

Vergaderjaar 2007–2008

31 335

EU-trendrapport 2008

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

Leeswijzer EU-trendrapport 2008	5	4.4	Externe audit door Europese Rekenkamer	33
		4.5	Samenvattend beeld systemen financieel management	34
Samenvatting	7			
DEEL 1: EU-INSTELLINGEN	15	5	Rechtmatigheid besteding EU-gelden	35
1 Inleiding deel 1	17	5.1	Rechtmatigheidsinformatie Europese Commissie	35
		5.1.1	Voorbehouden per DG	35
		5.1.2	Onregelmatigheden en financiële correcties per begrotingshoofdstuk	37
2 EU-breed: kerncijfers	18	5.1.3	Fraude	38
2.1 Bijdragen lidstaten aan EU-begroting	18	5.2	Oordeel Europese Rekenkamer over wettigheid en regelmatigheid	39
2.2 Uitgaven door EU 2001–2006	19	5.2.1	Algemeen oordeel 2006	39
2.3 Saldo EU-begroting	20	5.2.2	Oordeel per hoofdstuk van de begroting	40
		5.2.3	Overige informatie Europese Rekenkamer	41
3 Beleidsontwikkelingen rond financieel management EU	21	5.3	Samenvattend beeld rechtmatigheid	41
3.1 Lidstaatverklaringen en «nationale samenvattingen»	21			
3.1.1 Lidstaatverklaringen	21	6	Doeltreffendheid EU-beleid	43
3.1.2 Nationale samenvattingen	22	6.1	Algemeen beeld beleidsresultaten	43
3.1.3 Adviezen Europese Rekenkamer	22	6.2	Evaluaties in de EU in 2006	43
3.2 Ontwikkelingen in interne audit	23			
3.3 Voortgang Actieplan Commissie	23	7	Conclusies en trends deel 1	44
3.4 Transparantie besteding Europese gelden	25			
3.5 Nieuwe ontwikkelingen rond geldstromen	26	DEEL 2: EU-LIDSTATEN	47	
3.5.1 Landbouw	26	8	Inleiding deel 2	49
3.5.2 Structuurfondsen	26			
3.5.3 Migratiefondsen	26	9	EU-lidstaten: kerncijfers	50
3.6 Bescherming financiële belangen van de Unie	28	9.1	Opdrachten aan EU in 2006, per lidstaat	50
		9.2	Ontvangsten lidstaten vanuit EU in 2006	51
4 Systemen voor financieel management in de EU	29	9.3	Nettopositie 2006, per lidstaat	53
4.1 Planning en uitvoering begroting	29			
4.1.1 Beleidsterreinen en directoraten-generaal	29	10	Rechtmatigheid besteding EU-gelden in de lidstaten	55
4.1.2 Resultaten planning en uitvoering begroting	29	10.1	Rechtmatigheidsinformatie Europese Commissie	55
4.2 Controlemaatregelen Europese Commissie	30	10.1.1	Gegevens in de jaarlijkse activiteitenverslagen	55
4.2.1 Maatregelen van interne controle	30	10.1.2	Gegevens lidstaatrapportages in jaarverslag OLAF	55
4.2.2 Interne audit door de Europese Commissie	31	10.1.3	Correcties op verstrekte landbouwsubsidies naar aanleiding van «conformiteitsaudits»	59
4.2.3 Opvolgonderzoek naar fraude	31			
4.3 Verantwoording	32			
4.3.1 Activiteitenverslagen	32			
4.3.2 Syntheseverslag	32			

10.2	Rechtmatigheidsinformatie Europese Rekenkamer	60	17	Rechtmatigheid besteding EU-gelden in Nederland	92
10.3	Samenvattend beeld rechtmatigheidsinformatie EU-lidstaten	62	17.1	Afdrachten aan de EU	92
10.4	Werkzaamheden nationale rekenkamers	62	17.2	Gemeenschappelijk landbouwbeleid	92
10.4.1	EU-auditactiviteiten nationale rekenkamers	63	17.3	Structuurfondsen	93
10.4.2	Betrokkenheid bij controles Europese Commissie	64	17.4	Resultaten audits Europese Commissie bij structuurfondsprogramma 's	94
10.4.3	Participatie in Contactcomité en werkgroepen	66	17.4.1	Bevindingen Commissie over beheer- en controlesysteem	95
10.4.4	Onderzoek werkgroep Structuurfondsen	68	17.4.2	Bevindingen projectaudits en dossieranalyses Europese Commissie	97
11	Doeltreffendheid EU-beleid in de lidstaten	70	17.4.3	Vervolgacties: Nationaal Actieplan EFRO	99
12	Conclusies en trends deel 2	71	17.4.4	Vervolgacties: ESF	101
DEEL 3:	NEDERLAND	73	17.4.5	Controlebezoeken Europese Rekenkamer	102
13	Inleiding deel 3	75	17.4.6	Gevolgen voor afsluiting periode 2000–2006	102
14	Nederland: kerncijfers	76	17.5	BTW-compensatiefonds	103
14.1	Afdrachten Nederland aan de EU	76	17.6	Intern beleid van de Europese Commissie	104
14.2	Ontvangsten Nederland van de EU	77	17.7	Migratiefondsen	104
14.2.1	Informatie Europese Rekenkamer	77	17.7.1	20%- en 10%-controle rapportages	104
14.2.2	Informatie Europese Commissie	77	17.7.2	Eigen onderzoek	105
14.3	Nettopositie	79	18	Doeltreffendheid EU-beleid in Nederland	107
15	Beleidsontwikkelingen op EU-terrein	80	18.1	Structuurbeleid	107
15.1	Lidstaatverklaring	80	18.1.1	Doelrealisatie structuurfondsen 2000–2006	107
15.1.1	Lidstaatverklaring over 2006	80	18.1.2	Evaluatie in de programmaperiode 2007–2013	108
15.1.2	Oordeel Algemene Rekenkamer over lidstaatverklaring 2006	80	18.2	Migratiefondsen	109
15.1.3	Opzet nieuwe lidstaatverklaring	81	19	Conclusies deel 3	110
15.2	Derde wijziging Comptabiliteitswet 2001	82	DEEL 4:	CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN REACTIES	115
15.3	Beleidsontwikkelingen per sector	82	20	Conclusies en aanbevelingen	117
15.3.1	Gemeenschappelijk landbouwbeleid	82	20.1	Hoofdconclusies	117
15.3.2	Visserij	84	20.2	Scores op hoofdindicatoren	118
15.3.3	Structuurfondsen	84	20.3	Aanbevelingen	120
15.3.4	Intern beleid	85	21	Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer	122
15.3.5	Migratiefondsen	85	Bijlage 1	Overzicht van belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	127
16	Systemen voor management EU-geldstromen in Nederland	87	Bijlage 2	Gebruikte afkortingen en verklarende woordenlijst	129
16.1	Gemeenschappelijk landbouwbeleid	87	Literatuur	134	
16.2	Structuurfondsen	88			
16.3	Intern beleid	90			
16.4	Migratiefondsen	91			

Opbouw van dit rapport

Net als de vijf voorgaande edities van het EU-tendrapport is het *EU-tendrapport 2008* opgebouwd uit vier delen:

- Deel 1: ontwikkelingen in het EU-brede financieel management en in de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het EU-beleid (zowel het totale beleid als de afzonderlijke begrotingshoofdstukken).
- Deel 2: een landenvergelijking op het punt van rechtmatigheid en doeltreffendheid van besteding van EU-gelden in de 27 EU-lidstaten.
- Deel 3: een overzicht van de ontwikkelingen in het financieel management, de controle van EU-gelden en de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het EU-beleid in Nederland.
- Deel 4: conclusies en aanbevelingen, bestuurlijke reacties en het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

Hoofdindicatoren

In de delen 1 tot en met 3 geven we een beoordeling van de actuele stand van zaken op de vijf hoofdindicatoren die de Algemene Rekenkamer cruciaal acht voor inzicht in de ontwikkeling van het financieel management van de EU:

- Hoofdindicator 1: *Kwaliteit van de EU-systemen voor financieel management*. We beoordelen hier op basis van openbare bronnen in hoeverre de beheer-, controle- en toezichtsystemen van de EU de rechtmatigheid en waar mogelijk doeltreffendheid waarborgen van de totale EU-begroting en van de afzonderlijke hoofdstukken van de begroting. De stand van zaken op deze hoofdindicator komt aan de orde in deel 1 van dit rapport.
- Hoofdindicator 2: *Inzicht in de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden op EU-niveau en in de EU-lidstaten*. De beschikbaarheid van rechtmatigheids- en doeltreffendheidsinformatie staat hier centraal. Ook hiervan geven we een beoordeling op basis van openbare bronnen. De stand van zaken op deze hoofdindicator komt aan de orde in de delen 1 en 2 van dit rapport.
- Hoofdindicator 3: *Rechtmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden op EU-niveau en in de EU-lidstaten*. Hier kijken we naar de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de bestedingen zélf. Bij de beoordeling hiervan worden openbare bronnen gebruikt. De stand van zaken rond deze hoofdindicator komt eveneens aan de orde in de delen 1 en 2.
- Hoofdindicator 4: *Inzicht in de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden in Nederland*. Het gaat hier om de mate waarin de betrokken Nederlandse ministeries zicht hebben op de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de bestedingen van de EU-gelden waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Bij de beoordeling hiervan gebruiken we eigen onderzoek en openbare bronnen. De stand van zaken op dit punt komt aan bod in deel 3.
- Hoofdindicator 5: *Rechtmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden in Nederland*. Hier kijken we, eveneens op basis van eigen onderzoek en openbare bronnen, naar de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de bestedingen zélf, in dit geval in Nederland. We beoordelen ook dit aspect in deel 3.

In het rapport wordt informatie over verschillende jaren gebruikt. De daarbij gehanteerde vuistregel is dat het jaar 2006 centraal staat als het

gaat om de rechtmatige besteding van EU-gelden en het functioneren van de systemen. Waar mogelijk vindt een vergelijking plaats met eerdere jaren. Bij de beschrijving van beleidsontwikkelingen wordt ook informatie tot en met 2007 opgenomen.

Overeenkomsten en verschillen met vorige edities

Vergeleken met vorige edities van het EU-tendrapport zijn de hoofdindicatoren en de onderwerpen die in de delen 1 tot en met 3 aan de orde komen gelijk gebleven. Ook wordt voor delen 1 en 2 nog altijd alleen openbare informatie gebruikt. Bij voorkeur hebben we daarbij gebruikgemaakt van (voor zover beschikbaar) extern gecontroleerde informatie, zoals rapporten van nationale rekenkamers en de Europese Rekenkamer. Daarnaast hebben we gebruikgemaakt van openbare stukken van de Europese Commissie.

Het *EU-tendrapport 2008* heeft dezelfde opzet als de EU-tendrapporten over 2006 en 2007.¹ Dat betekent dat we ons concentreren op de EU-geldstromen, de voorwaarden voor een goed financieel management, inclusief het beleid dat daarvoor wordt ontwikkeld, en de (al dan niet volledig) rechtmatige en doeltreffende besteding van de Europese gelden. In het rapport wordt – zoals in de vorige EU-tendrapporten ook het geval was – zowel het Nederlandse begrip «rechtmatigheid» als het Europese ondeelbare begrip «wettigheid en regelmatigheid» gebruikt. Het Nederlandse en het Europese begrip betekenen in de praktijk hetzelfde. Om verwarring te vermijden wordt in de tekst steeds de terminologie gehanteerd die de door ons aangehaalde bron hanteert. Daarnaast gebruiken we op verschillende plaatsen het Europese begrip «onregelmatigheid». Dit begrip verwijst heel specifiek naar inbreuken op het Gemeenschapsrecht waardoor de algemene begroting van de Gemeenschap zou kunnen worden benadeeld.

In het *EU-tendrapport 2008* geven we wederom bij elke hoofdindicator in algemeen beschrijvende zin een kwalitatief oordeel. Daarnaast passen we een aantal *kwantitatieve indicatoren* toe.

Een belangrijk verschil met de *EU-tendrapporten 2006 en 2007* is dat we in dit rapport vooral de hoofdbevindingen weergeven. De onderbouwende bevindingen en achtergrondtabellen zijn opgenomen in het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2008*. Na publicatie van het rapport is dit document te raadplegen op onze website www.rekenkamer.nl.

Dat geldt eveneens voor de bijlagen bij dit rapport.

Een ander verschil is dat we voor het eerst aandacht besteden aan de zogenoemde migratiefondsen, zoals het Europees Vluchtelingenfonds. Aangezien we deze fondsen nog niet eerder in het EU-tendrapport hebben betrokken, zullen we op een aantal punten niet alleen de stand van zaken op dit moment weergeven, maar ook terugkijken naar eerdere periodes.

¹ Zie Algemene Rekenkamer 2006; 2007a.

SAMENVATTING

Belangrijkste conclusies

De *eerste hoofdconclusie* uit onze bevindingen over de afgelopen periode is dat Nederland in 2007 met de publicatie van de eerste lidstaatverklaring een belangrijke stap heeft gezet naar de versterking van de verantwoording over de besteding van EU-gelden in Nederland. Hiermee kan op afzienbare termijn beter inzicht ontstaan in de rechtmatigheid van de afdracht en besteding van alle EU-gelden in Nederland. Uiteindelijk zal dit gepaard gaan met efficiencywinst en administratieve lastenverlichting. Indien Nederland als goed voorbeeld wil kunnen (blijven) dienen voor andere EU-lidstaten die een vergelijkbare ontwikkeling naar verantwoording op EU-gebied willen doormaken, zou de Nederlandse lidstaatverklaring in de komende jaren méér Europese geldstromen moeten gaan omvatten dan alleen de landbouwsubsidies. Dit zou ook in overeenstemming zijn met de schriftelijke toezeggingen die de minister van Financiën in december 2006 hierover heeft gedaan aan de Tweede Kamer.

Onze *tweede hoofdconclusie* luidt – de positieve ontwikkeling in Nederland ten spijt – dat binnen de EU het streven naar verbetering van de verantwoording over hoe EU-gelden in de lidstaten worden besteed, nog maar beperkt actief wordt ondersteund door de Europese organen. Alleen het Europees Parlement vormt hierop een uitzondering. Het aantal landen dat een eigen lidstaatverklaring uitbrengt of overweegt dit te gaan doen is nog gering, en de bijdrage die hiermee zou kunnen worden geleverd aan een positieve betrouwbaarheidsverklaring van de Europese Rekenkamer (die deze tot op heden nog nooit heeft kunnen afgeven) blijft daarmee nog beperkt.

Onze *derde hoofdconclusie* is dat het inzicht in en de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de EU-lidstaten in 2006 niet of nauwelijks is verbeterd. Op de door ons gehanteerde rechtmatigheidsindicatoren voor de EU-instellingen en EU-lidstaten werd ook in het begrotingsjaar 2006 slechts beperkt positief gescoord.

De activiteitenverslagen van de directoraten-generaal en diensten van de Europese Commissie bieden enig inzicht in de resultaten van de werkzaamheden van de directoraten, maar als het gaat om bijvoorbeeld controles in de lidstaten is de informatiewaarde nog steeds beperkt. Op grond van onder andere de geformuleerde voorbehouden is de betekenis van de in het overkoepelende Syntheseverslag opgenomen verklaring van de Commissie dat de bestaande internecontrolesystemen redelijke zekerheid geven over de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden (ook in de lidstaten) ook dit jaar beperkt.

Onze *vierde hoofdconclusie* is dat Nederland grote financiële risico's loopt, in de eerste plaats vanwege ernstige tekortkomingen bij de uitvoering van de EFRO-structuurfondsprogramma's in Nederland in de periode 2000–2006. De Europese Commissie heeft problemen geconstateerd bij de eerstelijnscontroles, de vastlegging en melding van onregelmatigheden en bij het openbaar aanbesteden van diensten. Ook vanwege de «btw-kwestie» zal Nederland vermoedelijk grote bedragen moeten terugbetalen aan de EU. Het gaat hier om het probleem dat sommige gemeenten en provincies in het kader van EFRO-projecten btw bij de EU declareren die nationaal al wordt gecompenseerd via het BTW-compensatiefonds. Dergelijke reeds gecompenseerde btw is volgens de Europese Commissie niet subsidiabel. Omdat de minister van

Financiën zich hiervoor garant heeft gesteld, zal ook hier sprake (kunnen) zijn van een flinke kostenpost voor het Rijk.

Stand van zaken 2003–2007

Op basis van onze onderzoeksbevindingen en de meest relevante beleidsontwikkelingen hebben we de vijf hoofdindicatoren van het EU-trendrapport geactualiseerd.

Indicator 1: kwaliteit EU-systemen voor financieel management

Ook over 2006 is de informatie in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-generaal en diensten van de Europese Commissie beperkt als het gaat om controles ter plaatse in de lidstaten en om interne audits binnen de directoraten-generaal van de Commissie. Het blijft lastig om van jaar op jaar gegevens van de Commissie te actualiseren, aangezien de weergegeven informatie nogal eens wisselt en niet vrij is van fouten en omissies.

In het overkoepelende Syntheseverslag heeft de Commissie voor 2006 net als voor 2005 een politieke verklaring afgegeven waarin zij stelt dat de bestaande internecontrolesystemen redelijke zekerheid geven over de rechtmatigheid van de activiteiten, met inachtneming van de geformuleerde voorbehouden. Hoewel het aantal voorbehouden is afgenomen in vergelijking met 2005, is de onderbouwing van deze verklaring naar onze mening nog niet afdoende. Daarom is de betekenis van de verklaring beperkt.

Indicator 2: inzicht in rechtmatige besteding EU-gelden in de EU

Het inzicht in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de EU als geheel is in 2006 weinig veranderd ten opzichte van 2005, hoewel er sprake is van verdere verbetering op landbouwgebied voor het deel dat onder het gemeenschappelijk beheer- en controlesysteem valt. Het jaarverslag van de Europese Rekenkamer geeft een niet-gekwantificeerd totaalbeeld voor de EU, en de gegevens vanuit de EU-lidstaten zijn nog niet voldoende om tot een beeld per lidstaat te komen. Vergelijkingen tussen lidstaten zijn dus nog niet goed mogelijk.

Indicator 3: mate van rechtmatigheid besteding EU-gelden in de EU

De Europese Rekenkamer heeft ook voor begrotingsjaar 2006 geen positieve betrouwbaarheidsverklaring kunnen afgeven. Voor 39% van de uitgaven is het foutenpercentage lager dan 2%, voor 14% ligt het tussen 2% en 5%, en voor 47% is het foutenpercentage hoger dan 5%. Net als in voorgaande jaren zijn voor de meeste beleidsterreinen van de EU in meer of mindere mate problemen met de wettigheid en regelmatigheid van de bestedingen van EU-gelden vastgesteld. De gegevens van de Europese Commissie over onregelmatigheden en fraude, alsmede de informatie die af te leiden is uit de betrouwbaarheidsverklaringen van de directoraten-generaal en diensten van de Commissie, blijven onvoldoende basis bieden tot het doen van uitspraken over rechtmatigheid. Het landenvergelijkende onderzoek van de werkgroep Structuurfondsen van nationale rekenkamers heeft laten zien dat binnen de EU-lidstaten verschillend wordt omgegaan met interpretatie en melding van onregelmatigheden aan de Commissie.

Indicator 4: inzicht in recht- en doelmatige besteding EU-gelden in Nederland

In 2006 en 2007 is meer transparantie ontstaan over de vraag waar de

Europese gelden die Nederland ontvangt, precies terechtkomen en hoeveel geld er naar deze eindontvangers toegaat.

De trend van de voorgaande jaren dat er op de terreinen van het landbouwbeleid en de structuurfondsen wel informatie aanwezig is over systemen voor het financieel management, maar niet over de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden, is met de publicatie van de eerste Nederlandse lidstaatverklaring over de besteding van landbouw-gelden in een positieve richting omgebogen. Met de lidstaatverklaringen van de komende jaren – die ook de overige EU-gelden in «gedeeld beheer» alsmede de afdracht van de nationale eigen middelen moeten gaan omvatten – kan deze positieve tendens verder worden versterkt. Het blijft moeilijk om van jaar op jaar cijfers over besteding van EU-gelden te actualiseren op basis van Nederlandse en Europese gegevens. De inhoud van de gegevens die worden weergegeven wisselen nogal eens. Het inzicht in beleidsresultaten van het EU-beleid in Nederland is niet verbeterd.

Indicator 5: mate van recht- en doelmatigheid besteding EU-gelden in Nederland

In vergelijking met vorig jaar is het aantal onregelmatigheden bij de afdracht van de eigen middelen aan de EU bij het landbouwbeleid gedaald (hoewel er wel een hoger financieel belang mee gemoeid was), maar bij de structuurfondsen sterk gestegen.

Ons eigen onderzoek naar de resultaten van de audits van de Europese Commissie bij de zes EFRO-structuurfondsprogramma's in de periode 2000–2006 heeft laten zien dat er sprake is van ernstige tekortkomingen. De geconstateerde problemen betreffen vooral onjuiste aanbestedingen, niet-subsidiabele kosten en het ontbreken van documenten. Te verwachten is dat het totaal aan financiële correcties als gevolg hiervan in de miljoenen euro's zal lopen. Het Nationaal Actieplan om de problemen op te lossen, dat het Ministerie van EZ in gang heeft gezet, loopt achter op de planning.

De mogelijkheid voor gemeenten en provincies om voor EU-projecten de btw te declareren bij zowel het BTW-compensatiefonds als bij de EU-structuurfondsen is stopgezet. Het Ministerie van Financiën heeft besloten de door de Commissie sinds jaren gehanteerde lijn dat dit niet subsidiabel is vooralsnog te accepteren. Ook dit zal tot financiële gevolgen voor Nederland leiden.

Belangrijkste aanbevelingen

Onze belangrijkste aanbevelingen aan het kabinet over de verantwoording EU-breed en in de lidstaten zijn:

- Het kabinet zou kunnen bevorderen dat de Europese Commissie in haar jaarlijkse verantwoordingsrapportages gebruikmaakt van de lidstaatverklaringen van verschillende EU-landen en de onderzoeken die de nationale rekenkamers van die landen ernaar hebben uitgevoerd, voor zover openbaar beschikbaar.
- Het kabinet zou er bij de Commissie op aan kunnen dringen dat zij tijdig inzichtelijk maakt wat er goed gaat en wat er minder goed gaat in elk van de lidstaten (transparantie). Dan laat de Commissie zien hoe zij de verantwoordingsinformatie uit de lidstaten gebruikt (benutting).
- Om binnen de EU de verdere ontwikkeling van lidstaatverklaringen mogelijk te maken, zou het kabinet bij de Commissie kunnen aandringen op harmonisatie van controle- en rapportagemomenten van de verschillende geldstromen. De harmonisatie zou moeten plaatsvinden tussen directoraten-generaal (DG's) van de Commissie, maar ook

tussen de Commissie en de Europese Rekenkamer. Het kabinet zou de eerstvolgende decharge van de EU-begroting 2006 kunnen gebruiken om dit onderwerp op de agenda te zetten.

Onze belangrijkste aanbevelingen aan het kabinet over de lidstaatverklaring van Nederland en de financiële risico's voor EFRO zijn:

- Het kabinet zou alles in het werk moeten stellen om – conform de toezegging van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer – ervoor te zorgen dat de lidstaatverklaring 2008 inderdaad de overige geldstromen «in gedeeld beheer» (structuurfondsen, visserijfonds, migratiefondsen) zal omvatten.
- Om de afdracht van de eigen middelen aan de EU deel van de lidstaatverklaring te kunnen laten uitmaken, bevelen wij het kabinet aan om op korte termijn te laten onderzoeken hoe de betrouwbaarheid van de CBS-informatie over het bruto nationaal inkomen (BNI) met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld. Deze informatie is als statistische grootheid, samen met het btw-deel, bepalend voor een groot deel van de afdracht aan de EU, en de betrouwbaarheid ervan is dus cruciaal voor een rechtmatigheidsoordeel.
- Wij bevelen het kabinet aan om elke deelverklaring bij de lidstaatverklaring te laten voorzien van een accountantsoordeel dat – door de reikwijdte van de deelverklaring volledig af te dekken – voldoende zekerheid verschaft om op Europees niveau in de verantwoording gebruikt te kunnen worden.
- De bij het EFRO betrokken ministeries (EZ, LNV en BZK) dienen hun eerstelijnscontroles en het toezicht op de beheersautoriteiten sterk te verbeteren, zodat de problemen die over de periode 2000–2006 zijn geconstateerd (met aanzienlijke financiële consequenties) in de nieuwe periode kunnen worden voorkomen. Hierbij zou overwogen kunnen worden de in 2007 gerealiseerde centralere aanpak op certificering en audit, ook te laten gelden voor het management van de programma's, bijvoorbeeld door een «Agentschap EFRO» in het leven te roepen.
- Wij bevelen het kabinet aan om ervoor te zorgen dat het op dit vroege moment in de structuurfondsperiode 2007–2013 overeenstemming bereikt met de Commissie over belangrijke definities en interpretatiekwesaties, zoals onregelmatigheden en openbare aanbestedingsprocedures.
- Om de resultaten van de discussies met de Commissie over definities en interpretaties voor alle betrokkenen zo transparant mogelijk te maken, zou het kabinet kunnen overwegen één virtueel «interpretatie-loket EU» te openen.²

Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer

Op 25 januari 2008 heeft de minister van Financiën mede namens de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken de Algemene Rekenkamer de kabinetsreactie op het *EU-tendrapport 2008* gestuurd.

Verantwoording EU-breed en in de lidstaten

Het kabinet laat weten ernaar te streven dat de DG's van de Europese Commissie in de jaarlijkse verantwoordingsrapportages van de afzonderlijke diensten gebruik gaan maken van de nationale verklaring, en van de onderzoeken die hiernaar worden verricht door de nationale rekenkamer. Bij de aanbieding van de nationale verklaring 2007 zal hier wederom aandacht voor worden gevraagd.

Het kabinet deelt de constatering van de Algemene Rekenkamer over de verschillen in rapportage- en controlemomenten voor de verschillende

² In aansluiting op de «Beleidsvisie Binnenlandse bestuurskracht en Europa» van de minister van BZK aan de Tweede Kamer van 18 september 2007.

geldstromen. Het kabinet zal bij de Commissie en de Europese Rekenkamer blijven aandringen op praktische vormen van harmonisatie. Maar tegelijkertijd wijst het kabinet erop dat de verschillen hun oorzaak vinden in wetgeving die vastligt voor de periode 2007–2013.

Verder geeft het kabinet aan al jaren voorstander te zijn van een grote mate van transparantie op het gebied van het financieel beheer van EU-fondsen. Per lidstaat zou moeten worden aangegeven waar de slechte en goede punten in de verantwoording van EU-middelen liggen. Het kabinet ziet als moeilijkheid dat zowel de Commissie in haar activiteitenrapporten als de Europese Rekenkamer in haar jaarverslag per fonds rapporteert in plaats van per lidstaat.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is ingenomen met de toezeggingen van het kabinet. Wij zullen met belangstelling volgen of en op welke wijze de Commissie gebruik zal gaan maken van openbaar beschikbare lidstaatverklaringen en onderzoeken van nationale rekenkamers daarbij. Met het kabinet zijn wij van opvatting dat het moeilijk zal zijn op korte termijn te komen tot harmonisatie van regelgeving binnen de Commissie en tussen Commissie en Europese Rekenkamer. Tegelijkertijd zijn wij van opvatting dat het op middellange termijn mogelijk zou moeten zijn om wijzigingen tot stand te brengen. Dit zou kunnen als lidstaten consequent bij de Commissie aangeven welke nadelige gevolgen de huidige verschillen in rapportage- en controlemomenten hebben voor hun mogelijkheden om op een goed afgewogen wijze verantwoording af te leggen aan de Commissie over de verschillende geldstromen.

Wij ondersteunen het streven van het kabinet om vooral bij de Commissie erop aan te dringen meer transparantie op lidstaatsniveau te ontwikkelen. Wij wijzen erop dat juist de Commissie in staat is – op basis van de verantwoordingsinformatie die zij jaarlijks ontvangt uit de lidstaten en op basis van de eigen controles in de lidstaten – in haar jaarlijkse activiteitenverslagen per DG inzicht te gaan bieden in goede en minder goede ervaringen met financieel beheer in de lidstaten. Van de Europese Rekenkamer kan inzicht per lidstaat juist niet goed verlangd worden, gegeven de controle-inspanningen die met het geven van een representatief beeld per lidstaat gepaard zouden moeten gaan.

Lidstaatverklaring Nederland

Het kabinet geeft aan dat het de bedoeling is dat de fondsen in gedeeld beheer in de nieuwe programmaperiode 2007–2013 onder de nationale verklaring zullen gaan vallen. Dit zal gefaseerd gaan gebeuren. De structuurfondsen inclusief het visserijfonds zullen pas effectief worden meegenomen in de nationale verklaring 2008, die in 2009 wordt afgegeven. Verder wordt overleg gevoerd met de dienstonderdelen die ressorteren onder de minister van Justitie en de minister voor Wonen, Wijken en Integratie over de mogelijkheid om ook de migratiefondsen onder te brengen in de nationale verklaring. De houding van beide ministeries is daarbij positief, maar er is nog geen toezegging van het kabinet om deze fondsen onder te brengen in de nationale verklaring.

Het kabinet laat verder weten dat de berekening van het BNI al onderwerp is van een uitgebreide verificatie door de Europese Commissie; het kabinet acht nader onderzoek dan ook niet nodig.

Over de door ons voorgestelde verbetering om de deelverklaring van een accountantsoordeel te voorzien geeft het kabinet aan dat inmiddels is afgesproken dat de deelverklaring voor de landbouwfondsen zal worden voorzien van een zogenaamd «assurance»-rapport ten behoeve van de nationale verklaring 2008. Dit «assurance»-rapport beslaat de rechtma-

tigheid van de transacties, het functioneren van de systemen voor financieel beheer en de wijze van totstandkoming van de deelverklaring voor de landbouwfondsen.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is content met de toezeggingen van het kabinet dat de deelverklaring over de landbouw gelden voorzien zal worden van een «assurance»-rapport, en dat de structuurfondsen, inclusief het visserijfonds, in de lidstaatverklaring 2008 zullen worden opgenomen. Het resultaat van het overleg met de ministeries die verantwoordelijk zijn voor de migratiefondsen wachten wij met vertrouwen af. Wij gaan ervan uit dat ook het kabinet de mening zal zijn toegedaan dat het principiële punt dat «gedeeld beheer»-fondsen onder de lidstaatverklaring dienen te vallen, zwaarder weegt dan het feit dat het (op dit moment) nog relatief kleine fondsen betreft.

Het kabinet heeft eerder de ambitie uitgesproken dat de lidstaatverklaring uiteindelijk niet alleen alle EU-gelden die Nederland ontvangt dient te omvatten, maar ook de Nederlandse afdracht van eigen middelen aan de EU. Inderdaad onderzoekt de Europese Commissie onder meer de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de afzonderlijke BNI's van de lidstaten, als grondslag voor de afdracht eigen middelen. Dit betekent in onze ogen echter niet, dat na afronding van het onderzoek ook meteen de vraag beantwoord is op welke wijze die informatie deel kan uitmaken van de Nederlandse lidstaatverklaring. Naar het antwoord op die vraag zou onzes inziens door het kabinet alvast aandacht besteed kunnen worden.

Functioneren systemen financieel management in Nederland

Het kabinet ziet onze aanbeveling om te komen tot een virtueel «interpretatieloket EU» als een interessante mogelijkheid en zal deze onderzoeken.

Over de in Nederland ontstane EFRO-problematiek en het als gevolg daarvan gestarte Nationaal Actieplan EFRO geeft het kabinet aan dat de Commissie nog geen besluit heeft genomen over de financiële consequenties voor Nederland. Verder stelt het kabinet dat voor de programma-periode 2007–2013 gekozen is voor een andere structuur, waarbij een deel van de financieel beheer taken (certificering en audit) zijn gecentraliseerd. De managementautoriteiten zijn net als in de vorige periode regionale autoriteiten. Wel is volgens het kabinet een andere vorm gekozen, waarbij de managementautoriteiten werken op grond van een gedelegeerde bevoegdheid van de minister. Op grond van de resultaten van het Nationaal Actieplan voor het EFRO zal worden bekeken welke leerpunten er zijn voor de periode 2007–2013.

Het kabinet geeft verder aan dat in de toezichtstructuur voor de programma-periode 2007–2013 het Ministerie van EZ verantwoordelijk is voor alle EFRO-programma's, en dat het ministerie daarbij ondersteund wordt door de Dienst Regelingen van het Ministerie van LNV (certificeringsautoriteit) en de auditdienst van het Ministerie van Financiën (auditautoriteit).

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij nemen met instemming kennis van de toezegging van het kabinet dat de mogelijkheid voor een virtueel «interpretatieloket EU» wordt onderzocht en wachten de resultaten hiervan met belangstelling af.

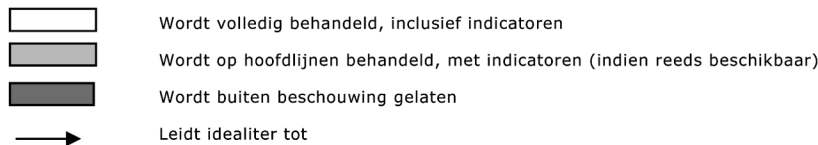
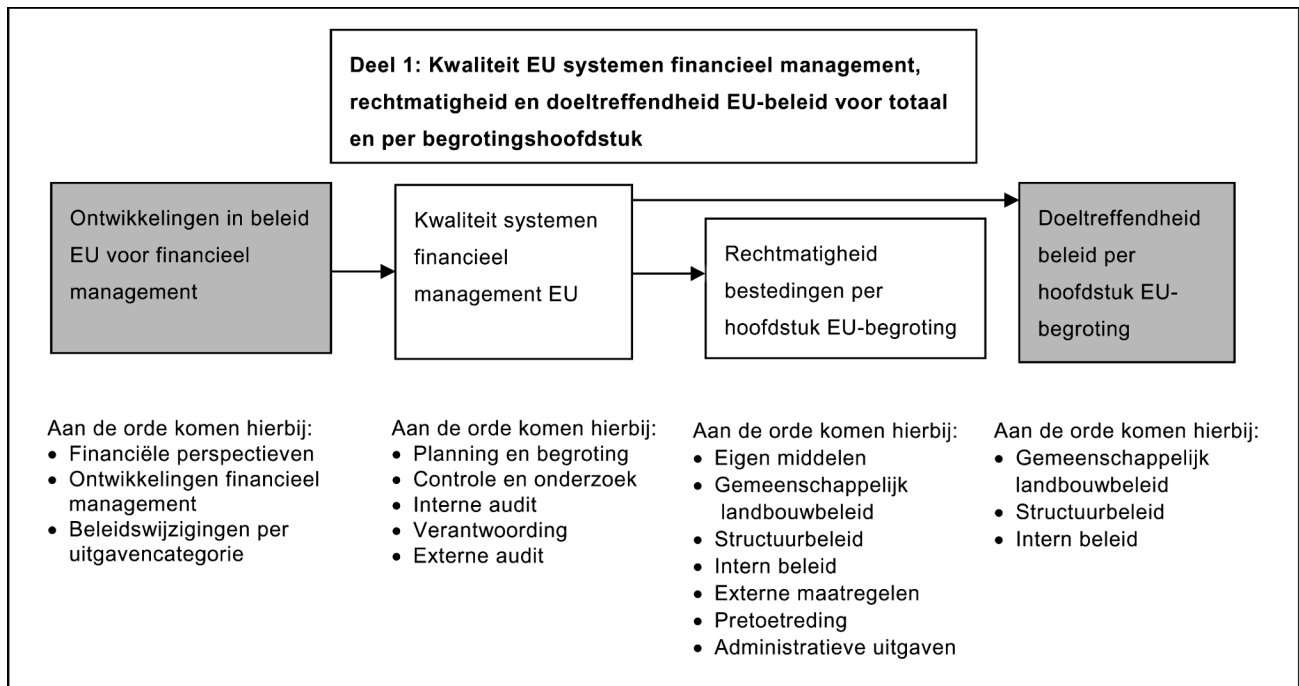
Over de door de Commissie geconstateerde problemen bij de EFRO-programma's in de periode 2000–2006, en het als gevolg daarvan opgestarte Nationaal Actieplan EFRO, willen wij nadrukkelijk opmerken dat dit langlopende problemen betreft. Wij zijn met het kabinet van oordeel dat

het op basis van de richtlijnen van de Commissie instellen van een centrale certificeringsautoriteit en auditautoriteit een stap in de goede richting is. Dat betekent volgens ons echter nog niet dat de uiteenlopende manieren waarop door de decentrale programma-autoriteiten in de voorgaande jaren invulling is gegeven aan uitvoering en controle hiermee een meer uniform karakter zullen krijgen. Een centralere aansturing – zoals indertijd met de instelling van het Agentschap SZW voor ESF is gerealiseerd – zou hierbij mogelijk wel soelaas kunnen bieden. Wij vragen het kabinet daarom om als de resultaten van het Nationaal Actieplan voor EFRO bekend zijn, gericht actie te ondernemen opdat dergelijke problemen met mogelijk grote financiële consequenties voor Nederland in de toekomst voorkomen worden.

DEEL 1: EU-INSTELLINGEN

1 INLEIDING DEEL 1

Deel 1 van het *EU-trendrapport 2008* is gericht op de ontwikkelingen in het financieel management, de rechtmatigheid van de bestedingen en de doeltreffendheid van het EU-beleid voor de EU als geheel, op het niveau van de Europese instellingen. Onderstaand overzicht geeft aan welke onderwerpen uit het EU-trendrapport in deel 1 aan de orde komen.



De nadruk zal liggen op de kwaliteit van de systemen voor financieel management in de EU en de rechtmatigheid van de bestedingen in de EU als geheel (per begrotingshoofdstuk). In meer beschrijvende zin gaan we voorts in op «recente ontwikkelingen in het beleid van de EU voor financieel management» en «informatie over de doeltreffendheid van het EU-beleid».

De indeling van deel 1 is als volgt. Allereerst geven we een overzicht van de kerncijfers EU-breed over bijdragen van lidstaten aan de EU-begroting en de uitgaven van de EU in de lidstaten (hoofdstuk 2). Aansluitend gaan we in op een aantal relevante beleidsontwikkelingen op het gebied van financieel management (hoofdstuk 3). Vervolgens bekijken we de kwaliteit van het financieel management van de Europese Commissie (hoofdstuk 4), het inzicht in en mate van rechtmatigheid van de bestedingen per hoofdstuk van de EU-begroting (hoofdstuk 5). Daarna presenteren we onze bevindingen over de doeltreffendheid van het EU-beleid (hoofdstuk 6). Ten slotte formuleren we onze conclusies en geven we aan wat de stand van zaken is op onze trendindicatoren voor de inkomsten en uitgaven en de beleidsontwikkelingen in de EU (hoofdstuk 7).

2 EU-BREED: KERNCIJFERS

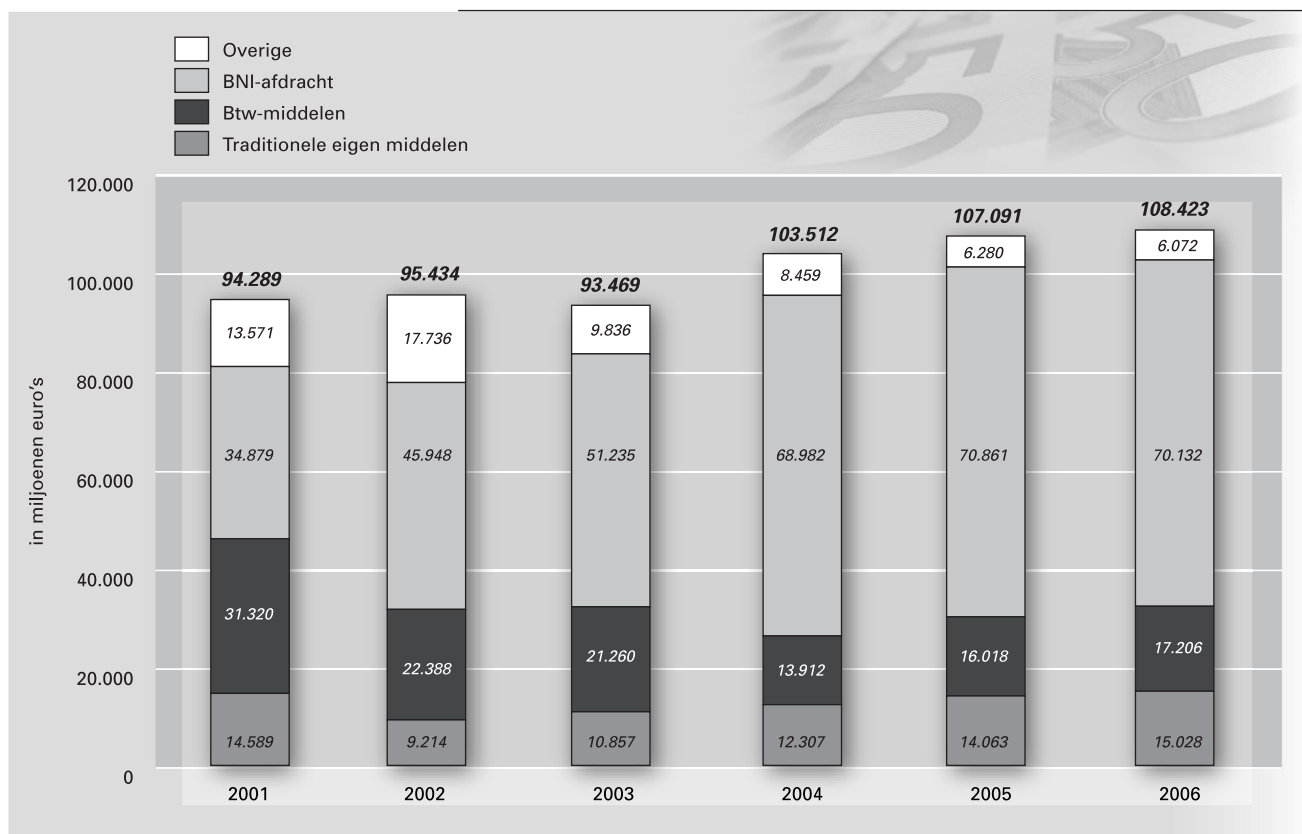
2.1 Bijdragen lidstaten aan EU-begroting

In 2005 en 2006 werden de totale uitgaven van de EU begroot op respectievelijk € 106,3 en € 111,9 miljard, een stijging met bijna 6%. Met name voor de begrotingshoofdstukken landbouw, structuurbeleid en intern beleid werden in 2006 meer middelen gereserveerd. Om de uitgaven te financieren hebben de lidstaten zoals elk jaar een per land vastgesteld bedrag afgedragen aan Brussel. Deze bijdragen aan de begroting van de EU vormen het grootste deel van de zogenoemde *eigen middelen* van de EU.

De eigen middelen van de EU zijn opgebouwd uit drie soorten bijdragen (ook wel: afdrachten) van de lidstaten:

- traditionele eigen middelen: 75% van de door de lidstaten geïnde landbouwrechten, heffingen suiker en douanerechten;
- btw-middelen: een EU-breed vastgesteld percentage (met een plafond) van de btw-grondslag oftewel het consumptiepeil van de afzonderlijke lidstaten;
- afdrachten die gerelateerd zijn aan het bruto nationaal inkomen (BNI) van de lidstaten.

Figuur 1 Werkelijke ontvangsten EU 2001-2006 (in miljoenen euro's)



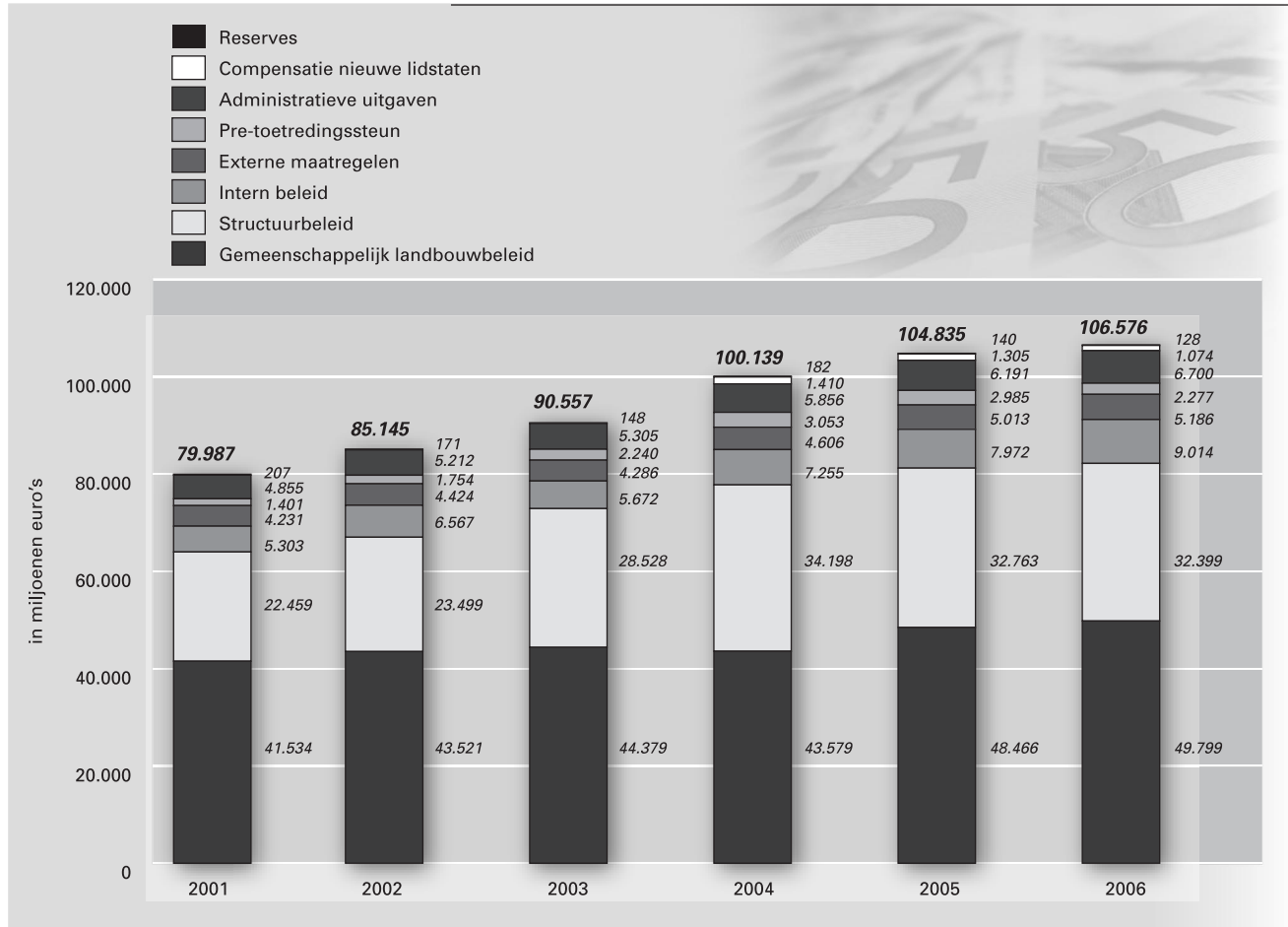
Nb. De optelsom van de staven komt niet overeen met het in vet vermeldde totaalbedrag. Dit komt door de boekhoudkundige verrekening van de 'rebate' voor het Verenigd Koninkrijk (dit is het deel van de Britse afdracht aan de EU dat het Verenigd Koninkrijk nog steeds krijgt gecompenseerd vanwege het welvaartsverschil dat vroeger bestond tussen dit land en de overige lidstaten).

Figuur 1 laat zien dat er na jaren van min of meer gelijkblijvende bijdragen van de lidstaten aan de EU-begroting, de bijdragen sinds 2004 jaarlijks omhoog gaan. De belangrijkste reden hiervoor is de toetreding van tien nieuwe lidstaten tot de Unie in 2004.

2.2 Uitgaven door EU 2001–2006

Figuur 2 toont de gerealiseerde uitgaven (2001–2006) van de EU per begrotingshoofdstuk. Er zijn vijf beleidshoofdstukken: gemeenschappelijk landbouwbeleid, structuurbeleid, intern beleid, externe maatregelen en pre-toetredingssteun. Onder de «administratieve uitgaven» vallen behalve uitgaven voor de Commissie ook de uitgaven voor de andere instellingen van de EU, zoals het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer. Verder vallen ook de pensioenen van de medewerkers eronder.

Figuur 2 Werkelijke verrichte betalingen per begrotingshoofdstuk, financiële perspectieven 2001-2006 (in miljoenen euro's)*



* De bedragen die in 2004-2006 zijn uitbetaald onder de noemer 'compensatie' waren bedoeld om ervoor te zorgen dat de nieuwe lidstaten in de eerste jaren van hun lidmaatschap netto-ontvanger zouden zijn.

Bron: Jaarverslagen Europese Rekenkamer 2001-2006

Figuur 2 laat zien dat er sinds 2003 sprake is van een toename van de werkelijk verrichte betalingen bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het intern beleid, de externe maatregelen en de administratieve uitgaven. Bij het structuurbeleid en de pre-toetredingssteun is sinds 2004 juist sprake van minder uitgaven.

2.3 Saldo EU-begroting

De EU-begroting mag geen overschot of tekort hebben. Alle uitgaven moeten worden gedekt door inkomsten en niet-bestede kredieten moeten dus terugvloeien naar de lidstaten. Dat laatste gebeurt door de betreffende bedragen te verrekenen met de afdrachten van de lidstaten over het lopende of volgende jaar.

In 2006 bedroeg het overschot op de EU-begroting (exclusief wisselkoersverschillen en «bestemmingsontvangsten»)³ ruim € 1,8 miljard. In de jaren 2002–2005 was dit respectievelijk € 8,4 miljard, € 5,5 miljard, € 2,1 miljard en € 2,2 miljard.

³ Bestemmingsontvangsten zijn ontvangsten bestemd voor de financiering van bepaalde specifieke uitgaven. Zie Verordening (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, art. 18 (PB L 248/2002) 32002R1605.

