokken en teruggevorderd

¹ Op 18 juni 1999 ontving het Ministerie van SZW een email van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie waarin gemeld werd dat navraag in alle 18 regio's heeft opgeleverd dat in 14 regio's geen aangiften zijn gedaan en in 4 regio's elk één keer. Eén daarvan is hierboven beschreven. De overige 3 worden nog door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie onderzocht.

en heeft zij aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie. Dit is mede aanleiding geweest voor de Minister om het CBA in juni 1996 op te dragen tot structurele verbeteringen te komen. In januari 1999 werd het Ministerie van SZW op de hoogte gesteld van het feit dat het Openbaar Ministerie, na een strafrechtelijk vooronderzoek, heeft afgezien van strafrechtelijke vervolging.

3.7 Fondsvorming

Van belang is te melden dat bij controle door de Europese Commissie in 1994 in twee regio's fondsvorming bij gemeenten was geconstateerd. De Minister is hierover in juni 1994 geïnformeerd. In november 1996 is de Minister geïnformeerd over de bevinding van een controle door de Europese Commissie in nog een andere regio waarbij door de Europese Commissie ook fondsvorming werd geconstateerd. Naar aanleiding van de bevindingen over fondsvorming is een nader landelijk onderzoek gedaan door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Daar waar nodig heeft dit geleid tot intrekking en terugvordering van ESF-subsidies; in veel gevallen betrof het geen fondsvorming maar voorfinanciering. Over de problematiek van fondsvorming in Nederland is in 1997 aan de Europese Commissie gerapporteerd naar aanleiding van het nadere onderzoek door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. In de ESF-subsidieregeling van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zijn vervolgens de artikelen ten aanzien van co-financiering en administratie zodanig aangescherpt dat fondsvorming formeel wordt uitgesloten. De door de lidstaat Nederland gevolgde lijn hierbij is in oktober 1997 in ambtelijk mondeling overleg met de Europese Commissie besproken en afgedaan.

4 MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN PARLEMENT

4.1 Inleiding

Verschillende leden van de Tweede Kamer hebben tijdens het vragen-uurtje van 1 juni 1999 en het Algemeen Overleg van de Vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 8 juni 1999 expliciet gevraagd wanneer de problematiek bekend werd aan de bewindslieden en wat zij met deze kennis hebben gedaan. Daarop wordt hieronder ingegaan. Hierbij wordt tevens ingegaan op de wijze waarop de Tweede Kamer over de ESF (Europees Sociaal Fonds)-problematiek werd geïnformeerd. Hierbij gaat het over de ESF-subsidies onder doelstelling 1, 2, 3 en 5b die door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zijn toegekend.

4.2 De periode 1994 – augustus 1998

Uit de vorige hoofdstukken blijkt dat het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in 1994 bekend was met de bevindingen van controles van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer. Naar aanleiding daarvan zijn vanuit het Ministerie van SZW verschillende acties ondernomen om het beheer en de controle van de ESF-subsidiëring door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie te verbeteren (zie hoofdstuk 2). De door het Ministerie van SZW geconstateerde problemen en de gerealiseerde verbeteringen zijn door de Algemene Rekenkamer bevestigd in haar rapporten van april 1998 en maart 1999.

In het Rekenkamerrapport «Bestrijding werkloosheid met Europese gelden» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 965, nrs. 1–2, april 1998) wordt op p. 32 vermeld dat mede dankzij de rol van het Ministerie van SZW in 1995 gekomen is tot nadere aanscherping van de regelgeving, de formulering van een accountantsprotocol en een grotere betrokkenheid

en inzet van het team IC/OA (Interne Controle/Operational Audit) van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Verder maakt de Rekenkamer melding van «het relatief zware bijsturingsmiddel van een Ministeriële brief in juni 1996» waarmee de Arbeidsvoorzieningsorganisatie werd verzocht een Plan van aanpak op te stellen. Tot slot meldt de Rekenkamer dat de Minister in mei 1997 akkoord ging met dit Plan van aanpak en dat hij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in aanvulling hierop verzocht hem elk kwartaal een rapportage te doen toekomen over het uitgeoefende toezicht, de stand van uitvoering van het ESF en eventuele meldingen van fraude en onregelmatigheden.

In het Rekenkamerrapport EU-geldstromen 1995–1998 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 425, nrs. 1–2, 10 maart 1999) stelt de Rekenkamer met instemming vast dat de Minister van SZW inmiddels maatregelen heeft genomen om zich een eigen oordeel te vormen over de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie over ESF van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie (p.29).

De Minister van Financiën heeft de Tweede Kamer regelmatig op de hoogte gesteld over de wijze waarop de controle en beheersstructuren van de Structuurfondsen (waar het ESF onderdeel van uitmaakt) in Nederland geregeld zijn. Bijvoorbeeld de beschrijvingen van de Nederlandse beheer- en controlesystemen betreffende de structuurfondsen (24 202, nr. 4, 7 februari 1996) en Beheer en controle EU-geldstromen (26 264, nr.1, 26 oktober 1998).

De Minister van SZW heeft ook uit eigen beweging regelmatig de Tweede Kamer geïnformeerd over de problemen met ESF, de acties die vanuit het Ministerie van SZW hierop ondernomen zijn en de voortgang van de verbeteracties:

In de Begroting 1996 van het Ministerie van SZW is gemeld dat op grond van eigen waarneming en eerdere controles door Brussel medio 1994 is vastgesteld dat de uitvoering van het ESF door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie aanmerkelijke aanpassing behoeft en dat toezicht en controle onvoldoende waren gewaarborgd. Er werden verbeteringen aangekondigd. (1995/1996 24 400 hoofdstuk XV Rijksbegroting 1996, blz. 22 punt 4.1 De financiële functie).

Vervolgens heeft de Vaste Commissie voor SZW om nader inzicht gevraagd in de knelpunten ESF en de verbeteringen.

Geantwoord is dat de controle op de besteding van ESF-middelen niet in overeenstemming was met de daaraan gestelde eisen. Zo werd onder andere geconstateerd dat bij een aantal subsidieaanvragers de projectadministraties niet aan de daaraan te stellen eisen voldeden. De tekortkomingen hadden betrekking op niet toereikende onderbouwing van uren, kosten en aantallen cursisten. Daarnaast bleken de gedeclareerde kosten in de einddeclaraties gebaseerd te zijn op normbedragen in plaats van daadwerkelijk gemaakte kosten.