3 BELEIDSONTWIKKELINGEN ROND FINANCIËEL MANAGEMENT EU

3.1 Lidstaatverklaringen en «nationale samenvattingen»

3.1.1 Lidstaatverklaringen

Het Europees Parlement heeft in haar dechargeresolutie 2005 (Europees Parlement, 2007) opnieuw krachtig bepleit dat alle EU-lidstaten nationale verklaringen gaan opstellen, waarin zij zich verantwoorden over het financieel management van geldstromen voor programma's die gezamenlijk (in «gedeeld beheer») worden uitgevoerd door de Commissie en partijen in de lidstaten.⁴ Met deze nationale verklaringen zou het volgens het Parlement gemakkelijker zijn de kwaliteit van nationale toezicht- en controlesystemen te verbeteren en daarmee de totstandkoming van een positieve betrouwbaarheidsverklaring van de Europese Rekenkamer (over de wettigheid en regelmatigheid van de EU-betalingen) te bevorderen. Dit pleidooi van het Europees Parlement sluit aan op vrijwillige initiatieven tot het opstellen van nationale verklaringen, die inmiddels in enkele EU-lidstaten (Denemarken, Nederland, Verenigd Koninkrijk en Zweden) worden ontplooid.

Denemarken

De Deense rekenkamer heeft in november 2007 een nieuw verslag uitgebracht met de resultaten van haar audits naar EU-geld in Denemarken (NOAD, 2007). Dit verslag gaat in op audits die op nationaal niveau in Denemarken zijn uitgevoerd op het terrein van landbouwgeden, structuurfondsen en eigen middelen. Op basis hiervan komt de Deense rekenkamer met een oordeel over de rechtmatigheid van het beheer van deze EU-gelden.

Thans overweegt de Deense rekenkamer hoe zij het verslag kan uitbreiden naar alle EU-gelden die via de nationale begroting lopen.

Nederland

In mei 2007 heeft de Nederlandse minister van Financiën de eerste Nederlandse EU-lidstaatverklaring over 2006 ondertekend en beschikbaar gesteld aan de Europese Commissie. Deze eerste verklaring richt zich uitsluitend op het gemeenschappelijk landbouwbeleid, inclusief het plattelandsontwikkelingsprogramma (POP), en beoordeelt zowel de kwaliteit van de systemen als de rechtmatigheid van de transacties tot op het niveau van de eindbegunstigde. De verklaring zal de komende jaren worden uitgebreid. In juli 2007 hebben wij deze eerste lidstaatverklaring beoordeeld en daarover gerapporteerd aan de Staten-Generaal.⁵ Ons rapport is vervolgens door de minister van Financiën naar Brussel gestuurd.

Verenigd Koninkrijk

Eind 2006 heeft de Britse regering bekend gemaakt jaarlijks aan het parlement een geconsolideerd verslag over de ontvangen EU-gelden en het gebruik van deze middelen te zullen presenteren (de zogenoemde «UK EU Accounts»). Hiermee zullen cijfers worden samengebracht die thans in diverse rapporten en rekeningen van Britse regeringsinstellingen worden gepubliceerd. Het is de bedoeling dat dit geconsolideerd verslag wordt opgesteld volgens internationale standaarden. De Britse rekenkamer zal deze UK EU Accounts controleren conform internationale normen. Het eerste geconsolideerd verslag wordt verwacht in begin 2008 en zal betrekking hebben op het Britse begrotingsjaar 2006–2007.

⁴ Zie de paragrafen 19 tot en met 30 van de dechargeresolutie.

⁵ Zie voor meer over de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2006 en ons oordeel hierover Algemene Rekenkamer, 2007b en § 15.1 van dit rapport.

Zweden

De Zweedse regering gaat na of het mogelijk is om met een geconsolideerd verslag over de ontvangen EU-gelden te komen. De Zweedse rekenkamer denkt na over de vraag – maar heeft hierover nog geen beslissing genomen – of en zo ja hoe zij het geconsolideerd EU-verslag zal gaan beoordelen.

Volgens het Europees Parlement zou de Europese Commissie de hierboven beschreven ontwikkelingen in de lidstaten meer moeten ondersteunen. De Commissie zou met een voorstel moeten komen voor een verplichte nationale verklaring, gebaseerd op deelverklaringen van de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de uitgaven. Het Parlement heeft de Commissie verzocht nog voor het einde van 2007 met een dergelijk voorstel te komen. De Raad van Ministers heeft eerdere voorstellen op dit terrein verworpen.

3.1.2 Nationale samenvattingen

Aanvullend op de verklaringen die op vrijwillige basis al door sommige lidstaten worden ontwikkeld, wordt binnen de EU-instellingen nagedacht over het jaarlijks uitbrengen van «nationale samenvattingen» van beschikbare audits en verklaringen per beleidsveld. Hierover zijn in het kader van het Interinstitutioneel akkoord over de nieuwe financiële perspectieven afspraken gemaakt; deze zijn opgenomen in het herziene Financieel Reglement.⁶ Op 15 februari 2008 moeten de eerste nationale samenvattingen over 2007 bij de Europese Commissie zijn ingediend. Binnen de Raad van Ministers en de Europese Commissie vindt op dit moment discussie plaats over hoe deze samenvattingen tot stand zouden moeten komen. De directeuren-generaal van de Europese Commissie bezien hoe zij de lidstaten zouden moeten aansturen bij het opstellen van de eerste nationale samenvatting.

Medio oktober 2007 heeft de Europese Commissie een concept-«guidance»-notitie opgesteld voor structuurfondsen en het visserijfonds. Daarin stelt de Commissie een format voor van de nationale samenvatting.

Begin januari 2008 heeft de Commissie laten weten dat de nationale samenvatting alle uitgaven in het voorgaande jaar dient te bevatten, ongeacht welke programmaperiode het betreft. Het betreft dus zowel de voorgaande programmaperiode (2000–2006) als de huidige periode (2007–2013). De lidstaat dient behalve een lijst van in 2007 beschikbare audits en verklaringen, ook een samenvatting over te leggen. Deze hoeft geen overkoepelende analyse te bevatten, hoewel dit wel wordt aanbevolen. Volgens de Commissie voldoet een lidstaat niet aan de verplichting van het Financieel Reglement indien een lijst zonder samenvatting wordt overgelegd.

3.1.3 Adviezen Europese Rekenkamer

Naar aanleiding van de hiervoor beschreven ontwikkelingen heeft de Europese Rekenkamer in juli 2007 een advies uitgebracht over drie onderwerpen: lidstaatverklaringen, nationale samenvattingen en auditactiviteiten van nationale rekenkamers (Europese Rekenkamer, 2007d).

Over lidstaatverklaringen en nationale samenvattingen merkt de Europese Rekenkamer op dat beide een extra element van interne controle vormen die zou kunnen leiden tot verbeterde controle op lidstaatsniveau.

⁶ Zie Verordening (EG, Euratom) nr. 1995/2006 van de Raad van 13 december 2003, ter wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, artikel 53 ter (3).

De lidstaatverklaring zou bovendien tot een versterking van het nationale beheer van EU-gelden kunnen leiden.

De nationale samenvattingen wil de Europese Rekenkamer, gelet op de vaste plaats die ze in de Europese verantwoordingscyclus gaan innemen, standaard gaan opnemen in haar beoordeling van de interne controle. Bij de vrijwillige lidstaatverklaringen zal de Europese Rekenkamer zich vooral richten op hoe de Europese Commissie met deze verantwoordingsdocumenten omgaat en hoe zij sturing geeft aan dit proces.

De Europese Rekenkamer vindt dat sectorale auditactiviteiten van nationale rekenkamers (in tegenstelling tot lidstaatverklaringen en de nationale samenvattingen, die zij beschouwt als verantwoordingsdocumenten over het beheer) als controlebewijs kunnen dienen voor de Europese Rekenkamer. Dit is echter pas mogelijk als de geschiktheid en kwaliteit van het onderliggende auditwerk is vastgesteld. Volgens de Europese Rekenkamer is dit alleen mogelijk wanneer de externe auditor dit zelf heeft geverifieerd.

Overigens merkt de Europese Rekenkamer op dat veel sectorale audits en verklaringen (en ook sommige lidstaatverklaringen) uitsluitend gericht zijn op het onderzoeken van systemen en het doen van uitspraken daarover. Zij wijst erop dat verklaringen waarin wordt gesteld dat de systemen conform de EU-voorschriften functioneren, op zichzelf geen zekerheid geven dat de onderliggende verrichtingen rechtmatig tot stand zijn gekomen. Het is met name dit laatste controlebewijs waarnaar de Europese Rekenkamer op zoek is.

3.2 Ontwikkelingen in interne audit

In 2006 heeft de Interne Auditdienst (IAS) van de Europese Commissie een kwaliteitsreview van alle 32 interne auditeenheden binnen de Commissie afgerond (IAS, 2006). Het doel van de review was vast te stellen in hoeverre de interne auditeenheden voldoen aan de «Standards for the Professional Practice for Internal Auditing» en de «Code of Ethics» van het Institute of Internal Auditors (IIA). Daartoe heeft de IAS de zelfbeoordelingen van de auditeenheden onderzocht.

Uit de kwaliteitsreview komt naar voren dat elf interne auditeenheden op hoofdlijnen aan de standaarden/normen voldeden; zeventien deels. Volgens de IAS tonen deze resultaten dat blijvende aandacht voor deze standaarden en normen nodig is.

Als gevolg van de uitkomsten van de review is discussie ontstaan over de rol en organisatie van interne audit binnen de Europese Commissie (120 auditors bij interne auditeenheden en 60 binnen de IAS). Onderwerpen waarover wordt gesproken zijn onder meer de vaststelling van een gedeelde definitie van het begrip «auditomgeving» en een gezamenlijke benadering van risicoanalyses.

Inmiddels heeft de IAS zijn handvest aangepast. Gestreefd wordt naar het opstellen van een gemeenschappelijk handvest voor alle interne auditors binnen de Commissie. Verder is besloten tot het voeren van een gecoördineerde auditplanning. De interne auditeenheden sturen sinds kort al hun auditverslagen en -resultaten naar de IAS, die deze bevindingen halfjaarlijks samenbundelt in een overzicht voor het Audit Progress Committee (APC), bestaande uit vijf commissarissen en twee externe leden.

3.3 Voortgang Actieplan Commissie

In het *EU-trendrapport 2007* hebben we de «routekaart» naar een geïntegreerd internecontrolekader van de Europese Commissie beschreven. Volgens deze routekaart zou de verantwoordelijkheid voor de

uitvoering van het begrotingstoezicht en interne audit meer bij de lidstaten komen te liggen. Het uiteindelijke doel was dat hiermee de Europese Rekenkamer tot een positieve betrouwbaarheidsverklaring (déclaration d'assurance; DAS) over de wettigheid en regelmatigheid van de EU-uitgaven zou kunnen komen (Europese Commissie, 2005c). In de Raad voor Economische Zaken en Financiën (Ecofin) bleek op 8 november 2005 onvoldoende steun te bestaan voor deze routekaartplannen van de Commissie. Op 17 januari 2006 kwam de Europese Commissie met een aangepast plan, het Actieplan voor een geïntegreerd internecontrolekader (Europese Commissie, 2006c). Daarin zijn de volgende zestien acties opgenomen:

- vereenvoudigen van regelgeving en opstellen van gemeenschappelijke controlebeginselen (actie 1–4);
- verbeteren van de verantwoording over het beheer van EU-gelden en vergroten van de controlezekerheid over de rechtmatigheid van bestedingen, onder meer door lidstaatverklaringen en nationale samenvattingen (acties 5–8);
- single auditaanpak: resultaten bekend maken en prioriteit geven aan kostenefficiëntie van controles (acties 9–11);
- opvullen van sectorspecifieke leemten in de controle op het beheer van EU-gelden, inclusief het afgeven van «contracts of confidence» (acties 12–16).

De Commissie heeft in 2006 en 2007 een jaarlijkse voortgangsrapportage over het Actieplan uitgebracht.⁷ Hieronder bespreken we de laatste voortgangsrapportage.

Net als in 2006 is ook in de voortgangsrapportage van 2007 een «scorebord» opgenomen waarin de voortgang op de verschillende acties zichtbaar wordt gemaakt. De conclusie van de Commissie over de voortgang is positief; er is vooruitgang geboekt bij de acties 5–8 en de acties 12–16. Bijvoorbeeld:

- Er zijn betere afspraken over de verslaglegging en verantwoording door de lidstaten over controles.
- Er is een begin gemaakt met het afgeven van jaarlijkse managementverklaringen door de lidstaten.
- Er zijn afspraken over een betere afstemming van controlewerkzaamheden tussen de directoraten-generaal door meer gebruik te maken van dezelfde systemen en procedures en de introductie van «contracts of confidence».
- Er is meer aandacht voor het begrip «zekerheid» in de jaarlijkse activiteitenrapporten van de directoraten-generaal van de Commissie.

Vanuit de Raad van Ministers is aangegeven dat op een aantal onderwerpen aanpassingen noodzakelijk zijn om de doelen uit het Actieplan te realiseren. Zo stelt de Raad dat er een steviger relatie moet komen tussen het verstrekken van betalingen aan lidstaten en het bestaan van redelijke zekerheid over de rechtmatigheid daarvan, dat er meer aandacht moet komen voor de samenhang tussen de kosten van controles en het risico van fouten, onder andere door het concept van «tolerable risk» (in relatie tot de kostenefficiëntie van controles) te verduidelijken, en dat regels vereenvoudigd en verduidelijkt moeten worden.

Met name het laatste punt is lastig gebleken voor de Commissie. De onderhandelingen over de financiële perspectieven 2007–2013 en de bijbehorende reeks wetgevingsvoorstellen waren namelijk al in een vergevorderd stadium toen de Raad zich uitsprak over de voortgangsrapportage. Op de acties 1–4 is derhalve relatief weinig vooruitgang geboekt.

⁷ Zie Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer. Voortgangsverslag over het actieplan van de Commissie voor een geïntegreerd internecontrolekader COM (2007) 86.

Aangezien de Commissie in de voortgangsrapportage hiervoor geen nieuwe acties heeft opgenomen, zal dit waarschijnlijk ook niet gebeuren. Het is sowieso de vraag of de vastgestelde einddatum van het Actieplan – december 2007 – realistisch is. Op de terreinen waar volgens de Commissie wél voortgang is geboekt, zoals het afgeven van managementverklaringen door lidstaten en het afsluiten van «contracts of confidence» met de lidstaten, beperkt deze voortgang zich namelijk tot een relatief klein aantal lidstaten. Het eindverslag van het Actieplan moet begin 2008 verschijnen.

Sinds enkele jaren vindt er in de EU een discussie plaats over de hoogte van het toelaatbare risico dat het interne controlesysteem fouten niet signaleert, het zogeheten «tolerable risk of error». De hoogte van het toelaatbare risico kan worden bepaald door een afweging te maken van de kosten en de baten van controles. Over het algemeen leidt een toename van (intensieve) controles tot een lager restrisico op (materiële) fouten, maar tot hogere (controle)kosten. Een afname van controles daarentegen, kan tot gevolg hebben dat er minder fouten worden gesignaleerd en gecorrigeerd, terwijl de controlekosten dalen. De Europese instellingen hebben onderling nog niet vastgesteld wie de hoogte van het toelaatbare risico uiteindelijk bepaalt, op welke manier dat moet gebeuren en in hoeverre het restrisico mag verschillen per uitgaven-categorie.

3.4 Transparantie besteding Europese gelden

In de EU zijn in 2006 en 2007 belangrijke stappen gezet in de richting van transparantie over de besteding van Europese gelden in de EU-lidstaten. Twee ontwikkelingen zijn in dit verband vermeldenswaard.

Publicatie van ontvangers EU-gelden

In de eerste plaats heeft het «Europees transparantie-initiatief» van eurocommissaris Kallas eind 2006 zijn eerste vruchten afgeworpen⁸ Bij de besluitvorming over het nieuwe financiële reglement is namelijk bepaald dat vanaf 2008 jaarlijks ex-post zal worden gepubliceerd welke personen, bedrijven en instanties structuurfondsgelden hebben ontvangen. Vanaf 2009 zullen ook de ontvangers van landbouwgeden jaarlijks bekend worden gemaakt. De Commissie zelf is al begonnen met het publiceren van de ontvangers van subsidies uit programma's die door haarzelf worden geleid.

Informatie over betalingen naar nationale rekenkamers

Een tweede belangrijke ontwikkeling is dat het DG Begroting in 2006 begonnen is om aan elke nationale rekenkamer binnen de EU te melden welke gelden er per begrotingslijn door de Europese Commissie naar de betreffende lidstaat zijn overgemaakt (Romero Requena, 2006).

In april 2006 ontving de Algemene Rekenkamer de betreffende brief met informatie over 2005. De gegevens uit die brief zijn opgenomen in het *EU-trendrapport 2007*.

In juli 2007 ontvingen wij deze zelfde informatie over het jaar 2006 (Romero Requena, 2007), maar dan als afschrift van een brief die door de Europese Commissie naar de Nederlandse minister van Financiën is gestuurd. Deze procedure zou naar ons oordeel ook in de andere lidstaten gevolgd kunnen worden.

De gegevens in de brief over 2006 zijn anders gestructureerd dan in de brief over 2005. Waar voor 2005 de gegevens nog niet toonden wie de eindontvangers waren van de gelden, is dat in de nieuwe brief – uitge-

⁸ Zie voor een toelichting hierop *EU-trendrapport 2006*, § 3.4.4 (Algemene Rekenkamer, 2006).

zonderd het merendeel van de landbouw gelden – wel het geval. Er wordt nu, per hoofdstuk van de EU-begroting, een overzicht gegeven van de eindontvangers, en daarbinnen tussen wel en niet identificeerbare juridische entiteiten.

Op basis van deze gegevens kunnen zowel de regeringen als de nationale rekenkamers van de lidstaten vaststellen waar de Europese gelden binnen de eigen lidstaat neerslaan; zij kunnen daar vervolgens desgewenst onderzoek naar doen.

3.5 Nieuwe ontwikkelingen rond geldstromen

3.5.1 Landbouw

Het sinds 2003 hervormde gemeenschappelijk landbouwbeleid bevat twee belangrijke elementen:

- Directe betalingen aan landbouwers zijn niet meer gekoppeld aan productie.⁹ De omvang van een aantal steunregelingen hangt niet meer af van de omvang van de productie in gewas, dieren of producten. De landbouwers ontvangen voortaan een bedrijfstoelage die onafhankelijk is van productie. In Nederland heeft deze verandering zijn beslag gekregen met ingang van het boekjaar 2006.
- Het verkrijgen van de volledige bedrijfstoelage is afhankelijk gemaakt van de mate waarin wordt voldaan aan een aantal randvoorwaarden. Dit wordt ook wel aangeduid als «cross compliance». De «cross-compliance-eisen» voor landbouwers in de EU behelzen:¹⁰
 - achttien wettelijke eisen (beheerseisen) op het gebied van milieu, volksgezondheid, diergezondheid, plantgezondheid en dierenwelzijn;
 - een aantal normen om landbouwgrond in een goede landbouw- en milieuconditie te houden;
 - instandhouding van «blijvend grasland».Vanaf 1 januari 2006 diende aan de meeste randvoorwaarden te worden voldaan, en vanaf 1 januari 2007 geldt dat aan alle randvoorwaarden moet worden voldaan.

3.5.2 Structuurfondsen

Per 1 januari 2007 is de nieuwe programmaperiode 2007–2013 voor de structuurfondsen van start gegaan. Dat betekent dat binnen de lidstaten op dit moment invulling wordt gegeven aan de algemene Verordening (EG) nr. 1083/2006 en de uitvoeringsverordening (EG) nr. 1828/2006; deze verordeningen hebben betrekking op het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF). Verder zijn de operationele programma's voor de nieuwe programmaperiode voorgelegd aan de Europese Commissie. Na goedkeuring daarvan kan worden begonnen met het opstarten van projecten.

3.5.3 Migratiefondsen

De Europese Commissie heeft in het kader van de financiële perspectieven (i.e. de begroting) van de EU voor de periode 2007–2013 maatregelen getroffen ter versterking van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid binnen de Unie. Een van die maatregelen is de totstandbrenging van een kaderprogramma voor solidariteit en het beheer van migratiestromen. Het kaderprogramma heeft de volgende doelstellingen:

1. een efficiënt beheer van de personenstromen, met een hoog niveau van bescherming aan de buitengrenzen van de Unie (voor de interne

⁹ Deze hervorming is doorgevoerd in de periode 2005–2007. Lidstaten konden ervoor kiezen om per 1 januari 2005, 2006 of 2007 de steunregelingen los te koppelen van de productie.

¹⁰ Bron: «Randvoorwaarden GLB (cross compliance)». Interne notitie van de Directie Juridische Zaken en de Directie Landbouw van het Ministerie van LNV, d.d. 21 april 2006. Zie voor een overzicht ook: Europese Raad, 2003: Raadsverordening (EG) nr. 17 823/2003, Bijlagen III en IV.

- veiligheid van de lidstaten) en een gemakkelijke doorgang voor bonafide reizigers;
2. bevordering van een geïntegreerd terugkeerbeleid, gericht op (a) het analyseren en het vaststellen van de potentiële groep onderdanen van derde landen die terug dienen te keren, (b) de aanpak van de wettelijke en logistieke beperkingen in de lidstaten en (c) de aanpak van de situatie in het land van terugkeer;
 3. ontwikkeling van een gemeenschappelijke aanpak op het punt van de rechten en plichten van immigranten, ontwikkeling van programma's en activiteiten ter verwelkoming van nieuwkomers in brede zin en verbetering van de capaciteit van publieke en private dienstverleners om nieuwkomers te ondersteunen;
 4. zo goed mogelijke harmonisering van de praktijk van ontvangst, toelating en uitzetting van immigranten door de lidstaten.

Op grond hiervan zijn vier fondsen ingesteld:

- het Europees Vluchtelingenfonds (EVF) voor de periode 2008–2013;
- het Buitengrensfonds (BGF) voor de periode 2007–2013;
- het Europees Fonds voor de Integratie van Onderdanen van Derde Landen (EIF) voor de periode 2007–2013;
- het Europees Terugkeerbonds (ETF) voor de periode 2008–2013.

De fondsen volgen het principe van «gedeeld beheer» tussen de Europese Commissie en de lidstaten. Dat wil zeggen dat de programma's gezamenlijk worden uitgevoerd door de Europese Commissie en (partijen in de) de lidstaten.

Het DG Justitie, Vrijheid en Veiligheid van de Commissie is verantwoordelijk voor de migratiefondsen op Europees niveau. De uitvoering op decentraal niveau valt onder de verantwoordelijkheid van de lidstaat. De Europese Commissie heeft een toezichhoudende taak en is verantwoordelijk voor de betaling van de toegezegde bedragen aan de lidstaten. Omgekeerd is de lidstaat verantwoording schuldig aan de Europese Commissie.

De fondsen beslaan verschillende periodes en kennen verschillende verdeelsleutels voor de toekenning van gelden. De financiering geschiedt in de vorm van subsidies; medefinanciering moet non-profit zijn en kan voortkomen uit zowel publieke als private bronnen. Subsidies zijn aanvullend (50%, met enkele uitzonderingen tot maximaal 75%) en beslaan een periode van maximaal drie jaar.

Overzicht 1. Begrote bedragen voor de periode 2007–2013 (in miljoenen euro's)

Fonds	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totaal
EVF III	0	82	98	98	110	110	130	628
BGF	155	155	186	208	254	350	512	1 820
EIF	65	78	98	106	132	163	183	825
ETF	0	56	67	83	114	163	193	676
Totaal	220	371	449	495	610	786	1 018	3 949

3.6 Bescherming financiële belangen van de Unie

Het Europees Parlement heeft in juli 2007 het Hercules II-programma aangenomen.¹¹ Het programma, waarvan de eerste editie liep van 2004 tot halverwege 2007, richt zich op het bevorderen van acties ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap.

De uitvoering van het programma ligt bij het Europese antifraudebureau OLAF. De uitbreiding van het programma met ingang van 1 juli 2007 geeft OLAF de mogelijkheid om zich voortaan ook bezig te gaan houden met sigarettensmokkel en valsemunterij. Voor Hercules II wordt € 98,5 miljoen uitgetrokken voor de periode 2007–2013.

Een en ander betekent dat er de komende jaren een groter beroep gedaan zal worden op samenwerking tussen verschillende organen van de Unie, niet alleen binnen de communautaire organen, maar ook met intergouvernementele organen voor misdaadbestrijding, zoals Eurojust of Europol. Deze organen houden zich traditioneel bezig met onderwerpen op het gebied van criminaliteit en onderhouden daarvoor ook de geëigende contacten met politie- en justitieorganen in de lidstaten.

¹¹ Besluit Nr. 878/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2007, houdende wijziging en verlenging van Besluit nr. 804/2004/EG tot vaststelling van een communautair actieprogramma ter bevordering van acties op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap (Programma Hercules II).

4 SYSTEMEN VOOR FINANCIËEL MANAGEMENT IN DE EU

4.1 Planning en uitvoering begroting

4.1.1 *Beleidsreinen en directoraten-generaal*

Het grootste deel van de begroting van de EU betreft uitgaven voor activiteiten die worden uitgevoerd door de DG's van de Europese Commissie, in gedeeld beheer of op gecentraliseerde wijze. Uit informatie van de Europese Commissie (Europese Commissie 2005a; 2006a; te verschijnen) blijkt dat tussen 2004 en 2005 bij de meeste DG's zowel de ter beschikking gestelde kredieten als het aantal medewerkers is gegroeid.¹² Vanaf 2006 heeft het Financieel Verslag van de Europese Unie een andere indeling gekregen, en is er geen informatie meer in opgenomen over de personele middelen.

4.1.2 *Resultaten planning en uitvoering begroting*

Centrale documenten in de begrotings- en beleidscyclus van de DG's van de Europese Commissie zijn het jaarlijkse *managementplan* en het jaarlijkse *activiteitenverslag*. Wij zijn nagegaan of deze documenten over 2006 openbaar beschikbaar zijn en of er aandacht in wordt besteed aan een aantal onderwerpen die relevant zijn voor financieel management, zoals strategische doelen (worden deze expliciet beschreven in de managementplannen?), activiteitengestuurd management (is hierover informatie opgenomen in de activiteitenverslagen?), de opstelling en uitvoering van de begroting (is duidelijk hoeveel capaciteit zoals personeel en tijd daarvoor is ingezet?). We hebben de uitkomsten vergeleken met die over de voorgaande jaren. Gedetailleerde informatie op het niveau van afzonderlijke indicatoren is opgenomen in § 1.3.1 van het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2008*.

Jaarlijks managementplan

De DG's voeren de begroting voor hun eigen beleidsterrein uit. Alvorens dat te doen stellen ze een jaarlijks werkprogramma op, het jaarlijks managementplan.¹³

In 2006 zijn de managementplannen van slechts twee van de twaalf onderzochte DG's en diensten openbaar gemaakt (DG's Regionaal Beleid en Milieu). In 2005 waren dit er nog negen. Recent (augustus 2007) heeft de Commissie besloten voortaan alle jaarlijkse managementplannen openbaar te maken.

De managementplannen geven de strategische en specifieke beleidsdoelen van de DG's weer. Op die manier wil de Europese Commissie de kwaliteit van de (resultaten van de) werkzaamheden van de DG's beter zichtbaar maken.

In de twee in 2006 gepubliceerde managementplannen geeft de beschrijving van de strategische en specifieke beleidsdoelen ten opzichte van voorgaande jaren een verbetering te zien als het gaat om de bij de activiteiten behorende doelstellingen en indicatoren.

Jaarlijks activiteitenverslag

Waren over 2006 de managementplannen van veel DG's niet openbaar, anders ligt dit bij de jaarlijkse activiteitenverslagen. Alle DG's hebben hun activiteitenverslag over 2006 openbaar gemaakt.

Aan het «activiteitengestuurd management» van de Europese Commissie¹⁴ werd in 2006 inhoud gegeven door de belangrijkste beleids- en implementatieresultaten in overeenstemming met de jaarlijkse

¹² Zie voor aanvullende informatie § 2.3.1 van het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2008* op www.rekenkamer.nl.

¹³ De overige DG's en diensten hebben hun jaarlijks managementplan niet openbaar gemaakt. «Openbaar» betekent in dit verband dat de stukken voor iedereen beschikbaar zijn, bijvoorbeeld via een algemeen toegankelijke website.

¹⁴ «Activiteitengestuurd management» houdt in dat per onderscheiden activiteit wordt gerapporteerd over de doelen, de resultaten en de middelen die daarvoor zijn ingezet. De activiteiten van de Commissie vormen daarmee de basis voor de verdeling van budgetten, de besteding daarvan en de verantwoording daarover.

managementplannen en -procedures te presenteren, geordend naar de activiteitengestuurde begrotingslijnen. In 2003 en 2004 was dit nog maar bij een deel van DG's en diensten het geval.

De meeste beleidsDG's geven in hun activiteitenverslag over 2006 aan welk percentage van hun capaciteit is besteed aan de *uitvoering* van hun beleid. Dit percentage – met een sterke variatie tussen de DG's – is ten opzichte van 2005 met 5 procentpunten afgenomen. Ook geven de meeste beleidsDG's aan welk percentage van hun budget in 2005 is uitgeput gedurende het begrotingsjaar. Dit percentage, dat in 2005 ten opzichte van 2003 en 2004 was gegroeid, vertoonde in 2006 een lichte daling.

4.2 Controlemaatregelen Europese Commissie

Gedetailleerde informatie over de interne controle door de Europese Commissie, op het niveau van afzonderlijke indicatoren, is opgenomen in § 1.3.2 van het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2008*. Hieronder volgt een globale beschrijving van de recente stand van zaken.

4.2.1 Maatregelen van interne controle

Onder de noemer «interne controle» hebben wij gekeken naar de toepassing van internecontrole-normen door de DG's van de Commissie, en naar de controles ter plaatse die de Commissie in 2006 uitvoerde in de lidstaten.¹⁵

Toepassing internecontrole-normen

In het kader van de administratieve hervorming van de Europese Commissie zijn verschillende maatregelen genomen (Europese Commissie, 2000). Eén daarvan betreft de invoering van internecontrole-normen bij de DG's en diensten.¹⁶ In 2006 zijn er nieuwe basisvereisten geïntroduceerd.

Evenals in voorgaande jaren onderzocht de Europese Rekenkamer in 2006 de stand van zaken rond acht controle-normen¹⁷ bij een groot aantal DG's en diensten van de Europese Commissie. Deze normen houden rechtstreeks verband met de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Uit het onderzoek bleek dat bij drie DG's respectievelijk diensten verbetering is opgetreden in de naleving van vier internecontrole-normen (van gedeeltelijke naar volledige naleving), terwijl bij vijf DG's een verslechtering is opgetreden bij acht internecontrole-normen. Bij twee DG's (Visserij en Onderzoek) werd de norm «Risico-analyse en -management» slechts gedeeltelijk nageleefd, terwijl bij het DG Onderzoek daarnaast een verslechtering is opgetreden in de norm «Supervisiетaken» en verbetering is uitgebleven in de naleving van de norm «Adequaatheid van de managementinformatie». Dit knelt eens te meer omdat het DG Onderzoek in 2006 twee voorbehouden heeft gemaakt.

Controles ter plaatse in de lidstaten

Het inzicht dat de activiteitenverslagen 2006 van de onderzochte DG's bieden in de resultaten van de controles in de lidstaten, is beperkt. De activiteitenverslagen geven – een enkele uitzondering daargelaten – weinig inzicht in controleresultaten. Dit is een verslechtering ten opzichte van de informatie in 2003–2005.

¹⁵ De activiteitenverslagen 2003–2006 van de volgende beleids-DG's zijn bekeken: Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Visserij, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, Onderzoek. Hoewel er bij het interne beleid geen sprake is van gedeeld beheer, wordt soms gewerkt met nationale programma's.

¹⁶ De definitie van de Europese Commissie van interne controle omvat alle aspecten van beheersprocedures, van de omgeving waarin de directoraten-generaal en de diensten opereren tot en met reguliere rapportage van de toepassing van procedures en het effect daarvan. Het internecontrole-raamwerk is gebaseerd op de 24 internecontrole-normen en basisvereisten gegroepeerd naar vijf gebieden van interne controle: controleomgeving, prestatie- en risico-evaluatie, voorlichting en communicatie, controleactiviteiten, audit en evaluatie.

¹⁷ Deze normen betreffen: risicoanalyse en management, adequaatheid van de managementinformatie, melding van misstanden, supervisiетaken, registreren van uitzonderingen, registreren en corrigeren van zwakke punten van interne controle, auditverslagen en interne auditedienst.

4.2.2 Interne audit door de Europese Commissie

Binnen de DG's en diensten van de Europese Commissie zijn er aparte organisatieonderdelen voor het uitvoeren van interne audits, de zogenoemde Internal Audit Capabilities (IAC's). Zij rapporteren intern aan de directeur-generaal.

De overkoepelende interne audit voor de Commissie als geheel wordt uitgevoerd door de Internal Audit Service (IAS). Deze dienst voert Commissiebrede onderzoeken uit en rapporteert aan het Audit Progress Committee (APC), bestaande uit vijf commissarissen en twee externe leden.

Uit onze analyse blijkt dat de informatie die op basis van de rapportages over 2006 beschikbaar is over de inzet en resultaten van de werkzaamheden van de IAC's van de beleidsDG's, wederom beperkt is. In 2006 heeft slechts één DG gerapporteerd dat het de geplande audits heeft uitgevoerd.

De DG's rapporteren in de jaarlijkse activiteitenverslagen over de specifieke controle- en risico-omgeving waarin ze verkeren en over de ontwikkeling van de internecontrolesystemen overeenkomstig (de basisvereisten van) de internecontrolenormen. De IAC's van de DG's onderzoeken dit jaarlijks.

Uit de activiteitenverslagen blijkt dat zeven van de acht IAC's oordeelden dat het betreffende DG geheel of nagenoeg geheel voldeed aan de basisvereisten. Eén DG meldde niets over de basisvereisten.

Uit het activiteitenverslag 2006 van de Interne Auditdienst (IAS) van de Europese Commissie blijkt dat deze dienst in 2006 67% van zijn capaciteit besteedde aan onderzoek binnen de DG's en diensten.

De outputkant van de IAS (het percentage geplande onderzoeken dat is afgerond) heeft zich met een lichte daling ten opzichte van 2005 op een hoog niveau gestabiliseerd (88%). Verder bedroeg het percentage kritische en zeer belangrijke aanbevelingen van de IAS die in 2006 zijn overgenomen door de DG's en de diensten 93,5% en voor de (acht door IAS onderzochte) communautaire agentschappen 100%.

Het tussen 2003 en 2005 door de IAS geformuleerde voorbehoud over de agentschappen is ook voor 2006 herhaald. Verder kon ook in 2006 geen onderzoek naar de agentschappen worden uitgevoerd vanwege onvoldoende personele capaciteit.

4.2.3 Opvolgonderzoek naar fraude

De instellingen en lidstaten van de EU hebben de taak om onregelmatigheden op te sporen en te registreren. Deze dienen te worden gemeld aan het Europese antifraudebureau OLAF. Als een verdenking van fraude bestaat, stelt OLAF nader onderzoek in.

Het jaarlijkse activiteitenverslag van OLAF over 2006 biedt – net als in eerdere jaren – geen inzicht in het aantal onderzoeken dat OLAF realiseert ten opzichte van zijn planning en welk deel van deze onderzoeken openbaar is.¹⁸

In 2006 zijn enkele inhoudelijke wijzigingen in de operationele activiteiten van OLAF doorgevoerd (onder meer op het gebied van de antifraude-actieprogramma's Hercules en Pericles). Verder is de interne organisatie van OLAF geherstructureerd in overeenstemming met de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer (Europese Rekenkamer, 2005a).

¹⁸ OLAF stelt behalve de jaarlijkse activiteitenverslagen ook operationele rapporten op. Deze rapporten bevatten veel informatie over aantallen potentiële fraudegevallen per beleidsterrein van de EU en de behandelduur binnen OLAF. Zie hiervoor § 1.4.1 en § 2.2.1 van dit rapport.

De kernactiviteiten van OLAF zijn opgenomen onder twee activiteiten (Activiteit A «Administrative expenditures of policy area fight against fraud» en Activiteit B «Fight against fraud»).¹⁹ Deze activiteiten zijn weliswaar dezelfde als vóór de reorganisatie, maar binnen deze activiteiten zijn de subactiviteiten anders georganiseerd. De beschikbare personele middelen worden toegewezen op grond van de behoeften van elke directie. Ongeveer 70% van de staf van OLAF is toegewezen voor taken die verband houden met haar operationele taken.

4.3 Verantwoording

In hun jaarlijkse activiteitenverslagen leggen de DG's en diensten van de Commissie verantwoording af over hun verrichte werkzaamheden en de bereikte resultaten. De Commissie maakt op basis van de verschillende activiteitenverslagen het Syntheseverslag.

Wij zijn bij twaalf DG's en diensten nagegaan welk inzicht de activiteitenverslagen in 2006 geven in de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, en in de inzet die geleverd is voor het opstellen van de activiteitenverslagen en het Syntheseverslag.

Gedetailleerde informatie op het niveau van afzonderlijke indicatoren is opgenomen in § 2.3.3 van *het Achtergronddocument EU-trendrapport 2008*.

4.3.1 Activiteitenverslagen

De activiteitenverslagen van de DG's en diensten blijken geen inzicht te geven in het tijdsbeslag dat nodig was om verantwoordingsinformatie zoals deze verslagen op te stellen. Hetzelfde geldt voor het Syntheseverslag. De verslagen bevatten ook in 2006 maar ten dele informatie over de rechtmatigheid van de bestedingen in de lidstaten. Over de doeltreffendheid van het beleid in de lidstaten bevatten ze geen informatie.

Bij de activiteitenverslagen wordt een betrouwbaarheidsverklaring afgegeven, ondertekend door de directeur-generaal. Hierin staat dat het verslag een waarheidsgetrouw beeld geeft en dat er een redelijke mate van zekerheid bestaat over de juiste besteding van het budget. Hierbij vermeldt de directeur-generaal ook hoeveel en welke voorbehouden hij maakt. De dalende trend in het aantal voorbehouden vanaf 2003 heeft zich in 2006 doorgezet. In 2006 hebben vijftien directeuren-generaal in totaal twintig punten van voorbehoud gemaakt (tegen 31 in 2005).

Bij de onderzochte beleidsDG's is het aantal voorbehouden waarvan het financieel belang is gekwantificeerd, na een sterke daling in 2005, in 2006 verbeterd. Per saldo is daarmee de transparantie toegenomen.

Het DG Landbouw heeft een «reputationeel voorbehoud» (i.e. een voorbehoud vanwege een tekortkoming die de reputatie van de Europese Commissie aantast) gemaakt naar aanleiding van de gebrekkige implementatie van het geïntegreerd beheer- en controlesysteem (GBCS) in een lidstaat (Griekenland). Vanwege deze tekortkoming wordt al sinds 2002 een voorbehoud gemaakt.

4.3.2 Syntheseverslag

Het Syntheseverslag is het sluitstuk van de verantwoording van de Europese Commissie. De opmerkingen in het Syntheseverslag 2006 zijn, net als in andere jaren, vrij algemeen geformuleerd. Het verslag gaat meer dan in 2005 in op verschillen tussen DG's en diensten als het gaat om uitgaven, acties en resultaten. De rapportage geeft, op één uitzondering na, geen informatie op het niveau van de lidstaten over rechtmatigheid of

¹⁹ «Administrative expenditures» omvatten een reeks van activiteiten voor onderzoek en operationele activiteiten, juridische advisering en assistentie, informatietechnologie, IT-ontwikkeling, personele en financiële middelen. «Fight against fraud» is gericht op het verbeteren van de coördinatie, informatie-uitwisseling en operationele ondersteuning bij transnationale activiteiten, alsmede de training op het gebied van antifraude om de coördinatie tussen de nationale antifraudeautoriteiten te verbeteren. Subactiviteiten: «General measures to combat fraud», «Pericles», «Anti-fraud information system (AFIS)» en «Hercules».

doeltreffendheid. In tegenstelling tot vorig jaar is in het Syntheseverslag 2006 helaas geen afzonderlijke paragraaf opgenomen waarin de DG's en diensten worden benoemd waarbij sprake is van (al verscheidene jaren) terugkerende voorbehouden.

Net als in het Syntheseverslag 2005 verklaart de Commissie expliciet dat zij verantwoordelijk is voor het management in 2006. Het Syntheseverslag wordt echter niet ondertekend door één of meer politiek verantwoordelijke EU-commissarissen. Hierdoor is de verantwoordingsketen van de Commissie nog steeds incompleet.

De Commissie geeft in het Syntheseverslag 2006 aan dat de bestaande internecontrolesystemen, binnen de in de jaarlijkse activiteitenverslagen voor 2006 beschreven grenzen, redelijke zekerheid verschaffen over de wettigheid en de regelmatigheid van de verrichtingen, waarvoor de Commissie krachtens artikel 274 van het EG-Verdrag verantwoordelijk is. Zij erkent dat verdere inspanningen nodig zijn om een aantal tekortkomingen te verhelpen, met name die ten aanzien waarvan de DG's een voorbehoud hebben gemaakt.

De Commissie gaat er in dit Syntheseverslag van uit dat – nu de DG's in totaal twintig punten van voorbehoud hebben gemaakt in 2006 (tegen 31 in 2005) – belangrijke tekortkomingen die in het verleden zijn vastgesteld, nu verholpen zijn en dat de Commissie in 2006 verdere vorderingen heeft geboekt bij het verbeteren van haar beheer. Voor elk voorbehoud hebben de DG's zich ertoe verbonden om de onderliggende tekortkomingen te verhelpen.

Wij zijn van mening dat de verklaring van de Commissie er vooral een is van politieke verantwoordelijkheid. Het is geen verklaring waaraan een bepaalde mate van zekerheid over de rechtmatigheid van bestedingen kan worden ontleend. Hiervoor is de verankering in de onderliggende activiteitenverslagen nog onvoldoende. Daarbij komt dat het – hoewel het aantal voorbehouden inderdaad is afgenomen – nog steeds niet duidelijk is of de voorbehouden op een uniforme manier tot stand komen binnen de DG's. Wanneer het financieel beheer en verantwoording van de Unie de komende jaren verder verbetert, zou de verklaring zich wel zodanig kunnen ontwikkelen dat er meer zekerheid aan kan worden ontleend.

4.4 Externe audit door Europese Rekenkamer

Net als de andere Europese instellingen publiceert ook de Europese Rekenkamer jaarlijks een activiteitenverslag. Wij zijn nagegaan welk inzicht dit verslag biedt in de capaciteit die de Europese Rekenkamer inzet voor het onderzoek, hoeveel van de geplande werkzaamheden worden gerealiseerd en hoeveel rapporten openbaar worden gepubliceerd.

De Europese Rekenkamer geeft in de activiteitenverslagen aan hoeveel mensen er werkzaam zijn in haar auditgroepen. Hieruit blijkt dat het aantal auditposten – maar ook het aantal vacante posten – in de loop der jaren toeneemt. Er blijkt evenwel niet of deze mensen in de praktijk zijn ingezet voor externe audits. Evenals in voorgaande jaren had de Europese Rekenkamer in 2006 veel openstaande vacatures.

De Europese Rekenkamer geeft in haar activiteitenverslagen aan hoeveel rapportages – onderverdeeld naar soort – zij heeft gepubliceerd. Hierbij wordt niet aangegeven of dit ook het geplande aantal was.

4.5 Samenvattend beeld systemen financieel management

Op basis van de informatie van de Europese Commissie komen wij tot het volgende (geaggregeerde) totaalbeeld voor de werking van de systemen voor financieel management.

Overzicht 2. Specifieke trendinformatie 2003–2006: financieel management EU-instellingen

Onderdeel	Indicatoren (geaggregeerd niveau)	Mate van inzicht in 2003–2006	Resultaten in 2003–2006
Planning en uitvoering begroting	Aanwezigheid openbare jaarlijkse managementplannen (JMP's)	Wisselend	Achtereenvolgens vier, vijf, negen en twee van twaalf DG's hebben een openbaar JMP in 2003, 2004, 2005 en 2006. In augustus 2007 besloot de Commissie de JMP's voortaan allemaal openbaar te maken
	JMP's met strategische en specifieke doelen	Groot	De openbare JMP's bevatten deze doelen. De twee in 2006 openbare JMP's lieten een verbetering zien van de beschrijving van doelen en indicatoren.
Controle door Europese Commissie	Toepassing internecontrole-normen DG's (volgens Europese Rekenkamer)	Groot	Bij drie DG's/diensten is verbetering opgetreden in de naleving van vier internecontrole-normen, terwijl bij vijf DG's een verslechtering is opgetreden bij acht internecontrole-normen.
	Inzet en output controles ter plaatse door DG's	Beperkt	Waarden onmogelijk.
	Inzet en output internal audit capabilities bij DG's	Beperkt	Waarden onmogelijk; van slechts één DG was in 2006 bekend dat alle audits zijn uitgevoerd.
	Inzet en output Interne Auditdienst	Groot	Ingezette capaciteit, overgenomen aanbevelingen en realisatie controles gestabiliseerd in 2006.
	Inzet en output bij opvolg-onderzoek naar fraude door OLAF	Deels	Ingezette capaciteit in 2005 en 2006 niet aan te geven door minder informatie dan de jaren ervoor.
Verantwoording	Inzet en output jaarlijks activiteitenverslag per DG	Deels	Aantal voorbehouden verder afgenomen, mate van kwantificering na afname in 2005 in 2006 verbeterd. Transparantie toegenomen.
	Inzet en output SG voor Synthese-verslag	Beperkt	Informatiegehalte Syntheseverslag na toename in afgelopen jaren nu afgenomen door gebrek aan inzicht in terugkerende voorbehouden. Wederom expliciete (politieke) verantwoordelijkheid Commissie voor het management, maar verankering in Activiteitenverslagen blijft onduidelijk.
Externe audit Europese Rekenkamer	Inzet en output Europese Rekenkamer	Deels	Auditposten duidelijk, ingezette capaciteit en realisatie van geplande audits niet.

5 RECHTMATIGHEID BESTEDING EU-GELDEN

5.1 Rechtmatigheidsinformatie Europese Commissie

5.1.1 Voorbehouden per DG

De directeuren-generaal en hoofden van diensten van de Europese Commissie geven bij het jaarlijks activiteitenverslag van hun organisatie-onderdeel een betrouwbaarheidsverklaring af. Indien van toepassing dienen eventuele voorbehouden in de verklaring te worden opgesomd en toegelicht. In overzicht 3 (zie volgende pagina) zijn de voorbehouden tussen 2003 en 2006 gespecificeerd naar DG en financieel belang.

Overzicht 3 laat zien dat in 2006 nagenoeg alle onderzochte beleidsDG's rapporteerden met een zekere mate van kwantificering, terwijl één DG rapporteerde over een reputationeel risico voor de Europese Commissie met betrekking tot Griekenland. Dit is een verbetering ten opzichte van de periode 2004 en 2005, waarin voor ongeveer de helft van de voorbehouden van de onderzochte beleidsDG's werd gerapporteerd met een zekere mate van kwantificering.

De criteria op basis waarvan DG's beslissen of financiële risico's al dan niet substantieel zijn (de zogeheten «materialiteitscriteria»),²⁰ zijn in voorgaande jaren aangepast. Dat neemt niet weg dat DG's daarbij ook nog steeds kwalitatieve criteria hanteren, waardoor de facto aard en belang van de voorbehouden kunnen verschillen.

²⁰ Zie voor een nadere toelichting op de materialiteitscriteria: Algemene Rekenkamer, 2007a, p. 45.

Overzicht 3. Aantal voorbehouden 2003–2006

Begrotings- hoofdstuk	DG	Aantal voor- behouden in 2003	Kwantificering mogelijk finan- cieel risico 2003	Aantal voor- behouden in 2004	Kwantificering mogelijk finan- cieel risico 2004	Aantal voor- behouden in 2005	Kwantificering mogelijk finan- cieel risico 2005	Aantal voor- behouden in 2006	Kwantificering mogelijk financieel risico 2006
Samenstelling eigen middelen	Budget	3	Niet kwantitatief	2	Niet kwantitatief	2	Niet kwantitatief	2	Geschat financieel risico beide voor- behouden € 50,5 € 58,5 miljoen
Gemeenschappel- ijk land- bouwbeleid	Landbouw	5	Niet kwantitatief	3	2 van de 3, samen 0,3% van begroting DG	2	1 van de 2. Betreft 2% van uitgaven GBCS Griekenland	1	Niet kwantitatief, vooral reputatio- neel risico EU
Structuurbeleid	Regionaal beleid	4	Niet kwantitatief	3	1,7% van begroting DG	3	Niet kwantitatief	2	Geschat financieel risico beide voor- behouden € 114,9 miljoen
	Werkgelegen- heid	1	98% van begro- ting	1	Niet kwantitatief	1	€ 107 miljoen	1	€ 25,7 miljoen
	Visserij	2	Niet kwantitatief	1	5,7% van FIGG begroting	0	-	0	-
Intern beleid	Onderwijs en cultuur	3	1 van 3 kwantitatief: € 34 miljoen	0	-	2	In beide gevallen minder dan 2% van de begroting	1	Geschat tussen € 6 en € 16 miljoen
	Transport en energie	6	Niet kwantitatief	4	2 zonder impact, 2 met 1,2% begroting DG	2	1 zonder impact. Andere betreft 11% bovenma- tige declaraties	1	Geschat 5,24% van ABB-activiteit KP5
	Milieu	2	Niet kwantitatief	0	-	0	-	0	-
	Onderzoek	1	Niet kwantitatief	1	5,4% van begroting DG	1	2,7% financiële aanpassingen subsidiebele kosten	2	Voor KP 5 € 19.8 miljoen en voor KP 6 schatting tussen € 30,7–€ 38.7 miljoen
Overige voorbe- houden		22		15		18		10	
Totaal aantal voorbehouden		49		32		31		20	

Bron: Jaarlijkse activiteitenverslagen DG's 2003–2006.

Van de acht voorbehouden bij de onderzochte DG's in 2006 waren er drie (bij de DG's Transport en Energie, Landbouw en Onderzoek) ook al in de activiteitenverslagen 2005 geformuleerd. Deze gekwantificeerde voorbehouden laten zien dat er sprake is van diepgaande tekortkomingen, die pas in de loop van een aantal jaren kunnen worden hersteld. De aard en de omvang van de voorbehouden verschillen sterk. Net als in 2005 is in sommige gevallen de reikwijdte van voorbehouden kleiner geworden, of heeft het actieplan vruchten afgeworpen. Voor de oplossing van onderliggende problemen zijn in sommige gevallen volgens de Europese Commissie verdere inspanningen van lidstaten nodig (bij gedeeld beheer).

De directeur-generaal voor Landbouw heeft – zoals al jaren het geval is – een voorbehoud gemaakt vanwege het ontbreken van zekerheid over het functioneren van de systemen in Griekenland. Daarnaast hebben de directeurs-generaal voor Regionaal Beleid en Werkgelegenheid een voorbehoud gemaakt vanwege het ontbreken van redelijke zekerheid als gevolg van de tekortkomingen in het beheer- en controlesysteem, vooral bij EU-programma's in het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Zweden, Slowakije, Slovenië, Letland en Italië bij de programma's in het kader van het communautair initiatief Interreg.

Bij de Europese kaderprogramma's voor onderzoek hangen de punten van voorbehoud vooral samen met structurele problemen in de complexe wetgeving. Zo formuleerde het DG Onderzoek in 2006 een voorbehoud bij het Zesde Kaderprogramma (KP6). De resultaten van de tot en met eind 2006 uitgevoerde ex-postaudits verschaffen geen redelijke zekerheid over de regelmatig- en rechtmatigheid van de kostendeclaraties en daarmee over het uiteindelijke foutenpercentage bij het einde van het totale KP6-programma. Het DG wijst erop dat de in deze audits (die overigens onvoldoende in aantal waren) geconstateerde fouten in kostendeclaraties voornamelijk het gevolg zijn van complexe regelgeving voor kostendeclaraties en de daaruit voortvloeiende problemen van begunstigen om aan bepaalde contractuele bepalingen te voldoen. Het in 2006 opgenomen voorbehoud bij het Vijfde Kaderprogramma (KP5) betrof fouten over de juistheid van betalingen op basis van de kostendeclaraties en de overeenstemming met de voorwaarden van het KP5.

5.1.2 Onregelmatigheden en financiële correcties per begrotingshoofdstuk

Artikel 280 van het EG-Verdrag bepaalt dat de Gemeenschap en de lidstaten fraude en alle andere onwettige activiteiten die de financiële belangen van de Gemeenschap schaden, moeten bestrijden. Onder de noemer van «onregelmatigheden» moeten de lidstaten dergelijke gevallen melden aan de Europese Commissie.²¹ Verordening (EG) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 bepaalt voorts dat iedere onregelmatigheid leidt tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel: terugbetaling van verschuldigde bedragen en wederrechtelijk geïnde bedragen, en verlies van zekerheden die zijn gesteld ter ondersteuning van een verzoek om toegekend voordeel. Onderstaand overzicht geeft het aantal onregelmatigheden dat is gemeld in de periode 2003–2006, en de financiële omvang ervan.²²

²¹ Deze verplichting geldt sinds 2006 voor alle onregelmatigheden waarmee meer dan € 10 000 is gemoeid voor de traditionele eigen middelen en de structuurfondsen en per 1 januari 2007 voor de landbouw gelden. Voor de pre-accessiefondsen zijn de drempelbedragen € 10 000 (Phare-programma) en € 4 000 (programma's Sapard en Ispa). Hierbij dient te worden opgemerkt dat «onregelmatigheid» niet synoniem is met «fraude».

²² De gegevens in deze en de volgende paragraaf zijn overgenomen uit OLAF-rapportages. De cijfers van OLAF zijn soms onduidelijk en sluiten niet altijd goed op elkaar aan als gevolg van de jaarlijkse actualisering. Omdat de gegevens van OLAF de enige zijn, hebben wij besloten ze – met deze kanttekening – toch te gebruiken.

Overzicht 4. Aantal gemelde onregelmatigheden en financieel belang 2003–2006 per begrotingshoofdstuk (in miljoenen euro's)*

Indicator onregelmatigheden	Aantal gemelde onregelmatigheden 2003	Financieel belang 2003	Aantal gemelde onregelmatigheden 2004	Financieel belang 2004	Aantal gemelde onregelmatigheden 2005	Financieel belang 2005	Aantal gemelde onregelmatigheden 2006	Financieel belang 2006
Eigen middelen	2 659	276,5	2 735	205,7	5 943**	328	5 243	353
Gemeensch. landbouwbeleid	3 237	169,7	3 401	82,1	3 193	102	3 249	87
Structuurbeleid (incl. Cohesiefonds)	2 487	482,2	3 339***	695,6	3 570	601	3 216	703
Intern beleid	Onbekend	–	Onbekend	–	Onbekend	–	Onbekend	–
Externe maatregelen	Onbekend	–	Onbekend	–	Onbekend	–	Onbekend	–
Pre-toetredingsbeleid	58	467	240	829	338	17	384	12
Administratieve uitgaven	Onbekend	–	Onbekend	–	Onbekend	–	Onbekend	–
Totaal	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM

* Getallen ontleend aan Report from the Commission, Protection of the European Communities' financial interests and the fight against fraud. SEC(2004)1059, SEC(2005)974, SEC(2006)911 en SEC(2007)930/938. Waar andere getallen zijn gebruikt is dit aangegeven.

** De getallen in het rapport over 2005 zijn geactualiseerd door OLAF (was 4982).

*** Tabel 2.1 Europese Commissie (2005b) vermeldt op p. 7 in totaal 3 327 zaken.

De gegevens van OLAF over het aantal gemelde onregelmatigheden en het daarbij behorende financiële belang laten een grillig verloop zien. Bij de eigen middelen daalt het in 2006 aantal gemelde onregelmatigheden ten opzichte van 2005 met 12%, maar neemt het financiële belang met meer dan 7% toe. Bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid daarentegen stijgt het aantal onregelmatigheden in 2006 met een kleine 2%, maar is het financiële belang met 15% gedaald ten opzichte van 2005. Bij het structuurbeleid zijn er minder gemelde onregelmatigheden dan in 2005 (14%), maar met een groter financieel belang dan het jaar ervoor (stijging 17%). Bij het pre-toetredingsbeleid ten slotte, zijn er in 2006 méér onregelmatigheden dan in 2005 (stijging met 14%), maar is het financieel belang met ongeveer 27% afgenomen.

Net als in voorgaande jaren valt het op dat OLAF noch enig ander DG en/of dienst informatie inzake onregelmatigheden rapporteert over de terreinen waarover de Europese Commissie en overige instellingen en organen zelf het beheer voeren. OLAF rapporteert uitsluitend gevallen waarvoor de lidstaten medeverantwoordelijk zijn.

Uit de cijfers van OLAF blijkt dat op het gebied van de traditionele eigen middelen het geïnde bedrag naar aanleiding van financiële correcties in 2006 is toegenomen tot ruim € 113 miljoen.²³ Bij het landbouwbeleid is na de toename in 2005 (van ruim € 72 miljoen) in 2006 weer sprake van een afname van de (nog te innen) bedragen naar ruim € 49 miljoen. Ook bij het structuurbeleid is in 2006 ten opzichte van 2005 sprake van een afname – naar € 266 miljoen – maar dit bedrag is altijd nog veel hoger dan de circa € 204 miljoen van 2003.

5.1.3 Fraude

Aantal fraudezaken en financieel risico

Fraude is een opzettelijk begane onregelmatigheid; het is een strafbaar feit.²⁴ OLAF rapporteert jaarlijks over zijn operationele activiteiten bij het onderzoeken van mogelijke fraude.

Het zevende activiteitenrapport van OLAF²⁵ laat zien dat eind 2006 de werkvoorraad van OLAF 5 988 fraudedossiers betrof (2005: 5 165). De

²³ Zie het *Achtergronddocument EU-trend-rapport 2008*

²⁴ Het onderscheid tussen «fraude» en «onregelmatigheden» wordt door de lidstaten verschillend gedefinieerd. Daarom wordt in veel meldingen niet aangegeven of het om fraude of om een onregelmatigheid gaat. De Annex bij het *Annual Report 2005 from the Commission on the Protection of the European Communities' financial interests and the fight against fraud* van OLAF meldt dat de Commissie en de lidstaten werken aan verbetering van het meldingssysteem voor onregelmatigheden, in het bijzonder om duidelijkheid te verschaffen over beide begrippen.

²⁵ Zie OLAF, 2007, p. 25.

5 988 zaken per ultimo 2006 bevatten 1 421 zaken die een erfenis zijn van de voorganger van OLAF (UCLAF) en ontstaan zijn voor 1 juni 1999. In 2006 is over 464 nieuwe gevallen besloten welk vervolg ze krijgen: 210 gevallen bleken «non cases», 59 gevallen worden «gemonitord» en 195 gevallen worden nader onderzocht. Verder is voor 216 lopende zaken besloten hoe verder te gaan: 84 zaken krijgen geen vervolg, 132 wel.

Het totaal aantal openstaande zaken (431; 2005: 452) vertegenwoordigt volgens OLAF een geschat financieel belang van € 1,7 miljard (2005: € 1,93 miljard). Tot en met 2006 waren 3 125 zaken formeel afgesloten. Deze hadden samen een geschat financieel belang van € 5,6 miljard (2005: € 4,7 miljard).

Interne onderzoeken

Het blijft opmerkelijk dat OLAF noch enig ander DG en/of dienst informatie over onregelmatigheden rapporteert over de terreinen waarvoor de Europese Commissie en overige instellingen en organen zelf verantwoordelijk zijn.

Er is wél informatie beschikbaar over onderzoeken naar mogelijke *fraudegevallen* op deze terreinen. Aan het einde van 2006 waren er in totaal tachtig lopende interne onderzoeken (2005: 88). Daarnaast bevonden zich 33 interne zaken in de beoordelingsfase (2005: 38). Evenals vorig jaar blijkt de Commissie verreweg het grootste deel van alle OLAF-onderzoeken te ondergaan. Dit is niet verrassend, aangezien de Commissie het leeuwendeel van de financiële transacties van de Gemeenschap verricht. Na de Commissie is het in 2006 het Europees Parlement waar het grootste aantal interne onderzoeken plaatsvindt.

Faillissementen hoeven per 1 januari 2006 niet meer gemeld te worden als onregelmatigheden. Aangezien de kans op onregelmatigheden en fraude juist rond faillissementen waarschijnlijk relatief groot is, bestaat het gevaar dat veel van deze gevallen in de toekomst niet meer aan de oppervlakte komen. Bovendien kan een groot aantal faillissementen in een subsidieprogramma wijzen op een systeemfout: blijkbaar heeft de subsidieverstrekker in de aanvraagfase de aanvragers niet voldoende gecontroleerd of deze nog economisch levensvatbaar waren. Zoals ook is opgemerkt in eerdere EU-trendrapporten, zijn de cijfers van OLAF over onregelmatigheden en fraude soms onduidelijk en sluiten ze van jaar tot jaar niet altijd goed op elkaar aan. Wij vinden het zorgwekkend dat de Europese Commissie niet in staat is de problemen die daaraan ten grondslag liggen op te lossen.

5.2 Oordeel Europese Rekenkamer over wettigheid en regelmatigheid

5.2.1 Algemeen oordeel 2006

Het oordeel van de Europese Rekenkamer over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de uitvoering van de begroting 2006, is net als in voorgaande jaren niet positief. Hieronder volgt een overzicht van de oordelen die de Europese Rekenkamer sinds het begrotingsjaar 1994 in haar jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring (Déclaration d'Assurance; DAS) heeft afgegeven.

Overzicht 5. Overzicht DAS-oordelen Europese Rekenkamer 1994–2006

Begrotingsjaar	Totaaloordeel DAS	Kwantitatief beeld
2006	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel.
2005	Geen positieve verklaring.	Geen kwantitatief oordeel.
2004	Geen positieve verklaring.	Geen kwantitatief oordeel.
2003	Geen positieve verklaring.	Geen kwantitatief oordeel.
2002	Geen positieve verklaring.	Geen kwantitatief oordeel.
2001	Geen positieve verklaring.	Geen kwantitatief oordeel.
2000	Geen positieve verklaring.	Geen kwantitatief oordeel.
1999	Geen positieve verklaring.	Geen kwantitatief oordeel. Onaanvaardbaar aantal fouten.
1998	Geen positieve verklaring.	Geen kwantitatief oordeel. Percentage materiële fouten ongeveer even hoog als in voorgaande jaren.
1997	Geen positieve verklaring.	Geen kwantitatief oordeel. Onaanvaardbaar groot aantal materiële fouten. Percentage ongeveer even hoog als in voorgaande jaren.
1996	Geen positieve verklaring.	Materiële fouten 5,4% betalingen. Formele fouten niet gekwantificeerd. Geen oordeel mogelijk bij 4,3% betalingen.
1995	Geen positieve verklaring.	Materiële fouten 5,9%. Formele fouten niet gekwantificeerd. Geen oordeel mogelijk bij 2,3% betalingen.
1994	Geen positieve verklaring.	Materiële fouten 4%. Formele fouten 4,8%. Over 14% betalingen geen zekerheid.

Bron: Jaarverslagen 1994–2006 Europese Rekenkamer

5.2.2 Oordeel per hoofdstuk van de begroting

In de Jaarverslagen 2003–2006 geeft de Europese Rekenkamer een kwalitatief beeld voor alle relevante begrotingshoofdstukken (Europese Rekenkamer 2004, 2005b, 2006a, 2007a). In het Jaarverslag 2006 wordt voor de grootste geldstromen ook een inschatting gegeven van het geconstateerde foutenpercentage.

De Europese Rekenkamer geeft aan dat de ontvangsten, vastleggingen en betalingen voor administratieve uitgaven, pre-toetredingsbeleid (met uitzondering van het SAPARD-programma) geen materiële fouten vertonen. Datzelfde geldt voor de externe maatregelen voor de rechtstreeks door de Commissie beheerde en gecontroleerde betalingen. De Europese Rekenkamer geeft verder aan dat het geïntegreerd beheer- en controlesysteem (GBCS) in het landbouwbeleid, wanneer het op de goede manier wordt toegepast (met name wat de bedrijfstoelageregeling betreft), een doeltreffend systeem is ter beperking van het risico van onregelmatige uitgaven.²⁶

²⁶ Binnen het GBCS maakt de Commissie voor controles in toenemende mate gebruik van het Geografisch Informatiesysteem (GIS). Hiermee wordt met behulp van luchtfoto's en satellietgegevens bijvoorbeeld gecontroleerd of het opgegeven landbouwareaal ook daadwerkelijk wordt gebruikt. In het jaarverslag 2006 meldt de Europese Rekenkamer dat eerder gesignaleerde tekortkomingen voortduren en dat het GIS van de belangrijkste drie olijfolieproducerende lidstaten (Italië, Spanje en Griekenland) niet volledig en betrouwbaar is. Aangezien de GIS-gegevens worden gebruikt voor de berekening van toeslagrechten in het kader van de Bedrijfstoelageregeling, zal de Europese Rekenkamer voor haar controle van de uitgaven in 2007 bijzondere aandacht aan dit aspect besteden. In het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2008* wordt meer informatie gegeven over GIS.

Over het gemeenschappelijk landbouwbeleid als geheel, het structuurbeleid, het intern beleid en de externe maatregelen (op het niveau van de uitvoerende organen) luiden de conclusies van de Europese Rekenkamer hetzelfde als in voorgaande jaren. Er zijn nog steeds fouten van materieel belang. Bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid ligt het foutenpercentage net boven de grens van 2%, maar bij structuurfondsen wordt het foutenpercentage op ten minste 12% geschat. Bij het intern beleid ligt het foutenpercentage tussen 2 en 5%.

Al met al kan op basis van de beoordeling van de resultaten per begrotingshoofdstuk worden geconcludeerd dat er ten opzichte van 2005 sprake is van weinig verbetering in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de EU als geheel.

Speciale verslagen

Onderstaand overzicht laat zien over welke onderwerpen de Europese Rekenkamer de afgelopen jaren speciale verslagen heeft gepubliceerd.²⁷

Overzicht 6. Speciale verslagen Europese Rekenkamer 2002–2007

Aantal onderzoeken op terrein:	2003	2004	2005	2006	2007
Eigen middelen/ontvangsten	1	0	0	1	1
Gemeenschappelijk landbouwbeleid	4	5	1	2	1
Structuurbeleid	2	1	0	2	2
Intern beleid	1	1	1	0	2
Externe maatregelen	4	1	2	5	2
Pre-troetreding	2	2	0	0	0
Administratieve uitgaven	1	0	2	1	1
Totaal	15	10	6	11	9

De meeste speciale verslagen die de Europese Rekenkamer publiceerde in 2006 en 2007 hebben betrekking op externe maatregelen. Op het terrein van intern beleid publiceerde de Europese Rekenkamer in 2006 en 2007 geen speciale verslagen. We noemen hieronder enkele recent gepubliceerde rapporten:²⁸

- Op het terrein van de *eigen middelen* publiceerde de Europese Rekenkamer in een onderzoek naar de toepassing van nieuwe regelgeving op het gebied van het communautair douanevervoer en de invoering van het nieuw geautomatiseerd systeem voor douanevervoer (NCTS) in elf lidstaten (Europese Rekenkamer, 2006b).
- Op het terrein van de *landbouw* publiceerde de Europese Rekenkamer een onderzoek over fysieke en substitutiecontroles van zendingen waarvoor uitvoerrestituties zijn aangevraagd (Europese Rekenkamer, 2007e).
- Op het terrein van het *structuurbeleid* publiceerde de Europese Rekenkamer een onderzoek over de doeltreffendheid van de uitvoering van de processen halverwege de looptijd van de structuurfondsen 2000–2006 en welke invloed deze hadden op de uitgaven van de structuurfondsen (Europese Rekenkamer, 2007b).
- Op het terrein van het *extern beleid* publiceerde de Europese Rekenkamer een onderzoek over het beheer van het Europees Vluchtelingenfonds in de periode 2000–2004 (Europese Rekenkamer, 2007c).

5.3 Samenvattend beeld rechtmatigheid

Op basis van de informatie van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer komen wij tot het volgende (geaggregeerde) totaalbeeld voor de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de EU als geheel.

²⁷ Peildatum 17 augustus 2007.

²⁸ Een korte beschrijving van de belangrijkste conclusies uit deze rapporten is opgenomen in het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2008*.

Overzicht 7. Specifieke trendinformatie 2003–2006: Rechtmatigheid EU-beleid

Onderdeel	Indicatoren (geaggregeerd niveau)	Mate van inzicht in 2003–2006	Resultaten in 2003–2006
Informatie Europese Commissie	Aantal en financieel belang voorbehouden DG's	Deels	Aantal voorbehouden afgenomen, kwantitatief inzicht in financieel belang na afname in 2005 in 2006 weer toegenomen.
	Aantal en financieel belang gemelde onregelmatigheden	Deels	Inzicht in vier van zeven begrotingshoofdstukken. Aantal en financieel belang fluctueert.
	Aantal en financieel belang correcties	Deels	Inzicht in vier begrotingshoofdstukken. Aantal en financieel belang fluctueert.
	Aantal en financieel belang fraudemeldingen	Groot	Aantal toegenomen. Financieel belang van de 431 openstaande cases in 2006 circa € 1,7 miljard. Informatie van OLAF blijft op punten zeer onduidelijk.
Informatie Europese Rekenkamer	Algemeen oordeel over de rekeningen	Deels	Grotendeels geen positieve betrouwbaarheidsverklaring (DAS), opnieuw geen kwantitatief inzicht in 2006.
	Oordeel per begrotingshoofdstuk	Deels	Kwalitatief beeld 2006 per begrotingshoofdstuk wijst wederom op veel hardnekkige gebreken op belangrijkste beleidsterreinen.

6 DOELTREFFENDHEID EU-BELEID

6.1 Algemeen beeld beleidsresultaten

In het *EU-trendrapport 2007* zijn wij ingegaan op de informatie die de Europese Commissie aanvullend op het Syntheseverslag had verstrekt over de beleidsresultaten in 2005 (Europese Commissie, 2006b). Het overzicht van de beleidsresultaten in 2005 gaf aan welke beleidsinitiatieven in dat verband reeds waren goedgekeurd respectievelijk nog zouden worden ontplooid, maar bevatte geen overzicht van de bereikte resultaten van deze beleidsinitiatieven. Als overzicht van beleidsresultaten schoot het document dus nog tekort.

Het overzicht met beleidsresultaten over 2006 (Europese Commissie, 2007a) laat dezelfde lacune zien: het geeft wel een overzicht van nieuwe beleidsinitiatieven, maar vermeldt niet wat er met het beleid feitelijk bereikt is. Er is dus nog geen overzicht van beleidsresultaten op het overkoepelende EU-niveau.

Wij zijn van mening dat dit een ernstige lacune is, waarvan het belang voor de Europese burger niet onderschat kan worden. Zeker als er sprake is van enige scepsis over wat de EU betekent, kan het van groot belang zijn als op een toegankelijke wijze wordt verduidelijkt tot welke baten voor de burgers de investeringen in de EU leiden.

Eurocommissaris Grybauskaitė heeft onlangs in dit verband gesteld: «The Commission is committed to strengthening citizens' confidence in Europe with a focus upon results, transparency, informed debate, and good co-ordination and partnership across Member States and European Institutions. Evaluation is a key enabler in these processes» (Grybauskaitė, 2007).

Het geven van een totaalbeeld van wat er met de Europese gelden wordt bereikt in termen van prestaties, zou een goede eerste stap kunnen zijn in de richting van de door Grybauskaitė bedoelde «evaluatie».

6.2 Evaluaties in de EU in 2006

Net als in 2006 heeft de Europese Commissie in 2007 een «Annual Evaluation Review» over het voorgaande jaar uitgebracht (Europese Commissie, 2007b).

Werden er 2005 nog 171 evaluaties uitgevoerd, in 2006 waren het er 235. Hiermee werd 32% van de beleidslijnen van de EU-begroting afgedekt. In de meerderheid van de gevallen waren de evaluaties – zowel ex post als ex ante – bedoeld om de kwaliteit van de lopende EU-programma's te verbeteren, en om nieuwe programma's te ontwikkelen.

Het omvangrijke rapport geeft van alle evaluaties een korte aanduiding van het doel en de belangrijkste resultaten. Het rapport bevat helaas geen synthese van beleidsresultaten per begrotingshoofdstuk.

7 CONCLUSIES EN TRENDS DEEL 1

Beleidsontwikkelingen EU-breed

De Europese Commissie heeft in de periode 2006–2007 beperkt voortgang geboekt om haar voorstellen ter verbetering van het financieel management (de routekaart naar een positieve DAS, het Actieplan) in de EU te versterken. Het Europees Parlement blijft zich actief en positief opstellen in dezen, vooral als het gaat om het streven naar de invoering van lidstaatverklaringen.

De Europese Rekenkamer heeft een advies uitgebracht over de per 2008 verplichte nationale samenvattingen van beschikbare audits en verklaringen per beleidsterrein («annual summaries») en de vrijwillige lidstaatverklaring. In het advies neemt de Europese Rekenkamer tegenover lidstaatverklaringen een afwachtende en gereserveerde houding aan. Het aantal lidstaten dat aan een lidstaatverklaring werkt neemt langzaam toe. De Europese Rekenkamer is van plan om de nationale samenvattingen op te nemen in haar beoordeling van de interne controle binnen de lidstaten. Het is de vraag of dit een haalbare kaart is, aangezien de kans groot is dat er sprake zal zijn van een zeer groot aantal verklaringen van uiteenlopende opzet en diepgang.

Het streven naar transparantie in de EU begint vruchten af te werpen. Er komt bijvoorbeeld meer openbare informatie beschikbaar over waar de landbouw- en structuurfondsgelden precies terechtkomen (wie de eindontvangers zijn). Daarnaast is de informatie die de directeur-generaal Begroting jaarlijks verstrekt aan de nationale rekenkamers over de vraag welke gelden er per begrotingslijn door de Europese Commissie naar de betreffende lidstaat zijn overgemaakt, veel gedetailleerder geworden.²⁹

Op het terrein van het migratiebeleid gaan vanaf 2007 en 2008 naast het al lopende Vluchtelingenfonds – nog drie nieuwe fondsen in «gedeeld beheer» functioneren. De beheer, controle- en verantwoordingsystemen daarvan zijn grotendeels vergelijkbaar met die van het structuurbeleid. Tot en met 2013 is voor deze fondsen gezamenlijk bijna € 4 miljard begroot.

Systemen EU-breed

De Europese Commissie heeft weinig verbetering aangebracht in haar informatievoorziening over planning en uitvoering van controles, interne audit en verantwoording.

Het Syntheseverslag van de Commissie bevat – net als vorig jaar – een expliciete verklaring waarin de Commissie stelt dat de bestaande internecontrolesystemen redelijke zekerheid geven over de rechtmatigheid van de verrichte activiteiten, met inachtneming van de geformuleerde voorbehouden. Hoewel het aantal voorbehouden is afgenomen ten opzichte van 2005, is het ook nu de vraag of deze conclusie – op basis van de onderliggende jaarlijkse activiteitenverslagen van de DG's – gerechtvaardigd is. Een aantal voorbehouden komt namelijk al jaren achtereen terug, en er is geen uniformiteit in de invulling en onderbouwing van deze voorbehouden door de DG's. Bovendien bieden de activiteitenverslagen maar weinig inzicht in bijvoorbeeld de inzet en resultaten van controles in de lidstaten en van de interne audit bij de DG's zelf. Ook gaan de activiteitenverslagen nauwelijks in op de resultaten die met het beleid zijn behaald.

Rechtmatigheid EU-breed

Voor het begrotingsjaar 2006 was het algemene oordeel van de Europese Rekenkamer over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen

²⁹ In Nederland wordt deze informatie op ons verzoek aan de minister van Financiën gezonden, met een afschrift aan ons.

wederom niet positief. Ook per begrotingshoofdstuk was het beeld voor de belangrijkste geldstromen nog steeds niet positief.

Op basis van de openbaar beschikbare informatie over onregelmatigheden, voorbehouden van de Europese Commissie en door de Europese Rekenkamer geconstateerde fouten, kan nog geen beeld worden gegeven van rechtmatigheid per begrotingshoofdstuk.

De informatie van het Europees antifraudebureau OLAF over onregelmatigheden blijft soms onvolledig en inconsistent, en vormt daardoor eveneens geen goede basis voor een inhoudelijke analyse op EU-niveau.

Doeltreffendheid EU-breed

De informatie die beschikbaar is over de beleidsresultaten in de EU, gaat ook dit jaar niet verder dan een overzicht van nieuwe beleidsinitiatieven. In 2006 zijn opnieuw veel evaluaties op de verschillende deelterreinen van het EU-beleid uitgevoerd, maar tot nog toe is daar door de Europese Commissie geen overkoepelend beeld per beleidsterrein uit gedestilleerd. Dit is naar ons oordeel een ernstige lacune. Zeker als er onder de EU-burgers sprake is van scepsis over wat de EU betekent, kan het van groot belang zijn als op een toegankelijke wijze wordt verduidelijkt tot welke baten voor de burgers de investeringen in de EU leiden.

Een samenvattend (geaggregeerd) beeld van de in deel 1 van dit EU-tendrapport gebruikte indicatoren is weergegeven in figuur 3 (zie volgende pagina).

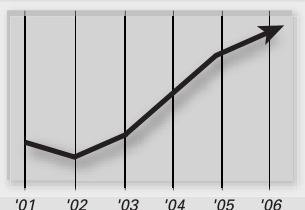
Figuur 3 Algemene trendinformatie 2000-2007: inkomsten en uitgaven EU, beleidsontwikkelingen EU

TRENDINDICATOR

ONTWIKKELING SINDS 2000 EN STAND VAN ZAKEN 2003-2007

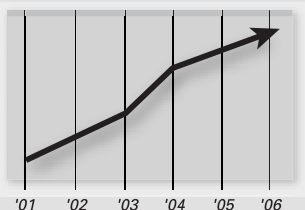
*Kerncijfers EU-breed**

Eigen middelen (= inkomsten) EU



In 2001: €80,7 miljard, in 2002 €77,7 miljard, 2003 €83,6 miljard, 2004 €95,0 miljard, 2005 €100,8 miljard, 2006 €102,4 miljard (bron: jaarverslagen Europese Rekenkamer). Het bedrag wordt verhoogd met het overschot van vorig jaar en overige inkomsten. In 2006 was de totale begroting €108,4 miljard.

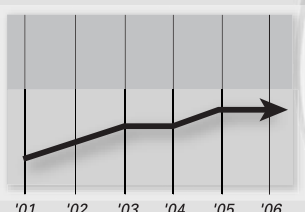
Feitelijke uitgaven EU



In 2001: €80,0 miljard, in 2002 €85,1 miljard, 2003 €90,6 miljard, 2004 €100,1 miljard, 2005 €104,8 miljard, 2006 €106,6 miljard (bron: jaarverslagen Europese Rekenkamer). De onderbesteding (het verschil tussen ontvangen afdrachten van de lidstaten en feitelijke uitgaven van de Commissie) is afgenomen.

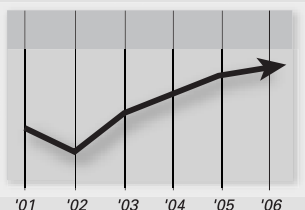
Ontwikkelingen in beleid financieel management EU

Aandacht in EU voor beheer, controle en verantwoording



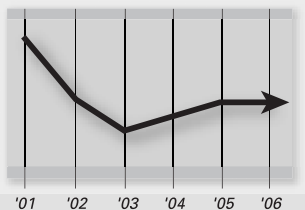
Meer EU-lidstaten zijn bezig zijn met de ontwikkeling van lidstaat-verklaringen terwijl de aandacht van de Commissie voor een communautair internecontrole-kader ('routekaart naar een positieve DAS') en het Actieplan ter verbetering van het financieel management lijkt te stagneren. Het is onduidelijk welk effect de ontwikkeling van nationale samenvattingen ('annual summaries') zoals opgenomen in de financiële perspectieven en het nieuwe financieel reglement zal hebben. Er is nog steeds relatief weinig verantwoordingsinformatie beschikbaar per begrotings-hoofdstuk die iets zegt over rechtmatigheid en doeltreffendheid van de bestedingen.

Ontwikkelingen begrotings- en verantwoordingsproces



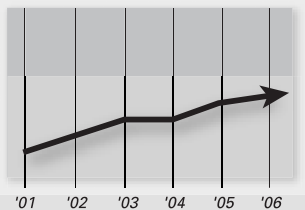
De enkele jaren geleden ingezette hervormingen bij de Commissie in het financieel management (activiteitenverslagen DG's met verklaringen plus follow-up, activiteitengestuurd budgetteren) en het Europees transparantie-initiatief leiden tot meer transparantie over wie Europese gelden ontvangen in de lidstaten. Ook over 2006 bevat het Syntheseverslag van de Commissie een statement waarin de (politieke) verantwoordelijkheid voor het geleverde management wordt genomen.

Stand van zaken hervorming Europese Commissie



De jaarlijkse activiteitenverslagen van de DG's en diensten van de Commissie die 2002 met verklaringen worden afgegeven, leiden tot meer inzicht in resultaten per begrotingshoofdstuk, continuering en gebruiken resultaten voor activiteitengestuurd management.

Nieuw EU-beleid met consequenties voor begroting



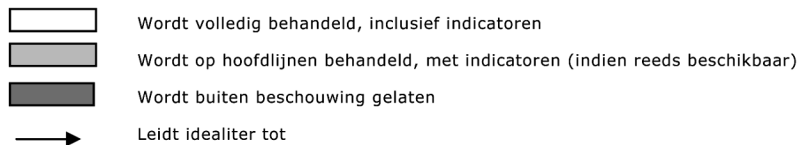
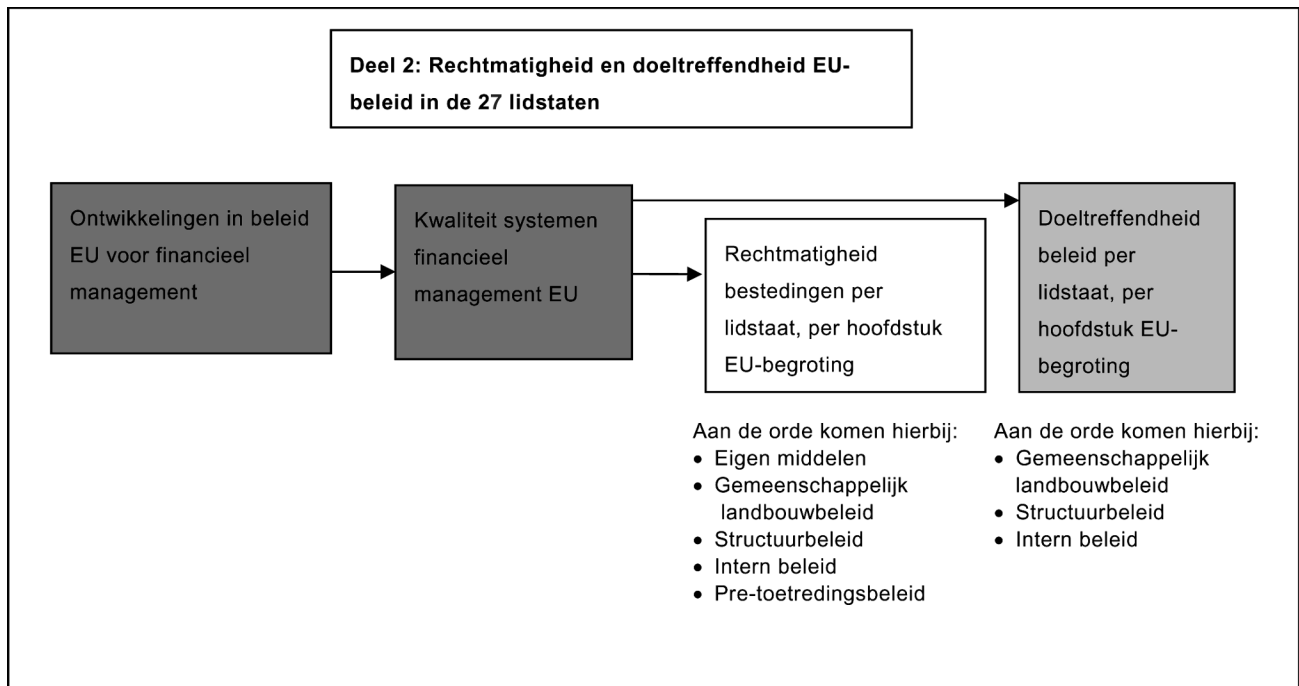
Binnen het gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn directe betalingen aan landbouwers niet meer gekoppeld aan productie. Er moet vanaf 2007 aan alle regels voor 'cross compliance' worden voldaan. Bij structuurfondsen is het nieuwe systeem met management-, audit-, en certificeringsautoriteit van start gegaan. Vanaf 2007 en 2008 gaan binnen het migratiebeleid vier fondsen in gedeeld beheer lopen. Het daarbij gehanteerde systeem is grosso modo vergelijkbaar met het systeem voor structuurfondsen.

* De hier gegeven trendinformatie loopt niet verder dan 2006 in verband met de publicatiedatum van de bron: het jaarverslag van de Europese Rekenkamer.

DEEL 2: EU-LIDSTATEN

8 INLEIDING DEEL 2

Deel 2 van het *EU-trendrapport 2008* biedt een landenvergelijkend overzicht op het punt van de rechtmatigheid (en voor zover mogelijk ook de doeltreffendheid) van de besteding van EU-gelden in de 27 EU-lidstaten. Onderstaande figuur geeft weer welke onderwerpen uit het EU-trendrapport in deel 2 aan de orde komen.



Zoals we aangaven in eerdere EU-trendrapporten hebben de EU-lidstaten zich op basis van het EG-Verdrag verplicht om samen te werken met de Europese Commissie, om zo te waarborgen dat de aan hen toegekende EU-gelden volgens het beginsel van goed financieel beheer worden gebruikt.³⁰ De indicatoren die we hanteren in onze analyse van dit financieel beheer, zijn identiek aan de indicatoren die zijn gebruikt in de EU-trendrapporten uit 2006 en 2007. We kijken vooral naar de EU-gelden die «in gedeeld beheer» worden besteed binnen de lidstaten (dat wil zeggen, gelden voor beleid dat gezamenlijk wordt uitgevoerd door de Commissie en instanties in de lidstaten): het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid.

Eerst geven we een overzicht van de kerncijfers over de afdrachten aan en de ontvangsten uit de EU-begroting, voor elk van de lidstaten (hoofdstuk 9). Daarna gaan we in op (het inzicht in) de mate van rechtmatigheid van de bestedingen van de genoemde EU-gelden in elk van de lidstaten (hoofdstuk 10), de werkzaamheden van de nationale rekenkamers (hoofdstuk 11) en – waar mogelijk – op de doeltreffendheid van het EU-beleid op het niveau van de lidstaten (hoofdstuk 12).

³⁰ Zie hiervoor artikel 274 van het EG-verdrag. Artikel 280 van het verdrag gaat in op bestrijding en vervolging van fraude in de lidstaten.

9 EU-LIDSTATEN: KERNCIJFERS

9.1 Afdrachten aan EU in 2006, per lidstaat

De eigen middelen (de inkomsten van de EU) bestonden in 2006 uit³¹:

- traditionele eigen middelen, bestaande uit landbouwrechten, heffingen suiker en douanerechten;
- btw-middelen (een EU-breed vastgesteld percentage van de btw-grondslag oftewel het consumptiepeil van de afzonderlijke lidstaten);
- afdrachten gerelateerd aan het bruto nationaal inkomen (BNI) van de lidstaten.

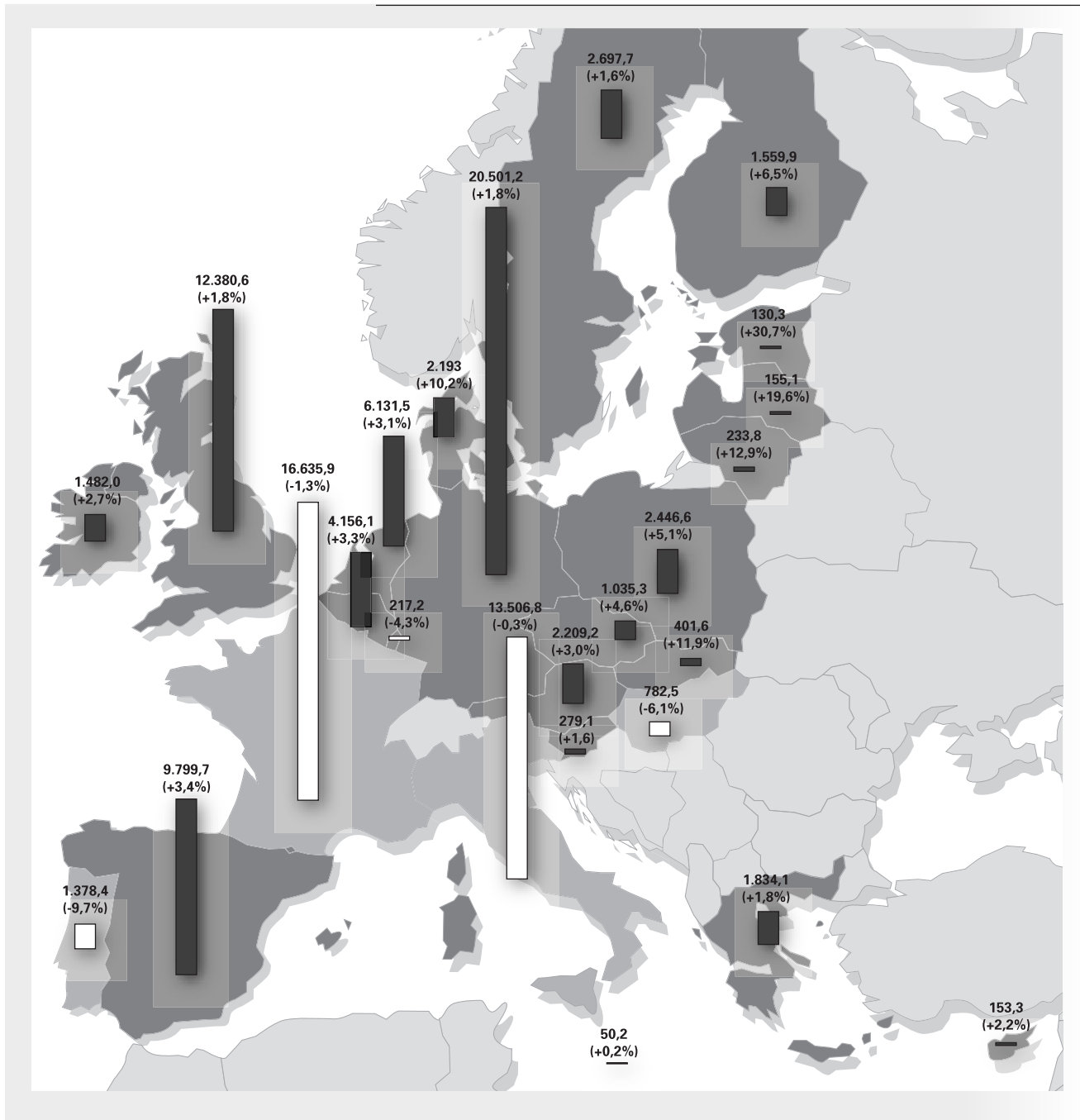
Figuur 4 (zie volgende pagina) geeft voor de jaren 2003–2006 een landenvergelijkend overzicht van de gelden die door de lidstaten zijn afgedragen aan de EU.

Figuur 4 laat zien dat in 2006 ten opzichte van de eerdere jaren de afdrachten zijn gestegen. In vergelijking met 2005 zijn vrijwel alle lidstaten meer gaan afdragen aan de EU, inclusief de in 2004 toegetreden nieuwe lidstaten.

In het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2008* is een overzicht opgenomen waarin de afdrachten aan de EU van elke lidstaat worden gerelateerd aan de eigen nationale begroting van uitgaven. Voor 2006 lag het gemiddelde afdrachtpercentage gerelateerd aan de eigen nationale begroting op 2,15%. Estland heeft met 3% de hoogste afdracht indien deze wordt afgemeten aan de eigen nationale begroting, het Verenigd Koninkrijk met 1,45% de laagste.

³¹ Zie voor een toelichting op het systeem van eigen middelen: Algemene Rekenkamer, 2003, § 4.2.1.

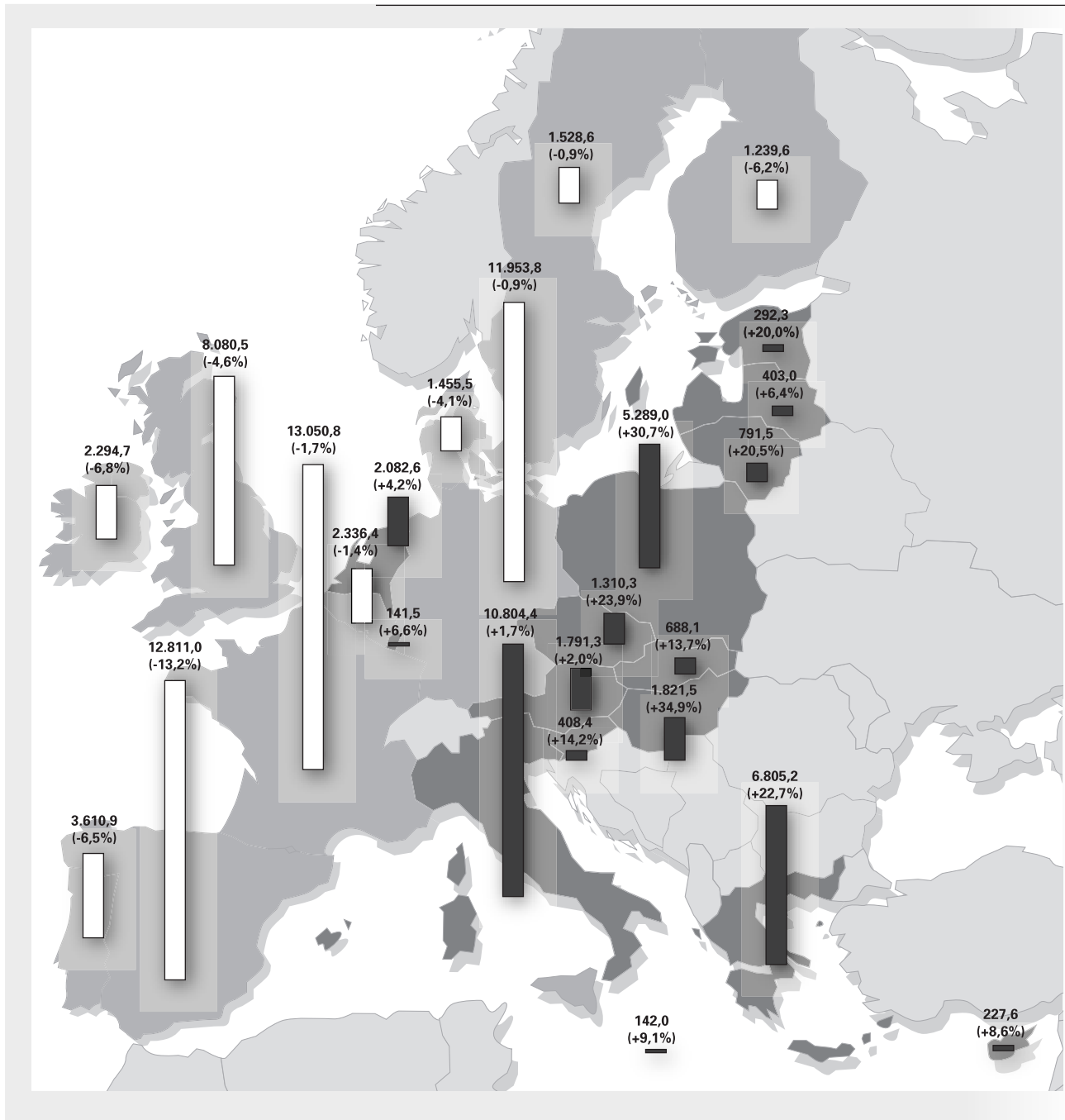
Figuur 4 Afdracht eigen middelen aan de EU in 2006 (realisatiecijfers, bedragen in miljoenen euro's)



9.2 Ontvangsten lidstaten vanuit EU in 2006

Figuur 5 laat zien welke EU-subsidies in zijn toegekend aan daarvoor aangewezen instanties binnen de lidstaten van de EU. De administratieve uitgaven van de EU zijn hier buiten beschouwing gelaten, omdat deze niet in de lidstaten worden besteed.

Figuur 5 Ontvangsten van de EU in 2006 (realisatiecijfers, bedragen in miljoenen euro's)



Behalve de in figuur 5 getoonde geldstromen aan de afzonderlijke lidstaten werden in 2006 ook administratieve uitgaven gedaan ten laste van de EU-begroting (circa € 6,7 miljard). De totale uitgaven van de EU aan de lidstaten in 2006 bedroegen daarmee bijna € 106,6 miljard. In latere jaren kan dit bedrag overigens nog worden bijgesteld, bijvoorbeeld als bij de structuurfondsen op basis van de N+2-regeling nog decommittingen plaatsvinden. Meer informatie over de in 2006 gedecommitteerde

bedragen per structuurfonds en per lidstaat, is opgenomen in het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2008*.

De bedragen die zijn uitbetaald onder de noemer «compensatie» zijn uitgekeerd om ervoor te zorgen dat de «nieuwe» lidstaten in de eerste jaren van hun lidmaatschap netto-ontvanger zijn. De per 1 januari 2007 toegetreden landen Bulgarije en Roemenië hebben ook aanspraak op deze compensatie. Voor meer informatie hierover verwijzen we naar het *EU-tendrapport 2005*, § 4.1.1.

Figuur 5 laat zien dat in 2006 de uitgekeerde EU-gelden aan de lidstaten ten opzichte van eerdere jaren in totaal zijn toegenomen. Behalve de in 2004 toegetreden «nieuwe» lidstaten hebben ook de «oude» lidstaten Griekenland, Italië, Luxemburg, Nederland en Oostenrijk in 2006 meer ontvangen dan in 2005.

In het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2008* is ook een overzicht opgenomen waarin de ontvangsten van elke lidstaat vanuit de EU zijn gerelateerd aan de eigen nationale begroting. Hieruit blijkt dat afgezet tegen de eigen nationale begroting, voor de meeste lidstaten de Europese bijdrage in 2006 onder de 5% bleef. De uitzonderingen zijn Portugal (5,04%), Malta (6,67%), Estland (6,74%), Letland (6,78%), Griekenland (7,58%) en Litouwen (10%). Voor drie lidstaten lag dit percentage in 2006 onder de 1%: Nederland (0,81%), het Verenigd Koninkrijk (0,95%) en Zweden (0,9%).

9.3 Nettopositie 2006, per lidstaat

Het verschil tussen het bedrag dat een lidstaat aan de EU betaalt en het bedrag dat een lidstaat uit de EU-begroting ontvangt, wordt ook wel aangeduid als de «nettopositie» van een lidstaat.³²

Overzicht 8 geeft een landenvergelijkend beeld van de nettopositie van de lidstaten in de jaren 2004–2006.

³² Er zijn verschillende methoden voor de berekening van de nettopositie van lidstaten. Zie voor de toepassing daarvan op Nederland: *EU-tendrapport 2005*, deel 3, § 14.3. Wij hanteren in onze EU-tendrapporten een zuiver boekhoudkundige definitie: *alle* afgedragen eigen middelen van de lidstaten worden afgezet tegen *alle* ontvangsten uit de EU-begroting. Daarbij baseren wij ons alleen op extern gecontroleerde informatie, dus informatie uit de jaarverslagen van de Europese Rekenkamer.

Overzicht 8. Nettopositie per lidstaat van de EU 2004–2006 (in miljoenen euro's)

Lidstaat	Afdrachten lidstaten aan EU			Ontvangsten lidstaten van EU			Nettopositie		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
België	3 848,9	4 023,7	4 156,1	2 393,7	2 369,4	2 336,4	- 1 455,2	- 1 654,3	- 1 819,7
Bulgarije	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cyprus	95,0	150,0	153,3	141,1	209,5	227,6	46,1	59,5	74,3
Denemarken	1 940,9	1 989,7	2 193,0	1 537,6	1 517,0	1 455,5	- 403,3	- 472,7	- 737,5
Duitsland	20 229,6	20 136,2	20 501,2	11 430,3	12 057,3	11 953,8	- 8 799,3	- 8 078,9	- 8 547,4
Estland	55,4	99,7	130,3	196,8	243,6	292,3	141,4	143,9	162,0
Finland	1 443,3	1 464,9	1 559,9	1 328,5	1 321,2	1 239,6	- 114,8	- 143,7	- 320,3
Frankrijk	16 013,4	16 854,0	16 635,9	12 508,6	13 282,9	13 050,8	- 3 504,8	- 3 571,1	- 3 585,1
Griekenland	1 742,3	1 801,5	1 834,1	5 749,3	5 547,7	6 805,2	4 007,0	3 746,2	4 971,1
Hongarije	537,1	833,2	782,5	722,8	1 350,4	1 821,5	185,7	517,2	1 039,0
Ierland	1 250,5	1 442,5	1 482,0	2 775,4	2 462,6	2 294,7	1 524,9	1 020,1	812,7
Italië	13 785,9	13 546,6	13 506,8	10 120,3	10 619,4	10 804,4	- 3 665,6	- 2 927,2	- 2 702,4
Letland	67,5	129,7	155,1	261,1	378,9	403,0	193,6	249,2	247,9
Litouwen	119,3	207,0	233,8	485,8	656,7	791,5	366,5	449,7	557,7
Luxemburg	231,3	227,0	217,2	144,1	132,7	141,5	- 87,2	- 94,3	- 75,7
Malta	33,0	50,1	50,2	75,4	130,1	142,0	42,4	80	91,8
Nederland	5 268,8	5 947,0	6 131,5	2 028,6	1 998,1	2 082,6	- 3 240,2	- 3 948,9	- 4 048,9
Oostenrijk	2 046,5	2 144,0	2 209,2	1 582,8	1 757,0	1 791,3	- 463,7	- 387	- 417,9
Polen	1 310,7	2 327,2	2 446,6	2 698,5	4 046,3	5 289,0	1 387,8	1 719,1	2 842,4
Portugal	1 332,3	1 527,0	1 378,4	4 385,7	3 861,5	3 610,9	3 053,4	2 334,5	2 232,5
Roemenië	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Slovenië	170,4	274,7	279,1	283,2	357,6	408,4	112,8	82,9	129,3
Slowakije	219,6	359,0	401,6	399,8	605,4	688,1	180,2	246,4	286,5
Spanje	8 383,6	9 474,9	9 799,7	16 262,5	14 753,7	12 811,0	7 878,9	5 278,8	3 011,3
Tsjechië	565,2	990,2	1 035,3	802,8	1 057,5	1 310,3	237,6	67,3	275,0
Verenigd Koninkrijk	11 682,4	12 156,9	12 380,6	6 903,2	8 470,5	8 080,5	- 4 779,2	- 3 686,4	- 4 300,1
Zweden	2 680,6	2 654,3	2 697,7	1 405,1	1 524,2	1 528,6	- 1 275,5	- 1 130,1	- 1 169,1

Bron: Jaarverslagen Europese Rekenkamer 2004–2006.