Als verbeteringen werden genoemd een aantal aanbevelingen van een projectgroep om te komen tot een betere ESF-beheers- en uitvoeringsstructuur bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Dit betreft de door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie gemaakte nieuwe beschrijving van de administratieve organisatie, een concept-Accountantsprotocol, een opzet met betrekking tot de toekomstige controlestructuur en de werkzaamheden ten behoeve van een geïntegreerde beschrijving van de controle- en beheerssystemen (verslag VC SZW vragen en antwoorden over begroting 1996 Ministerie van SZW, vraag 29).

In de Financiële verantwoording 1995 van het Ministerie van SZW is gemeld dat er een beschrijving is opgesteld van de controle- en beheerssystemen ESF en dat een samenwerkingsprotocol is ontwikkeld tussen DG

XX van de Europese Commissie en de accountantsdienst van SZW, ondertekend op 2 februari 1996 (paragraaf 2.1 over verbetering van het financieel beheer).

In de Begroting 1997 van het Ministerie van SZW wordt gewag gemaakt van het feit dat op grond van eigen waarnemingen en eerdere controles van de Europese Commissie is vastgesteld dat het toezicht, de controle en de uitvoering van het ESF tekort schiet. Aangegeven wordt welke maatregelen ter verbetering vanaf 1995 door het Ministerie van SZW en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zijn genomen. Het betrof de beschrijving van de controle- en beheersstructuur van het ESF, aanscherping van de subsidieregeling ESF, intensivering van de controles door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, het verwerken van verbeterpunten in de bestuursovereenkomst ESF tussen de Minister van SZW en het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) (per 1 april 1996) en een samenwerkingsovereenkomst tussen DG XX van de Europese Commissie en de Accountantsdienst van het Ministerie van SZW. Vervolgens wordt vermeld dat recente rapporten van controles van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer voor de Minister aanleiding waren om het CBA te vragen om een Plan van aanpak ESF te maken om te komen tot een structurele verbetering van de uitvoering van het ESF door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. (1996/1997 25 000 hoofdstuk XV Rijksbegroting 1997, blz. 29 punt 8.2 Het beheer van de ESF-gelden en blz. 75 van bijlage 15 Toezicht door SZW in 1995).

De Minister is op 15 november 1996 ambtelijk geïnformeerd over fondsvorming zoals die tijdens controle van de Europese Commissie was geconstateerd. Gemeld worden de blokkade door de Europese Commissie van een deel van de ESF-betalingen aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de acties die inmiddels door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie waren ondernomen.

In de Financiële verantwoording 1996 van het Ministerie van SZW (1997/1998 25 479 nr.18) is gemeld dat op basis van eigen waarnemingen en controles van de Europese Commissie is vastgesteld dat er bij het toezicht en de controle op de uitvoering van projecten van het Europees Sociaal Fonds niet altijd voldoende waarborgen bestonden voor een juiste uitvoering. Verder werd vermeld welke verbeteracties in 1996 tot stand zijn gekomen: een nieuwe bestuursovereenkomst ESF tussen de Minister van SZW en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie (sinds 1 april 1996 van kracht), het verzoek van de Minister van SZW aan het CBA een plan van aanpak op te stellen voor een structurele verbetering van controle en toezicht op de uitvoering van ESF, een controleplan van de departementale accountantsdienst en een toezichtsplan van de directie Toezicht (paragraaf 1.2 Controle en beheerssysteem Europees Sociaal Fonds). Verder is vermeld dat het CBA medio 1996 is verzocht het hierboven genoemde plan van aanpak op te stellen, dat dit plan van aanpak eind 1996 is ontvangen en dat de implementatie van dit plan in 1997 zal plaatsvinden (C3 Toezicht op het CBA).

Op 11 april 1997 is de Minister ambtelijk geïnformeerd over de blokkade door de Europese Commissie van ESF-betalingen aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie (naar aanleiding van door de Europese Commissie geconstateerde fondsvorming) en de inmiddels genomen acties.

Op 13 juni 1997 is de Minister hierover wederom ambtelijk geïnformeerd. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie was inmiddels nader onderzoek gestart naar de door de Europese Commissie geconstateerde fondsvorming. Er werd vanuit gegaan dat de Europese Commissie inmiddels was overgegaan tot deblokkering. Tot op dat moment had de

Arbeidsvoorzieningsorganisatie de ESF-betalingen aan subsidie-aanvragers voorgefinancierd.

In de Begroting 1998 van het Ministerie van SZW werden met betrekking tot het Europees Sociaal Fonds de verbeteracties gemeld, zoals die eerder in de Begrotingen en Financiële Verantwoordingen van het Ministerie van SZW waren aangekondigd. Deze verbeteracties hebben als doel de kwaliteit van het financieel beheer en het toezicht en de controle op het ESF te waarborgen. In het toezichtsverslag wordt nader ingegaan op het plan van aanpak ESF van het CBA dat SZW eind 1996 ontving. In het plan worden voorstellen gedaan ter versterking van de interne controle, verbetering van de accountantscontrole bij projecten en versterking van de landelijke aansturing van het ESF. (1997/1998 25 600 hoofdstuk XV Rijksbegroting 1998, blz. 28 punt 7.4 Europees Sociaal Fonds en blz. 55 van bijlage 13 Toezicht door SZW in 1996).

Op 30 januari 1998 is de Minister ambtelijk geïnformeerd over het onderzoek dat in opdracht van het Ministerie van SZW werd uitgevoerd naar de implementatie van het Plan van Aanpak door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. De voorlopige bevindingen worden gemeld: opzet van de nieuwe controleaanpak is positief, wel zal het de nodige tijd en moeite kosten voor alles volledig werkt volgens de nieuwe aanpak. Er is nog een verbeteringsslag nodig richting de regio's (ESF-coördinatoren).