* Afrondingsverschillen in de totalen zijn afkomstig van de oorspronkelijke bronnen.

Van de 25 lidstaten – Roemenië en Bulgarije werden per 1 januari 2007 lid – ontvingen er in 2006 veertien meer dan ze afdroegen. Van de 15 «oude» lidstaten hebben twaalf lidstaten hun nettopositie in 2006 zien verslechteren. Voor drie «oude» lidstaten is de nettopositie verbeterd. De tien lidstaten die in 2004 zijn toegetreden ontvingen in 2006 meer dan ze afdroegen. Voor een aantal van deze lidstaten is dit het gevolg van een begrotingscompensatie die zij ontvingen. Deze compensatie is destijds ingevoerd om te voorkomen dat de nieuwe lidstaten nettobetaler zouden worden. In 2006 heeft de Europese Commissie in totaal circa € 1.1 miljard (2005: € 1,3 miljard) aan begrotingscompensatie verstrekt aan de tien nieuwe lidstaten. 2006 was het laatste jaar waarin deze compensatie werd betaald aan deze landen. Bulgarije en Roemenië zullen in de periode 2007–2009 in totaal ongeveer € 862 miljoen compensatie ontvangen.³³

³³ Bron: Europese Commissie, *Financial Report 2006* (te verschijnen).

10 RECHTMATIGHEID BESTEDING EU-GELDEN IN DE LIDSTATEN

10.1 Rechtmatigheidsinformatie Europese Commissie

10.1.1 Gegevens in de jaarlijkse activiteitenverslagen

De Europese Commissie gebruikt de activiteitenverslagen van haar directoraten-generaal (DG's) en diensten om verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid, inclusief de besteding van de EU-gelden. Het grootste deel van de EU-gelden wordt binnen de lidstaten besteed. Vanuit dit perspectief zijn wij bij de activiteitenverslagen over 2003–2006 van acht relevante DG's nagegaan welk inzicht wordt geboden in de rechtmatigheid van de bestedingen van de EU-gelden in de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het structuurbeleid en het interne beleid van de Unie.³⁴

Overzicht 9. Inzicht in rechtmatigheid van EU-bestedingen in de lidstaten op basis van activiteitenverslagen van acht DG's van de Europese Commissie*

	2003	2004	2005	2006
Aantal DG's dat lidstaten bij naam noemt	2	3	4	4
Aantal DG's dat informatie op lidstaatniveau geeft zonder namen te noemen	1	1	0	0
Aantal DG's dat geen informatie op niveau lidstaten weergeeft	5	4	4	4
Totaal	8	8	8	8

* Bron: Activiteitenverslagen 2003–2006 van DG's Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Visserij, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, Onderzoek.

Het beeld in 2006 is onveranderd ten opzichte van 2005. In de activiteitenverslagen over 2006 noemen de DG's Landbouw, Visserij, Regionaal beleid en Werkgelegenheid de lidstaten waar materiële tekortkomingen of financiële risico's in het beheer- en controlesysteem zijn geconstateerd bij naam. De DG's voor het interne beleid (DG's Milieu, Onderwijs en Cultuur, Onderzoek, en Transport en Energie) doen dat niet.

10.1.2 Gegevens lidstaatrapportages in jaarverslag OLAF

Jaarlijks rapporteert de Europese Commissie over de resultaten van de maatregelen die zijn genomen om de financiële belangen van de Europese gemeenschap te beschermen en fraude te bestrijden. De basis voor deze rapportages zijn onder andere de jaarlijkse activiteitenverslagen van de afzonderlijke diensten, inclusief het antifraudebureau OLAF, en de meldingen van onregelmatigheden die door de lidstaten zelf worden gedaan.

Melding onregelmatigheden door lidstaten

Het jaarverslag van OLAF bevat een overzicht van de belangrijkste inspanningen die de lidstaten in het betreffende jaar gezamenlijk hebben geleverd ter bescherming van de financiële belangen van de Europese gemeenschap. Het opstellen van een echte vergelijkende analyse van de activiteiten op lidstaatniveau is volgens de Commissie echter nog moeilijk. Hetzelfde geldt voor het ontdekken van trends.

De Europese Commissie merkt op dat bij de interpretatie van de cijfers de nodige voorzichtigheid in acht moet worden genomen.³⁵ De lidstaat-

³⁴ De activiteitenverslagen 2003–2006 van de volgende beleidsDG's zijn bekeken: Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Visserij, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, Onderzoek. Hoewel er bij het interne beleid geen sprake is van gedeeld beheer, wordt soms gewerkt met nationale programma's.

³⁵ Annex (SEC (2006) 911) to the Annual Report 2005 from the Commission on the Protection of the European Communities' financial interests and the fight against fraud (COM(2006) 378 final), Statistical Evaluation of irregularities Agricultural, Structural and Cohesion Funds, Own Resources and Pre-accession Funds Year 2005, p. 5.

meldingen bieden geen volledig en betrouwbaar beeld, omdat lidstaten niet allemaal op dezelfde wijze melden.

De figuren 6 en 7 (zie volgende pagina's) geven voor de jaren 2004, 2005 en 2006 een lidstaatvergelijkend beeld van het aantal meldingen van onregelmatigheden, uitgesplitst naar meldingen betrekking hebbend op traditionele eigen middelen (af te dragen landbouwrechten, heffingen suiker en douanerechten), landbouwgeden en structuurfondsgelden. Figuur 6 geeft deze vergelijking voor de vijftien «oude» EU-lidstaten; figuur 7 voor de tien «nieuwe» lidstaten.

Gegevens over onregelmatigheden bij btw- en BNI-afdrachten en bij gelden in het kader van intern EU-beleid zijn niet beschikbaar.

De toename van het aantal meldingen van onregelmatigheden bij de traditionele eigen middelen is deels te verklaren door het gegeven dat de nieuwe lidstaten inmiddels meer en meer vertrouwd raken met het in 2001 geïntroduceerde geautomatiseerde meldingssysteem OWNRES. Ook zijn er lidstaten geweest die in eerste instantie veel (potentiële) zaken hebben gemeld, waarvan overigens na onderzoek bleek dat er geen sprake was van een onregelmatigheid.

Opvallend is nog steeds het relatief hoge aantal meldingen door Nederland van onregelmatigheden bij de af te dragen eigen middelen. Het betrof in 2006 1327 meldingen. Toch is er ten opzichte van 2005 sprake van een afname van het aantal meldingen met circa 23%. De Commissie schrijft dit toe aan een verbeterd rapportagesysteem voor onregelmatigheden bij de doorvoer van goederen.

Spanje en het Verenigd Koninkrijk hebben in 2006 weer aanmerkelijk meer onregelmatigheden bij de eigen middelen gemeld dan het jaar ervoor, respectievelijk 11% en 40%. België daarentegen heeft in 2006 40% minder meldingen gedaan op dit terrein.

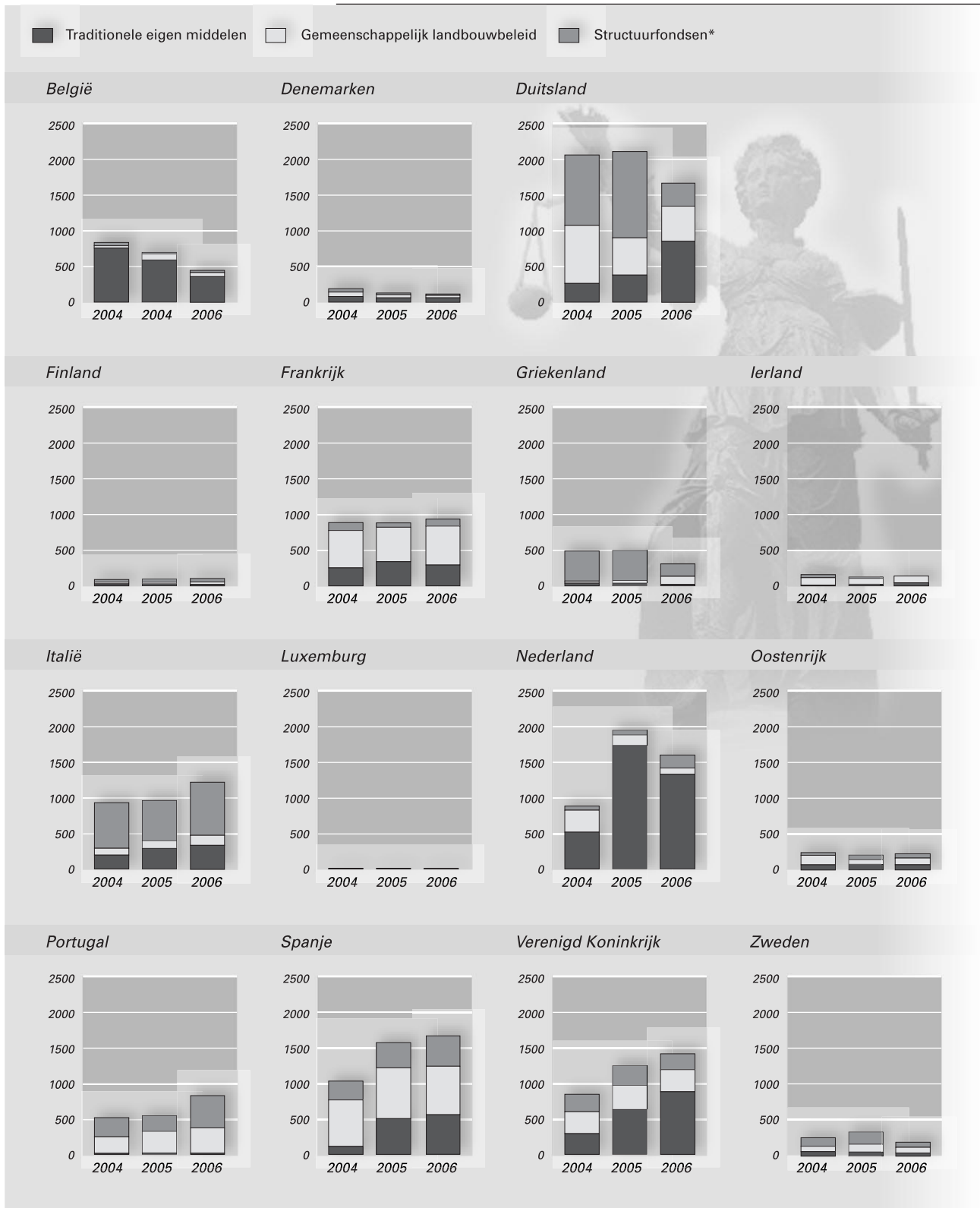
Binnen de structuurfondsen is een stijging waarneembaar bij het aantal meldingen van onregelmatigheden bij het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie (EOGFL-O) en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). De Europese Commissie geeft hiervoor in haar rapport geen specifieke verklaring. Uit de figuren 6 en 7 blijkt dat acht landen in 2006 minder onregelmatigheden bij de structuurfondsen hebben gemeld dan in 2005. De meeste andere landen hebben juist méér onregelmatigheden gemeld.

Op het terrein van landbouw zijn het de lidstaten Duitsland, Frankrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Portugal die de meeste onregelmatigheden melden. Uitgedrukt in landbouwwitgaven per lidstaat haalt echter Nederland het hoogste percentage (0,47%), naast Spanje en Portugal die respectievelijk 0,39% en 0,38% halen.

In het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2008* gaan wij in op het financieel belang van de onregelmatigheidsmeldingen per lidstaat.

Figuur 6 Aantal meldingen van onregelmatigheden voor traditionele eigen middelen, gemeenschappelijk landbouwbeleid en structuurfondsen**

Per EU-lidstaat in de periode 2004-2006: de 'oude' lidstaten (EU-15)



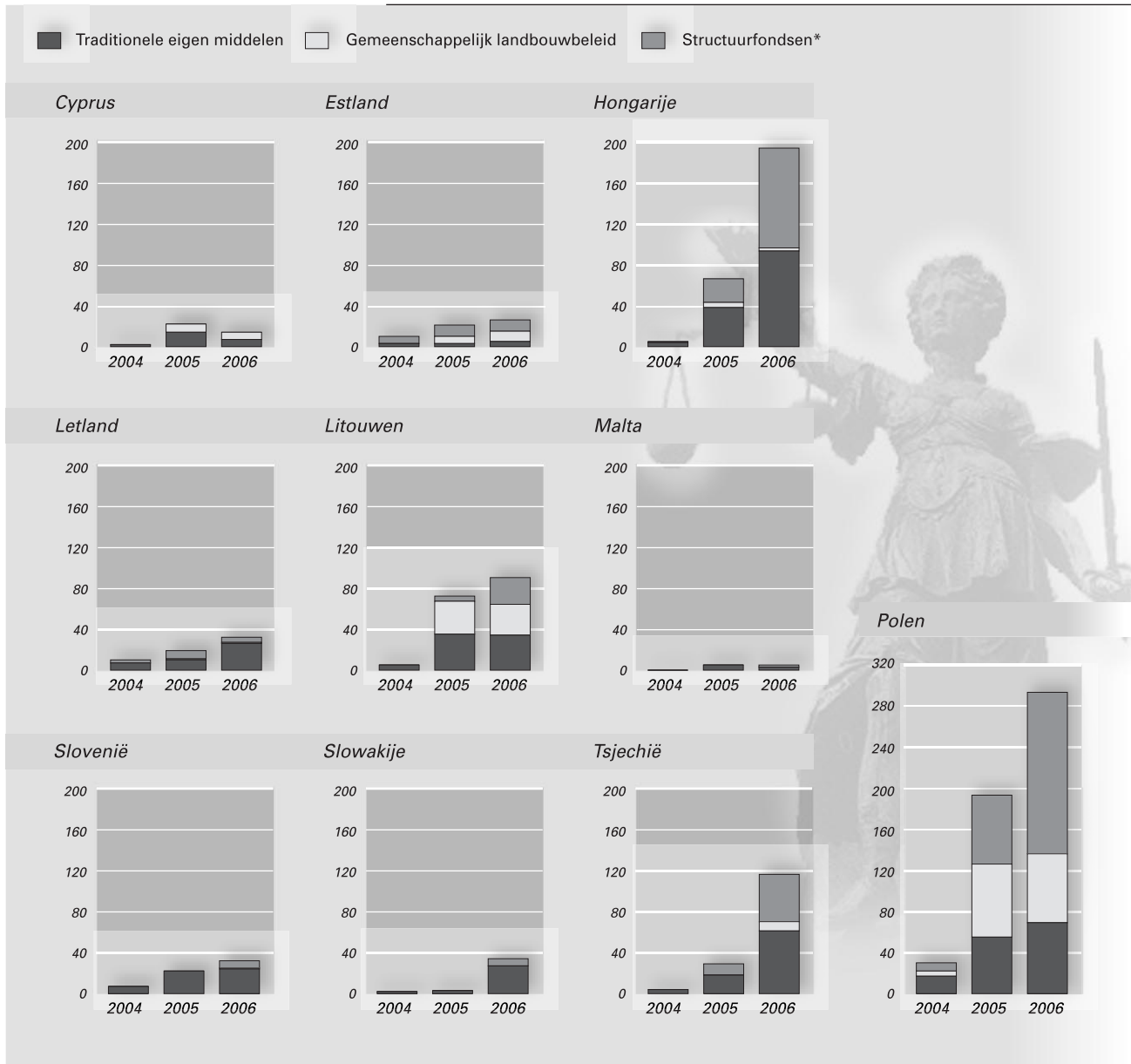
* Inclusief Cohesiefonds.

** Bovenstaande cijfers moeten volgens de Europese Commissie voorzichtig worden geïnterpreteerd omdat de lidstaatgegevens soms nog onvolledig zijn en/of gebaseerd zijn op verschillende definities. Er mogen geen conclusies aan worden verbonden over de geografische fraudeomvang noch over de doelmatigheid van de diensten die een bijdrage leveren aan de bescherming van de financiële belangen van de gemeenschap.

Bron: Europese Commissie / Werkdocumenten – Statistische evaluaties van onregelmatigheden jaren 2004, 2005 en 2006. Voor de tien toetreden lidstaten is 2004 als eerste jaar opgenomen waarin meldingen plaatsvonden.

Figuur 7 Aantal meldingen van onregelmatigheden voor traditionele eigen middelen, gemeenschappelijk landbouwbeleid en structuurbeleid*

Per EU-lidstaat in de periode 2004-2006: de 'nieuwe' lidstaten (EU-10)



* Inclusief Cohesiefonds.

** Bovenstaande cijfers moeten volgens de Europese Commissie voorzichtig worden geïnterpreteerd omdat de lidstaatgegevens soms nog onvolledig zijn en/of gebaseerd zijn op verschillende definities. Er mogen geen conclusies aan worden verbonden over de geo-grafische fraudeomvang noch over de doelmatigheid van de diensten die een bijdrage leveren aan de bescherming van de financiële belangen van de gemeenschap.

Bron: Europese Commissie / Werkdocumenten – Statistische evaluaties van onregelmatigheden jaren 2004, 2005 en 2006. Voor de tien toetredende lidstaten is 2004 als eerste jaar opgenomen waarin meldingen plaatsvonden.

Terugvordering van ten onrechte uitbetaalde subsidies

De lidstaten dienen alles in het werk te stellen om ten onrechte uitbetaalde subsidies terug te vorderen. Als een lidstaat een ten onrechte gedane betaling tijdig meldt en voldoende inspanningen verricht om de betreffende gelden terug te vorderen, legt de Europese Commissie geen boete op.

De Commissie publiceert jaarlijks de (achter)stand van de openstaande vorderingen in de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid. Zo'n rapportage wordt tot heden niet opgesteld voor andere begrotingshoofdstukken.

Italië heeft, net als in 2004 en 2005, het hoogste openstaande bedrag aan vorderingen van ten onrechte uitbetaalde landbouwgeden. Ook als het gaat om nog te vorderen structuurfondsgelden over 2005 en 2006 staat Italië bovenaan.

Spanje, en Frankrijk hebben over 2005 en 2006 eveneens hoge vorderingen openstaan die betrekking hebben op landbouwgeden. Wat de structuurfondsgelden betreft heeft, naast Italië en Duitsland, ook het Verenigd Koninkrijk aanzienlijke vorderingen openstaan over 2005 en 2006.

Duitsland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk zijn er in 2006 in geslaagd om aanzienlijke bedragen terug te vorderen aan eigen middelen (in 2005 gold dat voor Tsjechië, Frankrijk en Spanje).

Zie voor meer specifieke landenvergelijkende informatie het *Achtergrond-document EU-trendrapport 2008*.

Fraudeonderzoeken door OLAF

In 2006 kwamen bij het antifraudebureau OLAF 670 nieuwe meldingen³⁶ binnen van vermoedelijke frauduleuze praktijken in de huidige lidstaten en de kandidaat-lidstaten. Dit betekent dat er sprake is van een daling van ongeveer 11% ten opzichte van 2005.

Van de 670 meldingen hebben er 463 (circa 69%) betrekking op de vijftien «oude» lidstaten en 185 (circa 27%) op de nieuwe lidstaten. Van deze laatste groep zijn 97 meldingen (circa 14% van het totaal) afkomstig uit de in 2006 toegetreden lidstaten Bulgarije en Roemenië. Het overgrote deel daarvan (70) is afkomstig uit Roemenië.

OLAF wijst verder in 2006 op een relatief groot aantal mogelijke fraudegevallen op het grondgebied van België (70); deze hebben voor het merendeel betrekking op vermoedelijke frauduleuze praktijken binnen de Europese instellingen in Brussel.

De meeste fraudegevallen werden in 2006 gevonden bij de interne onderzoeken binnen de Europese instellingen (circa 27%) en bij programma's voor externe hulp (25%). Verder heeft 19% van de meldingen betrekking op structuurfondsgelden, 13% op landbouwgeden, 7% op directe uitgaven, 6% op verschuldigde douanerechten, 3% op verschuldigde alcohol- en sigarettenaccijns en btw.³⁷

10.1.3 Correcties op verstrekte landbouwsubsidies naar aanleiding van «conformiteitsaudits»

Aan de goedkeuring van de rekeningen van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (EOGFL-G), waaruit landbouwsubsidies worden bekostigd, liggen twee controles van de Europese Commissie ten grondslag. Naast de boekhoudkundige controle van de jaarafrekeningen van de lidstaten worden er ook zogenoemde *conformiteitsaudits* verricht. Dit zijn onderzoeken die de Commissie in de lidstaat uitvoert om te controleren of de uitgaven wel geheel volgens de subsidievoorwaarden zijn gedaan. Naar aanleiding daarvan kan de Commissie de lidstaten correcties opleggen.

Het bedrag aan correcties dat in 2007 (stand 29 oktober 2007) is opgelegd, is circa 50% lager dan in 2006 (€ 871 miljoen). In 2006 waren de opgelegde correcties nog ongeveer 37% hoger dan in 2005 (€ 635 miljoen).³⁸ Opvallend zijn de hoge correcties voor Italië in 2007 en 2006 en voor

³⁶ Uit het «Operational Activity Report 2006» van OLAF wordt niet duidelijk hoe dit aantal zich verhoudt tot de 826 gevallen waarin volgens OLAF *nieuwe informatie* werd ontvangen in 2006.

³⁷ Deze verhoudingen zijn afgeleid van de verdeling naar sector zoals vermeld bij het aantal (826) gevallen in 2006 waarin nieuwe fraude-informatie aan OLAF werd verstrekt.

³⁸ Voor een overzicht, zie het *Achtergrond-document EU-trendrapport 2008*.

Griekenland en Frankrijk in 2005 en 2006. Nederland moet naar aanleiding van de in 2007 opgelegde correcties € 26,7 miljoen aan landbouwsteun terugbetalen, omdat in het kader van de uitvoer-restitutieregeling te weinig substitutiecontroles zijn verricht.³⁹

Sinds 1996, toen het systeem van tweeledige goedkeuring van de rekening werd geïntroduceerd, zijn er 25 besluiten over financiële correcties door de Commissie gepubliceerd. Het totaal van deze correcties bedroeg circa € 4,6 miljard.

10.2 Rechtmatigheidsinformatie Europese Rekenkamer

De Europese Rekenkamer heeft tot taak de inning en besteding van gelden van de Europese Unie te controleren, en te beoordelen of de Europese instellingen een goed financieel beheer hebben gevoerd. De Europese Rekenkamer geeft geen rechtmatigheidsoordeel over de besteding van EU-gelden per lidstaat. Dat is ook niet haar taak. De Europese Rekenkamer hanteert de hoofdstukken van de EU-begroting als uitgangspunt bij haar onderzoeken. De gegevens van de Europese Rekenkamer lenen zich in beginsel dan ook niet voor algemene representatieve uitspraken over een lidstaat, aangezien deze gegevens gebaseerd zijn op een beperkte steekproef per lidstaat.

De resultaten van het onderzoek dat de Europese Rekenkamer per lidstaat uitvoert ten behoeve van de jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring zijn daardoor soms «toevalstreffers» waaraan niet zonder meer conclusies kunnen worden verbonden over de kwaliteit van het financieel management in die lidstaat. Met deze kanttekening wordt onderstaande informatie weergegeven.

Gemeenschappelijk landbouwbeleid

Voor het vijfde opeenvolgende jaar is in de verklaring van het DG AGRI een voorbehoud opgenomen over de ontoereikende uitvoering van Griekenland van het GBCS in (begrotingsjaar) 2006. In aanvulling hierop stelde de Europese Rekenkamer vast dat Griekenland in 2006 bepaalde (essentiële) landbouwcontroles niet heeft uitgevoerd. Voor de periode 1996–2005 heeft de Europese Commissie aan Griekenland € 479 miljoen aan correcties opgelegd. Dit betreft ongeveer 6% van de gedeclareerde uitgaven.

Kenmerkend voor het in 2005 in werking getreden landbouwbeleid is dat daarmee een omslag is gemaakt van productiesteun naar een *bedrijfs-toeslag*. Landbouwers komen in aanmerking voor een bedrijfstoeslag als zij beschikken over toeslagrechten en voldoen aan bepaalde milieu-eisen (cross compliance). De Europese Rekenkamer heeft in tien lidstaten (Nederland zat hier niet bij) gecontroleerd of de toeslagrechten correct worden berekend. Uit de controle blijkt dat een aantal lidstaten essentiële onderdelen uit de regeling niet goed toepast: Oostenrijk, Ierland en het Verenigd Koninkrijk pasten de regels voor de ruil van niet-gebruikte toeslagrechten ruimer toe dan is toegestaan in de verordening. Verder bleek een kwart van de bij eindbegunstigden gecontroleerde betalingen te hoog te zijn (de totale financiële impact hiervan bleef beperkt).

De Europese Rekenkamer heeft in vijf lidstaten (Nederland zat hier niet bij) een hoog foutenniveau geconstateerd in het beheer van de uitgaven van agromilieuregelingen van het programma voor *plattelandontwikkeling*. De Europese Rekenkamer stelt vast dat aan de betaling van deze regelingen (vaak ingewikkelde) voorwaarden zijn verbonden, waaronder de toepassing van zogeheten «goede landbouwpraktijken» (zie hiervoor

³⁹ Bron: Persbericht van de Commissie IP/07/530.

ook deel 3, § 16.1). Het komt hierdoor voor dat landbouwers niet voldoen aan hun verplichtingen of dat de autoriteiten bepaalde voorwaarden niet doeltreffend controleren. Controles op agromilieugebied in Hongarije tonen tekortkomingen aan in het controle- en beheersysteem.

Uitvoerrestituties dekken het verschil tussen de interne EU-prijzen en de wereldmarktprijzen. De lidstaten moeten 5% van de exporten fysiek controleren om te verifiëren of de handelaren recht hebben op de restitutie. De Europese Rekenkamer heeft vastgesteld dat de door de lidstaten over 2004 en 2005 aan de Europese Commissie verstrekte gegevens over de uitvoering van de fysieke en subsitutiecontroles op uitvoerrestituties niet betrouwbaar is. Griekenland heeft in het geheel geen gegevens ingediend. Voor Nederland is geconstateerd dat de door één betaalorgaan gehanteerde omschrijving van fysieke controles ook niet-fysieke controles omvatte (dus administratieve in plaats van fysieke controles). Hierdoor heeft Nederland een veel te hoog aantal fysieke controles opgegeven. Of hiermee niet voldaan is aan de 5%-eis, blijkt echter niet uit het jaarverslag van de Europese Rekenkamer.

Structuurbeleid

De Europese Rekenkamer onderzocht 177 (tussentijdse) vergoedingen die in 2006 werden betaald voor 167 projecten van de structuurfondsen (EFRO, ESF en EOGFL-projecten) in de lidstaten. Ook onderzocht de Europese Rekenkamer een deel van het toezicht van de Commissie op de structuurfondsen. De Europese Rekenkamer stelt vast dat slechts 31% van de projecten uit de steekproef vrij van fouten was. Onjuiste onkostenvergoedingen komen hierdoor bij de verschillende fondsen vrij vaak voor. De kans hierop is het grootst bij het EFRO en ESF.

De Europese Rekenkamer concludeert op basis van de steekproef dat niet één van de in totaal negentien onderzochte controlesystemen effectief is. De systemen zijn «matig» tot «niet effectief». Deze kwalificatie strookt met het oordeel van de Europese Rekenkamer uit voorgaande jaren.

Daarentegen beoordeelt de Europese Rekenkamer de kwaliteit van iets meer dan de helft van de onderzochte audits van de Commissie als voldoende. Daarmee is sprake van een doeltreffend toezichtsinstrument. Op basis van deze controles concludeert de Europese Rekenkamer dat de vergoeding van de uitgaven van structuurfondsprojecten materiële fouten kent. Ten minste 12% van het totale bedrag dat in begrotingsjaar 2006 voor deze projecten vergoed werd, had volgens de Europese Rekenkamer niet betaald mogen worden.

Andere relevante geldstromen

Net als dit het geval was in (EU-begrotingsjaar) 2005 kunnen voor 2006 op basis van het onderzoek van de Europese Rekenkamer naar het «intern beleid» en «externe maatregelen» geen conclusies worden getrokken over de lidstaten.

Over het pre-toetredingsbeleid bevat ook dit jaar het Jaarverslag 2006 van de Europese Rekenkamer enige informatie op het niveau van (kandidaat)-lidstaten. Ook dit jaar bleek uit het onderzoek van de Europese Rekenkamer dat veel van de gecontroleerde verrichtingen van het SAPARD-programma fouten bevatten. Die doen zich wederom voor in zowel Roemenië als Bulgarije.

10.3 Samenvattend beeld rechtmatigheidsinformatie EU-lidstaten

Op basis van de informatie van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer over de rechtmatigheid van de inning en besteding van EU-gelden in de lidstaten, komen wij tot het volgende (geaggregeerde) totaalbeeld.

Overzicht 10. Specifieke trendinformatie 2003–2006: rechtmatigheid EU-lidstaten

Hoofdstuk	Onderdeel	Indicatoren (geaggregeerd niveau)	Mate van inzicht in 2003–2006	Resultaten in 2003–2006
Rechtmatigheid	Informatie Europese Commissie	Inzicht lidstaten op basis jaarlijkse activiteitenverslagen DG's	Deels	Net als in 2005 gaven in 2006 vier van de acht DG's lidstaatvergelijkende informatie. Verder hebben drie DG's (Landbouw, Regio, Werkgelegenheid) voorbehouden geformuleerd op het niveau van lidstaten.
		Per lidstaat: aantal gemelde onregelmatigheden	Deels	Er is inzicht in aantal en volume van de gemelde onregelmatigheden bij de landbouwsubsidies, de structuurfondsgelden en de door lidstaten af te dragen traditionele eigen middelen. Het aantal meldingen is toegenomen bij de traditionele eigen middelen en de landbouw-gelden, maar afgenomen bij de structuurfondsgelden.
		Per lidstaat: financiële correcties	Deels	Er is inzicht in aantal en volume van de correcties bij twee van de zeven begrotingshoofdstukken, en bij de eigen middelen. Italië heeft de meeste openstaande (= bij ontvangers terug te vorderen) landbouw- en structuurfondssubsidies, gevolgd door Spanje en Duitsland (voor landbouwsubsidies) respectievelijk door Duitsland en het Verenigd Koninkrijk voor structuurfondssubsidies.
		Per lidstaat: aantal fraudemeldingen	Grotendeels	Aantal fraudemeldingen is in 2006 met 11% afgenomen ten opzichte van 2005. 69% is afkomstig van de vijftien «oude» lidstaten. de informatie van OLAF op dit punt blijft onduidelijk.
Informatie Europese Rekenkamer		Algemeen beeld lidstaten	Geen, maar is ook geen taak Europese Rekenkamer	Geen informatie beschikbaar over lidstaten.
		Beeld per begrotingshoofdstuk, per lidstaat	Beperkt, maar is geen taak Europese Rekenkamer	Er is incidenteel lidstaat-informatie, met name over landbouw-gelden. Er is geen kwantitatief beeld per begrotingshoofdstuk, per lidstaat.
		Aantal fouten per begrotingshoofdstuk, per lidstaat	Beperkt, maar is ook geen taak Europese Rekenkamer	Bij onder geïntegreerd beheer- en controlesysteem vallende uitgaven van het landbouw-beleid is er kwantitatief inzicht in het aantal fouten (op basis van informatie Europese Commissie) op lidstaatniveau. Percentages fouten zijn sterk verschillend per onderdeel.

10.4 Werkzaamheden nationale rekenkamers

De Europese Rekenkamer verricht steekproefsgewijs controles in de lidstaten, maar de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het EU-beleid in de lidstaten vormt als zodanig niet haar controleobject. De nationale rekenkamers van de EU-lidstaten besteden hieraan wél aandacht, voor

zover hun auditbevoegdheden dit toestaan. In de afgelopen jaren is een steeds groter wordende groep van rekenkamers met elkaar gaan samenwerken, met als doel het uitwisselen van ervaring en het uitvoeren van gezamenlijke onderzoeksactiviteiten op EU-terrein.

10.4.1 EU-auditactiviteiten nationale rekenkamers

De nationale rekenkamers van de lidstaten van de EU hebben als taak hun nationale regeringen te controleren. De manier waarop dit gebeurt verschilt van lidstaat tot lidstaat en is afhankelijk van de positionering van de betreffende rekenkamer in het staatsrechtelijke bestel van het land, en van de inrichting van de auditfunctie als geheel.

In het kader van hun nationale taak kunnen de nationale rekenkamers ook de besteding van EU-geld in eigen land en de afdracht van eigen middelen aan de EU controleren. Dit gebeurt op uiteenlopende manieren. Onderzoeken van nationale rekenkamers worden doorgaans uitgevoerd op basis van een vooraf opgesteld auditprogramma. Bij vrijwel alle nationale rekenkamers worden in dit verband af en toe «EU-audits» – onderzoeken op EU-gebied – verricht.

Overzicht 11 toont de aard van de EU-auditactiviteiten van de nationale rekenkamers in de periode 2002–2007. In het overzicht maken we onderscheid tussen overkoepelende rapporten op het gebied van het financieel management van EU-gelden en andere EU-gerelateerde auditactiviteiten van nationale rekenkamers.

Overzicht 11. EU-auditactiviteiten nationale rekenkamers 2002–2007

	Overkoepelend rapport over EU-financieel management ¹	Afzonderlijk EU-deel in (financieel) jaarrapport SAI	Opstelling overkoepelend rapport in overweging ²	Object EU-audits SAI ³	Type rapport over EU-audits ⁴	Object parallel/gecoördineerde EU-audits ⁵
België	–	–	–	A	A	A/B/C
Bulgarije	–	–	?	A/B	A/B	A
Cyprus	–	X	–	A	B	–
Denemarken	J 12/2006	X	–	A	B	A
Duitsland	–	–	2008	A/(B)	A/B/C	A/C
Estland	P 10/2007	X	–	A/B	A/B	–
Finland	–	X	–	A/C	A	A
Frankrijk	–	–	–	A/B	B	–
Griekenland	–	X	–	A	B	C
Hongarije	J 9/2007	X	–	A	A/B	A
Ierland	–	–	–	A	A	–
Italië	J 2/2007	–	–	A	A	A
Letland	–	X	–	A	A/B	A
Litouwen	J 11/2007	X	–	A/B	A/B	A/C
Luxemburg	–	–	–	–	–	–
Malta	–	–	–	A/B	B	A
Nederland	J 2/2007	–	–	A/B	A/B	A/B
Oostenrijk	P 5/2007	X	–	A/B	A/B	A/B
Polen	–	–	–	A/B/C	A/B	A/C
Portugal	–	X	–	A/B	A/B	A
Roemenië	–	X	–	A	A/B	A
Slovenië	P 7/2008	X	–	A	A/B	A
Slowaakse Republiek	–	X	2008	A/B	A/B/C	A/B/C
Spanje	–	–	–	A/C	B	A

	Overkoepelend rapport over EU-financieel management ¹	Afzonderlijk EU-deel in (financieel) jaarrapport SAI	Opstelling overkoepelend rapport in overweging ²	Object EU-audits SAI ³	Type rapport over EU-audits ⁴	Object parallelle/gecoördineerde EU-audits ⁵
Tsjechische Republiek	J 3/2008	X	–	A	A/B	A/B
Verenigd Koninkrijk	J 4/2007	–	–	A/C	A/C	A/B
Zweden	–	–	–	A/B	A/B	A

Legenda:

¹ Type overkoepelend EU rapport: J = jaarlijks, P = periodiek, E = eenmalig; en maand/jaar verschijning laatste rapport.

² Maand/jaar waarin afronding overweging wordt verwacht.

³ Primair object EU-audit SAI: A = financieel management EU-geld, B = EU-beleid en de resultaten of effecten daarvan, C = anders (meer dan één antwoord mogelijk).

⁴ Publicatievorm EU-audit: A = afzonderlijk rapport, B = resultaten zijn geïntegreerd in een meer algemeen rapport, C = resultaten worden alleen kenbaar gemaakt aan de gecontroleerde (meer dan één antwoord mogelijk).

⁵ Object van parallelle of gecoördineerde EU-audits in de 2002–2007 periode: A = EU-geld, B = EU-beleid, C = anders (meer dan één antwoord mogelijk).

De toename van het aantal overkoepelende rapporten op het gebied van het financieel management van EU-gelden die wij in het *EU-tendrapport 2007* signaleerden, heeft zich het afgelopen jaar verder doorgezet. In 2007/2008 zullen tien nationale rekenkamers periodiek een overkoepelend EU-rapport publiceren, terwijl twee andere verwachten in 2008 een beslissing over het opstellen van een dergelijk rapport te nemen. Daarnaast voeren nationale rekenkamers ook geregeld afzonderlijke, sectorale EU-audits uit, die zich meestal primair op het financieel management van EU-fondsen richten. Twaalf rekenkamers hebben aangegeven dat hun EU-audits soms meer gericht zijn op het EU-beleid en de resultaten en/of effecten daarvan, dan op het financieel management. De meeste nationale rekenkamers brengen de resultaten van hun EU-audits uit in afzonderlijke rapporten, maar er zijn ook rekenkamers die er de voorkeur aan geven om de resultaten van EU-audits te presenteren in meer algemene rapporten (Cyprus, Denemarken, Frankrijk, Griekenland, Malta en Spanje). Diverse rekenkamers bundelen de resultaten van hun EU-audits in een afzonderlijk EU-deel van het rapport. Wanneer nationale rekenkamers gezamenlijk EU-audits uitvoeren, zijn deze over het algemeen gericht op het beheer van EU-fondsen.

10.4.2 Betrokkenheid bij controles Europese Commissie

Voor de planning en uitvoering van hun controles naar de besteding van EU-geld in eigen land en naar de afdracht van eigen middelen aan de EU is het voor nationale rekenkamers van groot belang om op de hoogte te zijn van de bevindingen van de andere instanties die hiernaar audits verrichten in de lidstaten. Met de Europese Rekenkamer hebben de nationale rekenkamers dan ook bilaterale afspraken gemaakt over de wijze waarop zij de Europese Rekenkamer ondersteunen bij haar controles in de lidstaat (conform artikel 248 EG).

Een andere EU-instelling die regelmatig in de lidstaten controleert of het financieel management goed functioneert, is de Europese Commissie. Over de audits van deze laatste instelling vindt doorgaans geen directe informatie-uitwisseling plaats met nationale rekenkamers. De auditors van de Commissie overleggen over hun controles meestal direct met de nationale uitvoerende autoriteiten. Om na te gaan in hoeverre nationale rekenkamers op de hoogte zijn of worden gehouden van deze controles, hebben wij enkele vragen aan onze zusterinstellingen voorgelegd. Van 22 nationale rekenkamers hebben wij een reactie ontvangen.⁴⁰

⁴⁰ In deel 3 van dit EU-tendrapport (§ 17.4) besteden wij aandacht aan de resultaten van de controles van de Europese Commissie in Nederland.

Een meerderheid van nationale rekenkamers (15 van de 22) heeft geen informatie over de controlebezoeken van de Commissie in eigen land in 2006 en de eerste helft van 2007. Zeven rekenkamers (die van Denemarken, Estland, Hongarije, Litouwen, Malta, Nederland en de Slowaakse Republiek) geven aan te beschikken over enige, maar niet over alle relevante informatie. Het aantal controles varieert van achttien in Hongarije, twaalf in de Slowaakse Republiek, elf in Estland en acht in Litouwen tot vijf in Denemarken, en vier in zowel Malta als Nederland. De meeste van de Commissiecontroles betroffen de door de lidstaat ontvangen structuurfonds- en landbouw gelden. Sommige rekenkamers hebben informatie over de Commissiecontroles louter omdat zij achteraf zelf navraag hiernaar hebben gedaan (Nederland, Estland en Malta). Andere rekenkamers hebben voorzieningen getroffen om hiervan op de hoogte te worden gebracht. Zo heeft de Deense rekenkamer de betreffende nationale autoriteiten verzocht om op de hoogte te worden gehouden van geplande Commissiecontroles, de relevante documenten te krijgen toegestuurd en over de uitkomsten van de controles te worden geïnformeerd. In Hongarije heeft de nationale rekenkamer in 2006 besloten om de controles van de Europese Commissie en het antifraudebureau OLAF in eigen land op dezelfde wijze te volgen als die van de Europese Rekenkamer. De taken van de EU-auditcoördinatieafdeling van de Hongaarse rekenkamer zijn hiertoe uitgebreid en sinds medio 2006 is deze afdeling ook in direct contact met de Hongaarse beheersautoriteiten in het geval van Commissie- of OLAF-controles. In Litouwen en de Slowaakse Republiek zijn de nationale rekenkamers betrokken bij Commissiecontroles uit hoofde van het feit dat zij optreden als certificerende instantie op het terrein van de landbouw- en structuurfondssubsidies. Derhalve worden zij door de Europese Commissie structureel op de hoogte gehouden van aanstaande controlebezoeken. In de periode 2007–2013 zal de Slowaakse rekenkamer deze taken niet langer uitvoeren; de Litouwse alleen op het terrein van de structuurfondsen.⁴¹ Ten slotte zijn twee rekenkamers (de Poolse en Tsjechische) op ad hoc-basis door de Europese Commissie betrokken bij enkele controles.

Nationale rekenkamers nemen doorgaans niet deel aan Commissiecontroles. Afgezien van de ad hoc-betrokkenheid van Poolse en Tsjechische rekenkamers en de andere rol van de Litouwse en Slowaakse rekenkamers bij Commissiecontroles tot nu toe, vormt Hongarije de belangrijkste uitzondering op deze regel. De Hongaarse rekenkamer neemt sinds medio 2006 als waarnemer deel aan alle Commissie- en OLAF-controles in eigen land.

De helft van de nationale rekenkamers (11 van de 22) heeft geen informatie over de resultaten van de controlebezoeken van de Europese Commissie; de andere helft wel. Deze laatste rekenkamers verzamelen deze informatie doorgaans zelf als achtergrondinformatie in het kader van nieuwe audits die zij gaan uitvoeren. De Europese Commissie constateert bij haar controles vaak niet al te grote problemen. Deze problemen worden doorgaans serieus opgepakt. In sommige gevallen zijn de problemen echter omvangrijker en dan dringt de Europese Commissie erop aan dat de nationale autoriteiten actieplannen ontwikkelen om de problemen op te lossen. Uit de antwoorden op de door ons gestelde vragen blijkt dat dergelijke plannen in de afgelopen jaren in Denemarken, Hongarije, Nederland en de Slowaakse Republiek door de nationale autoriteiten zijn ontwikkeld. Als deze actieplannen volgens de Europese Commissie niet voldoende werken, kunnen sancties en financiële correcties worden opgelegd.

⁴¹ Ook sommige andere rekenkamers hebben afgesproken specifieke (certificerings)activiteiten uit te voeren ten behoeve van de Europese Commissie. De meeste nationale rekenkamers achten echter een dergelijke relatie met de instantie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de EU-begroting principieel ongewenst, omdat dit hun onafhankelijkheid zou kunnen aantasten en omdat het in tegenpraak zou zijn met hun externe nationale controletaak.

Sinds 2006 ontvangen de nationale rekenkamers – al dan niet via de nationale autoriteiten – jaarlijks een door het DG Begroting opgesteld overzicht van de betalingen die de Commissie gedurende het afgelopen begrotingsjaar aan de lidstaat heeft gedaan. Wij hebben de nationale rekenkamers gevraagd wat zij van plan zijn met deze informatie te doen. Vrijwel alle rekenkamers gaven aan dat zij de informatie nuttig vinden en van plan te zijn deze te gebruiken in hun toekomstige EU-audits. Veel rekenkamers verklaarden daarnaast de informatie te zullen betrekken bij de opstelling van hun auditplannen voor het komende jaar. De Slowaakse rekenkamer zou de informatie bovendien gebruiken om de gegevens in de eigen databestanden op dit terrein te verifiëren.

Ten slotte is de Europese Commissie in samenwerking met de Sloveense rekenkamer begonnen met een pilotproject om de bruikbaarheid van de aangeboden informatie voor nationale rekenkamers vast te stellen en daar waar wenselijk deze te versterken. Zij hoopt dit project begin 2008 af te ronden wanneer de activiteiten in het kader van de routekaart voor een geïntegreerd internecontrolekader worden voltooid.

10.4.3 Participatie in Contactcomité en werkgroepen

Op 10 en 11 december 2006 is het Contactcomité van presidenten van de EU-rekenkamers bijeengekomen in Warschau voor zijn jaarlijkse vergadering. Tijdens de vergadering zijn de volgende onderwerpen aan de orde gekomen:

- de bijdrage die nationale rekenkamers kunnen leveren aan de verbetering van de verantwoording over EU-gelden (zie hieronder voor meer details);
- de verdere verbetering van het organisatorische kader van de samenwerking tussen EU-rekenkamers (in 2006 is de Contactcomité-website gelanceerd, is een systematische methode voor de selectie van toekomstige Contactcomité-activiteiten besproken en is procedurele ondersteuning voor de organisatoren van vergaderingen in Contactcomitéverband opgesteld);
- presentaties van nationale rekenkamers over hun activiteiten op EU-gebied, zoals van de Letse en Slowaakse rekenkamers;
- resultaten van de werkgroepen van het Contactcomité, zoals de werkgroep Structuurfondsen en de werkgroep Nationale rapporten over financieel management van EU-geldstromen;
- samenwerking met kandidaat- en bijna-kandidaatlidstaten.

Naar aanleiding van het seminar dat over het eerste onderwerp (verbetering van de verantwoording over EU-gelden) is gehouden, heeft het Contactcomité een resolutie aangenomen over de verdere ontwikkeling van de uitwisseling van kennis en ervaring op het gebied van het auditen van EU-gelden. Het comité spreekt in de resolutie steun uit voor het idee om op termijn een forum te creëren waarin deze kennis en ervaring op het gebied van «public auditing» kunnen worden overgedragen en contacten kunnen worden gelegd. Meer concreet besluit het Contactcomité in dezelfde resolutie een nieuwe werkgroep in te stellen met als doel te komen tot gemeenschappelijke «auditing standards» en vergelijkbare auditcriteria. Ook doet het Contactcomité in de resolutie suggesties om tot betere kennisoverdracht te komen.

In juni 2007 is in Contactcomitéverband een seminar georganiseerd over de toepassing van internecontrolestandaarden op het gebied van EU-gelden. Naast auditors van nationale rekenkamers hebben vertegen-

woordigders van de nationale ministeries die verantwoordelijk zijn voor interne controle en interne audit aan het seminar deelgenomen.

Onder de vlag van het Contactcomité opereren sinds 2007 zes werkgroepen c.q. netwerken:

- de werkgroep Structuurfondsen (Duitsland voorzitter, «core group» met Nederland, Verenigd Koninkrijk, Polen en Litouwen);
- de werkgroep Rapporten van nationale rekenkamers over EU-financieel management (Nederland voorzitter);
- de werkgroep EU-aanbestedingen (Ierland voorzitter);
- de werkgroep BTW (roulerend voorzitterschap);
- de werkgroep Gemeenschappelijke controlenormen (onder leiding van de Europese Rekenkamer);
- het landbouwnetwerk (onder leiding van de Europese Rekenkamer).

De werkgroep Structuurfondsen is in 2007 begonnen met de voorbereidingen van een nieuwe gezamenlijke audit naar de resultaten (prestaties/ effecten) van structuurfondsprogramma's op het gebied van werkgelegenheid en/of milieu. In het voorjaar heeft de werkgroep een gemeenschappelijk auditplan en tijdpad van de werkzaamheden afgesproken. Sinds medio 2007 is het auditwerk in de diverse lidstaten begonnen. In december 2007 zal de werkgroep de eerste ervaringen uitwisselen.

De werkgroep Rapporten van nationale rekenkamers over EU-financieel management heeft in 2007 de systeembeschrijvingen op het terrein van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (die door zestien rekenkamers eind 2006 zijn opgesteld) geanalyseerd en op basis daarvan enkele basale indicatoren voor de ontwikkeling van financieel management in de lidstaten onderscheiden. Een ander deel van de werkgroep heeft een eerste vergelijking van de overkoepelende rapporten op het gebied van het financieel management van EU-gelden uitgevoerd. De werkgroep wil deze activiteiten in 2008 verder ontwikkelen.

De werkgroep Openbare aanbesteding heeft in 2007 haar voorbereidingen voor de website over de audit van openbare aanbestedingen vrijwel afgerond. De werkgroep buigt zich nu over de vraag hoe deze informatie het beste beschikbaar gesteld kan worden (via de Contactcomité-website of op het intranet van afzonderlijke rekenkamers). In 2008 wil de werkgroep met een vragenlijst nagaan hoe de opgestelde informatie door de auditors wordt gebruikt.

De werkgroep BTW heeft haar activiteiten gericht op ondersteuning van de ontwikkeling van een uniforme methode voor het schatten van btw-fraude in 2007 voortgezet. Verder heeft zij informatie over recente ontwikkelingen op het gebied van de bestrijding van btw-fraude verzameld en aan de deelnemers van de werkgroep beschikbaar gesteld.

De nieuwe werkgroep Gemeenschappelijke controlenormen is in 2007 vier keer bijeengekomen. Deze werkgroep streeft ernaar een lijst van gemeenschappelijke controlenormen op te stellen die de uitwisseling en gebruik van auditresultaten tussen rekenkamers moet vergemakkelijken. In eerste instantie richt de werkgroep zich op «financial en compliance audits».

Ten slotte is in 2007 in het kader van het landbouwnetwerk informatie tussen experts uitgewisseld over audits in Cyprus, Estland, Oostenrijk, de Tsjechische Republiek en Zweden en over werkprogramma's.

Op 3 en 4 december 2007 heeft de meest recente bijeenkomst van het Contactcomité in Helsinki plaatsgevonden.

10.4.4 Onderzoek werkgroep Structuurfondsen

De nationale rekenkamers die deelnemen aan de werkgroep Structuurfondsen hebben tussen september 2005 en april 2006 een parallel onderzoek uitgevoerd naar het systeem van detectie, vastlegging, melding en afwikkeling van onregelmatigheden in de structuurfondsperiode 2000–2006. In december 2006 is het landenvergelijkende rapport aangeboden aan het Contactcomité van presidenten van nationale rekenkamers in de EU.⁴²

Interpretatie begrip «onregelmatigheid»

Uit het onderzoek blijkt dat het begrip «onregelmatigheid» in de verschillende lidstaten niet eenduidig wordt geïnterpreteerd. Met de invulling ervan wordt in de meeste lidstaten geworsteld. Een aantal lidstaten (Duitsland, Estland, Finland, Hongarije, Portugal, Polen, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk) heeft een centrale interpretatiefunctie ingesteld, om een eenduidige toepassing te bevorderen. Zo'n centraal punt onderhoudt contacten met de Europese Commissie (OLAF), geeft instructies over interpretatiekwesties aan de beheersautoriteiten, ontvangt meldingen, reviewt deze (Finland, Portugal, Polen) en stuurt het meldingsoverzicht door naar OLAF.

In lidstaten waar de interpretatie vooral decentraal plaatsvindt (hetgeen bijvoorbeeld geldt voor Nederland), wordt het begrip en daarmee de Europese regelgeving door de diverse beheersautoriteiten en/of bemiddelende instanties veelal verschillend en niet volledig toegepast. Ook een centraal interpretatiepunt blijkt echter in de praktijk geen garantie te vormen voor een correcte toepassing van de EG-verordeningen. Een aantal lidstaten verschilt van mening met de Europese Commissie over de definitie van een onregelmatigheid en over de regels voor het al dan niet melden ervan (Duitsland, Estland, Hongarije, Ierland, Litouwen, Nederland, Polen en het Verenigd Koninkrijk).

Detectie en vastlegging

De mate waarin detectie en vastlegging van potentiële onregelmatigheden door nationale autoriteiten correct en volledig gebeurt, is afhankelijk van de kwaliteit van de ondersteuning bij interpretatiekwesties. Ook het aantal betrokken instanties en het niveau van de besluitvorming over potentiële onregelmatigheden speelt een rol. In sommige lidstaten (Nederland, Tsjechië, Finland, Polen en het Verenigd Koninkrijk) zijn er beheersautoriteiten die ook onregelmatigheden vastleggen en melden die onder de drempel blijven van € 4 000 (zie Verordening (EG) nr. 1681/94). De meeste nationale rekenkamers trekken in twijfel of alle potentiële onregelmatigheden wel worden ontdekt, vastgelegd en gemeld. Een aantal lidstaten verschilt van mening met de Europese Commissie over het moment waarop moet worden vastgelegd en gemeld. In een aantal lidstaten gebeurt dat niet op het moment van ontdekking, maar nadat een (kort) onderzoek heeft plaatsgevonden (Duitsland, Hongarije, Nederland en het Verenigd Koninkrijk).

Melding bij Commissie

Het komt in verscheidene lidstaten voor dat (financiële) correcties plaatsvinden zonder dat de onregelmatigheid ooit wordt gemeld aan de Europese Commissie (Duitsland, Estland, Ierland, Nederland, het Verenigd

⁴² Report to Working Group on Structural Funds (2006).

Koninkrijk). Dit komt bijvoorbeeld voor in gevallen waarin de betaling in kwestie nog niet is gedeclareerd bij de Commissie (Duitsland, Nederland, het Verenigd Koninkrijk).

Ook het type onregelmatigheid dat wordt gemeld kan verschillen. In Duitsland en Nederland zijn bij sommige structuurfondsprogramma's hoofdzakelijk faillissementen gemeld, terwijl in Finland faillissementen waarbij geen sprake was van (bewezen) fraude, niet zijn gemeld. Dit laatste is conform de meest recente aangepaste Verordening (EG) Nr. 2035/2005, die bepaalt dat faillissementen als zodanig niet meer hoeven te worden gemeld. Deze verordening beschrijft gedetailleerder dan de oude verordening welke onregelmatigheden meldenswaard zijn.

De melding van onregelmatigheden vindt in de meeste lidstaten centraal plaats. In een aantal lidstaten gebeurt dat echter via verscheidene instanties (Nederland, Finland, Tsjechië). Slechts in een beperkt aantal lidstaten (Hongarije, Nederland, Portugal) is het nationale meldingssysteem compatibel met het «Anti Fraud Information System» (AFIS) van de Commissie (OLAF).

Analyse op systeemfouten

De meeste lidstaten, op Finland na, analyseren de onregelmatigheden niet op systeemfouten. Uit ons onderzoek is gebleken dat er wel een aantal mogelijke systeemfouten zijn te benoemen, te weten: onjuiste aanbestedingen (Finland, Hongarije, Nederland en Polen) en het slechts melden van faillissementen (Duitsland en Nederland).

Feedback van Commissie

Na het melden van de onregelmatigheden ontvangt het merendeel van de lidstaten geen feedback van de Commissie. Een aantal lidstaten vindt dat er te veel details moeten worden gemeld en verwijt de Commissie onnodige dataverzameling, hoofdzakelijk bedoeld voor de statistieken.

Afwikkeling in de lidstaat

De melding van de afwikkeling van gemelde onregelmatigheden behoeft in de meeste lidstaten verbetering. Met uitzondering van faillissementen konden onregelmatigheden veelal succesvol worden teruggevorderd. In een enkel geval (Spanje) heeft de lidstaat bedragen teruggevorderd, zonder de declaratie aan de Commissie daarop aan te passen.

11 DOELTREFFENDHEID EU-BELEID IN DE LIDSTATEN

Wij zijn nagegaan welke informatie de jaarlijkse activiteitenverslagen 2003–2006 van acht DG's bieden over de doeltreffendheid van het EU-beleid binnen de lidstaten. We hebben met name gezocht naar doeltreffendheidsinformatie over het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het structuurbeleid en het interne beleid.

Uit onze analyse blijkt, net als in de voorgaande jaren, dat voor het jaar 2006 in de activiteitenverslagen van de DG's weinig of geen verantwoording wordt afgelegd over de doeltreffendheid van het beleid en subsidieprogramma's in de lidstaten.

Wij hebben dit jaar geen nieuw onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van het EU-beleid in de lidstaten.

12 CONCLUSIES EN TRENDS DEEL 2

Rechtmatigheid per lidstaat

Of EU-gelden door de EU-lidstaten rechtmatig worden besteed blijft een kwestie waarover – met uitzondering van beperkt vergelijkbare en beperkt reconstrueerbare gegevens van het antifraudebureau OLAF – nauwelijks informatie beschikbaar is. Er bestaat op dit punt dus onveranderd geen goed inzicht binnen de EU.

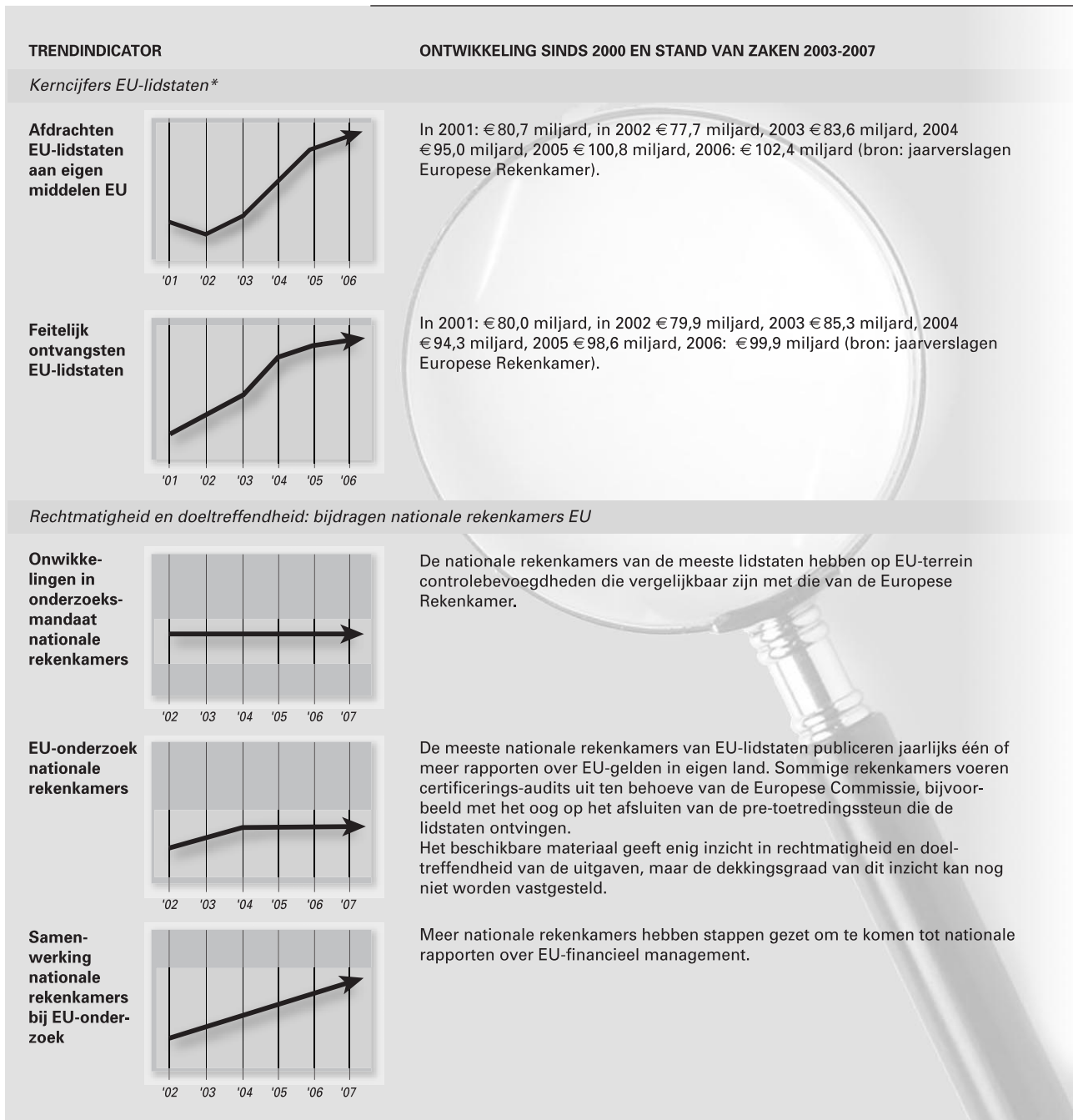
Uit het landenvergelijkende onderzoek van de werkgroep Structuurfondsen van nationale rekenkamers blijkt dat binnen de EU-lidstaten verschillend wordt omgegaan met interpretatie en melding van onregelmatigheden aan de Commissie. In tegenstelling tot Nederland heeft een aantal lidstaten, om meer eenduidigheid te bewerkstelligen, een centraal ondersteuningspunt ingesteld voor het geven van instructies over interpretatiekwesties rond onregelmatigheden en het reviewen van meldingen aan de Commissie.

Hoewel er de afgelopen jaren sprake is van een toename van beschikbare rechtmatigheidsinformatie per lidstaat op basis van onderzoek van nationale rekenkamers, biedt dit op dit moment nog onvoldoende basis om uitspraken te doen over de rechtmatige besteding van EU gelden per lidstaat.

Doeltreffendheid per lidstaat

In de jaarlijkse activiteitenverslagen van de DG's over 2006 werd weinig of geen verantwoording afgelegd over de doeltreffendheid van het beleid en subsidieprogramma's in de lidstaten. Wij hebben geen nieuw onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van het EU-beleid in de lidstaten.

Figuur 8 Algemene trendinformatie 2000-2007: inkomsten en ontvangsten EU-lidstaten, bijdragen nationale rekenkamers van EU-lidstaten

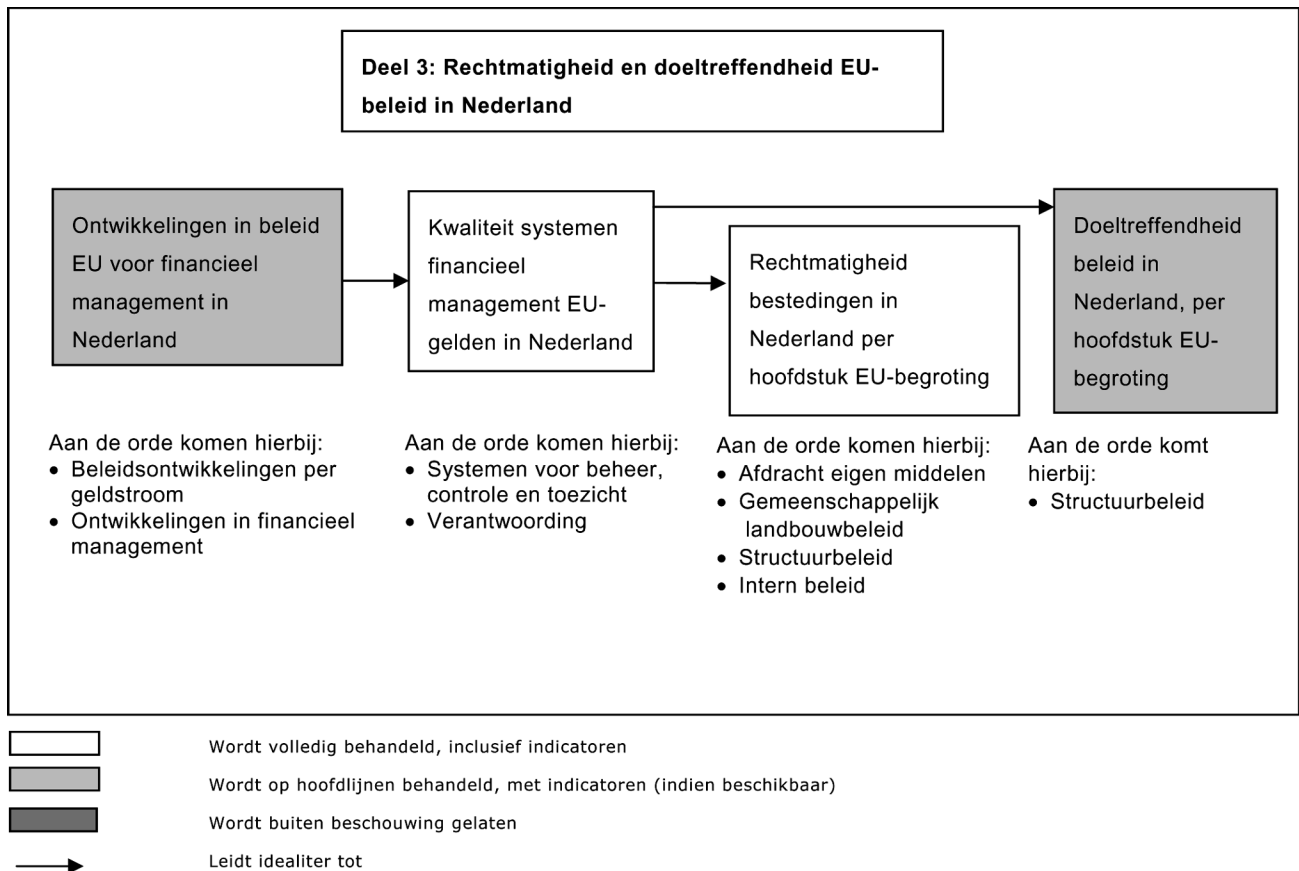


* De hier gegeven trendinformatie loopt niet verder dan 2006 in verband met de publicatiedatum van de bron: het jaarverslag van de Europese Rekenkamer.

DEEL 3: NEDERLAND

13 INLEIDING DEEL 3

In deel 3 van het *EU-tendrapport 2008* staat het management van EU-gelden in Nederland centraal. We gaan in op de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden in Nederland, en op de rechtmatigheid van de afdrachten van Nederland aan de EU. Onderstaand overzicht geeft aan welke onderwerpen in dat verband aan de orde komen.



Bij onze beoordeling van de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het in Nederland uitgevoerde EU-beleid hanteren we dezelfde indicatoren als in de *EU-tendrapporten 2006 en 2007*.

De indeling van deel 3 is als volgt. We geven eerst een overzicht van kerncijfers over de afdrachten van Nederland aan de EU-begroting en de ontvangsten in Nederland vanuit de EU (hoofdstuk 14). Daarna gaan we achtereenvolgens in op: beleidsontwikkelingen die implicaties hebben voor het financieel management van EU-geldstromen in Nederland (hoofdstuk 15), de financieel-managementsystemen in Nederland voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het structuurbeleid en het intern beleid (hoofdstuk 16), het inzicht in en de mate van de rechtmatigheid van de bestedingen van EU-gelden in Nederland (hoofdstuk 17) en – voor zover mogelijk – een beoordeling van de doelen en de resultaten van het EU-beleid in Nederland (hoofdstuk 18). Ten slotte formuleren we onze conclusies en geven we aan wat de stand van zaken is op onze trendindicatoren voor de ontvangsten EU-gelden en -afdrachten van Nederland en voor de beleidsontwikkelingen op EU-terrein in Nederland (hoofdstuk 19).

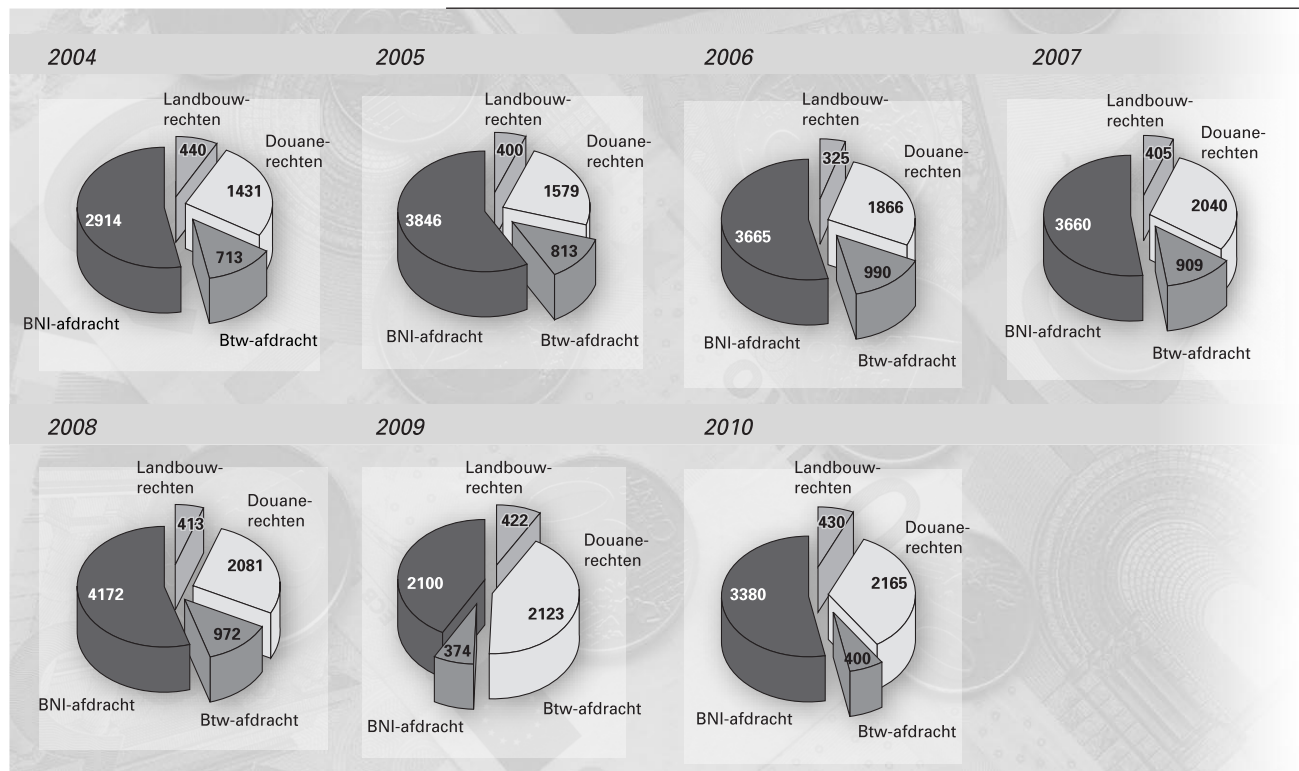
14 NEDERLAND: KERNCIJFERS

14.1 Afdrachten Nederland aan de EU

Na correcties voor onder meer begrotingsoverschotten uit voorgaande jaren en overlopende posten bedroeg de Nederlandse afdracht over het jaar 2006, volgens de definitieve cijfers in het jaarverslag van de Europese Rekenkamer, € 6,1 miljard.

Figuur 9 geeft de gerealiseerde afdrachten van Nederland aan de EU in 2004, 2005 en 2006, en de geraamde afdrachten voor de periode 2007–2010, op basis van cijfers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Figuur 9 Ontwikkeling afdrachten Nederland aan de EU 2004-2010 (bedragen in miljoenen euro's)



Bron: Realisatiecijfers: voor 2005 en 2006 Rijksjaarverslag 2005 en 2006 Ministerie van Buitenlandse Zaken. Verwachte ontwikkeling afdrachten: Rijksbegroting 2008 Ministerie van Buitenlandse Zaken. Eventuele afrondingsverschillen zijn overgenomen uit de bronnen.

Het totaal van de Nederlandse afdrachten aan de EU is in 2006 licht gestegen ten opzichte van 2005 (2,6%).

Volgens het Ministerie van Buitenlandse Zaken waren de uitgaven van de EU geringer dan begroot en heeft dit geleid tot een lagere BNI-afdracht⁴³ voor alle lidstaten, dus ook voor Nederland. Tegelijkertijd heeft de jaarlijkse revisie van de nationale statistieken door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) een tegengesteld effect gehad op de Nederlandse BNI-afdrachten. Deze revisie kwam namelijk uit op een hoger Nederlands BNI, hetgeen betekent dat er juist méér aan de EU moet worden afgedragen.

De opwaartse bijstelling van het BNI had ook een hogere btw-grondslag voor Nederland tot gevolg. De btw-afdrachten namen daardoor toe.

⁴³ De BNI-afdracht is een afdracht die gerelateerd is aan het bruto nationaal inkomen (BNI) van een lidstaat.

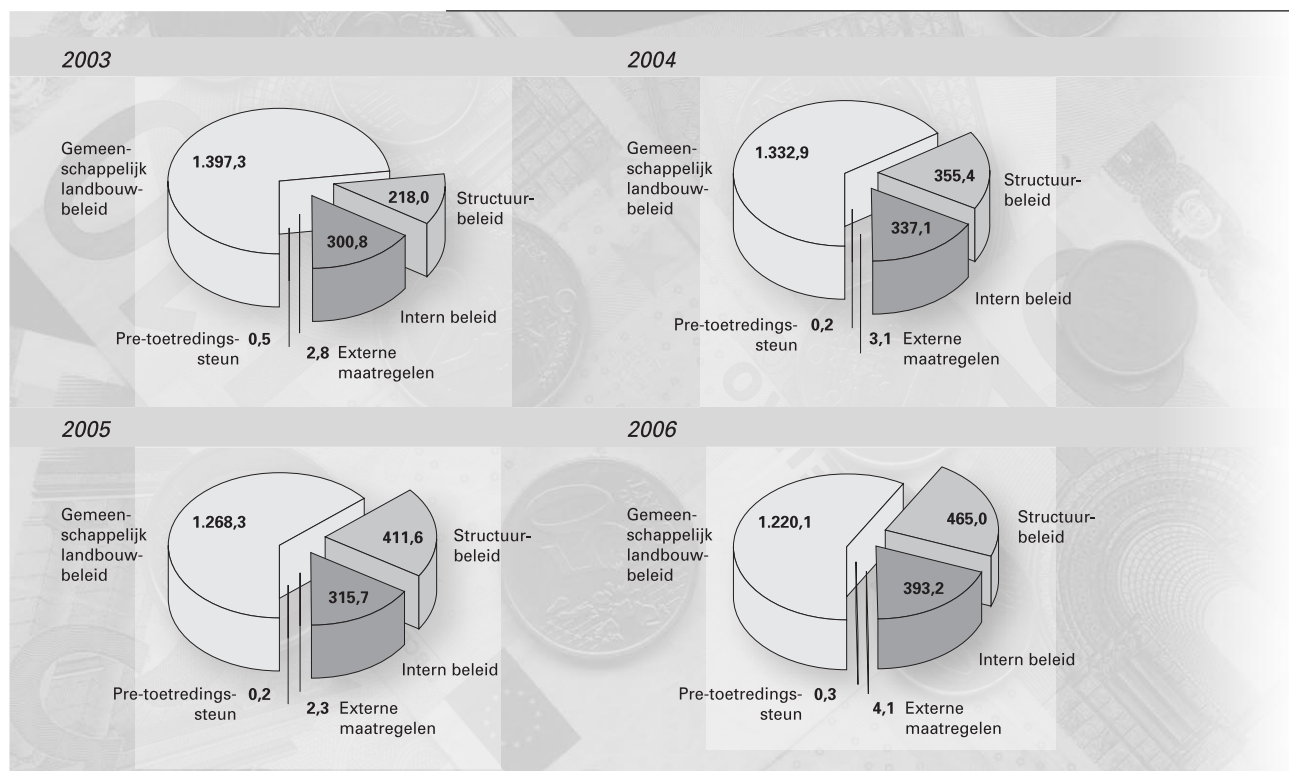
Verder heeft Nederland in 2006 een lager bedrag geïnd aan landbouwheffingen, maar een hoger bedrag aan invoerrechten (als gevolg van hogere invoervolumes). Dit heeft per saldo eveneens geleid tot een hogere afdracht aan eigen middelen.

14.2 Ontvangsten Nederland van de EU

14.2.1 Informatie Europese Rekenkamer

Figuur 10 toont op basis van de cijfers van de Europese Rekenkamer de bedragen die instanties in Nederland in de periode 2003–2006 vanuit de EU hebben ontvangen in de vorm van EU-subsidies.

Figuur 10 Ontvangsten Nederlandse instanties van de EU (in miljoenen euro's)



Bron: Jaarverslagen Europese Rekenkamer 2002-2006.

In 2006 ontvingen Nederlandse instanties in totaal bijna € 2,1 miljard. Dat is € 84,5 miljoen meer dan in 2005. Hierbij valt op dat de licht dalende lijn in de ontvangsten voor de landbouwgebonden subsidies zich ook in 2006 heeft doorgezet, terwijl bij structuurfondsen en het interne beleid sprake is van een stijgende lijn.

14.2.2 Informatie Europese Commissie

In april 2006 ontving de Algemene Rekenkamer de brief van DG Begroting met een overzicht van de EU-gelden die per begrotingslijn door de Europese Commissie naar de lidstaten zijn overgemaakt (Romero Requena, 2006). Gegevens uit deze brief – met informatie over 2005 – zijn opgenomen in het *EU-trendrapport 2007*.

In juli 2007 ontvingen we de informatie over 2006 in de vorm van een afschrift van eenzelfde brief aan de minister van Financiën (Romero Requena, 2007).⁴⁴

De gegevens over 2006 zijn anders gestructureerd dan die over 2005. Er wordt nu, per hoofdstuk van de EU-begroting, onderscheid gemaakt naar eindontvangers, en daarbinnen tussen wel en niet identificeerbare juridische entiteiten. In onderstaande overzichten wordt de informatie samengevat weergegeven.

Overzicht 12a. Betalingen aan (voor de Europese Commissie) identificeerbare entiteiten

Hoofdstuk	Onderdeel	Type ontvangers	Betaling (in euro's)
Landbouwbeleid	Landbouwuitlegaven (exclusief plattelandsontwikkeling)	publiek/privaat	10 473 328
Structuurbeleid	Doelstelling 1 (ontwikkeling en structurele aanpassing minder ontwikkelde regio's)	publiek	31 236 136
	Doelstelling 2 (economische en sociale omschakeling van gebieden met structurele moeilijkheden)	publiek	156 054 695
	Doelstelling 3 (aanpassing en modernisering onderwijs, opleiding en werkgelegenheid)	publiek	212 933 216
	Andere structurele acties	publiek	2 471 024
	Communautaire initiatieven	publiek/privaat	59 594 748
	Innovatieve acties en technische assistentie Cohesiefonds	publiek/privaat privaat	2 643 775 28 449
Intern beleid	Onderzoek en technologische ontwikkeling	natuurlijke personen/privaat/publiek	251 436 533
	Energie	publiek/privaat	5 876 369
	Euratom nucleaire veiligheid	privaat	172 009
	Milieu	natuurlijke personen/publiek/privaat	11 142 614
	Consumentenbeleid en gezondheidsbescherming consumenten	natuurlijke personen/publiek/privaat	780 090
	Interne markt	natuurlijke personen/publiek/privaat	1 960 042
	Industrie	natuurlijke personen/publiek/privaat	845 175
	Arbeidsmarkt en technologische innovatie	natuurlijke personen/publiek/privaat	1 311 997
	Statistische informatie	publiek/privaat	1 343 316
	Andere landbouw acties	publiek/privaat	1 539 357
	TransEuropeseNetwerken	natuurlijke personen/publiek/privaat	35 167 224
	Vrijheid, veiligheid en justitie	natuurlijke personen/publiek/privaat	23 844 502
	Bestrijding fraude	publiek/privaat	27 980
	Transport	publiek/privaat	4 977 005
	Andere acties betreffende visserij en de zee	natuurlijke personen/publiek/privaat	1 704 511
	Onderwijs, beroepsonderwijs en jeugd	natuurlijke personen/publiek/privaat	31 730 365
	Cultuur en audiovisuele media	natuurlijke personen/publiek/privaat	7 645 735
Informatie en communicatie	natuurlijke personen/publiek/privaat	2 296 442	
Sociale dimensie en werkgelegenheid	natuurlijke personen/publiek/privaat	7 738 389	
Extern beleid	Assistentie voor partnerlanden in Oost-Europa en Centraal-Azië	privaat	141 303
	Samenwerking met landen op de westelijke Balkan	privaat	131 180
	Andere samenwerkingsmaatregelen	privaat	379 364
	Europees initiatief voor democratie en mensenrechten	publiek	27 424
	Internationale visserijovereenkomst	natuurlijke personen	12 000
	Externe aspecten van bepaald communautair beleid	publiek/privaat	750 387
	Gezamenlijk buitenlands- en veiligheidsbeleid	publiek	1 476 900
	Voedselhulp en ondersteuningsacties	privaat	15 445
	Humanitaire hulp	privaat	2 060
	Samenwerking met Aziatische ontwikkelingslanden	publiek/privaat	1 019 966
	Samenwerking met Latijns-Amerikaanse ontwikkelingslanden	publiek/privaat	107 626

⁴⁴ Zoals aangegeven in deel I (§ 3.4), vinden wij dat deze procedure, waarbij de nationale rekenkamer een afschrift ontvangt van de brief die door de Europese Commissie naar de nationale minister van Financiën is gestuurd, ook in de andere lidstaten gevolgd kan worden.

Hoofdstuk	Onderdeel	Type ontvangers	Betaling (in euro's)
Administratie	Commissie (exclusief pensioenen) Pensioenen	natuurlijke personen/publiek/privaat	25 737 414
		natuurlijke personen	197 863
Pre-accessie-strategie	ISPA pre-accessie-instrument	privaat	281 970
Totaal			897 297 123

Overzicht 12b. Betalingen aan voor de Europese Commissie niet-identificeerbare entiteiten

Hoofdstuk	Onderdeel	Betaling (in euro's)
Landbouw	Landbouwwitgaven (exclusief plattelandsontwikkeling) Plattelandsontwikkeling en daarop betrekking hebbende maatregelen	1 175 316 064
		77 658 593
Intern beleid	Onderzoek en technologische ontwikkeling	1 364 720
	Statistische informatie	202 275
	Vrijheid, veiligheid en justitie	0
	Informatie en communicatie	3 045
Administratie	Commissie (excl. pensioenen)	904 857
Overige	Diverse betalingen, inclusief terugbetalingen	- 109 238
Totaal		1 255 350 637

Bovenstaande overzichten geven een gedetailleerd beeld van de gelden die in 2006 per beleidsterrein door Nederlandse organisaties en natuurlijke personen zijn ontvangen van de Europese Commissie. Het ter beschikking komen van deze informatie van het DG Begroting vormt een belangrijke stap naar meer transparantie over de besteding van Europese gelden in Nederland.

Met datzelfde oogmerk werd in Nederland in 2002 de wet Toezicht Europese Subsidies (TES) in het leven geroepen. Deze wet bevatte een verplichting voor decentrale overheden om de verantwoordelijke minister te informeren over de ontvangen EG-subsidies. Maar omdat zowel de naleving als de handhaving van deze verplichting verre van volledig waren, bleven er lacunes bestaan in het inzicht in de Europese gelden die Nederland ontving. Bij de eerste evaluatie van de wet TES werd de kennisgevingsplicht geschrapt, waardoor het inzichtgevende effect van de wet verder afnam. De minister van Financiën heeft met deze brief nu een alternatief instrument in handen om de lacunes alsnog op te vullen. Ook voor de Algemene Rekenkamer, in haar onafhankelijke positie ten opzichte van de regering, vormen de overzichten van het DG Begroting een goed hulpmiddel om vast te stellen waar de Europese gelden die Nederland ontvangt, precies terecht komen.

14.3 Nettopositie

De *netto(betalings)positie* van een lidstaat is het verschil tussen de afdrachten die de lidstaat aan de EU betaalt en de ontvangsten die deze lidstaat heeft uit de begroting van de EU.⁴⁵ Nederland heeft een negatieve nettopositie. Dat wil zeggen dat Nederland meer aan de EU afdraagt dan het ontvangt. In 2006 was de Nederlandse nettopositie € 4 miljard (boekhoudkundige definitie). In 2005 was de Nederlandse negatieve nettopositie € 3,9 miljard.

⁴⁵ Zie Algemene Rekenkamer, 2005, p. 110. Wij hanteren een boekhoudkundige definitie: een vergelijking van *alle* EU-gerelateerde afdrachten en *alle* inkomsten van de lidstaat uit de EU. We gebruiken daarbij extern gecontroleerde informatie, dat wil zeggen definitieve cijfers van de Europese Rekenkamer.

15 BELEIDSONTWIKKELINGEN OP EU-TERREIN

15.1 Lidstaatverklaring

15.1.1 Lidstaatverklaring over 2006

In mei 2007 heeft de minister van Financiën de eerste Nederlandse lidstaatverklaring over het jaar 2006 gepubliceerd (Financiën, 2007a).⁴⁶ De lidstaatverklaring is een jaarlijkse verklaring over:

- de kwaliteit van de controlesystemen voor het financieel beheer van ontvangen en afgedragen EU-gelden; en
- de wettigheid en regelmatigheid van transacties op het niveau van de eindbegunstigden van EU-gelden.

De lidstaatverklaring heeft betrekking op:

- gelden die Nederland heeft ontvangen uit de Europese fondsen die het samen met de Europese Commissie beheert (de structuurfondsen en de landbouwfondsen); en
- de door Nederland aan de EU afgedragen gelden («eigen middelen»).

De verklaring wordt jaarlijks aan de Europese Commissie en aan de Staten-Generaal verzonden. Met de verklaring kan uiteindelijk worden bijgedragen aan het bereiken van een positieve betrouwbaarheidsverklaring (*déclaration d'assurance*; DAS) van de Europese Rekenkamer.

Nederland heeft gekozen voor een stapsgewijze invoering van de lidstaatverklaring. Over 2006⁴⁷ omvatte de verklaring alleen de uitgaven en ontvangsten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, inclusief het plattelandontwikkelingsprogramma (POP). Het financieel belang van deze uitgaven en ontvangsten bedroeg € 1,2 miljard.

In de Nederlandse lidstaatverklaring over 2006 heeft de minister van Financiën aangegeven – op basis van een onderliggende deelverklaring van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid (LNV) – dat zowel de kwaliteit van de controlesystemen voor financieel beheer als de wettigheid en regelmatigheid van transacties op het niveau van de eindbegunstigden in orde waren. Daarbij maakte hij wel twee voorbehouden: één bij de zogenaamde «cross compliance» en één bij de openstaande vorderingen.⁴⁸

15.1.2 Oordeel Algemene Rekenkamer over lidstaatverklaring 2006

Wij hebben de lidstaatverklaring over 2006 onderzocht en van een oordeel voorzien (Algemene Rekenkamer, 2007b).⁴⁹ Ons rapport hebben wij uitgebracht aan de Staten-Generaal. Het is vervolgens door de minister van Financiën naar de Commissie gestuurd. In ons rapport hebben wij aangegeven dat wij grote waardering hebben voor dit initiatief en het tot dusverre bereikte resultaat.

Ons oordeel bij de lidstaatverklaring over 2006 richtte zich op drie onderdelen:

1. De *totstandkoming van de lidstaatverklaring*. Wij hebben vastgesteld dat de verklaring op hoofdlijnen op een deugdelijke wijze tot stand is gekomen. Tegelijkertijd zijn wij van oordeel dat deelverklaringen van de vakministers, in casu de minister van LNV, voortaan van een accountantsoordeel moeten worden voorzien. Ook vinden wij dat de criteria die de minister van Financiën namens het kabinet heeft

⁴⁶ Het Nederlandse kabinet heeft in 2006 besloten tot de invoering van een lidstaatverklaring. Op 4 december 2006 gaf het kabinet per brief de Tweede Kamer een toelichting op de invoering van de lidstaatverklaring (Financiën, 2006).

⁴⁷ Met de aanduiding «2006» bedoelen wij hier het Europese boekjaar van het gemeenschappelijk landbouwbeleid dat loopt van 16 oktober 2005 tot en met 15 oktober 2006.

⁴⁸ Zie bijlage 1 (p. 71–72) van Algemene Rekenkamer (2007b).

⁴⁹ De lidstaatverklaring 2006 hebben wij beoordeeld in samenhang met de begeleidende brief van de minister van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 16 mei 2007 (Financiën, 2007b).

- gehanteerd bij zijn afweging om zaken wel of niet te melden, transparant moeten worden.
2. De *kwalificatie van de systemen* en de daarin vervatte maatregelen voor het beheer en de controle van de EU-fondsen. Wij vinden dat de lidstaatverklaring over 2006 een deugdelijke kwalificatie geeft van het functioneren van de door Nederland opgezette systemen voor EU-landbouwsubsidies en plattelandontwikkelingssubsidies uit het EOGFL-G en de daarin vervatte maatregelen voor het beheer en de controle van de uitgaven en ontvangsten.
 3. De *kwalificatie van de wettigheid en regelmatigheid van de verantwoorde financiële transacties*. De lidstaatverklaring over 2006 geeft naar ons oordeel een deugdelijke kwalificatie van de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven en ontvangsten voor zover dit het handelen van de Nederlandse overheidsorganen zelf betreft, tot op het niveau van de betaalorganen. Over het naleven van de subsidievoorwaarden door de eindbegunstigden bestaat redelijke zekerheid bij de regelingen die voor 100% fysiek geïnspecteerd zijn. Hiermee is 50% van de door Nederland ontvangen gelden afgedekt. Bij circa 25% van de regelingen (exportrestituties) bestaat op dit punt nog geen redelijke zekerheid. Voor de overige 25% is een beredeneerde schatting gemaakt. Daaruit blijkt dat het financieel belang aan mogelijke onregelmatigheden beneden de tolerantiegrens (1%) blijft.

De Ministeries van Financiën en LNV hebben positief gereageerd op een aantal van onze aanbevelingen. Zo onderschrijven zij onze aanbeveling om de criteria die zijn gehanteerd bij het opstellen van de lidstaatverklaring te expliciteren. Ook vinden zij met ons dat de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de belangrijkste aandachtspunten beter moet. In antwoord op onze vraag welke maatregelen de minister van LNV gaat treffen om de rechtmatigheid van de onderliggende transacties af te dekken, heeft de minister aangegeven dat zij een nadere analyse van de consequenties noodzakelijk acht om tot een juiste beoordeling hiervan te kunnen komen.

15.1.3 Opzet nieuwe lidstaatverklaring

In 2008 zal de tweede lidstaatverklaring worden afgegeven door de minister van Financiën. Die verklaring zal gaan over de besteding van Europese gelden in 2007. Net als in de voorgaande lidstaatverklaring zal de minister voortbouwen op deelverklaringen van ministers die verantwoordelijk zijn voor de beleidsterreinen die in de lidstaatverklaring worden betrokken.

Vanaf het begin is vanuit het kabinet aangegeven dat de invoering van de Nederlandse lidstaatverklaring een groeimodel zou volgen. In het eerste jaar werd dan ook begonnen met alleen het gemeenschappelijk landbouwbeleid, waaronder het POP. In het najaar van 2007 is bekend geworden dat ook de lidstaatverklaring over 2007 alleen het gemeenschappelijk landbouwbeleid zal omvatten. Hiermee krijgt deze lidstaatverklaring een wat andere invulling dan was aangegeven in de brief die de minister van Financiën in 2006 aan de Tweede Kamer stuurde (Financiën, 2006). Hierin stelde hij dat de lidstaatverklaring in 2008 – over de in 2007 ontvangen en afgedragen EU-gelden – eveneens de structuurfondsen (over de nieuwe periode 2007–2013) en de eigen middelen zou beslaan. Dat gaat dus niet door. De redenen hiervoor zijn tweërlei:

1. De *structuurfondsen* worden nog niet opgenomen in de nieuwe lidstaatverklaring omdat de ministeries pas eind 2008 over rechtmatigheidsinformatie op het niveau van individuele projecten in

- 2007 kunnen beschikken. Dit is het gevolg van de rapportagemomenten die vastliggen in de structuurfondsenverordening die geldt voor de periode 2007–2013. Derhalve kan deze informatie pas worden meegenomen in de lidstaatverklaring over 2008. Ditzelfde geldt volgens Financiën voor de overige fondsen die Nederland in gedeeld beheer heeft – het Visserijfonds en de migratiefondsen – aangezien deze op hoofdlijnen de systematiek van de structuurfondsen volgen.⁵⁰
2. Ten aanzien van de *eigen middelen* bestaat op dit moment bij de ministeries nog geen duidelijkheid over de vraag hoe een rechtmatigheidsoordeel over de afdracht van Nederland – en in het bijzonder over de component van het BNI die op statistische gronden door het CBS wordt vastgesteld – eruit zou kunnen zien. Ook deze component wordt derhalve nog niet opgenomen in de lidstaatverklaring over 2007.

Wij zijn van oordeel dat om van de lidstaatverklaring – die door het Europees Parlement en Europese Commissie is geïnitieerd – een succes te maken, aanvullende besluiten van het Europees Parlement en de Commissie nodig zijn, gericht op harmonisatie van de rapportagemomenten van de verschillende geldstromen.

Door de uiteenlopende regelgeving is het op dit moment niet mogelijk om in jaar *t* een rechtmatigheidsoordeel over uit te spreken over het direct voorafgaande jaar *t-1* – althans niet voor alle geldstromen. In jaar *t* kan wel iets worden gezegd over de landbouwgeden in jaar *t-1*, maar over de structuurfondsgeden kan alleen iets worden gezegd dat betrekking heeft op jaar *t-2*. Er is dus verdere harmonisatie nodig binnen de verschillende directoraten-generaal van de Commissie.

Daar komt bij dat de Europese Rekenkamer jaarlijks wél iets zegt over de structuurfondsen in het direct voorafgaande jaar *t-1*. De Europese Rekenkamer doet dit op basis van haar eigen steekproef, die losstaat van de verantwoordingsinformatie die vanuit de lidstaten naar de Commissie gaat. Er is dus ook nadere afstemming nodig tussen de Commissie en de Europese Rekenkamer.

15.2 Derde wijziging Comptabiliteitswet 2001

In oktober 2007 is de derde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 van kracht geworden. De kern van deze derde wijziging is een aantal nieuwe artikelen die de ministers toegang geven tot gegevens van derden die collectieve middelen ontvangen en uitgeven, en tot de controledossiers van de zogenaamde instellingsaccountants.

In de gewijzigde wet is expliciet geregeld dat voortaan zowel de ministeries (artikel 43a) als de Algemene Rekenkamer (artikel 92, lid 6) inzage hebben in de dossiers van instellingsaccountants, ook als het Europese projecten en programma's betreft.

15.3 Beleidsontwikkelingen per sector

15.3.1 Gemeenschappelijk landbouwbeleid

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid wordt vanaf begrotingsjaar 2007 gefinancierd vanuit twee Europese fondsen, namelijk het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). De minister van LNV is eerstverantwoordelijk voor de uitvoering van de regelingen uit beide fondsen. Alleen erkende betaalorganen mogen uitkeringen verstrekken aan eindbegunstigden. Er gelden strikte voorwaarden voor de erkenning van deze

⁵⁰ Het Ministerie van Financiën heeft ons desgevraagd laten weten dat het ook nog niet mogelijk is om in de lidstaatverklaring 2007 alvast een oordeel op te nemen over de opzet van de systemen.

betaalorganen. Het Ministerie van LNV (directie FEZ) is de instantie die deze erkenningen afgeeft, op basis van de EG-voorwaarden.

Tot 16 oktober 2006 waren in Nederland zes erkende betaalorganen, die de EU-regelingen in het kader van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (EOGFL-G) uitvoerden (in medebewind met de minister van LNV). Vanaf 16 oktober 2006 is het aantal betaalorganen beperkt tot twee: de Dienst Landelijk Gebied voor subsidiebetalingen uit het ELFPO en de Dienst Regelingen (onderdeel van het Ministerie van LNV) voor subsidiebetalingen uit het ELGF. De andere voormalige betaalorganen functioneren vanaf die datum als gedelegeerde organen.

Het *plattelandontwikkelingsprogramma* Nederland 2000–2006 (POP1) is een meerjarig ontwikkelingsprogramma dat zich richt op de versterking van het Nederlandse landelijke gebied. Een belangrijk verschil met andere landbouwsteunprogramma's is het principe van cofinanciering: de EU betaalt maximaal 50% van de subsidiabele kosten die de nationale overheden investeren.

Het POP komt voort uit de ingrijpende hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid eind jaren negentig (Agenda 2000). In 2005 kwam de Commissie met een nieuwe kaderverordening, die de basis vormt voor het tweede Nederlandse POP, dat loopt van 2007 tot 2013.

In het POP werkt de rijksoverheid (de Ministeries van LNV, VROM en VenW) samen met de provincies. De uitvoering van het POP is voor een belangrijk deel een verantwoordelijkheid van de provincies: ongeveer 88% van het POP-budget wordt onder regie van de provincies uitgegeven. Dit EU-geld wordt conform het principe van cofinanciering aangevuld met gelden uit het Investeringsbudget Landelijk Gebied en uit het eigen provinciaal budget.

In 2000 hebben het Rijk en de provincies samen het *regiebureau POP* opgezet. Het bureau coördineert de uitvoering van het POP in Nederland. Het bureau houdt toezicht op de uitvoering en bewaakt de uitputting van het EU-fonds voor de Plattelandontwikkeling (ELFPO).

De minister van LNV is de beheersautoriteit van het POP. Dit houdt in dat zij eindverantwoordelijk is voor een correcte uitvoering van het POP in Nederland. De Dienst Landelijk Gebied is betaalorgaan voor de zogeheten gebiedsgebonden POP-regelingen en de Dienst Regelingen is «delegated body» voor de inkomensgebonden POP-regelingen. Verschillende instanties («technische diensten»), waaronder de Algemene Inspectiedienst (AID), zijn belast met het uitvoeren van controles om na te gaan of begunstigen zich houden aan de geldende Europese en nationale regels.

Voor POP1 bedroeg het totale EU-budget voor Nederland voor de periode 2000–2006 € 435,1 miljoen. Aan het einde van laatste boekjaar (EOGFL-boekjaar 2006) was dit budget volledig benut en Nederland heeft het gehele bedrag kunnen declareren bij de Commissie. In 2006 verwerkte de Dienst Regelingen voor € 31,7 miljoen aan POP-aanvragen. Bij de Dienst Landelijk Gebied ging dit om € 42,2 miljoen.

Binnen het nieuwe POP2-programma voor de periode 2007–2013 is bijna € 500 miljoen voor Nederland beschikbaar. Rijk en provincies dragen samen nog eens datzelfde bedrag bij. Verder wordt voor ruim € 600 miljoen aan aanvullende nationale overheidsfinanciering verwacht. Daarnaast is de verwachting dat het programma een bedrag van € 400 tot € 600 miljoen aan particuliere investeringen zal genereren.

15.3.2 Visserij

Met ingang van 1 januari 2007 heeft het Europees Visserijfonds⁵¹ de plaats ingenomen van het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV). Het Europees Visserijfonds is het grootste fonds waaruit de EU financiële steun voor de visserijsector zal verlenen in de periode 2007–2013. Het budget bedraagt ongeveer € 3,8 miljard;⁵² hiervan is € 43,1 miljoen bestemd voor Nederland.

Om voor steun uit het Europees Visserijfonds in aanmerking te komen moet de lidstaat de Europese Commissie een strategisch plan en een operationeel programma voorleggen. Voor uitvoering van het (nationale) operationele programma wijst iedere lidstaat een beheers-, een certificerings- en een auditautoriteit aan.⁵³ Voor Nederland zijn dit respectievelijk de directie Visserij en de Dienst Regelingen van het Ministerie van LNV en de auditdienst van het Ministerie van Financiën. Als betalingsautoriteit is de directie FEZ van het Ministerie van LNV aangesteld.

15.3.3 Structuurfondsen

In Brussel is besloten dat Nederland in de periode 2007–2013 in totaal € 1,9 miljard zal ontvangen voor structuurfondsprogramma's. De gelden zullen voor de helft afkomstig zijn uit het Europees Sociaal Fonds (ESF) en voor de andere helft uit het Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling (EFRO).

De vijf operationele programma's die Nederland voor de periode 2007–2013 heeft ingediend bij de Europese Commissie (ESF, Noord-, Oost-, West-, en Zuid-Nederland) zijn inmiddels goedgekeurd.⁵⁴ Van de programma's «Grensregio Duitsland-Nederland», «Grensregio Vlaanderen-Nederland» en «Regio Eindhoven-Leuven-Aken» is op dit moment (stand 16 november) alleen de laatste goedgekeurd.