Op 27 februari 1998 is de Minister ambtelijk geïnformeerd over de controle van de Europese Commissie (DG XX) in twee regio's in februari 1998. Gemeld is dat bij de meerderheid van de bezochte projecten ter plekke geen aansluiting kon worden gemaakt tussen bedragen uit de kwartaal- of eindrapportage en de bedragen uit de onderliggende administratie. Gemeld is dat deze bevindingen overeenstemmen met de bevindingen van de Algemene Rekenkamer. Aangekondigd is dat de problematiek meegenomen wordt met de uitkomsten van het onderzoek door het Ministerie van SZW naar de implementatie van het Plan van Aanpak door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

De Minister is op 8 april 1998 geïnformeerd over het in paragraaf 3.4 genoemde ESF-3 project waarvan het Ministerie van SZW begin 1998 kennis kreeg en de aanpak van het Ministerie van SZW. De Minister vroeg vervolgens aandacht voor de te hanteren termijnen. Op 13 mei 1998 werd de Minister wederom over de stand van zaken geïnformeerd (de Arbeidsvoorzieningsorganisatie onderzocht de kwestie nog, een gesprek op ambtelijk niveau werd aangekondigd). Ook op 7 juli 1998 is de Minister op de hoogte gesteld van de stand van zaken (de Arbeidsvoorzieningsorganisatie was nog bezig met nader onderzoek, het Ministerie van SZW had een nieuwe deadline gesteld). Uiteindelijk is op 24 februari 1999 en op 15 april 1999 de door het Ministerie van SZW gevraagde informatie van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie ontvangen. De afhandeling van dit dossier zal betrokken worden in de afhandeling van de overige in paragrafen 3.3 en 3.4 genoemde gevallen (zie hoofdstuk 5 voor de afhandeling daarvan).

Op 17 juni 1998 heeft de Minister het rapport van het in opdracht van het Ministerie van SZW uitgevoerde onderzoek naar de implementatie door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie van het Plan van Aanpak ESF aangeboden aan het CBA. Uit het rapport blijkt dat de nieuwe controle-opzet van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in opzet goed is, maar dat de aansturing nog verbetering behoeft. In de brief van de Minister werden de op ambtelijk niveau gemaakte afspraken vermeld. Deze afspraken betreffen met name de review door het Ministerie van SZW op de

controles door Arbeidsvoorziening met ingang van het ESF jaar 1997 en de wijze waarop het Ministerie van SZW wordt geïnformeerd over de verbeteringen in de aansturing.

Op 26 juni 1998 is de Minister ambtelijk geïnformeerd over de verzending van de einddeclaratie ESF 1996 naar Brussel. Deze kon verstuurd worden na uitvoering van de review door het Ministerie van SZW op de werkzaamheden van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie bij het opstellen van de einddeclaratie ESF 1996.

Op 17 juli 1998 stuurde de Minister een brief aan het CBA naar aanleiding van de liquiditeitsproblematiek van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. De Minister wijst op structurele problemen waarmee de Arbeidsvoorzieningsorganisatie kampt betreffende de (aan)sturing, managementinformatie en verantwoordelijkheidsverdeling. Hierbij wijst de Minister ook op de uitvoering van het ESF; uit het onderzoek van het Ministerie van SZW naar de implementatie van het Plan van aanpak ESF was komen vast te staan dat zich tekortkomingen voordoen in de aansturing. De Minister verlangde van het CBA onder meer een plan van aanpak dat voorziet in de genoemde structurele problemen.

4.3 De periode augustus 1998 – heden

4.3.1 De periode tot de controle van de Europese Commissie in april 1999

De huidige Minister is bij zijn aantreden door zijn ambtsvoorganger geattendeerd op de problematiek van de uitvoering van het ESF door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Ook in het overdrachtdossier wordt vermeld dat er nog diverse tekortkomingen zijn, zowel in de uitvoering als in de controle. Aangegeven wordt dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie bezig is met een verbeteringstraject, waardoor de opzet van de controle is verbeterd, maar dat de daadwerkelijke aansturing en bijsturing nog gestalte moeten krijgen. Het risico wordt onderkend dat het verbeteringstraject bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie blijft steken in goede voornemens. Ook wordt het risico onderkend dat als gevolg van controles door Brussel in negatieve zin zal worden gerapporteerd over de uitvoering.

De Minister heeft vervolgens in de Begroting 1999 van het Ministerie van SZW de stand van zaken ESF weergegeven. De uitkomsten zijn gemeld van een extern onderzoek in opdracht van het Ministerie van SZW naar de uitvoering van het plan van aanpak ESF van het CBA. Verbeteringen zijn merkbaar op het terrein van controles en herstelacties, echter op het terrein van het voorkomen van fouten en de aansturing zijn nog de nodige verbeteringen te bereiken.

In het toezichtverslag wordt melding gemaakt van de invulling van het plan van aanpak ESF door het CBA, het overleg hierover met de Europese Commissie en de uiteindelijke goedkeuring van dit plan door de Minister in mei 1997 (1998/1999 26 200 hoofdstuk XV Rijksbegroting 1999, blz. 36 punt 7.5 Toezicht op zelfstandige bestuursorganen, Europees Sociaal Fonds ESF en blz. 59 en 60 van bijlage 12 Toezicht door SZW in 1997).

Op 5 februari 1999 is de Minister ambtelijk geïnformeerd over een Wob-verzoek (Wet Openbaarheid Bestuur) van een journalist inzake een rapport van de Europese Commissie van begin 1997 over de besteding van ESF-gelden in een regio. Sinds de berichtgeving in de media vanaf 31 mei 1999 is de Minister diverse malen geïnformeerd over Wob-verzoeken met betrekking tot stukken die betrekking hebben op het ESF.

Op 4 maart 1999 is de Minister op zijn verzoek geïnformeerd over het in paragraaf 3.4 genoemde ESF-3 project waarvan het Ministerie van SZW begin 1998 kennis kreeg. In een persbericht van de betreffende project-uitvoerder werd kritiek geuit op stopzetting van de financiering van het project. De Minister is op de hoogte gesteld van het feit dat het hier om een ESF-project gaat waarvan de subsidie is stopgezet en dat hierbij een vermoeden van fraude een rol speelt. De Minister werd geadviseerd naar aanleiding van het genoemde persbericht geen verdere actie te ondernemen. Op dat moment was het dossier van dit project namelijk nog op ambtelijk niveau in discussie tussen het Ministerie van SZW en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

Daarna is de Minister in de nota van 6 mei 1999 geïnformeerd over de stand van zaken van het ESF. Tot aan de controle van DG V van de Europese Commissie in april 1999 was er geen aanleiding de Minister nader te informeren omdat er op het Ministerie van SZW geen problemen bekend waren die inmiddels nog niet tot verbeteracties hadden geleid. Uiteraard besteedde het Ministerie van SZW in deze tussenliggende periode wel aandacht aan de uitvoering van het ESF door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de voortgang van de verbeteracties (zoals blijkt uit de voorgaande hoofdstukken).

4.3.2 De controle van de Europese Commissie in april 1999

Tijdens het Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie op 8 juni 1999 hebben verschillende Kamerleden uitdrukkelijk gevraagd naar de gang van zaken sinds voor het eerst bekend werd dat de Europese Commissie bij de recente controles onregelmatigheden had aangetroffen.