De nieuwe certificeringsautoriteit (de Dienst Regelingen van het Ministerie van LNV) en de auditautoriteit (de auditdienst van het Ministerie van Financiën) voeren in 2007 zogenoemde «artikel 71 compliance audits» uit bij het management van de verschillende programma's. In deze audits wordt de opzet en de mate van conformiteit van de beheersystemen in de nieuwe periode 2007–2013 beoordeeld. De Europese Commissie verwacht hiermee meer zekerheid te krijgen over de systemen. De onderzoeken waren ten tijde dat dit rapport naar de ministers werd gestuurd nog niet afgerond.

Ook de beschrijvingen van de administratieve organisatie rond de programma's zijn nog niet gereed. Wel is duidelijk dat de controlebevindingen over de periode 2000–2006 (zie § 17.4) van invloed zullen zijn op de opzet van de nieuwe controlesystemen. Een voorbeeld vormt de invulling van de eerstelijnscontroles (voorheen «artikel 4-controles»). Regio Noord-Nederland kiest ervoor om deze controles zelf te gaan verrichten in plaats van deze, zoals in de periode 2000–2006 het geval was, grotendeels neer te leggen bij projectaccountants. De andere drie regio's sluiten een rol voor de projectaccountant echter (nog) niet uit.

Nederland zal naar aanleiding van de controlebevindingen de audit-, certificerings- en de monitoringfunctie in de nieuwe periode gaan centraliseren. Het Ministerie van EZ neemt de programmaoverstijgende coördinatie van de EFRO-programma's op zich.

⁵¹ Verordening (EG) nr. 1198/2006 van de Raad van Ministers van 27 juli 2006.

⁵² Uitgedrukt in prijzen van 2004. Tegen huidige prijzen € 4.3 miljard; na inflatiecorrectie.

⁵³ Verordening (EG) nr. 1198/2006 van de Raad van 27 juli 2006; artikel 58.

⁵⁴ Voor de EU waren op 22 oktober 2007 in totaal 447 operationele programma's ingediend, waarvan 327 voor EFRO en het Cohesiefonds, en 120 voor ESF. Op dat moment waren 136 EFRO- en Cohesiefondsprogramma's en 28 ESF-programma's goedgekeurd, inclusief de vijf Nederlandse programma's.

15.3.4 Intern beleid

In februari 2007 is bij de start van het Zevende Kaderprogramma (KP7) voor onderzoek en ontwikkeling (O&O) bekendgemaakt dat Nederland tussen 2000 en 2006 in totaal € 1,2 miljard subsidie heeft ontvangen voor O&O. Dit betekent dat Nederland in de afgelopen financieringsperiode netto-ontvanger is geweest voor dit programma.

De € 1,2 miljard is in de periode 2000–2006 verdeeld over meer dan 3700 bedrijven, onder andere op het gebied van lucht- en ruimtevaart, nanotechnologie, voeding en energie.

Het totaalbedrag dat in deze financieringsperiode binnen de EU aan O&O-gelden is verstrekt aan de lidstaten was overigens € 17,5 miljard.

15.3.5 Migratiefondsen

Zoals we eerder in dit rapport (zie deel I, § 3.5.3) hebben aangegeven, zijn er onlangs als onderdeel van het nieuwe kaderprogramma voor solidariteit en het beheer van migratiestromen vier fondsen ingesteld:

- het Europees Vluchtelingenfonds (EVF) voor de periode 2008–2013;
- het Buitengrensfonds (BGF) voor de periode 2007–2013;
- het Europees Fonds voor de Integratie van Onderdanen van Derde Landen (EIF) voor de periode 2007–2013;
- het Europees Terugkeerfonds (ETF) voor de periode 2008–2013.

De fondsen volgen het principe van «gedeeld beheer». Het DG Justitie, Vrijheid en Veiligheid van de Commissie is verantwoordelijk voor de migratiefondsen op Europees niveau. De uitvoering op decentraal niveau valt onder de verantwoordelijkheid van de lidstaat.

Voor de vier fondsen zijn de beheer- en controlesystemen in opzet vrijwel gelijk. Met uitzondering van het EVF gaat het om nieuwe fondsen, waarvan de beschikkingen⁵⁵ medio 2007 zijn vastgesteld.

Lidstaat Nederland is op dit moment nog bezig met de feitelijke inrichting van de administratieve organisatie van de migratiefondsen. Inmiddels is bekend welke organisaties in Nederland de verantwoordelijke autoriteit, de beheersautoriteit, de certificeringsautoriteit en de auditautoriteit van de migratiefondsen gaan vormen:

- De *verantwoordelijke autoriteit* voor het EIF is de directeur Integratie en Inburgering van het ministerie van VROM; voor de overige drie migratiefondsen is dit de directeur Vreemdelingenbeleid van het Ministerie van Justitie. De eindbeslissing over de toekenning van middelen aan projecten is voorbehouden aan deze verantwoordelijke autoriteiten.
- Het feitelijk *beheer* van de fondsen wordt (in nauwe samenwerking met de betreffende beleidsdirecties) gevoerd door het Programma-secretariaat Europese Fondsen (PEF), dat ressorteert onder de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) van het Ministerie van Justitie. Het PEF functioneert als het centrale contact- en informatiepunt voor externe partijen, voert de regie en neemt het grootste deel van de met het beheer samenhangende werkzaamheden voor zijn rekening.
- De *certificeringsautoriteit* van alle migratiefondsen is de directeur FEZ van het Ministerie van Justitie. Deze draagt zorg voor de certificering van alle uitgavendeclaraties alvorens deze naar de Commissie worden toegezonden. De certificeringsautoriteit dient functioneel onafhankelijk te zijn van de diensten van de verantwoordelijke autoriteit die de uitgaven fiatteert.
- De *auditautoriteit* van de migratiefondsen is de auditdienst van het Ministerie van Justitie. Deze moet ervoor zorgen dat de declaraties

⁵⁵ Het betreft de volgende beschikkingen: Europees Vluchtelingenfonds (EVF II): Beschikking 573/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad; Europees Buitengrensfonds (BGF): Beschikking 574/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad; Europees Integratiefonds (EIF): Beschikking 435/2007/EG van De Raad; Europees Terugkeerfonds (ETF): Beschikking 575/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad.

volgens uniforme kwaliteitsnormen worden goedgekeurd voordat ze bij de Commissie worden ingediend, en dat duidelijk is wat de aard en de kwaliteit is van de gegevens waarop deze declaraties zijn gebaseerd. De auditdienst dient per fonds een audit te verrichten naar ten minste 10% van de subsidiabele uitgaven.

16 SYSTEMEN VOOR MANAGEMENT EU-GELDSTROMEN IN NEDERLAND

16.1 Gemeenschappelijk landbouwbeleid

Onderstaand overzicht laat voor een aantal indicatoren op geaggregeerd niveau zien hoe de systemen voor het financieel management rond het gemeenschappelijk landbouwbeleid in 2006 functioneerden, vergeleken met de jaren 2004 en 2005. In het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2008* presenteren we per indicator een uitgebreider beeld.

Overzicht 13. Functioneren van systemen financieel management voor gemeenschappelijk landbouwbeleid in Nederland

Onderdeel	Indicatoren (geaggregeerd niveau)	Resultaten 2006 ten opzichte van 2004–2005
Planning en uitvoering	Financiële voortgang (betaalorganen)	<ul style="list-style-type: none"> – In 2005 was het aantal gerealiseerde aanvragen voor landbouwsubsidies circa 100% hoger dan gepland; in 2004 waren planning en realisatie nagenoeg gelijk. Over 2006 is op dit punt geen indicatie te geven, wegens ontbreken van informatie over het geplande aantal aanvragen bij één betaalorgaan. – Het totaal aantal gerealiseerde aanvragen voor landbouwsubsidies is de afgelopen drie jaar (sterk) gestegen; met respectievelijk 74% (2004) en 24% (2005) tot circa 839 000 in 2006. – De personeelsinzet om de aanvragen te verwerken is de afgelopen drie jaar gedaald; met respectievelijk 8% en 6,5% tot circa 337 mensjaren in 2006. – De uitvoeringskosten zijn sinds 2004 eveneens gedaald; met 13,2% tot circa € 27 miljoen in 2006. – Het gedeclareerde bedrag aan landbouwsubsidies is over de drie jaren nagenoeg gelijk gebleven; ruim € 1,2 miljard. – De eindafrekening van de ingediende jaardeclaratie 2006 leidde tot een correctie vanuit Brussel van circa € 3,9 miljoen. Voorgaande jaren waren er aanzienlijk lagere correcties.
Controle en toezicht	Aantal gerealiseerde versus geplande controles en controlebevindingen	<ul style="list-style-type: none"> – Er is geen volledig inzicht omdat wij ieder jaar van slechts twee van de negen technische diensten een beheersverslag hebben ontvangen. – De realisatie van het aantal AID-controles ten opzichte van de planning was in 2006 iets hoger dan in 2005 en 2004 (96% tegen 93% respectievelijk 95%). – De AID heeft in 2006 en 2005 evenveel (109) onregelmatigheden gemeld aan de betaalorganen; minder dan in 2004 (159). Het financieel belang ervan was in 2006 circa vijfmaal zo hoog als in 2005 en € 1 miljoen lager dan in 2004. – De Douane heeft in alle jaren de gestelde norm voor het aantal uit te voeren fysieke controles gerealiseerd.
	Aantal uitgevoerde certificerende audits en afgegeven aanbevelingen	<ul style="list-style-type: none"> – Ieder jaar zijn er certificerende audits voor elk van de zes betaalorganen uitgevoerd. – Het totaal aantal aanbevelingen is gedaald van 9 (2004) naar 5 (2006). Het aantal zware aanbevelingen (categorie A) bedroeg in 2004: 1 en in 2005 en 2006: 0. – De ingezette controlecapaciteit bedroeg per audit afgelopen drie jaar gemiddeld 1,4 mensjaar/volgtijd baan.
Verantwoording	Aantal betaalorganen dat «in control»-verklaring opstelt en jaaraangiften tijdig heeft ingediend bij Europese Commissie	<ul style="list-style-type: none"> – Ieder jaar hebben alle zes betaalorganen een «in control»-verklaring opgesteld en tijdig de jaaraangiften ingediend. – Ieder jaar heeft de auditdienst van het Ministerie van LNV een accountantsverklaring bij de jaaraangiften gevoegd en verklaard dat de ingediende rekeningen waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig waren.

Uit bovenstaand overzicht van indicatoren blijkt dat de systemen voor financieel management rond het gemeenschappelijk landbouwbeleid op hoofdlijnen goed functioneren. Wij plaatsen hierbij de volgende kanttekeningen:

- Hoewel de AID en de Douane de belangrijkste technische diensten zijn, leidt het ontbreken van de beheersverslagen van de andere technische diensten tot een onvolledig beeld van de bevindingen.
- De beheersverslagen van de Douane zijn, anders dan die van de AID,

niet voorzien van een verklaring van de interne auditdienst over de juistheid van opgegeven aantallen.

- Ook wordt in de beheersverslagen van de Douane niet gerapporteerd over de uitkomsten van de controles.
- Uit de beschikbare informatie van de AID en de Douane kan niet worden herleid hoeveel capaciteit de controles vergen en hoeveel tijd en geld de controles gemiddeld kosten.
- De auditdienst van het Ministerie van LNV geeft aan niet te kunnen instaan voor de kwaliteit van de «in control»-verklaringen van de betaalorganen, omdat het niet betrokken is geweest bij de totstandkoming daarvan.

Wij hebben afzonderlijk gekeken naar de controles die jaarlijks moeten worden uitgevoerd in het kader van het plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) Nederland. Dit onderdeel van het gemeenschappelijk landbouwbeleid richt zich op de versterking van het Nederlandse landelijke gebied.

Een belangrijk uitgangspunt van de Europese kaderverordening voor het POP is dat boeren pas subsidie voor het beheer van natuur en landschap kunnen krijgen als zij werken boven het niveau van «goede landbouwpraktijken» (GLP) op het gebied van milieu en dierenwelzijn. Wij zijn nagegaan of dit mechanisme naar behoren functioneert. Onze bevindingen zijn als volgt:

- De financiële planning en uitvoering van het POP verlopen goed. De jaarlijkse rapportages van het regiebureau POP aan de Europese Commissie geven een goed inzicht in financiële uitvoering en betrokkenheid daarbij van het regiebureau. Er was in de afgelopen periode wel sprake van overcommitting.
- Onduidelijk is of alle verplicht gestelde POP-controles worden uitgevoerd. Daarnaast is het onduidelijk hoe de controle op het werken volgens GLP wordt gecontroleerd. De betaalorganen verschillen van inzicht wanneer hierop moet worden gecontroleerd; ook is niet duidelijk hoe en met wie de AID hierover afstemt.

16.2 Structuurfondsen

Wij hebben eveneens onderzoek gedaan naar de werking van de systemen voor financieel management van de structuurfondsen in Nederland. Onderstaand overzicht laat op basis van een aantal door ons geselecteerde indicatoren op geaggregeerd niveau zien hoe deze systemen in 2006 functioneerden. In het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2008* presenteren we per indicator een uitgebreid beeld, inclusief een vergelijking met voorgaande jaren.

Overzicht 14. Functioneren systemen structuurfondsen in Nederland

Onderdeel	Indicatoren (geaggregeerd niveau)	Resultaten 2006 ten opzichte van 2004–2005
Planning en uitvoering	Financiële voortgang	<ul style="list-style-type: none"> – Het merendeel van de EFRO-programma's had ultimo 2006 circa 120% van het totale nationale budget gecommiteerd. Voor het ESF-programma lag dat percentage op 136%. Voor de EU-bijdrage ligt dat voor de EFRO-programma's net boven de 100%, maar voor ESF op 173%. – Het percentage gerealiseerd nationaal budget ligt tussen de 48% (ESF) en 91% (Flevoland). – Het gerealiseerd EU-budget ligt tussen 51% (Noord Nederland) en 78% (Flevoland).
Controle en toezicht	Gerealiseerde versus geplande controles	<ul style="list-style-type: none"> – Over artikel 4-controles is in Nederland nog steeds beperkt informatie beschikbaar. – In 2006 werden er meer projecten gecontroleerd in het kader van de 5%-controles (gemiddeld 11 projecten, tegen gemiddeld 6 projecten in 2005 en 2004). Het percentage van de gecontroleerde uitgaven lag in alle drie de jaren gemiddeld rond de 6,5%. Uitzondering hierop is het doelstelling I-programma Flevoland. Per 31 december 2006 bedroeg het percentage gecontroleerde uitgaven voor één van de vier geldstromen van dit programma nog maar 2,6%. Naar verwachting wordt deze nog achterstand alsnog ingelopen. – In 2006 zijn voor alle programma's systeemaudits uitgevoerd.
	Werkzaamheden comités van toezicht (CvT's) en auditdiensten	<ul style="list-style-type: none"> – In 2006 waren de CvT's van alle programma's betrokken bij het vaststellen van de jaarlijkse verantwoordingsdocumenten aan de Europese Commissie. De CvT's vergaderden in 2006 gemiddeld vier keer per jaar. – Over de ingezette capaciteit van de auditdiensten is nog steeds weinig informatie beschikbaar. – Het aantal uitgevoerde reviews varieerde ook in 2006 sterk per programma.
Verantwoording	Tijdigheid en informatie in artikel 13-verslagen van de programma's	<ul style="list-style-type: none"> – In 2004 en 2005 dienden vrijwel alle programma's (vijf van de zes) het artikel 13-verslag op tijd in bij de Europese Commissie, maar in 2006 gold dit slechts voor drie programma's. In alle drie de jaren bevatten de verslagen de vereiste informatie en zijn ze voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring. Het ESF heeft geen accountantsverklaring bij artikel 13-verslag. Anders dan in 2004 en 2005 plaatsen in 2006 de accountants van drie programma's een voorbehoud bij hun (goedkeurende) verklaring. – Voor de meeste programma's was geen informatie beschikbaar over de terugkoppeling van de Commissie over de artikel 13-rapportage.
	Tijdigheid en informatie in jaarverslag van de programma's	<ul style="list-style-type: none"> – Net als in 2004 en 2005 dienden in 2006 vier van de zes programma's het uitvoeringsjaarverslag op tijd in bij de Europese Commissie. Vijf van de verslagen zijn voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring waarvan vier met een voorbehoud. ESF3 had geen accountantsverklaring bij het jaarverslag, maar dat is ook niet vereist. – De Commissie blijkt tot nu toe inhoudelijk commentaar te hebben gegeven op de verslagen van twee programma's.

Onze indicatoren voor het beheer, controle- en verantwoordingssysteem van het structuurbeleid in Nederland laten grote verschillen tussen de programma's zien als het gaat om uitvoering, controle, toezicht en verantwoording.

Opvallend is de duidelijke toename in 2006 ten opzichte van 2005 in de comittering van de nationale middelen voor de structuurfondsprogramma's. De comittering is circa 90%, terwijl de uitputting varieert van 48% (ESF) tot 90% (Flevoland). Bij het ESF is opmerkelijk dat er in vergelijking met de andere programma's sprake is van het hoogste comitteringspercentage en tegelijkertijd van het laagste uitputtingspercentage. Eind 2006 was nog steeds minder dan de helft van het totaal beschikbare bedrag tot besteding gekomen.

Een totaalbeeld van de stand van zaken van de financiële uitvoering van de programma's is moeilijk vast te stellen omdat de daarvoor beschikbare informatie verschilt tussen de programma's. Hierdoor zijn de mogelijkheden tot benutting van deze gegevens beperkt.

Over ESF-3 is inmiddels bekend geworden dat voor de aanvragen die in 2005 zijn ingediend na sluiting van het ESF-loket,⁵⁶ in totaal een bedrag van circa € 456 miljoen ESF-subsidie is aangevraagd. Het Ministerie van

⁵⁶ De minister van SZW maakte op 28 oktober 2005 bekend dat aanvragen voor ESF-subsidies per direct niet meer mogelijk waren vanwege de grote kans op uitputting van het budget. De problemen waren hoofdzakelijk ontstaan door het ontbreken van een subsidieplafond en door tekortschietende managementinformatie over de uitputting van het budget. De rechtbank van Amsterdam heeft op 7 juli 2006 geoordeeld dat de bekendmaking van de sluiting van het ESF-loket op 28 oktober 2005 niet rechtsgeldig was, waardoor de aanvragen tussen dat moment en 1 november 2005 alsnog in behandeling moesten worden genomen. De minister van SZW is hiertegen in hoger beroep gegaan, maar dit is op 3 januari 2007 verworpen door de Raad van State.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft in de begroting voor 2008 hiervoor een bedrag van € 380 miljoen opgenomen. Het betreft hier de bijdrage van SZW aan het deel dat van deze € 456 miljoen niet kan worden gedeclareerd bij de Europese Commissie. Voor de nieuwe ESF-periode heeft het ministerie maatregelen genomen. Dit betekent echter niet dat de financiële risico's ten aanzien van het ESF nu geheel tot het verleden behoren.

Uit onze analyse van de controles op programmaniveau blijkt verder dat er nog steeds geen geaggregeerde rapportages beschikbaar zijn over projectcontroles. Dergelijke informatie is volgens ons wel noodzakelijk om controlebevindingen te kunnen doorvertalen naar eventuele beheersmaatregelen op programmaniveau. Bijna alle programma's hebben voldaan aan de norm dat 5% van de subsidiabele uitgaven moet zijn gecontroleerd. Ook hebben alle programma's systeemaudits uitgevoerd.

Opvallend is tot slot dat de programma's onderling sterk verschillen in de mate waarin in het kader van het ministerieel toezicht reviews worden uitgevoerd. In de periode 2004–2006 werden de reviews voor ESF3 jaarlijks conform de planning uitgevoerd. In 2006 is er voor Flevoland en doelstelling II-programma (EFRO) géén van de geplande reviews uitgevoerd. Dit houdt verband met de aanvullende controles die worden uitgevoerd in het kader van het Nationaal Actieplan. Het programma Stedelijke Gebieden Nederland heeft in 2006 een start gemaakt met de review van 4 van de 9 deelprojecten.

Het belangrijkste verantwoordingsdocument richting Brussel – het artikel 13-rapport – is in 2006 in de meeste gevallen niet op tijd geleverd, maar bevat wel de vereiste informatie. De conclusie in deze rapportage is bij alle programma's dat de controles geen tekortkomingen hebben aangetoond in de werking van de beheer- en controlesystemen. De bij deze rapporten gevoegde accountantsverklaringen zijn positief, zij het dat er in drie gevallen sprake was van een voorbehoud.⁵⁷

16.3 Intern beleid

Over het intern beleid van de EU is voor het jaar 2006 alleen aanvullende informatie beschikbaar die betrekking heeft op aantallen projecten en de door Nederland ontvangen bijdrage van de EU daarvoor.

Over het Zesde Kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling (KP6) bleek dat Nederland gedurende de looptijd van KP6 (2002–2006) heeft deelgenomen aan 3 711 succesvolle participaties, waarvan de EU € 790,8 miljoen aan Nederland heeft bijgedragen. Ten aanzien van trans-Europese netwerken (TEN's) op het gebied van vervoers-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur, heeft de EU volgens opgave van het Ministerie van VW voor een bedrag van circa € 27 miljoen bijgedragen aan Nederlandse TEN-projecten.

Op het gebied van natuur en milieu liepen in Nederland volgens de Europese Commissie (DG Milieu) in 2006 25 LIFE III milieuprojecten, met een EU-bijdrage van circa € 19 miljoen en 17 LIFE III natuurprojecten met een geraamde EU-bijdrage van circa € 20 miljoen. Verder heeft de EU in 2006 voor bijna € 32 miljoen bijgedragen aan Nederlandse projecten op het gebied van onderwijs, vrijwillige training en jeugd.

Meer informatie is opgenomen in het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2008*.

⁵⁷ Voor de programma's Oost, Zuid en Stedelijke Gebieden is in de bij deze rapporten gevoegde accountantsverklaringen een voorbehoud gemaakt. Zie voor meer details het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2008*.

16.4 Migratiefondsen

We hebben de beheer- en controlesystemen onderzocht van één van de vier migratiefondsen, te weten het fonds dat al een langere geschiedenis heeft: het Europees Vluchtelingenfonds (EVF).

Voor EVF-I hebben de uitgevoerde controles gedurende de looptijd (2000–2004) conform de regels betrekking gehad op ten minste 20% van de totale hoeveelheid voor subsidie in aanmerking komende uitgaven.⁵⁸ De opmerkingen die uit de controles voortkwamen betroffen onder meer personeelskosten die soms te hoog werden ingeschat, en interne controle op urenregistratie die niet altijd consequent plaatsvond.

Aan de hand van de ontvangen documenten hebben wij niet kunnen vaststellen of en zo ja in hoeverre naar aanleiding van de audits financiële correcties zijn toegepast.

Het programmasecretariaat van het EVF heeft jaarlijks verslag gedaan van de uitvoering van de lopende acties.⁵⁹

Voor EVF-II, dat loopt van 2005 tot 2010, geldt dat ten minste 10% van de totale hoeveelheid voor subsidie in aanmerking komende uitgaven moet worden gecontroleerd.⁶⁰

⁵⁸ EVF I-Beschikking (EG) 2002/307, artikel 5.

⁵⁹ Aanvullende informatie is opgenomen in het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2008*.

⁶⁰ EVF II-Beschikking (EG) 2004/904, artikel 25 lid 1 sub a.

17 RECHTMATIGHEID BESTEDING EU-GELDEN IN NEDERLAND

17.1 Afdrachten aan de EU

De accountantsdienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) heeft bij de controle van de «eigen middelen»-uitgaven (de Nederlandse afdrachten aan de EU) over 2006 geen onrechtmatigheden, onvolledigheden of onzekerheden vastgesteld (BuZa, 2007).

Uit informatie van de Europese Commissie blijkt dat bij de traditionele eigen middelen (de door Nederland geïnde landbouwrechten, heffingen suiker en douanerechten) het aantal gemelde gevallen van onregelmatigheden van 2005 naar 2006 met circa 23% is afgenomen, van 1729 naar 1327. De hoeveelheid geld die gemoeid is met de gemelde onregelmatigheden in 2006 bedraagt ruim € 63 miljoen.

Overzicht 15. Onregelmatigheden en financiële correcties Nederlandse afdrachten aan EU, in miljoenen euro's.

Afdrachten eigen middelen	2003	2004	2005	2006
Aantal onregelmatigheden	507	514	1 729	1 327
Financieel belang onregelmatigheden*	60,7	44,2	61,9	63,3
Waarde financiële correcties	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend

* Bedragen zijn afgerond.

Bron: Europese Commissie (EC/Werkdocumenten – Statistische evaluaties van onregelmatigheden jaren 2004, 2005, 2006 en 2007).

Nederland was in 2006 verantwoordelijk voor circa 18% van het totaalbedrag van de gemelde onregelmatigheden bij de eigen middelen in de EU. Ofschoon het aantal meldingen met ongeveer een kwart is gedaald, is het totaal bedrag van de meldingen in 2006 licht gestegen (2,2%).

17.2 Gemeenschappelijk landbouwbeleid

Op 7 mei 2007 heeft de Nederlandse minister van Financiën in Brussel de eerste lidstaatverklaring getekend, en deze overhandigd aan eurocommissaris Kallas van administratieve zaken en fraudebestrijding. Deze lidstaatverklaring betrof, zoals uiteengezet in § 15.1, de ontvangen EU-landbouwsubsidies over het begrotingsjaar 2006.

De Algemene Rekenkamer heeft op verzoek van de minister van Financiën de verklaring van een onafhankelijk oordeel voorzien. Ons oordeel was onder meer dat de lidstaatverklaring een deugdelijke kwalificatie van de wettigheid en regelmatigheid van de verantwoorde financiële transacties geeft.⁶¹ In ons rapport zijn wij onder meer ingegaan op onregelmatigheden bij fysieke controles en bij administratieve nacontroles. De fysieke controles zijn gericht op de vraag of de aanvragers van subsidie daadwerkelijk recht hebben op steun en vinden voorafgaand aan betaling plaats; de administratieve nacontrole wordt uitgevoerd na afloop van een boekjaar.

In onderstaand overzicht is de afdekking met fysieke controles van het per saldo aan EU-subsidieregelingen uitgekeerde bedrag van € 1 216,6 miljoen weergegeven.

⁶¹ Zie Algemene Rekenkamer (2007b).

Overzicht 16. Afdeckingsgraad fysieke controles bij ontvangers EU-landbouwsubsidies

Dekking door fysieke controles	Financieel belang (x € 1 miljoen)
100% fysieke controles	587,2
Deels fysieke controles (10–30%)	317,9
Douanecontrole	313,8
Fysieke controles niet van toepassing	- 2,3
Totaal	1 216,6

Redelijke zekerheid bestaat er over de naleving van de per subsidie-regeling specifieke voorwaarden tot een bedrag van € 587,2 miljoen, omdat dat regelingen betreft die voor 100% fysiek geïnspecteerd zijn. Onregelmatigheden zijn daardoor gedurende het proces al gecorrigeerd. Aan exportrestituties is in totaal € 313,8 miljoen uitgekeerd. Van deze regelingen is vastgesteld dat alle zendingen zijn aangeboden voor douanecontrole en dat het aantal douanecontroles voldoet aan de communautaire normen. Voor deze geldstroom kon geen schatting worden gemaakt van het financieel belang aan mogelijke onregelmatigheden.

Voor de overige regelingen die niet voor 100% van fysieke controle voorzien zijn, met een totaal bedrag ad € 317,9 miljoen, bestaat wel een beredeneerde schatting waarbij circa € 10,0 miljoen als redelijke bovengrens geldt voor het totale financiële belang aan mogelijke onregelmatigheden.

De Europese Rekenkamer heeft in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring over 2006 geen onderzoek verricht naar de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in Nederland. Voor het begrotingsjaar 2007 is een dergelijke controle aangekondigd voor de uitgaven van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF), afdeling Garantie.⁶²

17.3 Structuurfondsen

Wij zijn nagegaan hoeveel onregelmatigheden in 2006 zijn gemeld vanuit de structuurfondsprogramma's in Nederland, wat het financieel belang daarvan was, en voor welk bedrag financiële correcties zijn opgelegd.⁶³ Een vergelijkend overzicht voor alle Nederlandse structuurfondsprogramma's in de periode 2004–2006 is opgenomen in het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2008*. Uit ons onderzoek is naar voren gekomen dat in 2006 het aantal aan Brussel gemelde onregelmatigheden bijna is verdrievoudigd ten opzichte van 2005. Dit komt doordat er voor het doelstelling 3-programma ESF⁶⁴ in 2006 ruim vier keer zoveel onregelmatigheden aan het antifraudebureau OLAF zijn gemeld dan in 2005, 149 tegen 40 in 2005. Dit is het gevolg van het hoger aantal einddeclaraties dat is afgehandeld, nu het einde van de programmaperiode nadert.

Het Ministerie van EZ heeft in 2006 voor het doelstelling 1-programma Flevoland⁶⁵ vijf onregelmatigheden gemeld aan OLAF. Opvallend is dat de programma-accountant van Flevoland in de artikel 13-rapportage over 2006 opmerkt dat er voor geen van de fondsen in Flevoland onregelmatigheden zijn vastgesteld.

Bij de doelstelling 2-programma's⁶⁶ heeft het Ministerie van EZ voor het programma Noord-Nederland acht onregelmatigheden aan OLAF gemeld. Eén hiervan betreft een fout in de administratie van de beheersautoriteit.

⁶² Brief Europese Rekenkamer van 31 mei 2007.

⁶³ Dit overzicht is exclusief cijfers van de doelstelling 2-regio Oost-Nederland, aangezien wij van deze regio – ondanks herhaalde verzoeken – geen informatie hebben ontvangen.

⁶⁴ Doelstelling 3 van het structuurbeleid: ondersteuning van de aanpassing en de modernisering van de maatregelen en systemen op het terrein van onderwijs, opleiding en werkgelegenheid.

⁶⁵ Doelstelling 1 van het structuurbeleid: bevorderen van ontwikkeling en structurele aanpassing in minder ontwikkelde regio's.

⁶⁶ Doelstelling 2 van het structuurbeleid: ondersteuning van economische en sociale omschakeling van gebieden met structurele moeilijkheden.

Deze fout is inmiddels hersteld. Voor de andere zeven onregelmatigheden zijn (nog) geen financiële correcties opgelegd.

Voor het programma Zuid-Nederland zijn in 2006 drie zaken aan OLAF gemeld. Het gaat hierbij om een mogelijk geval van staatssteun, betaling van facturen buiten de projectperiode (correctie opgelegd, bedrag wordt teruggevorderd) en te hoog gedeclareerde subsidiabele kosten in einddeclaratie (correctie opgelegd, kosten worden teruggevorderd).

Voor het programma Stedelijke Gebieden Nederland heeft het Ministerie van BZK in 2006 twee onregelmatigheden aan OLAF gemeld. In de artikel 13-rapportage meldt het ministerie daarentegen dat er in 2006 bij vier deelprogramma's onregelmatigheden zijn geconstateerd. Het ministerie geeft geen informatie over de aard en omvang van deze onregelmatigheden en eventuele correcties.

17.4 Resultaten audits Europese Commissie bij structuurfondsprogramma's

In de periode 2002–2007 heeft de Europese Commissie diverse controlebezoeken afgelegd aan de programma's van de structuurfondsen en communautaire initiatieven. In de meeste gevallen werden programma's tweemaal bezocht of voerde de Commissie eerst een systeem- en daarna een projectaudit uit.

De doelstellingen van deze audits waren:

1. verifiëren of de werking van de beheer- en controlesystemen overeenkomt met de opzet;
2. redelijke zekerheid verkrijgen over het effectief functioneren van de systemen, zodoende fouten en onregelmatigheden voorkomen en opsporen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties alsmede de nauwkeurigheid van de gedeclareerde uitgaven garanderen.

In onderstaand overzicht geven we weer welke audits de Commissie de afgelopen jaren heeft uitgevoerd.

Overzicht 17. Audits van de Europese Commissie in Nederland

Audits Europese Commissie

Programma-/ uitgavenperiode	Programma	Type audit	Jaar van audit
1997–1999	Doelstelling 2 Groningen-Drenthe	Dossiers + projectbezoeken	2003, 2004, 2005
2000–2006	Doelstelling 2 Noord-Nederland	Systeem + dossiers	2006
	Doelstelling 2 Zuid-Nederland	Systeem + dossiers	2004
		Projectbezoeken	2005
	Doelstelling 2 Stedelijke Gebieden	Systeem + dossiers + projectbezoeken	2005
	Doelstelling 2 Oost-Nederland	Systeem + dossiers + projectbezoeken	2006
	Doelstelling 3 ESF	Systeem + dossiers	2002
		Systeem + dossiers + projectbezoeken	2005
	Doelstelling 1 Flevoland	Systeem + project	2003
	Systeem + dossiers	2006	
	Leader+ (Noord – NL)*	Systeem + dossiers	2007

* Van deze controle was bij publicatie van dit rapport nog geen definitieve rapportage beschikbaar.

Bovenstaand overzicht laat zien dat de Commissie de regio Noord-Nederland de afgelopen jaren vier keer heeft bezocht. De eerste controles vonden in 2003, 2004 en 2005 plaats en hadden betrekking op de uitgavendeclaraties in de periode 1997–1999 voor de regio Groningen-

Drenthe. De laatste controle was in juni 2006 en betrof het beheer- en controlesysteem van het doelstelling 2-programma Noord-Nederland in de programmaperiode 2000–2006.

In 2004 en 2005 heeft de Commissie een systeem- en een projectaudit uitgevoerd in de doelstelling 2-regio Zuid-Nederland. In 2005 heeft zij dezelfde type audits verricht voor het doelstelling 2-programma Stedelijke Gebieden en in 2006 eveneens in de regio Oost-Nederland.

Ook het nationale ESF-programma is verscheidene malen bezocht door de controleurs van de Commissie. In 2002 en 2005 hebben enkele systeem-audits plaatsgevonden, waarbij ook projectdossiers zijn bekeken. In 2003 en 2006 heeft de Commissie een auditbezoek afgelegd aan doelstelling 1-regio Flevoland, waarbij de ESF-gelden object van onderzoek waren. De meest recente audit, ten slotte, vond plaats bij het Leader+-programma in Noord-Nederland in mei 2007.

In de volgende paragrafen gaan we in op de voornaamste voorlopige bevindingen⁶⁷ van de audits en de opvolging van de aanbevelingen door de programma-autoriteiten. Voor zover mogelijk bekijken we wat de financiële gevolgen zouden kunnen zijn voor lidstaat Nederland.

17.4.1 Bevindingen Commissie over beheer- en controlesysteem

In onderstaand overzicht geven we de voornaamste tekortkomingen in het beheer- en controlesysteem van de structuurfondsprogramma's weer in de periode 2000–2006, die de Europese Commissie heeft geconstateerd. Het betreft de laatste stand van zaken. Bevindingen van eerdere audits zijn hierin niet opgenomen.

Overzicht 18. Meest recente (voorlopige) bevindingen over beheer- en controlesysteem uit audits Europese Commissie

Tekortkomingen en opmerkingen bij:	Fonds en programma					
	EFRO			ESF		
	Noord	Zuid	Oost	Stedelijke gebieden	Nationaal	Flevoland
Subsidieaanvragen						
Lopende projecten goedkeuren met terugwerkende kracht					X	X
Artikel 4-controles						
Selectie; check subsidiabiliteit (inclusief N+2); vastlegging resultaten, aantal controles	X	X	X	X		
Soms schijnbare vervanging door artikel 10-controles (functiescheiding eerste- en tweedelijnscontrole)					X	
Artikel 9-controles						
Verificaties subsidiabiliteit, onafhankelijkheid controle Functiescheiding	X	X	X	X		X
Artikel 10–12-controles						
Tijdigheid rapportages 5%-controles en systeemaudits; check op aspecten als subsidiabiliteit, programmavoorwaarden en EG-Verdragsbeginselen en op functiescheiding	X	X	X	X		
Onafhankelijkheid, beperkte steekproefcontroles en systeemaudits						X

⁶⁷ De rapporten van bevindingen van de Europese Commissie hebben een voorlopig karakter. Na het verlopen van de reactie- en bezwaartermijnen stuurt de Commissie de gecontroleerden een definitieve brief.

Tekortkomingen en opmerkingen bij:	Fonds en programma					
	EFRO			ESF		
	Noord	Zuid	Oost	Stedelijke gebieden	Nationaal	Flevoland
Artikel 15-controles						
Onafhankelijkheid						X
Geen review uitgevoerd				X		
Aanbesteden overheidsopdrachten						
Naleven non-discriminatie en transparantiebeginselen; niet Europees of openbaar aanbesteed	X	X	X	X		
Onregelmatigheden						
Systeem van vastleggen en melden	X	X	X	X		
Artikel 13-rapportages						
Volledigheid, toezicht	X		X			
Btw-uitgaven						
Declaratie (gecompenseerd door fonds) niet subsidiabel		X	X	X		

Bronnen: auditverslagen Europese Commissie van de regio's Noord-Nederland, Zuid-Nederland, Oost-Nederland, Steden, van ESF Doelstelling 3 en ESF Doelstelling 1 (Flevoland).

Voor de doelstelling 2-programma's (EFRO) zijn er veel gemeenschappelijke bevindingen. Deze betreffen voor een belangrijk deel tekortkomingen in de controlelagen omschreven in de artikelen 4, 9 en 10–12 van Verordening (EG) Nr. 438/2001.⁶⁸

- Voor de programma's Noord-, Zuid-, Oost-Nederland en Stedelijke Gebieden constateert de Commissie dat niet alle aspecten van subsidiabiliteit door de beheersautoriteit worden geverifieerd (artikel 4-controles). Aspecten als conformiteit met EU-regels voor het aanbesteden van overheidsopdrachten en algemene EG-verdragsbeginselen als transparantie en non-discriminatie (bij opdrachten onder de Europese aanbestedingsdrempel) worden onvoldoende gecontroleerd. Ook geven de programmamanagementeenheden onvoldoende aan welke (steekproef)methode ze hanteren voor de selectie van artikel 4-controles.
- De betaalautoriteiten certificeren de uitgaven zonder de beheersautoriteiten en/of de subsidiabiliteit van de uitgaven voldoende en onafhankelijk te controleren (artikel 9-controles).
- Niet alle aspecten van subsidiabiliteit worden meegenomen in de 5%-controles (artikel 10–12-controles). Aspecten als conformiteit met EU regels voor het aanbesteden van overheidsopdrachten, algemene EG verdragsbeginselen als transparantie en non-discriminatie, tijdigheid van de uitgaven (binnen de projectperiode) en het naleven van programmavooraarden worden bijvoorbeeld onvoldoende gecontroleerd.
- De gedeclareerde btw die de gemeente of provincie terugvordert via het BTW-compensatiefonds is niet subsidiabel volgens de Europese Commissie. Dat geldt voor alle gedeclareerde btw-uitgaven sinds 2003. (Zie § 17.5 over het BTW-compensatiefonds).
- De definitie van «onregelmatigheden» die wordt gehanteerd door de Nederlandse autoriteiten komt niet overeen met de definitie in de Verordening (EG) Nr. 2035/2005.⁶⁹ Hierdoor worden niet alle onregelmatigheden boven de drempel van € 4 000 gemeld en wordt evenmin alles onder de drempel vastgelegd.⁷⁰
- Ten slotte zijn veel overheidsopdrachten onder de EU aanbestedings-

⁶⁸ Verordening (EG) Nr. 438/2001 van de Commissie van 2 maart 2001 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad met betrekking tot de beheer- en controlesystemen voor uit de structuurfondsen toegekende bijstand.

⁶⁹ Het ontbreekt de programmamanagementeenheden soms aan heldere «guidance» en duidelijke interpretaties van de Europese Commissie over, onder meer, de definitie en toepassing van het begrip onregelmatigheden.

⁷⁰ Met het in werking treden van Verordening (EG) Nr. 2035/2005 is de drempel verhoogd tot € 10 000

drempel niet aanbesteed conform de algemene principes van het EG Verdrag, zoals transparantie en non-discriminatie.

Ook over de ESF-programma's in Nederland bevat de audit van de Europese Commissie enkele gemeenschappelijke bevindingen:

- De beheer- en controlesystemen van het doelstelling 3-programma ESF (nationaal) bieden volgens de Europese Commissie voldoende zekerheid, maar de Commissie maakt een opmerking over het goedkeuren van lopende projecten met terugwerkende kracht. Dit vormt naar haar oordeel een verhoogd risico. Ook mogen de artikel 10-controles geen schijnbare vervanging zijn van de artikel 4-controles.
- Tijdens de laatste audit van het beheer- en controlesysteem van het doelstelling 1-programma in Flevoland in 2006 constateerde de Europese Commissie dat ook in Flevoland veel lopende projecten met terugwerkende kracht worden goedgekeurd. Volgens de Commissie voldoen de 5%-controles en systeemaudits niet geheel aan de vereisten. Verder constateert de Commissie een tekortkoming bij de artikel 15-controles ter afsluiting van het programma. De fysieke en administratieve projectcontroles conform artikel 4 bieden wél voldoende zekerheid volgens de Commissie.

Naast gemeenschappelijke bevindingen zijn er ook specifieke auditresultaten per programma. Een nadere toelichting daarop geven we in het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2008*.

17.4.2 Bevindingen projectaudits en dossieranalyses Europese Commissie

In overzicht 19 (zie volgende pagina) geven we onze interpretatie van de voornaamste type problemen weer, die tijdens de projectaudits en dossieranalyses van de Commissie naar voren zijn gekomen. Het overzicht biedt tevens inzicht in het aantal bevindingen waarover de managementautoriteit en de Commissie het eens zijn geworden en het aantal dat nog ter discussie staat. Ook hebben we informatie opgenomen over de stand van zaken («fase in proces») en, indien bekend, de omvang van de financiële correcties door de Europese Commissie.

Overzicht 19. Type gevonden problemen in audits van de Commissie

Type gevonden problemen	Fonds en programma-/uitgavenperiode							TOTAAL
	EFRO		ESF					
	1997-1999	2000-2006	Noord	Zuid	Oost	Stedelijke gebieden	Nationaal	
Openbaar aanbesteden	24	3	3	9	2	6	-	44
Subsidiabiliteit uitgaven	19	1	1	3	4	3	4	35
Diversen	6	3	3	13	4	2	4	32
Ontbreken of onjuiste documenten, registratie	-	6	6	19	1	1	2	31
EFRO/ESF-publicatie-eisen	6	-	-	1	-	1	-	10
Uitgaven buiten projectperiode	4	-	-	1	1	4	-	10
Uitgaven btw niet subsidiabel	3	-	-	-	3	1	-	7
Inkomsten niet opgegeven	4	-	-	1	-	-	-	5
(mogelijke of niet gemelde) staatsteun	1	1	1	2	-	-	-	4
Niet voldaan aan voorwaarden	4	-	-	-	-	-	-	4
Tijdige voltooiing project	3	-	-	-	-	-	-	3
Totaal aantal bevindingen	74	14	14	49	15	18	10	185
Aantal problemen opgelost	36	4	4	10	4	5	5 + ?	69+7
Aantal openstaande problemen	38	10	10	39	11	13	?	111
Fase in proces	Hoor en wederhoor	Reactie Commissie op 11-12-2007	Commissie op 11-12-2007	In afwachting van eindoordeel Commissie	In afwachting van reactie Commissie	In afwachting van reactie Commissie	Afgedaan	In afwachting van reactie Commissie
Omvang financiële correcties	Ruim € 4,9 miljoen*	Niet van toepassing**	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend

Bronnen: auditverslagen Europese Commissie en reacties daarop van de regio's Noord-Nederland, Zuid-Nederland, Oost-Nederland, Steden, ESF Doelstelling 3 en ESF Doelstelling 1 (Flevoland).

* Zie brief Europese Commissie d.d. 30 maart 2007 inzake Voorbereiding van een gedeeltelijke afsluiting OP Groningen-Drenthe Obj2 97-99, Annex B.

** Het betreft dossieranalyses in plaats van projectbezoeken. Op basis van (slechts) dossieranalyses kunnen geen financiële correcties op projectniveau worden toegepast.

De meest voorkomende problemen betreffen onjuiste aanbestedingen, niet-subsidiabele kosten en het ontbreken van documenten. Voor het merendeel van de programma's is nog niet duidelijk hoe groot de omvang van de (mogelijke) financiële correcties zal zijn. Het proces van het opleveren van het auditverslag tot en met het eindoordeel van de Europese Commissie kan enkele jaren in beslag nemen. Het overzicht laat zien dat de meeste gecontroleerde doelstelling 2-programma's nog wachten op een reactie of eindoordeel van de Commissie. Op dit moment heeft de Commissie alleen over de onderzochte uitgavendeclaraties in de periode 1997–1999 in de regio Noord-Nederland haar eindoordeel bepaald. De Commissie wil een correctie opleggen van circa € 4,9 miljoen. Regio Noord-Nederland heeft hierop gereageerd tijdens de nu lopende hoor- en wederhoorprocedure.⁷¹

17.4.3 Vervolgacties: Nationaal Actieplan EFRO

De aard van de bevindingen van de Commissieaudits en de ernst van de tekortkomingen van het beheer- en controlesysteem waren voor de Commissie aanleiding om bij lidstaat Nederland aan te dringen op het maken van een *Nationaal Actieplan EFRO* (hierna: actieplan). Eind december 2006 heeft de Europese Commissie dit actieplan van het Ministerie van EZ ontvangen. Het actieplan is tot stand gekomen in samenwerking met de programmamanagementeenheden van de vier doelstelling 2-programma's Noord-, Zuid-, Oost-Nederland en Stedelijke Gebieden, en van het doelstelling 1-programma Flevoland. Het plan bevat zeventien actiepunten en kan worden opgesplitst in twee delen, te weten:

1. zestien concrete actiepunten op een zestal probleemgebieden om de geconstateerde tekortkomingen aan te pakken en weg te werken;
2. additioneel onderzoek (hercontroles) naar de gedeclareerde uitgaven in de periode 2000–2006 op basis van een steekproef (actiepunt 17).

De zes probleemgebieden zijn: (1) aanbesteden (vooral onder de drempel), (2) artikel 4-controles, (3) artikel 9-controles, (4) artikel 10-controles, (5) toezicht en verslaglegging (artikel 13-rapportages) en (6) melding van onregelmatigheden.⁷²

Hercontroles uitgavendeclaraties periode 2000–2006

Conform het actieplan voert de auditdienst van het Ministerie van EZ op basis van een steekproef hercontroles uit om de rechtmatigheid en wettigheid te verifiëren van alle uitgaven die zijn gedeclareerd sinds het begin van de programmaperiode.⁷³ In de steekproef⁷⁴ zijn 171 projecten opgenomen en per geselecteerd project wordt nogmaals een steekproef getrokken van dertig facturen. Daarnaast worden er nog acht grote projecten en zes URBAN-projecten gecontroleerd.⁷⁵

Aan de hand van de resultaten van de hercontroles zal Nederland de nodige correcties op gedeclareerde uitgaven toepassen. Per programma zal het Ministerie van EZ voorstellen doen om, indien de bevindingen materieel van aard zijn, te extrapoleren of nog additionele controles uit te voeren.

Tijdpad

Het Ministerie van EZ heeft het actieplan in december 2006 aan de Europese Commissie aangeboden. In januari 2007 had het ministerie een eerste voortgangsrapportage op moeten stellen met informatie over de in gang gezette acties en concreet op te leveren producten. Op verzoek van Nederland is de planning voor de oplevering van het eindrapport gewijzigd. Deze stond aanvankelijk gepland op 30 september 2007 en is

⁷¹ Dit bedrag kan wellicht nog lager uitvallen, afhankelijk van de uitkomst van de hoor- en wederhoorprocedure.

⁷² Over twee andere probleemterreinen vinden nog gesprekken plaats tussen Nederland en de Europese Commissie. Men is het nog niet eens over de aanpak inzake de subsidiabiliteit van gedeclareerde btw en de toepassing, met terugwerkende kracht, van de transparantievoorschriften voor aanbestedingen onder de grens. Ook wordt nog gediscussieerd over de hoogte van mogelijke financiële correcties op niet aanbestede uitgaven. Deze onderwerpen zijn dan ook niet opgenomen in het actieplan.

⁷³ Nationaal Actieplan 2006, Ministerie van EZ, p. 9.

⁷⁴ De steekproef heeft een nauwkeurigheid van 2% en betrouwbaarheid van 95%.

⁷⁵ URBAN is een door de Europese Commissie opgezet programma voor Europese steden. Het richt zich met name op economische ontwikkeling, sociale integratie en milieubescherming in achterstandswijken van grote steden.

voor de uitkomsten van de hercontroles verschoven naar 13 maart 2008 en voor de overige actiepunten naar 31 januari 2008.

Stand van zaken

Conform het actieplan heeft het Ministerie van EZ inmiddels samen met het regionale management van de EFRO-programma's acties in gang gezet, waaronder het aanpassen en in gebruik nemen van controlelijsten en het toepassen van striktere controles.

Wat de implementatie van actiepunten betreft is de stand van zaken op hoofdlijnen (op basis van het rapport van bevindingen van mei 2007 van de programma-accountants) als volgt:

- Het wetsvoorstel voor de nieuwe Aanbestedingswet ligt momenteel ter behandeling in de Eerste Kamer en zal concreet worden uitgewerkt bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Daarin worden de nieuwe en verduidelijkte regels uitgewerkt en geformaliseerd. Het drempelbedrag voor diensten wordt daarin gesteld op € 50 000.
- Voor de 5%-controles hebben de programmamangementeenheden een planning opgeleverd aan de Commissie. Medio 2007 waren deze controles nog aan de gang. In het najaar zal de auditdienst van het Ministerie van EZ een review uitvoeren op de implementatie van alle acties uit het plan.
- In Flevoland, Noord-Nederland en delen van Zuid-Nederland worden alle projecten onderworpen aan een artikel 4-controle. Het Ministerie van EZ zal het Ministerie van BZK verzoeken het toezicht op de implementatie van het actieplan in de steden te versterken.
- Over het gebruik en de werking van de nieuwe artikel 9-controlelijsten valt nog niet veel te zeggen, omdat sinds de invoering van het actieplan de regio's nog te weinig betalingsaanvragen hebben gedaan of bevoorschottingen hebben aangevraagd.
- De jaarlijkse rapportages over de beheer- en controlesystemen (artikel 13-rapportages) van de meeste regio's en de steden Den Haag, Arnhem en Nijmegen voldoen aan de vereisten. Bij de overige regio's en steden was de rapportage nog niet afgerond c.q. lopen de bevindingen uiteen.
- Met ingang van 2007 werken de regio's met een aangepast «Draaiboek onregelmatigheden», waarin het Ministerie van EZ de definitie van onregelmatigheden in overeenstemming heeft gebracht met de definitie in de EG-Verordening. Nog niet alle regio's melden de onregelmatigheden zoals vereist.

Oordeel Commissie over hercontroles

In juni 2007 zijn de controleurs van het DG Regio in Nederland geweest om inzicht te krijgen in de voortgang van het Nationaal Actieplan. Volgens het Ministerie van EZ waren de controleurs tevreden over de aanpak en over de gedetailleerde reviews uitgevoerd door de auditdienst van EZ. Op 1 oktober 2007 heeft het Ministerie van EZ een voortgangsverslag van de steekproef naar de Commissie gestuurd.⁷⁶ Daaruit bleek dat het Ministerie van EZ een achterstand had opgelopen in het uitvoeren van de hercontroles, waardoor de oorspronkelijke einddatum van 30 september 2007 niet haalbaar was.

In een reactie op het voortgangsverslag heeft de Europese Commissie aangegeven teleurgesteld te zijn over de tot dan toe geboekte vooruitgang. De Commissie stelt dat het Ministerie van EZ eind oktober 2007 minimaal dertig projecten dient te hebben afgehandeld en eind november 2007 minimaal negentig. Ook de desbetreffende ambtelijke hoor- en wederhoorprocedures dienen te zijn afgerond. Verder wijst de Commissie nogmaals op de noodzaak het toezicht op de toepassing van de nieuwe

⁷⁶ Steekproef hercontrole EFRO 2000–2006. Voortgangsverslag d.d. oktober 2007, Ministerie van EZ.

controleprocedures te verscherpen. Daarnaast merkt de Commissie op dat nog weinig of geen informatie beschikbaar is over de toepassing van het Actieplan binnen de URBAN-programma's en bij de provincie Overijssel. Verder dringt de Commissie er bij het ministerie op aan om de openstaande actiepunten bij de programma's actief te blijven volgen.⁷⁷ Eind januari 2008 geldt als deadline voor het definitieve rapport met alle resultaten. Indien het Ministerie van EZ de nodige vooruitgang onvoldoende kan aantonen, kan de Commissie besluiten tussentijdse EFRO-betalingen op te schorten en de fondsen geheel of gedeeltelijk in te trekken.⁷⁸

17.4.4 Vervolgacties: ESF

Het Ministerie van SZW en het Agentschap SZW hebben de bevindingen van de Europese Commissie uit 2002 en 2005 over de ESF-doelstelling 3-programma's (zie overzicht 25) opgevolgd en de nodige maatregelen genomen. De regelgeving is zodanig aangepast dat er vanaf 1 januari 2006 geen projecten (met terugwerkende kracht) meer worden goedgekeurd die reeds volledig zijn afgesloten. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat deze wijziging geen effect meer heeft gehad, vanwege het voortijdig sluiten van het ESF-loket eind 2005. Verder is de functiescheiding tussen de eerstelijns (artikel 4-) en tweedelijns (artikel 10-) controle versterkt.⁷⁹ De Europese Commissie heeft hierop geen vervolgreactie meer gegeven.

In reactie op het auditverslag van de Europese Commissie over de doelstelling 1-programma's in Flevoland is het desbetreffende programmamanagement ingegaan op de twee voornaamste bevindingen en aanbevelingen, te weten: (1) de onafhankelijkheid van de betalingsautoriteit en (2) de werkmethoden van de onafhankelijke instantie die de artikel 10–12-controles (5%-controles en systeemaudits) uitvoert. De overige Commissiebevindingen komen in de reactie niet aan bod.⁸⁰

Ad (1). Op het eerste punt reageert het Flevoland-programmamanagement door te refereren aan het oordeel van de Europese Rekenkamer (na een bezoek in juni 2001) dat de functiescheiding tussen beheer- en betaalautoriteit slechts in gedrang kan komen door een gebrek aan onafhankelijkheid van het Bureau Control (betaalautoriteit voor het Flevolandprogramma) in de uitvoering van zijn taken ten opzichte van het programmamanagement.⁸¹ Ook refereert het programmamanagement aan een eerder onderzoek van DG Regio in 2003 naar de AO-beschrijving. Destijds heeft het DG geen kanttekeningen geplaatst bij de opzet van de organisatie van de beheer- en betaalautoriteit.⁸² In zijn reactie aan de Commissie geeft het programmamanagement vervolgens aan welke interne beheersmaatregelen zijn genomen om dit risico weg te nemen. Verder betwijfelt het programmamanagement de noodzaak om de organisatie alsnog drastisch aan te passen. De programmaperiode is bijna ten einde, ruim tweederde deel van de gelden zijn besteed en in de huidige programmaperiode 2007–2013 vervult de provincie Flevoland geen beheer- en certificeringsfunctie meer.

Ad (2). Over het tweede punt zegt het Flevoland-programmamanagement dat de bevindingen van de Commissie zijn besproken met de instantie die de artikel 10–12-controles uitvoert. Volgens het programmamanagement zijn de 5%-controles in het voorjaar 2007 op het vereiste niveau gebracht en is er eind 2006 een volledige systeemaudit uitgevoerd. Het verslag hiervan is als bijlage opgenomen in de artikel 13-rapportage. De ingehuurde externe programma-accountant stelt daarin dat er geen proble-

⁷⁷ Brief Commissie aan de Permanente Vertegenwoordiger van Nederland bij de EU d.d. 25 september 2007, betreffende de evaluatie van het tweede tussentijdse rapport over het Actieplan.

⁷⁸ Brief Commissie aan de Permanente Vertegenwoordiger van Nederland bij de EU d.d. 11 oktober 2007, betreffende het Nederlands nationaal actieplan – evaluatie van het tussentijdse rapport steekproef 1 oktober 2007.

⁷⁹ Bron: Brief SZW d.d. 21 juni 2005 aangaande de opvolging bevindingen controleverslag.

⁸⁰ Bron: Brief programmamanagement Flevoland d.d. 12 juli 2007 in reactie op bevindingen audit Europese Commissie in 2006.

⁸¹ Overzicht van de bevindingen van het controlebezoek aan Lelystad – Provincie Flevoland (5–7 juni 2001) betreffende de tenuitvoerlegging van de hervorming van de structurele acties 2000–2006.

⁸² Mededeling van DG Regio d.d. 9 september 2003 op grond van artikel 5 van Verordening (EG) nr. 438/2001, van een beschrijving van de beheer- en controlesystemen. Programma's EPD's Flevoland, Noord-Nederland, Oost-Nederland, Stedelijke Gebieden en Zuid-Nederland.

men met een systematisch karakter zijn geconstateerd en dat de systeem-audits niet leiden tot financiële gevolgen.⁸³ De accountant zegt over de functiescheiding tussen de beheer- en betaalautoriteit dat deze de jure niet is vastgelegd, maar dat deze de facto wel als zodanig functioneert conform de gekozen opzet.⁸⁴

Het programmamanagement heeft nog geen reactie van de Commissie ontvangen.

17.4.5 Controlebezoeken Europese Rekenkamer

De Europese Rekenkamer heeft de afgelopen jaren geen EFRO-programma's bezocht. Wel heeft de Europese Rekenkamer in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring (DAS) in 2003 een systeemaudit en enkele projectcontroles uitgevoerd voor het ESF-programma. In 2004 heeft de Europese Rekenkamer bij het ESF-programma projectaudits verricht in het kader van een «fact finding onderzoek» en later in hetzelfde jaar nog een systeemaudit- en enkele projectcontroles voor haar doelmatigheids-onderzoek ESF-3.

De Europese Rekenkamer heeft begin 2004 de bevindingen van haar audit in het kader van de DAS 2003 naar het Ministerie van SZW verzonden. De voornaamste bevindingen betroffen:

- De ontbrekende scheiding tussen artikel 9- en artikel 15-controles. Deze werden beide door de auditdienst van het Ministerie van SZW uitgevoerd.
- De 5%-controles verwoord in artikel 10 van Verordening (EG) Nr. 438/2001. Deze worden uitgevoerd door de afdeling Interne Controle van het Agentschap SZW, die zelf ook deel uitmaakt van het systeem.
- Het ontbreken van interne richtlijnen voor de beoordeling van individuele kostencategorieën.
- Het certificeren van tussentijdse betalingsaanvragen aan de Commissie, terwijl controlewerkzaamheden van projectaccountants (artikel 4) nog niet afgerond waren.
- Enkele opmerkingen over concrete dossiers: ESF-administratie, (werk)documentatie, urenregistratie, publiciteit.

Naar aanleiding van de bevindingen van de Europese Rekenkamer heeft het Ministerie van SZW in 2004 een reactie gestuurd en enkele aanpassingen doorgevoerd. De aanpassingen betreffen onder meer standaardisatie voor de beoordeling van aanvragen en declaraties en de (werk)documentatie van dossiers en maatregelen om publiciteit van ESF-projecten te waarborgen.

17.4.6 Gevolgen voor afsluiting periode 2000–2006

De Europese Commissie verwacht uiterlijk 31 januari 2008 het definitieve eindrapport van het Ministerie van EZ over de aanpak van de tekortkomingen in het beheer- en controlesysteem van de EFRO-projecten en de resultaten van de steekproef- en hercontroles. Het is voor de Commissie van belang dat lidstaat Nederland de bevindingen goed vastlegt, vooral wanneer het resultaten betreft die naderhand nog onderwerp van discussie kunnen vormen, zoals het aanbesteden van overheidsopdrachten. De resultaten en materialiteit van de gevonden fouten zijn bepalend voor de opvolging van de hercontroles. De Europese Commissie zal moeten instemmen met de vervolgaanpak: extrapolatie of additionele testen. De hoogte van de uiteindelijke correcties is op dit ogenblik nog lastig in te schatten.

⁸³ Artikel 13-rapportage Flevoland 2006, p. 8.

⁸⁴ Artikel 13-rapportage Flevoland 2006, p. 22.

Los van de correcties die voortvloeien uit de hercontroles zullen er waarschijnlijk nog correcties voortvloeien uit de bevindingen van de eerdere projectaudits van de Commissie. Over de hoogte daarvan zijn de autoriteiten nog met elkaar in gesprek. Een belangrijk voorbeeld vormt de hoogte van correcties bij aanbestedingen onder de drempel (100% of 25% van de uitgaven). In haar brief van 18 juli 2007 wijst de Commissie het Ministerie van EZ er overigens op dat er sprake zou kunnen zijn van dubbele correctie. Gecorrigeerde bedragen van de hercontroles kunnen voor een deel btw bevatten die al wordt meegenomen bij de berekening van correcties in het kader van de niet-subsidiabele gecompenseerde btw.

Het Nationaal Actieplan voor het EFRO-programma heeft betrekking op de bij de Europese Commissie gedeclareerde uitgaven tot en met eind 2006. De laatste uitgaven uit de programmaperiode 2000–2006 kunnen nog tot eind 2008 worden gedaan. De Commissie kan vervolgens nog besluiten om te verifiëren in hoeverre de werking van het beheer- en controle-systeem daadwerkelijk is verbeterd na invoering van het actieplan. Indien er dan over de gedeclareerde uitgaven in de periode 2006–2008 nog onregelmatigheden worden gevonden, zouden meer correcties kunnen volgen. Pas na afloop van de gehele periode kan duidelijk worden wat het totaalbedrag aan mogelijke correcties zal zijn.

17.5 BTW-compensatiefonds

In eerdere EU-trendrapporten hebben wij gerapporteerd over de problematiek van het BTW-compensatiefonds.⁸⁵ In een brief aan de Permanente Vertegenwoordiger van Nederland bij de EU van 8 september 2006 wees de Commissie (DG Regio) op het probleem dat sommige gemeenten en provincies in het kader van EFRO-projecten btw bij de EU declareren die nationaal al wordt gecompenseerd via het BTW-compensatiefonds. De Commissie gaf aan dat in het door Nederland op te stellen actieplan om de problemen rond het EFRO op te lossen, ook expliciet moest worden gemaakt dat alle gedeclareerde btw-uitgaven die werden gedekt door het BTW-compensatiefonds, uitgesloten zouden zijn van EU-financiering. Al een aantal jaren geleden was duidelijk dat er een risico bestond dat de bij Brussel gedeclareerde btw door Nederland zou moeten worden terugbetaald indien reeds compensatie via het BTW-compensatiefonds had plaatsgevonden. De garantstelling die inmiddels is afgegeven door het Ministerie van Financiën zorgt er alleen voor dat het financiële risico niet meer voor rekening van de programma's komt maar voor het Rijk.⁸⁶

Vooruitlopend op een definitief besluit van de Commissie hebben de Ministeries van Financiën en EZ besloten vooralsnog de lijn van de Commissie te accepteren dat btw die nationaal al wordt gecompenseerd via het BTW-compensatiefonds niet meer bij de EU kan worden gedeclareerd. Met het oog hierop is de garantstelling per 18 juni 2007 beëindigd. Alleen betaalaanvragen van afgeronde en nog lopende projecten die vóór 18 juni 2007 bij de Commissie zijn ingediend, vallen onder de garantstelling van het Rijk (Financiën, 2007c). De Europese Commissie (2007c) heeft hier met instemming op gereageerd.

Het Ministerie van Financiën onderzoekt momenteel bij de ontvangers van EU-subsidies welke btw-bedragen zij bij de EU hebben gedeclareerd en hoeveel daarvan tevens is gecompenseerd door het BTW-compensatiefonds. De betrokken autoriteiten moeten verklaren dat het overzicht dat ze aan Financiën geven in overeenstemming met de waarheid en volledig is ingevuld. Er wordt geen accountantsverklaring gevraagd.

⁸⁵ Zie Algemene Rekenkamer (2005, 2007a).

⁸⁶ In de Rijksbegroting 2006, hoofdstuk G «BTW-compensatiefonds» is een garantstelling opgenomen van € 200 miljoen (verplichtingen) voor 2004 en van 100 miljoen voor elk van de jaren 2005 en 2006. In de Rijksbegroting 2007 is voor de jaren 2007–2011 een bedrag van € 45 miljoen per jaar opgenomen.

Het onderzoek van Financiën is van belang om zicht te krijgen op het bedrag dat mogelijk aan de EU terugbetaald moet worden. De maximale financiële correctie is nog onbekend, maar zal vrijwel zeker in de miljoenen lopen.

Het Ministerie van Financiën streeft ernaar dat de discussie met de Commissie over het BTW-compensatiefonds begin 2008 is afgerond.

17.6 Intern beleid van de Europese Commissie

Sinds de publicatie van ons vorige EU-tendrapport is er geen nieuwe rechtmatigheidsinformatie beschikbaar gekomen over het interne beleid van de Europese Commissie.

Er is in Nederland weinig informatie beschikbaar over de rechtmatigheid van de bestedingen van de Europese subsidies voor het interne beleid van de EU. Ook bij de Europese Commissie is hierover weinig of geen (openbare) informatie op het niveau van lidstaten voorhanden.

In de periode 2003–2005 was voor de volgende twee onderwerpen wél rechtmatigheidsinformatie aanwezig bij de Nederlandse ministeries:

- TEN-transport: Volgens opgave van het Ministerie van VenW zijn in 2005 geen onregelmatigheden geconstateerd en zijn er geen financiële correcties opgelegd. In 2004 werden nog drie correcties uitgevoerd, met een totaal financieel belang van ruim € 5 miljoen.
- Leonardo da Vinci-programma: in 2003 is een onregelmatigheid gemeld bij een onderwijsinstelling uit de aanvraagronde 2001 «mobiliteit». Het Nationaal Agentschap is vanwege geconstateerde onregelmatigheden op dit moment een mobiliteitsproject van een bedrijf aan het onderzoeken.

17.7 Migratiefondsen

17.7.1 20%- en 10%-controlerapportages

20%-controlerapportages

In de afgelopen periode heeft een discussie plaatsgevonden tussen de Europese Commissie en Nederland over de accountantscontroles op de besteding van gelden uit de migratiefondsen (zie § 15.3.5). Er was een verschil van mening over wat de meerwaarde is van de 20%-controle ten opzichte van de reguliere interne accountantscontrole, waarbij alle projecten voorzien moeten worden van een goedkeurende accountantsverklaring. Als gevolg van deze discussie heeft de externe accountantscontrole later plaatsgevonden dan de beschikking voorschreef. Met deze vertraging heeft de Commissie ingestemd. Over de jaren 2000 tot en met 2002 is op projectniveau gerapporteerd. Over de jaren 2003 en 2004 is een totaalrapport verschenen.

10%-controlerapportages

In overeenstemming met de beschikking voor de tweede programma-periode van het Europees Vluchtelingenfonds (EVF II-Beschikking (EG) 904/2004, artikel 25 lid 1a) heeft de afdeling Interne Controle van het Agentschap SZW op verzoek van de auditdienst van het Ministerie van Justitie de 10%-controle uitgevoerd over de jaartranche 2005.

Het agentschap heeft geconstateerd dat in een aantal gevallen een onderrealisatie van de begroting heeft plaatsgevonden, doordat projecten later zijn gestart dan gepland. In sommige gevallen waren kosten in de projectadministratie opgevoerd die niet volledig voldeden aan het uitvoeringskader van het fonds, dat in 2006 is uitgebracht. Het gaat hier in het bijzonder om de opgevoerde kosten voor de inschakeling van derden

door middel van een aanbesteding. Hiervoor zijn niet altijd de aanbestedingsregels correct toegepast.

Voorts plaatst het agentschap kanttekeningen bij de urenregistratie.

Doordat uren niet altijd consequent zijn ondertekend, gedateerd en (tijdig) geautoriseerd, voldeed de registratie veelal niet aan de eisen. In één geval heeft het agentschap geconstateerd dat een factuur buiten de projectperiode viel en daardoor niet subsidiabel was. Bij de vier onderzochte projecten bleek dat in totaal een bedrag van circa € 1,1 miljoen aan subsidiabele kosten gecorrigeerd diende te worden. Dat is 52% van de voor die vier projecten opgevoerde kosten.

17.7.2 Eigen onderzoek

Aan de hand van de jaarverslagen afkomstig van het Ministerie van Justitie hebben wij voor de periode 2000 tot en met 2004 geïnventariseerd hoeveel EVF-projecten er per jaar, per organisatie en per maatregel voor een subsidie in aanmerking zijn gekomen. We hebben onderzocht of is voldaan aan de voorwaarden betreffende de minimale budgetomvang en het procentuele deel van de subsidiabele kosten. Ook zijn we nagegaan in hoeverre te veel of ten onrechte betaalde subsidie is teruggevorderd van de organisaties. Verder hebben we bekeken of de in evaluatierapporten en andere rapportages genoemde gegevens overeenkomen met de gegevens genoemd in de jaarverslagen. Deze gegevens betreffen de aantallen projecten, de hiermee gemoeide geraamde en gerealiseerde kosten en de geraamde en gerealiseerde subsidies. Ten slotte hebben we onderzocht in hoeverre de kosten van technische bijstand zijn geclaimd.

Wij zijn tot de volgende bevindingen gekomen:

- In de door de Europese Commissie gepubliceerde tabellen over EVF-I worden niet de werkelijk door de Commissie *verstreckte* bedragen vermeld, maar de bedragen die de Commissie *beschikbaar* heeft gesteld. Voor lidstaat Nederland is een bedrag van € 17 miljoen beschikbaar gesteld, maar is uiteindelijk een bedrag van € 11,4 miljoen betaalbaar gesteld. Hieruit blijkt een onderbesteding van bijna € 6 miljoen. De cijfers voor andere lidstaten zijn nog niet bekend, maar het is te verwachten dat ook daar een discrepantie bestaat tussen de beschikbaar gestelde gelden en het werkelijk ontvangen bedrag. Wij merken op dat de gepresenteerde tabellen niet de realisatiecijfers weergeven en dat de Commissie ten behoeve van transparantie duidelijk zou moeten aangeven dat het om voorlopige cijfers gaat.
- Voor twintig projecten bleven de subsidiabele kosten onder het door het Ministerie van Justitie gehanteerde grensbedrag. Het totale financiële belang daarvan is circa € 1,2 miljoen.
- Uit de financiële overzichten 3.2.1 in jaarverslagen over 2000 tot en met 2004 van het Ministerie van Justitie blijkt dat van de te veel uitbetaalde subsidie nog een bedrag van ruim € 440 000 dient te worden teruggevorderd. Niet in alle gevallen is het zeker of terugbetaling zal plaatsvinden. Het financiële risico ligt waarschijnlijk bij het Ministerie van Justitie. Dat heeft inmiddels al voor vier projecten de te veel betaalde subsidiebedragen ad € 35 000 voor zijn rekening genomen. Justitie heeft ons laten weten dat dit bedrag al grotendeels is teruggevorderd, maar kon desgevraagd niet aangeven in hoeveel gevallen terugvordering achterwege is gebleven.
- De Commissie veronderstelt in haar *National report on the Netherlands* dat er in de periode 2000–2004 voor EVF 83 projecten een bedrag van € 14,5 miljoen aan subsidie is verstrekt in plaats van voor 77

projecten een bedrag van € 10,6 miljoen, zoals Justitie beschrijft.⁸⁷ Het verschil is bijna 37%.

- Voor de kosten van technische bijstand kan een lidstaat maximaal 5% van de totale toewijzing reserveren. Uit de jaarverslagen over 2000 tot en met 2002 van het Ministerie van Justitie bleek dat de door Justitie in rekening gebrachte kosten in de jaren 2000–2002 veel minder was dan 5% van het toegekende fondsbedrag, terwijl het programma-secretariaat vond dat 5% van het toegekende fondsbedrag onvoldoende was om alle taken uit te voeren. Ook blijkt dat de door Justitie opgevoerde kosten voor technische bijstand over de jaren 2000 en 2001 voor de helft van de Commissie zijn ontvangen. Het gaat om een bedrag van circa € 61 000. Een specificatie van de gemaakte kosten in verband met technische bijstand is niet in de jaarverslagen aange troffen.

⁸⁷ Bron: financiële overzichten 3.2.1 in jaarverslagen 2000 tot en met 2004, Ministerie van Justitie.

18 DOELTREFFENDHEID EU-BELEID IN NEDERLAND

18.1 Structuurbeleid

In de twee voorgaande edities van het EU-tendrapport hebben we onderzoek verricht naar de doeltreffendheid van de Nederlandse programma's die gefinancierd worden uit de Europese structuurfondsen, zoals ESF en EFRO.⁸⁸ Dat onderzoek betrof de analyse en beoordeling van de programma-evaluaties: de midterm-evaluaties (MTE's) en de actualisering («updates») van deze evaluaties. We vatten onze conclusies hier kort samen. In 2007 zijn geen nieuwe evaluaties beschikbaar gekomen.

18.1.1 Doelrealisatie structuurfondsen 2000–2006

De analyse van de MTE's in het *EU-tendrapport 2006* liet zien dat in de meeste gevallen de realisatie van de doelen van de structuurprogramma's nog achterbleef. De oorzaak was de trage start van de programma's die formeel in 2000 begonnen, maar pas in 2003–2004 op stoom kwamen. De doelrealisatie zoals weergegeven in de updates geeft een actueler beeld. Daarbij tekenen wij aan dat de kwaliteit van de evaluatiemethoden nog vaak te wensen overlaat. Zo wordt informatie over prestaties en effecten van projecten doorgaans door de projectuitvoerders/subsidieaanvragers zelf aangeleverd. Zij kunnen er belang bij hebben het succes van hun eigen project positief in te schatten. Andere programma's hebben uitsluitend het monitorsysteem gebruikt zonder verder onderzoek te doen. Indicaties van de doelrealisatie per programma zijn in het volgende overzicht weergegeven. Tevens is in de kolom ernaast het aandeel doelen aangegeven waarvan bekend is of ze al dan niet gerealiseerd zijn.⁸⁹

Overzicht 20. Indicaties van de doelrealisatie bij Nederlandse programma's die zijn medegefinancierd uit structuurfondsen

Programma	Gemiddelde score doelrealisatie (0–10)	% doelen waarover score is berekend
Flevoland	5	68%
Noord	–	0%
Oost	–	0%
Zuid	7	89%
Steden	6	100%
ESF-3	5	63%
FIOV	2	73%
Equal	–	0%
Leader+	–	0%
Euregio Maas-Rijn	5	50%
EUREGIO	6	100%
Interreg Noordwest-Europa	–	0%

Op de peildatum van de updates (eind 2004 of medio 2005; dit wisselt per programma) waren de meeste programma's ongeveer halverwege, met nog veel projecten die nog niet waren afgerond. De uitvoering van projecten kan nog doorlopen tot en met 2008. Een score van 5 of 6 kan dan ook als redelijk worden beschouwd.

Positief op doelrealisatie scoren de programma's Stedelijke Gebieden Nederland en EUREGIO. Ook het programma Zuid-Nederland scoort relatief hoog, hoewel de realisatie binnen het programma sterk wisselt. Het visserijprogramma FIOV scoort laag. Voor drie doelstellingen zijn volgens de update geen projecten gestart (de oorzaak wordt niet in de

⁸⁸ Zie hoofdstuk 18 van het *EU-tendrapport 2006* en *EU-tendrapport 2007*. Deze paragraaf is hoofdzakelijk gebaseerd op onderzoek dat ten grondslag ligt aan deze eerdere rapporten.

⁸⁹ Bij de scores is de betrouwbaarheid van de informatie niet meegenomen. Met betrouwbaarheid wordt bedoeld de juistheid en volledigheid van de informatie uit de evaluaties.

update vermeld). Van andere projecten zal pas bij afronding informatie beschikbaar komen over de realisatie.

De rechterkolom van overzicht 26 laat zien dat bij de meeste programma's geen volledig dekkende uitspraak mogelijk is over de doelrealisatie van het programma, omdat van een aantal doelen geen score bekend is. Van vijf programma's was de update ongeschikt om op basis daarvan een uitspraak te doen over de doelrealisatie; de informatie was te gebrekkig. Overzicht 21 vermeldt de belangrijkste gebreken in de evaluaties.

Overzicht 21. Geconstateerde gebreken in evaluaties

Gebrek in evaluatie	Toelichting
Prognose in plaats van realisatie	De programma's Oost-Nederland en Noord-Nederland hebben de evaluaties geheel gebaseerd op een prognose van de doelrealisatie. Dat wil zeggen dat de cijfers geen indicatie geven van de feitelijke realisatie van de gestelde doelen. Dit laatste is nu juist de kernfunctie van de evaluaties.
Geen (logisch) verband tussen doel en indicator	Indicatoren zijn bedoeld om iets te zeggen over de mate waarin het doel bereikt is. Vaak ontbreekt echter een logisch verband tussen beide. In Leader+ wordt zelfs in het geheel geen relatie gelegd tussen de doelen en de indicatoren. In andere gevallen is de relatie nietszeggend. Bijvoorbeeld de indicator «werkgelegenheid» in relatie tot de doelstelling «versterking karakter landelijk gebied» (Flevoland). Is het «karakter versterkt» van het landelijk gebied als de werkgelegenheid toeneemt? De doelformulering is bovendien vaag: het blijft onduidelijk in de evaluatie wat nu precies wordt beoogd met de maatregel.
Input- in plaats van output-informatie	Een veel gebruikte indicator zoals «aantal projecten» (onder andere Flevoland, FIOV, Interreg Noordwest-Europa) geeft geen inzicht in de aard of de omvang van de prestatie en is eerder als inputinformatie te beschouwen. Ook «tijdelijke werkgelegenheid» (Flevoland) is inputinformatie want het gaat hier om de bij het project ingezette personen. Deze tijdelijke werkgelegenheid is geen doelstelling van het project als zodanig maar een middel om een doel te realiseren.

18.1.2 Evaluatie in de programmaperiode 2007–2013

In 2006 en 2007 hebben de Nederlandse autoriteiten gewerkt aan de voorbereiding op de nieuwe structuurfondsperiode die formeel per 1 januari 2007 van start is gegaan. Zo is in september 2006 het algemene kader⁹⁰ voor de programma's vastgesteld en zijn medio 2007 de meeste programmavoorstellen goedgekeurd door de Europese Commissie. In de opstartfase dient volgens de Algemene Rekenkamer ook rekening te worden gehouden met de tekortkomingen zoals die hierboven zijn beschreven. De programma's dienen de algemene doelstellingen uit te werken in concrete, meetbare doelen. Deze doelen dienen te worden voorzien van indicatoren die daadwerkelijk informatie verschaffen over de mate waarin deze doelen bereikt worden. Verder moeten voor de indicatoren realistische streefwaarden worden gegeven. De relevantie van de indicatoren in de programma's van de periode 2000–2006 was nog vaak onvoldoende.

In de Europese regelgeving is er verminderde aandacht voor evaluatie van de structuurfondsprogramma's en voor de mogelijkheden tot verbetering van de doeltreffendheid ervan. Zo wordt de evaluatie facultatief en dus niet langer een verplichte rapportage.⁹¹ Over de updates heeft de Commissie niet teruggekoppeld aan het management van de programma's. De Commissie heeft hier ook niet op andere wijze over gerapporteerd, bijvoorbeeld in de vorm van een synthese van alle ontvangen evaluaties. Wel heeft de Commissie in 2006 een handleiding opgesteld voor indicatoren, waarin het belang wordt benadrukt van goede indicatoren voor de directe effecten en de impact of langere termijn. Overigens noemt deze handleiding in een bijlage de «kernindicatoren» die per programma gebruikt kunnen worden. Helaas is voor vrijwel alle onderdelen de indicator «aantal projecten» opgenomen. Zoals aangegeven in

⁹⁰ Het Nationaal strategisch referentiekader structuurfondsen 2007–2013, bijlage van het kamerstuk: Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 27 813, nr. 22, 29 september 2006.

⁹¹ Artikel 47 en 48 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006. De evaluatie tijdens de looptijd wordt «met name» verricht als het programma afwijkt van de oorspronkelijke doelen of als er voorstellen voor herziening van het programma worden gedaan. De verplichte actualisering van de evaluatie halverwege is geschrapt.

overzicht 27 is deze indicator ongeschikt om na afloop van een programma zinnige uitspraken over de doelrealisatie te doen.

18.2 Migratiefondsen

Wij zijn nagegaan welke informatie beschikbaar is over de resultaten van Europees Vluchtelingenfonds. SEOR BV heeft in opdracht van de directie Vreemdelingenbeleid van het Ministerie van Justitie over de periode 2000–2004 evaluaties verricht van de uitvoering en effecten van EVF-I.⁹² Daarbij is aandacht besteed aan onder andere de bruto- en netto-effecten en de «duurzaamheid» van de projecten.⁹³

Volgens SEOR zijn over de genoemde periode de doelstellingen van de maatregelen «Opvang» en «Integratie» in bruto termen gerealiseerd. Deze doelstellingen hebben betrekking op respectievelijk aantallen asielzoekers die in Nederland volgens de daarvoor geldende normen worden opgevangen en op aantallen migranten die effectief zijn ingeburgerd. Bij de maatregel «Terugkeer», die gericht is op de repatriëring van asielzoekers, worden de doelstellingen in beperkte mate gerealiseerd. Dit komt doordat het beoogde aantal deelnemers veelal niet is behaald. De complexe praktijk van het monitoren van de maatregel «Terugkeer» zorgt ervoor dat de werkelijke realisatiecijfers van de maatregel afwijken van de beschikbare cijfers. Volgens SEOR kunnen de werkelijke realisatiecijfers een gunstiger beeld van deelname geven dan de beschikbare cijfers. Netto-effecten zijn in de praktijk moeilijk vast te stellen. Volgens SEOR is er evenwel sprake van herleidbare netto-effecten bij de projecten vallende onder de drie maatregelen.

De meningen over de duurzaamheid van de projecten c.q. maatregelen verschillen per project en per maatregel. Er is geen wezenlijke verandering opgetreden in de opvanginfrastructuur; de maatregel «Integratie» heeft volgens SEOR een beperkt effect gehad in termen van structuurversterking, en bij de maatregel «Terugkeer» is er volgens SEOR sprake van wisselende effecten op de verbetering van samenwerking, infrastructuur en opvang in het land van herkomst.

Bij de onderzoeksrapporten waaruit de bovenstaande bevindingen afkomstig zijn, plaatsen wij de volgende kanttekeningen:

- Om bruto- en netto-effecten en duurzaamheid in kaart te brengen, heeft SEOR projectverantwoordelijken schriftelijk geënquêteerd. Projectverantwoordelijken hebben er echter rechtstreeks belang bij de resultaten gunstiger weer te geven dan dat ze werkelijk zijn.
- De realisatiecijfers die worden gepresenteerd in de jaarverslagen van Justitie sluiten niet aan op de realisatiecijfers in de evaluatieverslagen.
- De evaluatierapporten geven weinig informatie op projectniveau.

⁹² Bron: SEOR, Tussentijdse evaluaties EVF 2000, 2001, 2002, 2003 en 2004, Erasmus Universiteit Rotterdam.

⁹³ Bruto-effect: de mate waarin een bepaald effect of resultaat is bereikt. Netto-effect: het bereik van de resultaten dankzij de EVF-middelen. Duurzaamheid: het vervolg dat gegeven wordt aan de projectresultaten in de vorm van vervolgprojecten of de overname van elementen uit EVF-projecten in het reguliere beleid, in reguliere activiteiten of in andere projecten.

19 CONCLUSIES DEEL 3

Beleidsontwikkelingen in Nederland op EU-terrein

Het kabinet heeft met de publicatie in mei 2007 van de eerste EU-lidstaatverklaring (over het gemeenschappelijk landbouwbeleid) over begrotingsjaar 2006, een belangrijke stap gezet.

De verklaring was positief van aard. Ook het in juli 2007 gepubliceerde oordeel van de Algemene Rekenkamer over de Nederlandse lidstaatverklaring is op hoofdlijnen positief. Wij hebben wel geconstateerd dat bij de totstandkoming van de lidstaatverklaring nog een aantal belangrijke verbeteringen mogelijk én nodig is. Datzelfde geldt voor de manier waarop de rechtmatigheid van de onderliggende transacties wordt afgedekt. Zo is het belangrijk dat een nieuwe deelverklaring van de minister van LNV wordt voorzien van een accountantsverklaring die de reikwijdte van de deelverklaring volledig dekt.

De in 2008 te publiceren lidstaatverklaring over 2007 zal geen andere geldstromen dan de landbouwgeden omvatten, ofschoon dit oorspronkelijk in de bedoeling lag; ook de structuurfondsgelden en de «eigen middelen» (Nederlandse afdrachten aan de EU) zouden in de tweede lidstaatverklaring worden meegenomen. Volgens het Ministerie van Financiën is er nog te weinig informatie beschikbaar om over 2007 een verklaring over de opzet van de beheersystemen voor de structuurfondsen te geven. Daarnaast bestaat er ten aanzien van de eigen middelen nog onduidelijkheid over de vraag hoe het rechtmatigheidsoordeel daarover eruit zou kunnen zien.

Naar verwachting zal in 2009 – in de lidstaatverklaring over 2008 – een oordeel over de structuurfondsen, het visserijfonds en de migratiefondsen mogelijk zijn (wat de structuurfondsen betreft zal het dan gaan om een verklaring over 2007). Of het mogelijk zal zijn om met ingang van 2009 ook een verklaring te gaan afgeven over de Nederlandse afdracht van eigen middelen aan de EU, is nog niet bekend.

Wij blijven het streven van het kabinet naar een jaarlijkse verklaring over de ontvangen en afgedragen EU-geldstromen steunen. Wij zijn van oordeel dat hiermee op afzienbare termijn goed inzicht kan ontstaan in de rechtmatigheid van de afdracht en besteding van EU-gelden in Nederland. Dit zal op den duur bijdragen aan beter financieel management, efficiëncywinst en administratieve lastenverlichting.

Systemen voor financieel management EU-geldstromen in Nederland

De beschikbaarheid van informatie over het beheer, de controle en het toezicht rond de verschillende EU-geldstromen in Nederland is niet veranderd ten opzichte van voorgaande jaren. Over het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid was ook in 2007 veel informatie beschikbaar die inzicht geeft in het functioneren van de systemen voor het financieel management; over het intern beleid was opnieuw vrijwel geen informatie aanwezig.

De jaarlijkse brief van de Europese Commissie (DG Begroting) over de in Nederland bestede Europese gelden op elk van de beleidsterreinen bevat dit jaar meer informatie op het niveau van de eindbegunstigden dan vorig jaar. De overzichten van het DG Begroting vormen een goed hulpmiddel om vast te stellen waar de Europese gelden die Nederland ontvangt, precies terechtkomen.

Op basis van de door ons ontwikkelde systeemindicatoren voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid hebben we vastgesteld dat de

werking van de financieel-managementsystemen in 2006 op hoofdlijnen niet afwijkt van voorgaande jaren. Er is dus sprake van een redelijk goed functionerend systeem.⁹⁴

Onze indicatoren voor het beheer-, controle- en verantwoordingssysteem van het structuurbeleid in Nederland laten geen eenduidig beeld zien. Er zijn grote verschillen tussen de structuurfondsprogramma's als het gaat om uitvoering, controle, toezicht en verantwoording.

Op het terrein van de migratiefondsen gaan vanaf 2007 en 2008 vier fondsen in gedeeld beheer lopen. De inrichting van het financieel beheer in Nederland is grotendeels analoog aan de wijze waarop hieraan invulling wordt gegeven bij de structuurfondsen.

Rechtmatigheid van door Nederland ontvangen EU-gelden en afdrachten
Zoals in voorgaande jaren was er ook in 2006 alleen informatie beschikbaar over aantal en financiële omvang van de gemelde onregelmatigheden. Bij de afdracht van de eigen middelen is het aantal onregelmatigheden in 2006 na de stijging in 2005 weer afgenomen. Maar het aantal onregelmatigheden was in 2006 nog altijd veel hoger dan in de jaren vóór 2005.

Bij de structuurfondsen is in 2006 het aantal onregelmatigheden sterk toegenomen: het betreft 169 gevallen, tegen 59 in 2005. De toename komt vrijwel geheel voor rekening van het Europees Sociaal Fonds (ESF). Wij vinden het overigens opmerkelijk dat er al jaren een discrepantie bestaat tussen het aantal onregelmatigheden bij structuurfondsen dat wordt opgegeven door de programma's en de opgave van de Europese Commissie.

Bij de programma's die tot en met 2005 zijn uitgevoerd met gelden uit het Europees Vluchtelingenfonds is ruim 20% van de subsidiabele kosten gecontroleerd. Hierbij werden verschillende fouten geconstateerd.

De Europese Commissie heeft de afgelopen jaren diverse audits gedaan naar de uitvoering van Nederlandse structuurfondsprogramma's. Over de resultaten van deze audits van de Europese Commissie, en over de vervolgacties die naar aanleiding daarvan in Nederland zijn ondernomen, luiden onze bevindingen als volgt:

- Naar aanleiding van haar systeemaudits concludeert de Commissie dat de uitvoering van de vereiste controles bij EFRO-projecten⁹⁵ in de periode 2000–2006 ernstige tekortkomingen vertonen. Dit heeft geleid tot een Nationaal Actieplan voor verbetering van het beheer- en controlesysteem. Wij constateren dat de uitvoering van de hercontroles, als onderdeel van het Nationale Actieplan, achterloopt op de planning. Hierdoor kan pas begin 2008 worden vastgesteld in hoeverre het actieplan succesvol is geweest.
- De aard van de problemen die op projectniveau naar voren komen betreffen vooral onjuiste aanbestedingen, niet-subsidiabele kosten en het ontbreken van documenten. Over de projectbevindingen van de diverse programma's en de op te leggen correcties is de Commissie nog in gesprek met de regionale beheersautoriteiten. Dit proces kan maanden of zelfs jaren duren. In volgende rapportages zullen wij hierop terugkomen.
- Wij verwachten dat het totaalbedrag aan financiële correcties dat Nederland vanuit de EU zal worden opgelegd als gevolg van de projectaudits en een mogelijke extrapolatie daarvan (c.q. additionele testen), in de miljoenen euro's zal lopen.
- Volgens de Europese Commissie voldoen de artikel 9-, 10- en 15-controles voor het ESF-doelstelling 1-programma (Flevoland) niet aan de vereisten.⁹⁶ Het is nog niet duidelijk in hoeverre de bevindingen van

⁹⁴ Hierbij dient te worden opgemerkt dat (nog steeds) niet alle bij het Ministerie van LNV opgevraagde informatie is ontvangen, waardoor het beeld nog niet compleet is.

⁹⁵ Het betreft hier de controles zoals vereist in Verordening (EG) nr. 438/2001.

⁹⁶ Het betreft ook hier de controles zoals vereist in Verordening (EG) nr. 438/2001.

de Europese Commissie financiële gevolgen zullen hebben voor het ESF-programma in Flevoland.

De mogelijkheid voor gemeenten en provincies om voor EU-projecten btw te declareren bij zowel het BTW-compensatiefonds als bij de EU-structuurfondsen is in juni 2008 met onmiddellijke ingang stopgezet. Het Ministerie van Financiën heeft namelijk besloten de door de Commissie sinds jaren gehanteerde lijn dat dit niet subsidiabel is vooralsnog te accepteren. Het ministerie inventariseert momenteel om hoeveel projecten en geld het gaat, om de door het ministerie in het leven geroepen garantstelling voor gemeenten en provincies te kunnen uitvoeren.

Wat de rechtmatigheid van de in Nederland bestede gelden uit het Vluchtelingenfonds betreft hebben wij onder andere geconstateerd dat:

- er verschillen zijn tussen de financiële gegevens waarover de Commissie beschikt, en die bij het Ministerie van Justitie beschikbaar zijn;
- voor een aantal goedgekeurde projecten de subsidiabele kosten liggen ónder het door Ministerie van Justitie gehanteerde grensbedrag.

Doeltreffendheid van met EU-geld gefinancierde projecten in Nederland

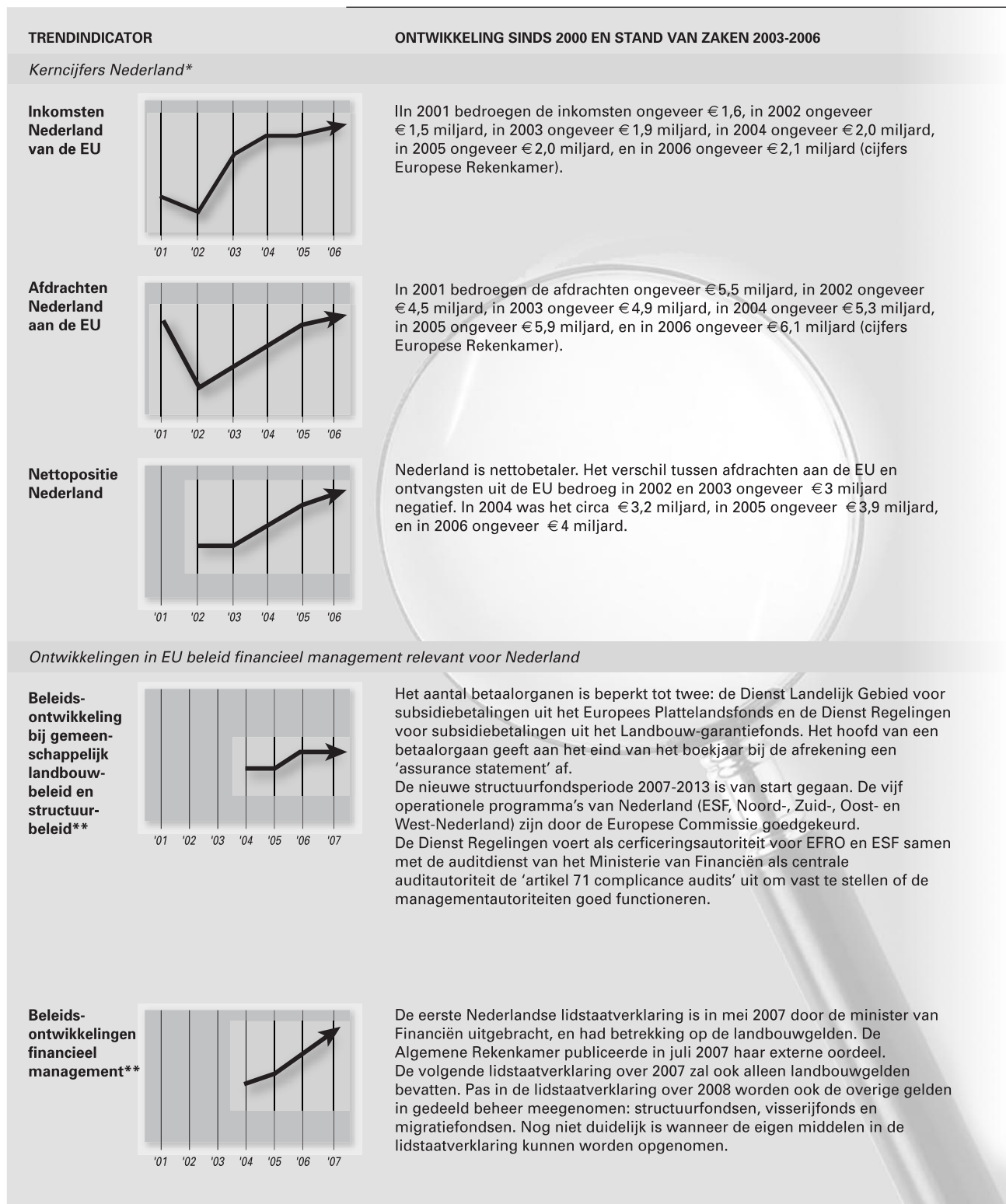
In vorige EU-tendrapporten zijn wij ingegaan op de opeenvolgende evaluaties van het structuurfondsbeleid in de periode 2000–2006. Het totale beeld dat hieruit naar voren komt is dat in de meeste gevallen de doelrealisatie nog achterbleef, en dat de kwaliteit van de evaluatiemethoden vaak te wensen overliet.

In de evaluaties van de sinds 2000 in Nederland uitgevoerde programma's in het kader van het Europese Vluchtelingenfonds waarin opvang, integratie en terugkeer van asielzoekers centraal staan – wordt geconcludeerd dat sprake is van positieve netto-effecten, dat wil zeggen effecten die bereikt zijn door het Vluchtelingenfonds. Wij plaatsen echter kanttekeningen bij de onderbouwing van de conclusies van deze evaluaties.

Het samenvattend (geaggregeerd) beeld van de in deel 3 van dit EU-tendrapport gebruikte indicatoren is als volgt:⁹⁷

⁹⁷ Op dezelfde wijze als in het EU-tendrapport 2006 en het *EU-tendrapport 2007* geven wij – door het gebruik van indicatoren – op een aantal terreinen een nadere specificatie van trends. Hier worden achtereenvolgens algemene trendindicatoren weergegeven voor de onderwerpen «kerncijfers» en «ontwikkeling in beleid financieel management EU».

Figuur 11 Algemene trendinformatie 2000-2006: ontvangen EU-gelden en -afdrachten Nederland, beleidsontwikkelingen op EU-terrein



* De hier gegeven trendinformatie loopt niet verder dan 2006 in verband met de publicatiedatum van de bron: het jaarverslag van de Europese Rekenkamer.

** Dit betreft indicatoren die wij vanaf het EU-trendrapport 2006 in het onderzoek hebben betrokken. Daarom ontbreekt trendinformatie over 2001-2003.

DEEL 4: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN REACTIES

20 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

20.1 Hoofdconclusies

Eerste lidstaatverklaring belangrijke positieve stap

De eerste hoofdconclusie uit onze bevindingen over de afgelopen periode is dat Nederland in 2007 met de publicatie van de eerste lidstaatverklaring een belangrijke stap heeft gezet naar de versterking van de verantwoording over de besteding van EU-gelden in Nederland. Hiermee kan op afzienbare termijn beter inzicht ontstaan in de rechtmatigheid van de afdracht en besteding van alle EU-gelden in Nederland. Uiteindelijk zal dit gepaard gaan met efficiencywinst en administratieve lastenverlichting.

De eerste lidstaatverklaring geeft – in combinatie met het onafhankelijk oordeel erover van de Algemene Rekenkamer – een goed beeld van de wijze waarop de EU-landbouwsubsidies in Nederland op dit moment worden besteed, en op welke punten verbetering van de systemen voor het financieel management mogelijk én nodig is. Hierdoor kan een beter Europees financieel verantwoordingssysteem ontstaan, zodat burgers te weten kunnen komen of hun geld goed besteed wordt.

Indien Nederland als goed voorbeeld wil kunnen (blijven) dienen voor andere EU-lidstaten die een vergelijkbare ontwikkeling naar verantwoording op EU-gebied willen doormaken, zou de Nederlandse lidstaatverklaring in de komende jaren méér Europese geldstromen moeten gaan omvatten dan alleen de landbouwsubsidies. Dit zou ook in overeenstemming zijn met de schriftelijke toezeggingen die de minister van Financiën in december 2006 hierover heeft gedaan aan de Tweede Kamer.

Europese organen beperkt actief voor verbetering verantwoording over EU-gelden

Onze tweede hoofdconclusie luidt – de positieve ontwikkeling in Nederland ten spijt – dat binnen de EU het streven naar verbetering van de verantwoording over hoe EU-gelden in de lidstaten wordt besteed, nog beperkt actief wordt ondersteund door de Europese organen. Alleen het Europees Parlement vormt hierop een uitzondering.

Het aantal landen dat een eigen lidstaatverklaring uitbrengt of overweegt dit te gaan doen is nog gering, en de bijdrage die hiermee zou kunnen worden geleverd aan een positieve betrouwbaarheidsverklaring van de Europese Rekenkamer (die deze tot op heden nog nooit heeft kunnen afgeven) blijft daarmee nog beperkt.

Van de zogenoemde nationale samenvattingen van beschikbare audits en verklaringen per beleidsterrein («annual summaries») die vanaf 2008 op basis van het nieuwe financiële reglement verplicht zijn, is ook nog niet duidelijk of hiervan een bijdrage aan de verbetering van de verantwoording kan worden verwacht. Naar alle waarschijnlijkheid zal het gaan om een groot aantal onvergelijkbare verklaringen, die door de Europese Commissie niet gemakkelijk tot één totaalbeeld voor de EU (of zelfs maar voor een enkele lidstaat) kunnen worden geaggregeerd.

Rechtmatigheid besteding EU-gelden blijft onduidelijk

Onze derde hoofdconclusie is dat het inzicht in en de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de EU-lidstaten in 2006 niet of nauwelijks is verbeterd. Op de door ons gehanteerde rechtmatigheidsindicatoren voor de EU-instellingen en EU-lidstaten werd ook in het begrotingsjaar 2006 slechts beperkt positief gescoord (zie § 20.2). De kwaliteit van de

bestaande informatie – met name over onregelmatigheden – vertoont nog steeds gebreken.