Op 18 februari 1999 werd op het Ministerie van SZW een brief ontvangen, waarin de Europese Commissie (DG V) aankondigde in april 1999 een onderzoek uit te gaan voeren naar de besteding van ESF-3-gelden in twee regio's. Reden hiervoor was een verzoek van de Europese fraudebestrijdingsdienst Task Force Uclaf (sinds 1 juni 1999 Olaf geheten) om extra verificaties te verrichten, naar aanleiding van een controle van DG XX van de Europese Commissie, die was uitgevoerd in februari 1998. Bij deze controles waren destijds onregelmatigheden aangetroffen. Er was destijds echter nadrukkelijk geen sprake van vermoedens van fraude. Ter voorbereiding op de extra controles vroeg de Europese Commissie algemene gegevens op, zoals lijsten met projectgegevens en uitvoerders. Deze werden tijdig door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie aan de Europese Commissie verstrekt.

De controles werden door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie voorbereid, in de zin dat een bezoek werd afgelegd aan de door de Europese Commissie geselecteerde projectuitvoerders. Het doel hiervan was de geselecteerde subsidieaanvragers en projectuitvoerders goed voor te bereiden en hen te wijzen op de noodzaak van aanwezigheid van de juiste personen en alle op het project betrekking hebbende bescheiden. Bij de feitelijke controles werden de ambtenaren van de Europese Commissie vergezeld door medewerkers van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en door medewerkers van het Ministerie van SZW. De controles vonden plaats in de weken van 12 t/m 16 april 1999 (regio 1) en van 26 t/m 29 april (regio 2).

Op donderdag 6 mei 1999 is een vertrouwelijke nota aan de Minister gestuurd. Deze was opgesteld door één van de medewerkers van het Ministerie van SZW die de controles van de Europese Commissie had bijgewoond. De Minister tekende op 9 mei 1999 op het voorblad van het dossier aan «graag hoge urgentie». In de nota zelf schreef hij bij een

passage «dringend actie nemen». Onderaan de nota noteerde hij «de nota maakt niet duidelijk wat de aard van de fraude is. Gaarne nadere info. Wat is er bij (*naam project*) loos? Wat hebben wij met dit dossier gedaan? Graag alle aandacht».

Vervolgens werd direct op ambtelijk niveau gebeld met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. (Het uitgangspunt bij het tweedelijns-toezicht van SZW is immers dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, als Zelfstandig Bestuursorgaan, zelf primair verantwoordelijk is voor de uitvoering, in dit geval een correcte uitvoering van de ESF- subsidiëring.) Van de kant van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie werd bevestigd dat wachten op het rapport van de Europese Commissie niet verstandig zou zijn; een reactie van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zou worden voorbereid. In dit gesprek kwam expliciet aan de orde of er aangifte bij het Openbaar Ministerie zou moeten worden gedaan.

Op 13 mei (Hemelvaart) en 14 mei (blokdag) was het Ministerie van SZW gesloten. Vanaf maandag 17 mei werd op ambtelijk niveau door het Ministerie van SZW geprobeerd telefonisch contact op te nemen met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie; pas op woensdag 19 mei werd dit contact gerealiseerd. Hierbij werd benadrukt dat van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie actie werd verwacht. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie zegde een spoedige schriftelijke reactie toe.

De reactie van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie werd per fax ontvangen op 25 mei (de dinsdag na Pinksteren). De Arbeidsvoorzieningsorganisatie merkt hierin onder meer op dat de controleurs van de Europese Commissie wel spraken van onregelmatigheden, maar het woord «fraude» niet hebben gebruikt. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie meende dat, aangezien de controleurs van de Europese Commissie (DG V) rechtstreeks rapporteren aan de Uclaf, en aangezien de Uclaf bevoegd is om rechtstreeks het Openbaar Ministerie of het IRT in te schakelen, de gecontroleerde projecten nu «onder de rechter zijn».

De Arbeidsvoorzieningsorganisatie meldt in deze fax een aantal acties te hebben ondernomen (waarmee de Arbeidsvoorzieningsorganisatie al gedeeltelijk op 3 mei was gestart):

- het terugvorderen van reeds betaalde voorschotten bij een ander project waarbij onregelmatigheden zijn aangetroffen (het gaat om het in paragraaf 3.4 genoemde project waarvan het Ministerie van SZW begin 1998 kennis kreeg);
- het informeren van alle regionale ESF-coördinatoren over de bevindingen van de Europese Commissie;
- het maken van overzichten van projecten met dezelfde aanvragers c.q. uitvoerders elders in het land. De regionale ESF-coördinatoren is verzocht de betalingen van deze projecten voorlopig stop te zetten totdat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie deze projecten eerst (nogmaals) zorgvuldig heeft onderzocht;
- het onderwerpen van risicovolle einddeclaraties 1998 aan een quick scan en een extra screening van de projecten 1999 bij de eerste en tweede kwartaalrapportage.

De Arbeidsvoorzieningsorganisatie verwijst voorts naar verbeteringen in de systematiek van controle en beheer die sinds 1997 zijn ingevoerd. Er wordt bovendien naar gestreefd om in 2000/2001 de hele ESF organisatie ISO gecertificeerd te krijgen.

Tot slot geeft de Arbeidsvoorzieningsorganisatie aan akkoord te zijn met het voorstel in de interne nota van het Ministerie van SZW (d.d. 6 mei 1999), om op directeureniveau over deze kwestie verder overleg te voeren.

Op dinsdag 25 mei opende het 22.00 uur journaal met berichtgeving over «financieel wanbeleid bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie». In het vragenuurtje van de Tweede Kamer op woensdag 26 mei 1999 werden hierover vragen gesteld. Het ESF kwam hierbij ook aan de orde omdat de liquiditeitsproblemen van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie immers mede werden veroorzaakt door late betalingen vanuit Brussel.

Op dringende uitnodiging van het Ministerie van SZW werd op 26 mei in de middag op het departement ambtelijk overleg met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie gevoerd. In dit gesprek stelt de Arbeidsvoorzieningsorganisatie voor te wachten met eventuele acties ten opzichte van de door de Europese Commissie gecontroleerde projecten, totdat het rapport van de Commissie beschikbaar is. De aangevoerde reden hiervoor is dat de projecten zijn afgesloten (ze voldeden onder andere aan de toenmalige voorwaarde van een goedkeurende accountantsverklaring). Voor het openen van de projecten zijn nieuwe feiten nodig, die uit het rapport van de Europese Commissie kunnen blijken. Bij eventuele terugvordering van de subsidies vereist de Algemene wet bestuursrecht zorgvuldige procedures (waaronder hoor en wederhoor).

Het Ministerie van SZW ziet geen reden om te wachten, omdat de nieuwe feiten bekend zijn. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie stuurt op donderdag 27 mei haar argumentatie aan het Ministerie van SZW. Vervolgens werd dezelfde dag de Minister door middel van een nota geïnformeerd over de stand van zaken. De Minister plaatst op 30 mei 1999 kanttekeningen bij deze nota en noteert op het voorblad: «hier is méér nodig».

Op maandag 31 mei, de dag dat Radio 1 voor het eerst iets over ESF in het nieuws brengt, vindt een ambtelijk overleg met de Minister plaats. Deze laat zich uitgebreid mondeling informeren over de stand van zaken. Hij wil de Arbeidsvoorzieningsorganisatie aansporen om onmiddellijk actie te ondernemen. Dezelfde dag gaat per fax een brief van de Minister aan het CBA uit. Hierin doet de Minister een dringend verzoek aan het CBA om niet af te wachten, maar zich ook een eigen oordeel te vormen of er bij de door de Europese Commissie onderzochte projecten sprake is van oneigenlijk gebruik; of er een vermoeden van fraude aanwezig moet worden geacht; welke maatregelen het CBA aangewezen acht en hoe groot de kans is dat er zich ook problemen voordoen bij andere projecten.

De volgende dag (dinsdag 1 juni) droeg de Minister op om binnen het departement een Taskforce in te stellen onder leiding van de Directeur-Generaal, die als taak krijgt om dit dossier met grote urgentie te behandelen.

Voorts besluit de Minister om het CBA voor mondeling overleg te ontbieden. In de middag worden naar aanleiding van de berichtgeving in de media mondelinge vragen gesteld in de Tweede kamer. In zijn antwoorden geeft de Minister aan wat de stand van zaken is en zegt hij toe om de Tweede Kamer nog voor het zomerreces schriftelijk te informeren. Ook geeft de Minister aan dat hij met de President van de Algemene Rekenkamer overleg zal voeren over de verdere aanpak. Het overleg met het CBA vindt in de avond van 1 juni plaats. In dit overleg onderschrijft het CBA de wens van de Minister om zelf, vooruitlopend op het rapport van de Europese Commissie, de nodige maatregelen te nemen.

Diezelfde avond probeert de Minister nog contact op te nemen met de President van de Algemene Rekenkamer; deze bleek op dat moment in het buitenland te verblijven. De volgende dag (2 juni) spreekt de Minister met de plaatsvervangend President van de Algemene Rekenkamer over een mogelijk onderzoek naar het ESF dossier.

Op 2 juni informeert de Minister tevens de Minister-President in een persoonlijke brief met bijgevoegd een Aide mémoire over het ESF-dossier met het oog op eventuele vragen die tijdens de Europese top in Keulen over deze materie gesteld zouden kunnen worden (naar aanleiding van de berichten in de media).

Op 4 juni stuurt de Minister een brief aan de President van de Algemene Rekenkamer ter bevestiging van het mondeling verzoek om een onderzoek in te stellen naar het ESF-dossier (zie ook hoofdstuk 5).

In het mondeling overleg met de Vaste Commissie voor SZW op 8 juni over zaken aangaande de Arbeidsvoorzieningsorganisatie komt het ESF-dossier nadrukkelijk aan de orde. De Minister deelt mee dat het College van de Rekenkamer zijn bereidheid heeft uitgesproken een onderzoek te verrichten naar het ESF-dossier. De Rekenkamer zal bij zijn onderzoek de gebruikelijke procedure volgen, dat wil onder meer zeggen dat de Rekenkamer aan de Tweede Kamer rapporteert en dat de opvatting van de Minister in het rapport van de Rekenkamer wordt opgenomen. De Minister herhaalt zijn toezegging de Tweede Kamer nog voor het zomerreces schriftelijk te informeren, op een zodanig tijdstip dat de Kamer desgewenst daarover nog voor het reces met de Minister kan debatteren.

Op 17 juni heeft, op verzoek van de Minister, diplomatiek overleg met de Europese Commissie plaatsgevonden waarin is benadrukt dat de lidstaat Nederland de problematiek serieus neemt en daadkrachtig aanpakt. In dit overleg zijn brieven van de Minister aan de Commissarissen van DG V en DG XX van de Europese Commissie overhandigd, waarin de aanpak van de lidstaat Nederland beschreven staat.

Op 18 juni verstuurt de Minister een brief aan het CBA over het eigen onderzoek dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie had toegezegd te gaan uitvoeren. De Minister vraagt om nadere informatie over dit onderzoek, onder meer wat de precieze onderzoeksvraag is, welke aanvragers/projectuitvoerders en projecten worden onderzocht, of de onderzoeksmethode de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in staat stelt om vast te stellen of er sprake is van oneigenlijk gebruik of een redelijk vermoeden van fraude en de tijdsplanning van het onderzoek. Verder verzoekt de Minister het CBA te bevestigen dat de in paragraaf 3.4 genoemde projecten in het onderzoek worden betrokken.

Verder is de Minister in juni 1999 op zijn verzoek zeer frequent op de hoogte gesteld van de voortgang van de werkzaamheden van de inmiddels functionerende Taskforce ESF. Deze Taskforce heeft de informatieverzameling over de voorgeschiedenis en huidige stand van zaken van het ESF dossier ter hand genomen. Met deze informatie kon het Ministerie van SZW zijn nadere acties bepalen. De belangrijkste nadere acties waren het bevragen van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie op een aantal punten, zoals de afhandeling van de resultaten van eerdere controles in de periode 1994 tot heden, de specifieke acties die de Arbeidsvoorzieningsorganisatie onderneemt om zich een eigen oordeel te vormen over de ter discussie staande projecten en de vervolgacties van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Daarnaast was er het contact met de Algemene Rekenkamer over de opzet en reikwijdte van het onderzoek van de Rekenkamer.

5 AANPAK VAN DE PROBLEMATIEK

5.1 Inleiding

Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat zowel de Arbeidsvoorzieningsorganisatie als het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) al geruime tijd bezig zijn met het verbeteren van het beheer, de controle en het toezicht op de uitvoering van de ESF (Europees Sociaal Fonds) subsidiëring door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. In de komende tijd zijn de volgende activiteiten te verwachten die hieraan verder kunnen bijdragen.

5.2 De Algemene Rekenkamer

Het College van de Algemene Rekenkamer heeft bevestigend geantwoord op het verzoek van de Minister om onderzoek te doen naar het ESF-dossier. De breedte, diepgang en methodiek van het onderzoek zullen volledig door de Rekenkamer worden bepaald. De Minister heeft het College van de Rekenkamer aangegeven dat een aantal vragen zich opdringt:

1. Een oordeel over de door de Europese Commissie onderzochte projecten;
2. Inzicht in de mate waarin ook aan andere projecten uit de periode 1994–1997 onregelmatigheden kleven en zo ja, wat de ernst daarvan is;
3. In welke mate is de in de onderzochte periode gebezigde methodiek van het aanbesteden, uitvoeren en controleren van projecten tekortgeschoten? Mag worden aangenomen dat de veranderingen die na de onderzochte periode zijn ingevoerd tot verbeteringen hebben geleid? Zijn nog nadere veranderingen te overwegen in de huidige methodiek?

De Rekenkamer heeft in ambtelijk vooroverleg aangegeven dat het onderzoek een analyse zal bevatten van de risicofactoren met betrekking tot het optreden van onregelmatigheden en een inschatting van de waarschijnlijkheid dat deze risico's zich bij de massa van alle projecten voordoen. De Rekenkamer zal hierbij gebruik maken van de onderzoeksbevindingen van de Europese Commissie, de Europese Rekenkamer en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zelf. Daarnaast trekt de Rekenkamer een eigen steekproef uit de door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie gesubsidiëerde ESF-projecten.

De Rekenkamer wil zich uitspreken over de oorzaken waardoor de onregelmatigheden die bij de controle van de Europese Commissie in april 1999 aan het licht kwamen niet eerder zijn opgemerkt. Daarbij wil de Rekenkamer ook bezien of met de later gerealiseerde verbeteringen deze oorzaken nu zijn weggenomen. Daarbij is het doel te komen tot aanbevelingen hoe Nederland kan komen tot een deugdelijk controle- en beheersysteem ESF voor de volgende ESF-programmaperiode vanaf 2000.

De Rekenkamer verwacht in december 1999 over haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen te publiceren. De Rekenkamer zal bij haar onderzoek de reguliere procedure volgen, dat wil onder meer zeggen dat de Rekenkamer aan de Tweede Kamer rapporteert en dat de opvatting van de Minister in het rapport van de Rekenkamer wordt opgenomen.

Over de precieze invulling van de onderzoeksvragen en de onderzoeksmethodiek zal op korte termijn nog nader overleg tussen de Rekenkamer en het Ministerie van SZW plaatsvinden.

5.3 De Arbeidsvoorzieningsorganisatie

De Arbeidsvoorzieningsorganisatie vormt zich, op aandringen van de Minister, op korte termijn een eigen en onderbouwd oordeel over de ter discussie staande ESF-projecten en neemt naar aanleiding daarvan de noodzakelijke maatregelen; daarbij wordt niet gewacht op het rapport van de Europese Commissie. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie zal hiervoor diepgaand onderzoek uitvoeren. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie was begin mei 1999 al gestart met een vooronderzoek; naar verwachting start men met het diepgaande onderzoek (controles ter plaatse) in de week van 26 juli 1999 (eerst moet het controleteam worden samengesteld en ingewerkt in de ESF-regelgeving; hiervoor zal door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie externe capaciteit worden ingehuurd om de reguliere controle over het budgetjaar ESF 1998 niet te vertragen). In de tweede helft van september 1999 verwacht de Arbeidsvoorzieningsorganisatie een rapportage gereed te hebben.

Over de precieze invulling van het doel en het te volgen werkprogramma bij de voorgestane controles en over de te hanteren procedures zal nog nader overleg plaatsvinden tussen de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en het Ministerie van SZW.

Verder heeft de Arbeidsvoorzieningsorganisatie aangegeven, in aanvulling op de reguliere werkzaamheden, de volgende activiteiten te ondernemen of te gaan ondernemen:

- het terugvorderen van reeds betaalde voorschotten bij een project waarbij eerder onregelmatigheden zijn aangetroffen (het gaat om het in paragraaf 3.4 genoemde project waarvan het Ministerie van SZW begin 1998 kennis kreeg);
- het informeren van alle regionale ESF-coördinatoren over de bevindingen van de Europese Commissie;
- het maken van overzichten van projecten met dezelfde aanvragers c.q. uitvoerders elders in het land. De regionale ESF-coördinatoren is verzocht de betalingen van deze projecten voorlopig stop te zetten totdat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie deze projecten eerst (nogmaals) zorgvuldig heeft onderzocht;
- het onderwerpen van risicovolle einddeclaraties ESF 1998 aan een quick scan en een extra screening van de ESF-projecten 1999 bij de eerste en tweede kwartaalrapportage;
- een verbetering van de landelijke aansturing van het ESF-beheer; hiertoe worden 6 goed geëquipeerde clusterpunten ingericht (nu zijn er 18 regionale ESF-coördinatoren);
- meer preventieve controles en interim controles met ingang van de controle over het budgetjaar ESF 1998;
- er wordt bovendien naar gestreefd om in het jaar 2000 of 2001 de hele ESF-organisatie ISO-gecertificeerd te krijgen.

De genoemde activiteiten komen naast de verbeteringen in de systematiek van controle en beheer die sinds 1997 zijn ingevoerd door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie (zoals verscherping van de ESF-regelgeving, eigen controles vanaf het budgetjaar ESF 1997 en de aanstelling van een manager landelijke ESF-coördinatie, die een zelfstandige positie heeft direct onder de Algemene Directie).

5.4 De Europese Commissie

De Europese Commissie zal binnenkort haar bevindingen, oordelen en eventuele vervolgacties bekendmaken, naar verwachting eind juni 1999.

Van belang is nog te melden dat op 1 juni 1999 DG V van de Europese Commissie de lidstaat Nederland verzocht heeft om een lijst van projecten, uitgevoerd in het kader van doelstellingen 1, 2, 3 en 5b gedurende de periode 1994 tot en met 1998, voor alle regio's. Deze lijst moet 12 kenmerken bevatten waaronder «aanvrager», «uitvoerder», «begunstigde», «bedrag van toekenning», «bedrag van de totale gerealiseerde kosten van het project» en «uitsplitsing naar de verschillende financieringsbronnen. ... en in bijzonder vermelding van het bedrag aan uitkeringen/salarissen van de deelnemers die als co-financiering ... werden gedeclareerd». Zoals in de brief vermeld is deze lijst bedoeld om de controle in april 1999 af te kunnen werken en eventuele vervolgccontroles voor te bereiden. Deze gegevens moesten vóór 19 juni 1999 worden verstrekt. Inmiddels heeft Arbeidsvoorziening de gevraagde informatie verstrekt aan het Ministerie van SZW, dat vervolgens voor doorgeleiding aan DG V heeft zorg gedragen. Een uitzondering vormen de gegevens over 1998. Deze zijn momenteel nog niet beschikbaar aangezien de einddeclaratie 1998 nog niet is afgesloten. Met de Europese Commissie is afgesproken dat deze gegevens, indien noodzakelijk, in een later stadium zullen worden opgestuurd.

5.5 De Minister van SZW

In opdracht van de Minister is op het departement een Taskforce ESF ingesteld die zich bezighoudt met de ESF-problematiek. Deze Taskforce heeft als opdracht om grondig uit te zoeken wat de aard en omvang is van de problematiek en welke maatregelen moeten worden genomen. De Taskforce zal bij zijn werkzaamheden ook gebruik maken van de informatie die door «derden» wordt verzameld. Dit betreft onder andere de resultaten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer (zie paragraaf 5.2), de Arbeidsvoorzieningsorganisatie (zie paragraaf 5.3) en de Europese Commissie (zie paragraaf 5.4).

De Minister zal toezien op de juiste uitvoering van de door Arbeidsvoorziening toegezegde activiteiten (zie onder paragraaf 5.3). Het toezicht betreft daarnaast de verdere implementatie door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie van het Plan van aanpak ESF. Verder zal het Ministerie van SZW eventuele vervolgccontroles van de Europese Commissie bijwonen en toezien op de juiste afhandeling door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie van de controlebevindingen die daaruit voortvloeien (zie onder paragraaf 5.4). De Minister beziet tevens op welke wijze de Arbeidsinspectie kan worden ingezet bij nader onderzoek naar ESF-projecten, waarbij sprake is van vermoedens van onregelmatigheden.

De Verordeningen voor de Structuurfondsen (waaronder ESF-3-nieuw) zijn inmiddels in de Algemene Raad van Ministers van 21 juni 1999 vastgesteld. Het Ministerie van SZW werkt nu aan de opstelling van een nieuw nationaal plan (Enig Programmerings Document) voor de allocatie van 1,7 miljard Euro in de periode 2000–2006. In dit plan dat voor eind september 1999 bij de Europese Commissie moet worden ingediend, zal onder andere een beleidsmatige en financiële onderbouwing worden gegeven van de activiteiten die Nederland met de ESF-middelen gaat financieren.

Daarnaast moet nog een besluit worden genomen over de uitvoering van ESF in de komende planperiode. Het Ministerie van SZW werkt op dit moment aan de uitwerking daarvan. De opgedane kennis en ervaringen van de Taskforce ESF van het Ministerie van SZW worden daarbij betrokken. Dit moet leiden tot een adequaat functionerend systeem van beheer, controle en toezicht. Inmiddels is reeds diplomatiek contact geweest met de Europese Commissie om duidelijk te maken dat

Nederland de problematiek van onregelmatigheden ontoelaatbaar acht en krachtig aanpakt.

De in dit hoofdstuk genoemde maatregelen moeten ervoor zorgen dat de berichtgeving over de uitvoering van het ESF in Nederland in de toekomst zich weer kan richten op de goede inhoudelijke resultaten die in Nederland dankzij het ESF worden behaald. Hierbij wordt met name gedoeld op het feit dat kansarme mensen worden opgeleid en een baan vinden.

1.1 Europees niveau

1.1.1. *Directoraat Generaal Werkgelegenheid, Industriële betrekkingen en Sociale Zaken.*

Dit Directoraat Generaal (DG V) is op Europees niveau verantwoordelijk voor het ESF. De belangrijkste taken zijn:

- Beoordeling van de ingediende nationale plannen en operationele programma's die door de lidstaten aan het begin van een periode worden opgesteld.
- Controle van de uitvoering op basis van steekproef.
- Evaluatie (coördinatie) van de ESF-doelstellingen.
- Deelname aan de diverse Comit es van Toezicht.

1.1.2 *Directoraat Generaal Financiële Controle*

Dit Directoraat Generaal (DG XX) is binnen de Commissie belast met de controle op het aangaan van betalingsverplichtingen en betalingsopdrachten. De werkzaamheden beperken zich niet alleen op controles vooraf maar het kan ook achteraf controleren. Zo kan DG XX op project-niveau controles in de lidstaten uitvoeren.

1.1.3 *Europese Rekenkamer*

De Europese Rekenkamer (E.R.) is verantwoordelijk voor het verrichten van externe controle op de besteding van de middelen van de Europese Unie. Daartoe kan zij controles verrichten tot op het niveau van de eindbegunstigden in de lidstaat. De Europese Rekenkamer heeft niet alleen tot taak de betrouwbaarheid en de wettigheid van de onderliggende verrichtingen te onderzoeken, maar zij dient ook na te gaan of een goed financieel beheer is gevoerd.

1.1.4 *UCLAF (OLAF)*

Dit is het anti-fraudebureau van de Europese Commissie.

1.2 Nederland

1.2.1 *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is overeenkomstig artikel 4 van de Coördinatieverordening (zie bijlage 1.2) eindverantwoordelijk voor de uitvoering van het ESF in Nederland. Voor de uitvoering van de horizontale ESF-doelstelling 3 en de ESF-component in de regionale doelstellingen 1, 2, en 5/b heeft de Minister van SZW met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie een bestuurs-overeenkomst gesloten.

Het Ministerie van SZW is zelf direct belast met de uitvoering van de ESF-doelstelling 4 en de communautaire initiatieven Employment en ADAPT.

1.2.2 *Arbeidsvoorzieningsorganisatie*

De Arbeidsvoorzieningsorganisatie is belast met de uitvoering van de horizontale ESF-doelstelling 3 en de ESF-component in de regionale doelstellingen 1, 2, en 5/b.

Binnen de Arbeidsvoorzieningsorganisatie is de Algemene Directie op landelijk niveau verantwoordelijk voor de organisatie en verantwoording van de besteding van de ESF-middelen. De Regionale Directeuren zijn verantwoordelijk voor het beheer en de uitvoering van het ESF in hun regio.

De belangrijkste taken zijn onder andere:

- Het opstellen van een subsidieregeling
- Voorlichting geven over de toepassingsmodaliteiten.
- Het beoordelen van subsidie-aanvragen (op regionaal en centraal niveau).
- Het afgeven van beschikkingen.
- Het verstrekken van voorschotten en eindbetalingen .
- Het beoordelen van kwartaalrapportages en einddeclaraties.
- Het voeren van een (geautomatiseerde) administratie.
- Het opstellen van jaarverslag en eindafrekening ten behoeve van de Europese Commissie.
- Het controleren van de projecten en het eventueel doorvoeren van mutaties.

ESF-coördinatoren

De centrale ESF-coördinator bij de Algemene Directie heeft als taken begroting, administratieve systemen, rapportage, bevoorschotting, einddeclaraties en voorlichting.

De regionale ESF-coördinatoren beoordelen de subsidie-aanvragen voor projecten en adviseren de Regionale Directeuren over de toekenning van subsidies. Zij verstrekken de voorschotten en stellen de eindafrekening van een project op.

1.2.3 Subsidiegerechtigden

Dit zijn de instellingen die de projecten daadwerkelijk uitvoeren. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie kent hen de subsidies toe. De ESF-subsidie wordt overgemaakt aan een begunstigde: dit kan de aanvrager, feitelijke uitvoerder of een derde zijn.

Aanvrager

Een publieke rechtspersoon die zich bereid verklaart tot medefinanciering van de projecten waarvoor ESF-subsidie wordt gevraagd.

Uitvoerder

Publiek- dan wel privaatrechtelijk persoon die in opdracht van of in een samenwerkingsverband met de aanvrager is belast met de uitvoering van het project

Begunstigde

Publiek- dan wel privaatrechtelijk persoon aan wie de subsidie wordt verstrekt.

Op basis van artikel 130D EG zijn door de Raad de structuurfonds verordeningen vastgesteld. Bij besluiten van 20 juli 1993 heeft de Raad de uit 1988 daterende verordeningen herzien en opnieuw vastgesteld voor de periode 1994–1999. In het kader van het ESF zijn met name de Kaderverordening, de Coördinatieverordening en de ESF-verordening van belang:

- De Kaderverordening 2052/88 gewijzigd bij Verordening 2081/93, Pb.1993, L193/5 (algemene regels die voor de fondsen gelden).
- De Coördinatieverordening 4253/88 gewijzigd bij Verordening 2082/93, Pb.1993, L 193/20 (regels met betrekking tot de coördinatie tussen de fondsen en andere financieringsinstrumenten).
- Verordening 4255/88, gewijzigd bij Verordening 2084/92, Pb. 1993, L 193/39: de Verordening tot vaststelling van de toepassingsbepalingen van Verordening 2052/88 voor het ESF (ESF-Verordening)

De uitvoering van ESF-3 in Nederland geschiedde tot en met 1990 bij het Ministerie van SZW. Twee ontwikkelingen hebben de herpositionering in Nederland van de uitvoering van ESF-3 met ingang van 1991 beïnvloed.

- De hervorming van de structuurfondsen in 1988. Daarvóór werden besluiten over subsidiëring van concrete projecten door of namens de Europese Commissie genomen. In 1988 werd het begrip «partnerschap» geïntroduceerd. De acties van de Europese Commissie geschieden voortaan in nauw overleg met de lidstaat en met door die lidstaat aangewezen bevoegde autoriteiten. Elke partij werd gezien als partner in een gemeenschappelijk doel. In dit nieuwe kader kon de uitvoering van de operationele programma's sterk decentraal plaatsvinden.
- De totstandkoming van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie als ZBO in 1991. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie was het belangrijkste uitvoeringsorgaan voor het arbeidsmarktbeleid. Het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening en de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening werden geacht elk op hun niveau een regierol te vervullen in zaken als bevordering van samenwerking en afstemming. Voorts moest het ESF-beleid geïntegreerd worden in het arbeidsvoorzieningsbeleid, dat decentralisatie als uitgangspunt kende. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie beschikte met haar 28 regio's over een dergelijk decentraal apparaat.

Bovenstaande overwegingen leidden bij de verzelfstandiging van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in 1991 tot delegatie van de feitelijke uitvoeringstaken naar de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. De regering wees er naar aanleiding van een vraag bij de behandeling in het parlement van de Arbeidsvoorzieningswet 1990 op, dat de EG-regelgeving wel handhaving van de coördinatie voor ESF bij het Ministerie van SZW noodzakelijk maakte.

- De eindverantwoordelijkheid voor alle projecten en programma's in een land berust bij de lidstaat. Deze is namelijk subsidiair aansprakelijk ten opzichte van de EC voor de terugbetaling van ten onrechte betaalde bedragen.
- De lidstaat heeft ook een rol bij de controle op de uitvoering van de ESF-programma's.

Een en ander werd in september 1991 vastgelegd in een bestuurs-overeenkomst tussen de Minister van SZW en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. De aanleiding tot de herziening in april 1996 daarvan was tweërlei:

- In 1994 kwamen tekortkomingen in de administratieve organisatie en interne controle van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie met betrekking tot ESF aan het licht, waardoor het Ministerie van SZW haar verantwoordelijkheid richting de Europese Commissie niet meer zou kunnen dragen.
- In de bestuursovereenkomst van 1991 was niet alleen de feitelijke uitvoering, maar ook het beleid ten aanzien van ESF-3 in Nederland overgedragen aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Dit leidde bij nader inzien tot een ongewenste vermenging van beleid en uitvoering.

Daarnaast waren andere ontwikkelingen van invloed. Zoals meer aandacht in het kabinetsbeleid voor ESF, met bijgevolg meer centrale

claims van departementen. Ook werd in het kader van de Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet 1991–1994 (de Commissie Van Dijk) in 1995 geconstateerd dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie een dubbelrol vervulde. Enerzijds was zij belast met de toewijzing van ESF-subsidies, anderzijds was zij zelf gebruiker van deze subsidies.

Besloten werd onder meer de uitvoering van ESF-3 door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie te continueren, de uitvoering inclusief het toezicht en de controle te verbeteren en de bestuursovereenkomst aan te passen. De Tweede Kamer is in 1995 bij de behandeling van de begroting van het Ministerie van SZW 1996 hiervan op de hoogte gebracht (TK 1995–1996, 24 400 XV, nr. 2 en 10). Vervolgens is de Tweede Kamer op 22 april 1996 de gewijzigde bestuursovereenkomst aangeboden en bij de begrotingsbehandeling 1997 geïnformeerd over de verbeteracties rond het beheer van de ESF-gelden sedert 1995 (TK 1996–1997, 25 500 XV, nr. 2).