De activiteitenverslagen van de directoraten-generaal en diensten van de Europese Commissie gaven in 2006 een vergelijkbaar beeld als in 2005. De verslagen bieden enig inzicht in de resultaten van de werkzaamheden van de directoraten, maar als het gaat om bijvoorbeeld controles in de lidstaten is de informatiewaarde beperkt. Wel is in het overkoepelende Syntheseverlag van de Commissie, waarin deze verklaart dat de bestaande interne controlesystemen redelijke zekerheid geven over de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden (ook in de lidstaten), het aantal voorbehouden afgenomen. In het Syntheseverlag geeft de Commissie net als vorig jaar een expliciet politiek – en positief – oordeel bij dit sluitstuk van de verantwoording. Naar onze mening is echter ook dit jaar op grond van de geformuleerde voorbehouden de werkelijke betekenis van de verklaring beperkt.

Financiële risico's voor Nederland door tekortschietend financieel management EFRO-programma's en dubbel gedeclareerde btw
Onze vierde hoofdconclusie is dat Nederland grote financiële risico's loopt, in de eerste plaats vanwege ernstige tekortkomingen bij de uitvoering van de EFRO-structuurfondsprogramma's in Nederland in de periode 2000–2006. De Europese Commissie heeft problemen geconstateerd bij de eerstelijns controles, de vastlegging en melding van onregelmatigheden en bij het openbaar aanbesteden van diensten. Het totale financiële belang van de geconstateerde problemen is nu nog niet met zekerheid vast te stellen, aangezien daarover nog discussie plaatsvindt met de Commissie, maar zal waarschijnlijk in de miljoenen euro's lopen. Ook vanwege de «btw-kwestie» zal Nederland vermoedelijk grote bedragen moeten terugbetalen aan de EU. Het gaat hier om het probleem dat sommige gemeenten en provincies in het kader van EFRO-projecten btw bij de EU declareren die nationaal al wordt gecompenseerd via het BTW-compensatiefonds. Dergelijke reeds gecompenseerde btw is volgens de Europese Commissie niet subsidiabel. Dat geldt voor alle gedeclareerde btw-uitgaven sinds 2003. Nu het Ministerie van Financiën het standpunt van de Commissie geaccepteerd heeft, zullen gemeenten en provincies het gedeclareerde btw-deel moeten terugbetalen. Omdat de minister van Financiën zich hiervoor garant heeft gesteld, zal ook hier sprake (kunnen) zijn van een flinke kostenpost voor het Rijk. Ook hier is het financieel belang nog niet duidelijk, nog afgezien van een eventuele boete, maar zeker is dat het in de miljoenen euro's zal lopen.

20.2 Scores op hoofdindicatoren

Op basis van onze onderzoeksbevindingen en de meest relevante beleidsontwikkelingen hebben we de vijf hoofdindicatoren van het EU-trendrapport geactualiseerd.

Indicator 1: kwaliteit EU-systemen voor financieel management

Ook over 2006 is de informatie in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-generaal en diensten van de Europese Commissie beperkt als het gaat om controles ter plaatse in de lidstaten en om interne audits binnen de directoraten-generaal van de Commissie. Het blijft lastig om van jaar op jaar gegevens van de Commissie te actualiseren, aangezien de weergegeven informatie nogal eens wisselt en niet vrij is van fouten en omissies.

In het overkoepelende Syntheseverslag heeft de Commissie voor 2006 net als voor 2005 een politieke verklaring afgegeven waarin zij stelt dat de bestaande interne controlesystemen redelijke zekerheid geven over de rechtmatigheid van de activiteiten, met inachtneming van de geformuleerde voorbehouden. Hoewel het aantal voorbehouden is afgenomen in vergelijking met 2005, is de onderbouwing van deze verklaring naar onze mening nog niet afdoende. Daarom is de betekenis van de verklaring beperkt.

Indicator 2: inzicht in rechtmatige besteding EU-gelden in de EU

Het inzicht in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de EU als geheel is in 2006 weinig veranderd ten opzichte van 2005, hoewel er sprake is van verdere verbetering op landbouwgebied voor het deel dat onder het gemeenschappelijk beheer- en controlesysteem valt. Het jaarverslag van de Europese Rekenkamer geeft een niet-gekwantificeerd totaalbeeld voor de EU, en de gegevens vanuit de EU-lidstaten zijn nog niet voldoende om tot een beeld per lidstaat te komen. Vergelijkingen tussen lidstaten zijn dus nog niet goed mogelijk.

Indicator 3: mate van rechtmatigheid besteding EU-gelden in de EU

De Europese Rekenkamer heeft ook voor begrotingsjaar 2006 geen positieve betrouwbaarheidsverklaring kunnen afgeven. Voor 39% van de uitgaven is het foutenpercentage lager dan 2%, voor 14% ligt het tussen 2% en 5%, en voor 47% van de uitgaven is het foutenpercentage hoger dan 5%. Net als in voorgaande jaren zijn voor de meeste beleidsterreinen van de EU in meer of mindere mate problemen met de wettigheid en regelmatigheid van de bestedingen van EU-gelden vastgesteld. De gegevens van de Europese Commissie over onregelmatigheden en fraude, alsmede de informatie die af te leiden is uit de betrouwbaarheidsverklaringen van de directoraten-generaal en diensten van de Commissie, blijven onvoldoende basis bieden tot het doen van uitspraken over rechtmatigheid. Het landenvergelijkende onderzoek van de werkgroep Structuurfondsen van nationale rekenkamers heeft laten zien dat binnen de EU-lidstaten verschillend wordt omgegaan met interpretatie en melding van onregelmatigheden aan de Commissie.

Indicator 4: inzicht in recht- en doelmatige besteding EU-gelden in Nederland

In 2006 en 2007 is meer transparantie ontstaan over de vraag waar de Europese gelden die Nederland ontvangt, precies terecht komen en hoeveel geld er naar deze eindontvangers toegaat.

De trend van de voorgaande jaren dat er op de terreinen van het landbouwbeleid en de structuurfondsen wel informatie aanwezig is over systemen voor het financieel management, maar niet over de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden is, met de publicatie van de eerste Nederlandse lidstaatverklaring over de besteding van landbouw-gelden in een positieve richting omgebogen. Met de lidstaatverklaringen van de komende jaren – die ook de overige EU-gelden in «gedeeld beheer» alsmede de afdracht van de nationale eigen middelen moeten gaan omvatten – kan deze positieve tendens verder worden versterkt. Het blijft moeilijk om van jaar op jaar cijfers over besteding van EU-gelden te actualiseren op basis van Nederlandse en Europese gegevens. De inhoud van de gegevens die worden weergegeven wisselen nogal eens. Het inzicht in beleidsresultaten van het EU-beleid in Nederland is niet verbeterd.

Indicator 5: mate van recht- en doelmatigheid besteding EU-gelden in Nederland

In vergelijking met vorig jaar is het aantal onregelmatigheden bij de afdracht van de eigen middelen aan de EU bij het landbouwbeleid gedaald (hoewel er wel een hoger financieel belang mee gemoeid was), maar bij de structuurfondsen sterk gestegen.

Ons eigen onderzoek naar de resultaten van de audits van de Europese Commissie bij de zes EFRO-structuurfondsprogramma's in de periode 2000–2006 heeft laten zien dat er sprake is van ernstige tekortkomingen. De geconstateerde problemen betreffen vooral onjuiste aanbestedingen, niet-subsidiabele kosten en het ontbreken van documenten. Te verwachten is dat het totaal aan financiële correcties als gevolg hiervan in de miljoenen euro's zal lopen. Het Nationaal Actieplan om de problemen op te lossen, dat het Ministerie van EZ in gang heeft gezet, loopt achter op de planning.

De mogelijkheid voor gemeenten en provincies om voor EU-projecten de btw te declareren bij zowel het BTW-compensatiefonds als bij de EU-structuurfondsen is stopgezet. Het Ministerie van Financiën heeft besloten de door de Commissie sinds jaren gehanteerde lijn dat dit niet subsidiabel is vooralsnog te accepteren. Ook dit zal tot financiële gevolgen voor Nederland leiden.

20.3 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande scores op de algemene trendindicatoren doen wij de volgende aanbevelingen aan het kabinet:

Verantwoording EU-breed en in de lidstaten

- Het kabinet zou kunnen bevorderen dat de Europese Commissie in haar jaarlijkse verantwoordingsrapportages gebruikmaakt van de lidstaatverklaringen van verschillende EU-landen en de onderzoeken die de nationale rekenkamers van die landen ernaar hebben uitgevoerd, voor zover openbaar beschikbaar. De Commissie zou ook gevraagd kunnen worden om een actievere rol op dit terrein te gaan spelen.
- Het kabinet zou er bij de Commissie op aan kunnen dringen dat deze inzichtelijk maakt wat er goed gaat en wat er minder goed gaat in elk van de lidstaten (transparantie). Als dit tijdig gebeurt in de jaarlijkse activiteitenrapporten van de DG's en vervolgens in het Syntheseverslag van de Commissie, dan laat de Commissie zien hoe zij de verantwoordingsinformatie uit de lidstaten gebruikt (benutting). Dit betekent vervolgens een verdere versterking van de verantwoording van de EU.
- Om binnen de EU de verdere ontwikkeling van lidstaatverklaringen mogelijk te maken, zou het kabinet bij de Commissie kunnen aandringen op harmonisatie van controle- en rapportagemomenten van de verschillende geldstromen. De harmonisatie zou moeten plaatsvinden tussen DG's van de Commissie, maar ook – bijvoorbeeld als het gaat om de vraag welk begrotingsjaar in controle en verantwoording wordt betrokken – tussen de Commissie en de Europese Rekenkamer. Het kabinet zou de eerstvolgende decharge van de EU-begroting 2006 kunnen gebruiken om dit onderwerp op de agenda te zetten.

Lidstaatverklaring Nederland

- Aangezien de lidstaatverklaring 2007 net als die over 2006 beperkt zal zijn tot de door Nederland ontvangen landbouwgeden, zou het kabinet alles in het werk moeten stellen om – conform de toezegging van de

minister van Financiën aan de Tweede Kamer – ervoor te zorgen dat de lidstaatverklaring 2008 inderdaad de overige geldstromen «in gedeeld beheer» (structuurfondsen, visserijfonds, migratiefondsen) zal omvatten.

- Om de afdracht van de eigen middelen aan de EU deel van de lidstaatverklaring te kunnen laten uitmaken, bevelen wij het kabinet aan om op korte termijn te laten onderzoeken hoe de betrouwbaarheid van de CBS-informatie over het bruto nationaal inkomen (BNI) met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld. Deze informatie is als statistische grootheid, samen met het btw-deel, bepalend voor een groot deel van de afdracht aan de EU, en de betrouwbaarheid ervan is dus cruciaal voor een rechtmatigheidsoordeel.
- Wij bevelen het kabinet aan om elke deelverklaring bij de lidstaatverklaring te laten voorzien van een accountantsoordeel dat – door de reikwijdte van de deelverklaring volledig af te dekken – voldoende zekerheid verschaft om op Europees niveau in de verantwoording gebruikt te kunnen worden. Dit zal op den duur leiden tot minder controle, waardoor efficiencywinst en administratieve lastenverlichting behaald kunnen worden.
- Nederland zou de EU-voorzitterschappen in 2008 actief kunnen informeren over de Nederlandse lidstaatverklaring, zodat in de agenda's voor raadsbijeenkomsten in 2008 hiervoor ruimte kan worden vrijgemaakt.

Functioneren systemen financieel management in Nederland

- De bij het EFRO betrokken ministeries (EZ, LNV en BZK) dienen hun eerstelijnscontroles en het toezicht op de beheersautoriteiten sterk te verbeteren, zodat de problemen die over de periode 2000–2006 zijn geconstateerd (met aanzienlijke financiële consequenties) in de nieuwe periode kunnen worden voorkomen. Hierbij zou overwogen kunnen worden de in 2007 gerealiseerde *centralere aanpak* op certificering en audit, ook te laten gelden voor het management van de programma's, bijvoorbeeld door een «Agentschap EFRO» in het leven te roepen.
- Wij bevelen aan dat het kabinet om ervoor te zorgen dat het op dit vroege moment in de structuurfondsperiode 2007–2013 overeenstemming bereikt met de Commissie over belangrijke definities en interpretatiekwesaties, zoals onregelmatigheden en openbare aanbestedingsprocedures.
- Om de resultaten van de discussies met de Commissie over definities en interpretaties voor alle betrokkenen zo transparant mogelijk te maken, zou het kabinet kunnen overwegen één virtueel «interpretatieloket EU» te openen.⁹⁸
- Om te voorkomen dat Nederland in de nieuwe structuurfondsperiode 2007–2013 bij het EFRO met dezelfde problemen wordt geconfronteerd als in de periode 2000–2006, dient het toezicht van de Ministeries van EZ, LNV en BZK op de provinciale en stedelijke programma-autoriteiten veel beter te gaan functioneren. Hierbij zou het kabinet kunnen bevorderen dat niet tot aan het einde wordt gewacht met de afsluiting van programma's, maar dat actief gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden van «partial closure».
- Wij bevelen de minister van LNV aan om ten aanzien van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in Nederland meer aandacht te gaan besteden aan de mate waarin wordt voldaan aan de Europese regels voor «cross compliance». Verder dienen ook de uitkomsten van controles bij het plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) inzichtelijk te zijn, alsook wat er vervolgens met de resultaten is gedaan.

⁹⁸ In aansluiting op de «Beleidsvisie Binnenlandse bestuurskracht en Europa» van de minister van BZK aan de Tweede Kamer van 18 september 2007 (BZK, 2007).

Op 25 januari 2008 heeft de minister van Financiën mede namens de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken de Algemene Rekenkamer de kabinetsreactie op het *EU-trendrapport 2008* gestuurd. In de brief geeft het kabinet een reactie bij elk van onze aanbevelingen (zoals samengevat in bijlage 1). Hieronder is een samengevatte weergave van de kabinetsreactie opgenomen, aangevuld met ons nawoord.⁹⁹

Verantwoording EU-breed en in de lidstaten

In reactie op onze aanbevelingen aan het kabinet om te bevorderen dat de Europese Commissie in haar jaarlijkse verantwoordingsinformatie gebruikmaakt van de lidstaatverklaringen en de onderzoeken die de nationale rekenkamers ernaar hebben uitgevoerd, om aan te dringen op harmonisatie van controle- en rapportagemomenten van de geldstromen binnen de EU, en om bij de Commissie aan te dringen op meer transparantie over wat er goed gaat en wat er minder goed gaat in de lidstaten, deelt het kabinet het volgende mee:

- Het kabinet streeft ernaar dat de DG's van de Commissie in de jaarlijkse verantwoordingsrapportages van de diensten gebruik gaan maken van de nationale verklaring en de onderzoeken hiernaar door de nationale rekenkamer. Bij het aanbieden van de eerste nationale verklaring vorig jaar heeft Nederland de Europese Commissie voorgesteld zo veel mogelijk gebruik te maken van de aangeboden extra verantwoordingsinformatie. Vanuit de Europese Commissie is hierop positief gereageerd. Bij de aanbidding van de nationale verklaring 2007 zal hier opnieuw aandacht voor worden gevraagd.
- Het kabinet deelt onze constatering aangaande de verschillen in rapportage- en controlemomenten voor de verschillende geldstromen. Het kabinet zal bij de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer blijven aandringen op praktische vormen van harmonisatie. Tegelijkertijd wijst het kabinet erop dat deze verschillen hun oorzaak vinden in wetgeving die vastligt voor de periode 2007–2013. De verwachting dat er een wijziging plaatsvindt is volgens het kabinet dan ook klein.
- Het kabinet is al jaren voorstander van een grote mate van transparantie op het gebied van het financieel beheer van EU-fondsen, waarbij per lidstaat wordt aangegeven waar de slechte en goede punten in de verantwoording van EU middelen liggen. Moeilijkheid is echter dat zowel de Europese Commissie in haar activiteitenrapporten als de Europese Rekenkamer in haar jaarverslag rapporteert per fonds in plaats van per lidstaat. Het kabinet zal er bij de Europese Commissie op aandringen een dergelijke transparantie op lidstaatniveau te ontwikkelen door meer informatie te geven over fouten en onregelmatigheden in individuele lidstaten en tegelijkertijd duidelijk aan te geven hoe zij de verantwoordingsinformatie vanuit de lidstaten aanwendt.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is ingenomen met de toezeggingen van het kabinet. Wij zullen met belangstelling volgen of en op welke wijze de Commissie gebruik zal gaan maken van openbaar beschikbare lidstaatverklaringen en onderzoeken van nationale rekenkamers daarbij. Met het kabinet zijn wij van opvatting dat het moeilijk zal zijn op korte termijn te komen tot harmonisatie van regelgeving binnen de Commissie en tussen Commissie en Europese Rekenkamer. Tegelijkertijd vinden wij dat het op middellange termijn mogelijk zou moeten zijn om wijzigingen tot stand te brengen. Dit zou kunnen als lidstaten consequent aangeven bij de

⁹⁹ De integrale tekst van de kabinetsreactie is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer: www.rekenkamer.nl

Commissie aangeven welke nadelige gevolgen de huidige verschillen in rapportage- en controlemomenten hebben voor hun mogelijkheden om op een goed afgewogen wijze verantwoording af te leggen aan de Commissie over de verschillende geldstromen.

Wij ondersteunen het streven van het kabinet om vooral bij de Commissie aan te dringen op de ontwikkeling van meer transparantie op lidstaat-niveau. Wij wijzen erop dat juist de Commissie in staat is – op basis van de verantwoordingsinformatie die zij jaarlijks ontvangt uit de lidstaten en de eigen controles in de lidstaten – in haar jaarlijkse activiteitenverslagen per DG inzicht te gaan bieden in goede en minder goede ervaringen met financieel beheer in de lidstaten. Van de Europese Rekenkamer kan inzicht per lidstaat juist niet verlangd worden, gegeven de controle-inspanningen die met het geven van een representatief beeld per lidstaat gepaard zouden moeten gaan.

Lidstaatverklaring Nederland

Het kabinet heeft ook gereageerd op onze aanbevelingen om ervoor te zorgen dat de lidstaatverklaring 2008 de overige geldstromen «in gedeeld beheer» zal omvatten, om te onderzoeken hoe de betrouwbaarheid van de informatie over het BNI met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld om te kunnen gebruiken voor de lidstaatverklaring, om elke deelverklaring bij de lidstaatverklaring te laten voorzien van een accountantsoordeel, en om de EU voorzitterschappen in 2008 actief te informeren over de Nederlandse lidstaatverklaring, zodat in de agenda's voor de raadsbijeenkomsten in 2008 hiervoor ruimte kan worden gemaakt.

- Het kabinet geeft aan dat het inderdaad de bedoeling is dat de fondsen in gedeeld beheer voor de nieuwe programmaperiode 2007–2013 onder de nationale verklaring zullen vallen. Dit zal gefaseerd gebeuren. De structuurfondsen inclusief het visserijfonds zullen pas effectief worden meegenomen in de nationale verklaring 2008, die in 2009 wordt afgegeven. Verder wordt overleg gevoerd met de dienstonderdelen die ressorteren onder de minister van Justitie en de minister voor Wonen, Wijken en Integratie over de mogelijkheid om ook de migratiefondsen onder te brengen in de nationale verklaring. De houding van beide ministeries is daarbij positief. Er ligt echter geen toezegging van het kabinet om deze fondsen onder te brengen in de nationale verklaring.
- De berekening van het BNI is al onderwerp van een uitgebreide verificatie door de Europese Commissie. Nader onderzoek acht het kabinet dan ook niet nodig.
- De eerste nationale verklaring berust op een sluitend systeem van verantwoording. De door ons voorgestelde verbetering was het voorzien van de deelverklaring van een accountantsoordeel. Inmiddels is afgesproken dat de deelverklaring voor de landbouwfondsen zal worden voorzien van een zogenaamd «assurance»-rapport ten behoeve van de nationale verklaring 2008. Dit «assurance»-rapport beslaat de rechtmatigheid van de transacties, het functioneren van de systemen voor financieel beheer en de wijze van totstandkoming van de deelverklaring voor de landbouwfondsen. Daarmee is volgens het kabinet tegemoet gekomen aan onze wens.
- Het kabinet zal er ook in 2008 bij de EU-voorzitterschappen op aandringen het onderwerp financieel beheer en de nationale verklaring op de agenda van de raadsbijeenkomsten te zetten. Nederland zal doorlopend de aandacht blijven vragen voor de eigen verantwoordelijkheid van de lidstaten voor een goed financieel beheer en het feit dat

lidstaten zelf verbeteringen moeten doorvoeren op nationaal niveau, ook al blijft de Commissie eindverantwoordelijk voor de EU-begroting.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is content met de toezeggingen van het kabinet dat de deelverklaring over de landbouwgelden voorzien zal worden van een «assurance»-rapport, dat het kabinet financieel beheer en lidstaatverklaring binnen de EU op de agenda probeert te houden, en dat de structuurfondsen, inclusief het visserijfonds, in de lidstaatverklaring 2008 zullen worden opgenomen. Het resultaat van het overleg de betrokken ministeries over de migratiefondsen in dit verband wachten wij met vertrouwen af. Wij gaan ervan uit dat ook het kabinet de mening zal zijn toegedaan dat het principiële punt dat «gedeeld beheer»-fondsen onder de lidstaatverklaring dienen te vallen, zwaarder weegt dan het feit dat het (op dit moment) nog relatief kleine fondsen betreft.

Het kabinet heeft eerder de ambitie uitgesproken dat de lidstaatverklaring uiteindelijk niet alleen alle EU-gelden die Nederland ontvangt dient te omvatten, maar ook de Nederlandse afdracht van eigen middelen aan de EU. Inderdaad onderzoekt de Europese Commissie onder meer de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de afzonderlijke BNI's van de lidstaten, als grondslag voor de afdracht eigen middelen. Dit betekent in onze ogen echter niet, dat na afronding van het onderzoek ook meteen de vraag beantwoord is op welke wijze die informatie deel kan uitmaken van de Nederlandse lidstaatverklaring. Naar het antwoord op die vraag zou onzes inziens door het kabinet alvast aandacht besteed kunnen worden.

Functioneren systemen financieel management in Nederland

Op onze aanbeveling aan het kabinet om ervoor te zorgen dat op dit vroege moment in de structuurfondsperiode 2007–2013 overeenstemming met de Europese Commissie wordt bereikt over belangrijke definities en interpretatiekwesaties en deze voor alle betrokkenen zo transparant mogelijk te maken, bijvoorbeeld door een virtueel «interpretatieloket EU» te openen, reageert het kabinet als volgt:

- Het kabinet beschouwt de aanbeveling als een interessante mogelijkheid en zal deze onderzoeken. Het kabinet deelt de zienswijze van de Algemene Rekenkamer dat een dergelijke harmonisatie zou kunnen uitmonden in één «loket» dat voorziet in alle definities en potentiële interpretatievragen. Hierbij zij aangetekend dat een dergelijke functie met ingang van 2008 voor een groot deel al wordt vervuld door het coördinatiepunt structuurfondsen bij het Ministerie van Economische Zaken.

In reactie op onze aanbeveling aan de minister van LNV om meer aandacht te gaan besteden aan de mate waarin wordt voldaan aan de Europese regels voor «cross compliance» en inzichtelijk te maken wat de uitkomsten van controles bij het plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) zijn en wat met de resultaten is gedaan, geeft het kabinet aan:

- Op grond van Europese verplichtingen worden sinds 2005 de uitkomsten van de controles op «cross compliance» en de financiële gevolgen daarvan in termen van inhoudingen op subsidiebetalingen jaarlijks gerapporteerd aan de Commissie. Deze rapportageverplichting bestaat ook voor de uitkomsten van controles bij het plattelandsontwikkelingsprogramma (POP). Deze controles en de financiële consequenties worden jaarlijks met de declaratie van uitgaven aan de Commissie gerapporteerd. De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft de Tweede Kamer op 10 juli 2007 (Kamerstuk

In reactie op onze aanbevelingen aan de bij EFRO betrokken ministeries (EZ, LNV en BZK) dat zij hun eerstelijnscontrole en toezicht op de beheersautoriteiten sterk dienen te verbeteren, dat overwogen zou kunnen worden om tot een centralere aanpak te komen voor het management van de programma's, bijvoorbeeld door een «Agentschap EFRO» in het leven te roepen, en dat het toezicht op de provinciale en stedelijke programma's veel beter moet gaan functioneren, waarbij het kabinet kan bevorderen dat actief gebruikgemaakt wordt van «partial closure», reageert het kabinet als volgt:

- De acties die Nederland heeft genomen naar aanleiding van de EFRO-problematiek zijn volgens de Commissie een goed voorbeeld van wat van een lidstaat verwacht mag worden als er door de Europese Commissie problemen worden gesignaleerd. Dit betreft het Nationaal Actieplan EFRO. De Commissie heeft nog geen besluit genomen over de financiële consequenties voor Nederland. Voor de programmaperiode 2007–2013 is gekozen voor een andere structuur, waarbij een deel van de financiële beheer taken (certificering en audit) zijn gecentraliseerd. De bij Koninklijk Besluit aangewezen managementautoriteiten zijn net als in de vorige periode regionale autoriteiten. Wel is een andere vorm gekozen: de managementautoriteiten werken op grond van een gedelegeerde bevoegdheid van de minister. Dat vergroot de sturingsmogelijkheden van de minister door middel van aanwijzingsmogelijkheden en eventueel intrekken van de bevoegdheid bij mismanagement. Op grond van de resultaten van het Nationaal Actieplan voor EFRO zal worden bekeken welke leerpunten er zijn voor de periode 2007–2013.
- In de toezichtstructuur voor de programmaperiode 2007–2013 is het Ministerie van EZ verantwoordelijk voor alle EFRO-programma's. Het ministerie wordt daarbij ondersteund door de in de Dienst Regelingen van het Ministerie van LNV gecentraliseerde Certificeringsautoriteit en de in de auditdienst van het Ministerie van Financiën gecentraliseerde auditautoriteit. Hiermee is de structuur van het financieel beheer verbeterd. Bovendien zal naar aanleiding van de uitkomsten van het Nationaal Actieplan EFRO worden bezien welke leerpunten inzake het toezicht hieruit voort vloeien. Over de mogelijkheid van «partial closure» merkt het kabinet op dat zij al de mogelijkheid onderzoekt die de Europese wetgeving biedt om deelafsluitingen te effectueren door gebruik te maken van de met de nationale verklaring verkregen zekerheid over de rechtmatigheid van de bestedingen. Hiermee wordt voorkomen dat het financieel risico wordt afgeschoven naar het eind van de programmaperiode, en kan een administratieve lastenverlichting worden gerealiseerd.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij nemen met instemming kennis van de toezeggingen van het kabinet dat de mogelijkheden voor een virtueel «interpretatieloket EU» en «partial closure» worden onderzocht en wachten de resultaten van deze onderzoeken met belangstelling af.

Wij delen de mening van het kabinet dat de minister van LNV de Tweede Kamer heeft geïnformeerd over de uitvoering van controles en correcties met betrekking tot «cross compliance». De rapportage geeft echter geen inzicht in wat er naar aanleiding van de geconstateerde feiten is gedaan om problemen in de toekomst te voorkomen.

Over de door de Commissie geconstateerde problemen bij de EFRO-pro-

gramma's in de periode 2000–2006, en het als gevolg daarvan opgestarte Nationaal Actieplan EFRO, willen wij nadrukkelijk opmerken dat dit langlopende problemen betreft. Wij zijn met het kabinet van oordeel dat het op basis van de richtlijnen van de Commissie instellen van een centrale certificeringsautoriteit en auditautoriteit een stap in de goede richting is. Dat betekent volgens ons echter nog niet dat de uiteenlopende wijzen waarop door de decentrale programma-autoriteiten in de voorgaande jaren invulling is gegeven aan uitvoering en controle hiermee een meer uniform karakter zullen krijgen. Een centralere aansturing – zoals indertijd met de instelling van het Agentschap SZW voor ESF gerealiseerd is – zou hierbij mogelijk wel soelaas kunnen bieden. Wij vragen het kabinet daarom om als de resultaten van het Nationaal Actieplan voor EFRO bekend zijn, zodanig actie te ondernemen dat dergelijke problemen met mogelijk grote financiële consequenties voor Nederland in de toekomst voorkomen zullen worden.

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging kabinet	Nawoord Algemene Rekenkamer
Binnen EU wordt streven naar verbetering verantwoording over EU-gelden in lidstaten nog te weinig ondersteund door Europese organen, met uitzondering van Europees Parlement.	Kabinet: bevorderen dat Europese Commissie in jaarlijkse verantwoordingsrapportages gebruikmaakt van lidstaatverklaringen van verschillende EU-landen en van onderzoeken die nationale rekenkamers van die landen ernaar hebben uitgevoerd, voor zover openbaar beschikbaar.	Kabinet streeft ernaar dat Commissie gebruik gaat maken van nationale verklaring en onderzoeken hiernaar door nationale rekenkamer. Bij aanbieden van nationale verklaring 2007 zal Nederland Commissie hier wederom aandacht voor vragen.	Wij zijn ingenomen met toezeggingen van kabinet en zullen blijven volgen hoe Commissie gebruik gaat maken van de extra openbaar beschikbare verantwoordingsinformatie.
	Kabinet: bij Commissie aandringen op harmonisatie controle- en rapportagemomenten van verschillende geldstromen, zowel tussen DG's van Commissie als tussen Commissie en Europese Rekenkamer. Eerstvolgende decharge van EU-begroting 2006 gebruiken om dit onderwerp op de agenda te zetten.	Kabinet zal bij Commissie en Europese Rekenkamer blijven aandringen op meer harmonisatie. Kabinet acht kans klein dat de wetgeving voor de periode 2007–2013 zal worden gewijzigd.	Wij denken dat op middellange termijn wijzigingen mogelijk zijn, indien de lidstaten de Commissie blijven wijzen op belang van harmonisatie ten gunste van goede verantwoording.
Op onze rechtmatigheidsindicatoren voor EU-instellingen en EU-lidstaten is ook voor begrotingsjaar 2006 maar beperkt positief gescoord.	Kabinet: bij Commissie aandringen dat zij tijdig inzichtelijk maakt (in jaarlijkse activiteitenrapporten van DG's en vervolgens in Syntheseverslag) wat goed en wat minder goed gaat in elk van de lidstaten. Benutting verantwoordingsinformatie uit lidstaten wordt daarmee transparant; dit is nodig voor verdere versterking van de verantwoording EU.	Kabinet zal bij Commissie aandringen op ontwikkelen van een dergelijke transparantie.	Wij ondersteunen dit streven.
Nederlandse lidstaatverklaringen moeten komende jaren meer geldstromen gaan bevatten dan alleen het landbouwbeleid. Mate waarin geldstromen in «gedeeld beheer» worden afgedekt in de lidstaatverklaring dient groter te worden.	Kabinet: conform toezegging aan Tweede Kamer zorgen dat lidstaatverklaring 2008 inderdaad alle geldstromen in gedeeld beheer (structuurfondsen, visserijfondsen, migratiefondsen) zal bevatten.	Kabinet wijst erop dat structuurfondsen en visserijfondsen in nationale verklaring 2008 kunnen worden opgenomen. Over onderbrengen van migratiefondsen vindt nog overleg plaats. Kabinet heeft hierover nog geen toezegging gedaan.	Wij zijn content dat structuurfondsen en visserijfondsen deel gaan uitmaken van nationale verklaring 2008 en wachten resultaat van overleg over de migratiefondsen met vertrouwen af.
	Kabinet: ten behoeve van vergroting reikwijdte komende lidstaatverklaringen op korte termijn laten onderzoeken hoe informatie over BNI en over btw-deel van EU-afdracht met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld om tot een rechtmatigheidsoordeel over de eigen middelen te komen.	Kabinet acht nader onderzoek niet nodig, aangezien berekening van BNI al onderwerp is van uitgebreide verificatie door Europese Commissie.	Met verificatie van BNI-berekening door Commissie is nog niet beantwoord hoe die informatie in Nederlandse lidstaatverklaring gebruikt kan worden. Hieraan zou kabinet vast aandacht moeten schenken.
	Kabinet: EU-voorzitterschappen in 2008 actief informeren over Nederlandse lidstaatverklaring, zodat in agenda's voor raadsbijeenkomsten hiervoor ruimte kan worden vrijgemaakt.	Kabinet zal in Raad van Ministers blijvende aandacht vragen voor financieel beheer en nationale verklaring en zal lidstaten wijzen op eigen verantwoordelijkheid.	Wij zijn content met de toezeggingen van het kabinet.

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging kabinet	Nawoord Algemene Rekenkamer
Eerste lidstaatverklaring geeft voor EU-landbouwgeden in Nederland – in combinatie met oordeel Algemene Rekenkamer – goed beeld van wijze waarop de gelden worden besteed en op welke punten verbetering van de systemen mogelijk én nodig is.	Kabinet: elke deelverklaring bij lidstaatverklaring laten voorzien van accountantsoordeel die voldoende zekerheid verschaft om op Europees niveau in de verantwoording gebruikt te worden.	Deelverklaring voor landbouw-fondsen zal worden voorzien van «assurance»-rapport ten behoeve van nationale verklaring 2008. Dit sluit aan bij aanbeveling Algemene Rekenkamer.	Wij zijn content met toezeggingen van kabinet.
Nederland loopt grote financiële risico's vanwege ernstige tekortkomingen bij uitvoering van de EFRO-programma's in Nederland in periode 2000–2006.	Bij EFRO betrokken ministeries: eerstelijnscontroles en toezicht op beheersautoriteiten sterk verbeteren. Overwogen om de in 2007 gerealiseerde centralisatie van certificering en audit, ook te laten gelden voor management van de programma's.	Voor de periode 2007–2013 zijn sturingsmogelijkheden van minister van EZ ten aanzien van de regionale beheersautoriteiten vergroot. Bezien wordt nog welke leerpunten inzake beheer en toezicht volgen uit resultaten van nationaal actieplan EFRO.	Met nieuwe structuur voor 2007–2013 is uniforme uitvoering en controle op decentraal niveau nog niet gewaarborgd. Centralere aansturing kan soelaas bieden. Wij verzoeken kabinet op basis van resultaten van het nationaal actieplan EFRO actie te ondernemen zodat dergelijke problemen in de toekomst voorkomen worden.
	Kabinet: zorgen dat op dit vroege moment in structuurfondsperiode 2007–2013 overeenstemming wordt bereikt met Commissie over belangrijke definities en interpretatiekwesaties, zoals onregelmatigheden en openbare aanbestedingsprocedures.	Het kabinet zal mogelijkheid van één «loket» onderzoeken.	Wij nemen met instemming kennis van toezegging kabinet.
	Kabinet: opening van één virtueel «interpretatieloket EU» overwogen.	Kabinet zal mogelijkheid van één «loket» onderzoeken.	Wij nemen met instemming kennis van toezegging kabinet.
	Ministers van EZ, LNV en BZK: zorgen dat toezicht op provinciale en stedelijke programma-autoriteiten beter gaat functioneren. Bevorderen dat niet tot aan einde wordt gewacht met afsluiting van programma's, maar dat actief gebruik wordt gemaakt van mogelijkheden tot «partial closure».	In nieuwe programmaperiode 2007–2013 is structuur van financieel beheer verbeterd. Naar aanleiding van uitkomsten Nationaal Actieplan EFRO wordt bezien welke leerpunten inzake toezicht hieruit voortvloeien. Kabinet onderzoekt mogelijkheid van «partial closure».	Wij verzoeken kabinet op basis van resultaten van nationaal actieplan EFRO actie te ondernemen zodat geconstateerde problemen in de toekomst voorkomen worden. Wij nemen met instemming kennis van toezegging kabinet om mogelijkheid van «partial closure» te onderzoeken.

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Afkorting	Betekenis
AD	Auditdienst
AFIS	Anti Fraud Information System
AID	Algemene Inspectiedienst
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AO/IC	(Beschrijving van de) administratieve organisatie/interne controle
APC	Audit Progress Committee (Europese Commissie)
BGF	Buitengrensfonds
BNI	Bruto nationaal inkomen
Btw	Belasting toegevoegde waarde (omzetbelasting)
BuiZa/BuZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor Statistiek
CvT	Comité van Toezicht
DAS	Déclaration d'assurance (betrouwbaarheidsverklaring Europese Rekenkamer)
DG	Directoraat-generaal
Ecofin	Raad voor Economische Zaken en Financiën
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EG	Europese Gemeenschap (EEG en Euratom samen)
EIF	Europees Fonds voor de Integratie van onderdanen uit derde landen
ELFPO	Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (vanaf 2007)
ELG(F)	Europees Landbouw Garantiefonds (vanaf 2007)
EOGFL-G	Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie
EOGFL-O	Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie
ESF	Europees Sociaal Fonds
ETF	Europees Terugkeerfonds
EU	Europese Unie
Euratom	Europese Gemeenschap voor Atoomenergie
EVF	Europees Vluchtelingenfonds
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FEZ	Financieel Economische Zaken
FIOV	Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij
GBCS	Geïntegreerd beheers- en controlesysteem
GLP	Goede landbouwpraktijken
IAC	Internal Audit Capabilities (directoraten-generaal Europese Commissie)
IAS	Internal Audit Service (Europese Commissie)
IIA	Institute of Internal Auditors
ISPA	Pretoetredingsinstrument voor het structuurbeleid
JMP	Jaarlijks managementplan (directoraten-generaal en diensten Europese Commissie)
KP5/KP6/KP7	Vijfde, Zesde en Zevende Kaderprogramma (Intern Beleid Europese Commissie)
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MTE	Midterm-evaluatie
OLAF	Office européen de lutte antifraude (Europees bureau voor fraudebestrijding, voorheen UCLAF)
O&O	Onderzoek en ontwikkeling
PEF	Programmasecretariaat Europese Fondsen (migratiefondsen)
PME	Programmamanagement Europa (Flevoland)
POP	Plattelandontwikkelingsprogramma
SAPARD	Special Accession Programme for Rural and Agricultural Development
SG	Secretariaat Generaal (Europese Commissie)
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TEN	Trans-Europese Netwerken
TES	Wet Toezicht Europese Subsidies
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

VERKLARENDE WOORDENLIJST

Activiteitengestuurd management	Vorm van bestuur waarbij de activiteiten van de organisatie, ook voor het budget, bepalend zijn. De administratieve uitgaven van de Commissie worden daarbij gekoppeld aan beleidsuitgaven.
Activiteitenverslag	Een verslag dat alle directeuren-generaal van de Europese Commissie op jaarlijks moeten opstellen over de uitvoering van hun (deel) managementplan. Elk DG voorziet een dergelijk verslag van een verklaring.
Annual summaries (nationale samenvattingen)	Verplichting voor lidstaten om de Europese Commissie jaarlijks te voorzien van een nationale samenvatting van beschikbare audits en verklaringen op het terrein van Europese fondsen onder gedeeld beheer.
Artikel 4-controle	Administratieve projectcontrole en fysieke controle ter plaatse.
Artikel 9-controle	Controle door betaalautoriteit op uitgavendeclaraties aan Europese Commissie.
Artikel 10 (5%)-controle	Controle door lidstaat op ten minste 5% van de subsidiabele uitgaven.
Artikel 11–12-controle	Systeemaudit uitgevoerd door lidstaat.
Artikel 15-controle	Controle door lidstaat bij de afsluiting van het programma.
Artikel 13-rapportage	Een jaarlijkse rapportage over de opzet, bestaan en werking van het beheers- en controlesysteem in het kader van de structuurfondsen. Dit is een verplichting op grond van artikel 13 van Verordening (EG) nr. 438/2001 uiterlijk 30 juni door de beheersautoriteit moet worden opgesteld en moet zijn ingediend bij de Europese Commissie.
Artikel 71-compliance audit	Ex-ante audit door Auditautoriteit ter beoordeling van de opzet en de mate van conformiteit van de beheerssystemen in de nieuwe periode 2007–2013.
Auditautoriteit	Een auditautoriteit is een instantie die functioneel onafhankelijk is van de beheersautoriteit en van de betalingsautoriteit, die door de lidstaat is aangewezen voor elk structuurfondsprogramma en verantwoordelijk is voor het verifiëren van de goede werking van het beheer- en controlesysteem. Deze autoriteit is voorgesteld voor de structuurfondsperiode 2007–2013.
Baten-lastenstelsel	Boekhoud- en verantwoordingssysteem waarbij opbrengsten en kosten worden toegerekend aan het jaar waarop zij betrekking hebben.
Beheersautoriteit	Overheidsorgaan verantwoordelijk voor de uitvoering van een structuurfondsprogramma. Hierbij onder meer verantwoordelijk voor de verzameling van financiële en statistische informatie en de verslaglegging over de uitvoering van het programma (30 juni-rapportage), de interne controle op de doeltreffendheid en transparantie van de programma-uitgaven, de organisatie van de evaluatie halverwege de looptijd en bijsturing van de uitvoering op eigen initiatief of op verzoek van het Comité van Toezicht.
Betalingsautoriteit	Overheidsorgaan dat in een structuurfondsprogramma zorg draagt voor het opstellen en toezenden van de betalingsaanvraag aan de Commissie, certificering van de tussentijdse uitgavendeclaraties en de einddeclaratie, het ontvangen van de betalingen van de Commissie en de daaropvolgende betaling aan de eindbegunstigden.
Betaalorgaan	Orgaan dat namens de Europese Commissie betalingen verricht in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Hiertoe moet dit orgaan erkend worden. De criteria voor erkenning zijn door de Commissie vastgesteld.
Betalingskrediet	Budgettaire term die de maximale hoogte aangeeft van het bedrag dat in de begroting is opgenomen voor betalingsverplichtingen die in het begrotingsjaar en/of vorige begrotingsjaren zijn aangegaan.
Betrouwbaarheidsverklaring	Op grond van artikel 248 van het EG-Verdrag moet de Europese Rekenkamer jaarlijks aan het Europees Parlement en de Raad een verklaring voorleggen waarin de betrouwbaarheid van de rekeningen van de EU en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen wordt bevestigd. Deze verklaring wordt wel aangeduid als «Verklaring van Betrouwbaarheid» of « <i>Déclaration d'Assurance</i> » kortweg DAS.
BTW-compensatiefonds	Fonds ter vergoeding van btw-lasten die gemeenten en provincies hebben afgedragen over uitbesteed werk.

Certificerende instantie of certificeringsautoriteit	Een instantie die door de lidstaat is aangewezen om de betaalorganen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid te certificeren en de uitgavendeclaraties en betalingsaanvragen te certificeren voordat zij aan de Commissie worden toegezonden. In Nederland is dit de auditdienst van het Ministerie van LNV.
(Generiek) correctiemechanisme	Een mechanisme waarbij een lidstaat die relatief (te) veel bijdraagt aan de begroting van de EU hiervoor gecompenseerd wordt.
Comité van Toezicht	Voor elk structuurfondsprogramma wordt een toezichtcomité opgericht. Het toezichtcomité vergewist zich van de doeltreffendheid en de kwaliteit van de uitvoering van het operationeel programma. Het toezichtcomité wordt voorgezeten door een vertegenwoordiger van de lidstaat of van de beheersautoriteit. Een vertegenwoordiger van de Commissie met raadgevende stem kan aan de werkzaamheden van het toezichtcomité deelnemen. De lidstaat beslist over de samenstelling van het toezichtcomité.
Communautair initiatief	Uit de structuurfondsen worden behalve het beleid gericht op de hoofddoelstellingen van het structuurbeleid, ook de zogenoemde Communautaire Initiatieven (mede gefinancierd). Dit zijn kleinere programma's waartoe de Commissie het initiatief neemt. Er zijn vier initiatieven: Interreg III, Leader+, Equal en Urban II.
Conformiteitsaudit	Controle door de Europese Commissie naar de subsidiabiliteit van de landbouwwitgaven.
Contract of confidence	Vertrouwenscontract tussen Europese Commissie en lidstaat waarin afspraken zijn gemaakt over controle-inspanningen en rapportageverplichtingen van beheersautoriteiten.
COREPER	Comité van Permanente Vertegenwoordigers. Het is samengesteld uit de ambassadeurs van de lidstaten van de Europese Unie («Permanente Vertegenwoordigers»). Het heeft tot taak de Raad van de Europese Unie terzijde te staan door de dossiers voor te bereiden die op de Raadsagenda staan (door de Commissie ingediende voorstellen en ontwerpbesluiten).
Cross compliance	Specifieke milieu eisen waaraan landbouwers dienen te voldoen om voor steun in aanmerking te komen.
Decommitting	Voor de structuurfondsen geldt als regel dat de door de Europese Commissie in het jaar n gecommiteerde (toegekende) middelen, aan het einde van jaar n+2 moeten zijn besteed binnen de kaders van de programma's. Als dit niet het geval is, zal de Commissie overgaan tot automatische annulering (decommitting) van de niet-aangewende middelen. Dat betekent dat de gelden terugvloeien naar de EU-begroting.
Directoraat-generaal	Benaming voor de grootste zelfstandige eenheid binnen het ondersteunend apparaat van de Commissie. De directoraten-generaal zijn onderverdeeld in directoraten, die weer zijn onderverdeeld in administratieve eenheden. De secretaris-generaal is het hoofd van de administratie van de Commissie. Naast het secretariaat-generaal en de directoraten-generaal telt de Commissie nog een aantal diensten, zoals de juridische dienst en de Interne Audit Dienst.
Eerstelijnscontrole	Controle op de uitvoering van projecten en subsidiabiliteit van de uitgaven door beheersautoriteit.
Eigen middelen	Benaming voor de inkomsten van de EG. De Europese Gemeenschap beschikt sinds 1970 over eigen middelen (daarvoor gold een stelsel van financiële bijdragen van de lidstaten). De term «eigen middelen» geeft weer dat het niet gaat om geregelde bijdragen van de EU-landen, maar om door de lidstaten expliciet voor de EU-begroting bestemde gelden. Als eigen middelen worden beschouwd: <ul style="list-style-type: none"> – de douanerechten die in de lidstaten worden geheven op invoer uit derde landen; – de landbouwheffingen op producten uit derde landen en producentenbijdragen voor bepaalde landbouwproducten; – een percentage van de btw-opbrengsten; deze afdracht wordt verminderd wanneer de btw-opbrengsten meer bedragen dan 50% van het bruto nationaal product; – de zogenoemde «vierde bron», in de vorm van een jaarlijks vast te stellen percentage van het bruto nationaal product van de lidstaten.
Erkende instantie	Instantie die – op basis van de door de Commissie vastgestelde criteria – betaalorganen die betalingen verrichten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid erkent.
Financiële correctie	Terugboeking, annulering of aanpassing van een eerder toegekend subsidiebedrag.

Financiële perspectieven/vooruitzichten	De financiële vooruitzichten vormen het raamwerk van de communautaire uitgaven over een periode van verschillende jaren. Zij zijn het resultaat van een interinstitutioneel akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, en geven de maximumomvang en de samenstelling van de te verwachten Europese uitgaven aan. Zij worden ook wel aangeduid als «meerjarenbegroting».
Fraude	Onder «fraude» wordt in de communautaire regelgeving verstaan: <ul style="list-style-type: none"> • wat de uitgaven betreft: elke opzettelijke handeling of elk opzettelijk nalaten waarbij valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, met als gevolg dat middelen afkomstig van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen of van de door of voor de Europese Gemeenschappen beheerde begrotingen wederrechtelijk worden verminderd of in strijd met een specifieke verplichting informatie wordt achtergehouden of wanneer deze middelen worden misbruikt door ze voor andere doelen aan te wenden dan die waarvoor zij oorspronkelijk zijn toegekend; • wat de ontvangsten betreft: elke opzettelijke handeling of elk opzettelijk nalaten waarbij valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, met als gevolg dat de middelen van de algemene begroting van de EG of van de door of voor de EG beheerde begrotingen wederrechtelijk worden verminderd of wanneer in strijd met een specifieke verplichting informatie wordt achtergehouden of van een rechtmatig verkregen voordeel misbruik wordt gemaakt.
Gedeeld beheer	Gezamenlijk beheer van een programma door de Europese Commissie en de lidstaat.
In control verklaring	Jaarlijkse verklaring om als betaalorgaan erkend te blijven.
Krediet	De Europese term voor begrotingsbedrag.
Kwijting	Op grond van artikel 276 van het EG-verdrag verleent het Europees Parlement, op aanbeveling van de Raad aan de Commissie goedkeuring voor de in het voorgaande jaar uitgevoerde begroting.
Lidstaatverklaring	Jaarlijkse verklaring afgegeven door de minster van Financiën over het beheer- en controle-systeem van EU fondsen en de ontvangen en afgedragen EU-gelden.
Nettopositie	Het verschil tussen afdrachten van een lidstaat aan de begroting van de EU en de ontvangsten van die lidstaat uit de EU-begroting. Voor de berekening van deze nettopositie zijn verschillende berekeningsmethoden.
Onregelmatigheid	Elke inbreuk op het Gemeenschapsrecht 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 de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening van de Gemeenschappen worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave.
Openbaar makings-verklaring	Nederlandse vertaling voor «closure statement» (routekaart van Commissaris Kallas).
Review	Het primaire doel van een review is vast te stellen of de uitkomsten (de rapportage over) een bepaalde controle bruikbaar zijn als basis voor de eigen bevindingen en voor de oordeelsvorming. Het secundaire doel van de review is het doen van aanbevelingen ter verbetering van de bedrijfsvoering, het jaarverslag, de saldibalans, en/of de (wettelijke) controle. De review heeft het karakter van een beoordeling.
Routekaart	Mededeling van de Commissie (in casu Commissaris Kallas) aan de Raad, het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer inzake een routekaart naar een geïntegreerd interne-controleraamwerk. Ook wel aangeduid als «roadmap» COM(2005) 252 final van 15 juni 2005.
Single audit-model	De basisgedachte is dat één controle toereikend is om te voorzien in de behoefte van alle belanghebbenden. Uitgangspunt is het vermijden van dubbele controles.
Structuurfonds	Structuurfondsen zijn het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV). Voor de periode 2000–2006 is in totaal € 195 miljard beschikbaar voor de structuurfondsen en € 18 miljard voor het Cohesiefonds. Voor de tien nieuwe lidstaten die in 2004 toetraden, wordt voor de periode 2004–2006 € 24 miljard ter beschikking gesteld uit de structuurfondsen en het Cohesiefonds. Het overgrote deel van het geld zal verdeeld worden via doelstelling 1-programma's en ongeveer eenderde deel zal via het Cohesiefonds lopen.

Systemaudit	Een audit waarbij niet zozeer de individuele transacties, als wel (de werking van) het controle- en beheersysteem onderwerp van onderzoek zijn.
Syntheseverslag	De Commissie brengt jaarlijks op grond van artikel 60 van het Financieel Reglement een «Syntheseverslag» uit waarin de activiteitenverslagen van de directeuren-generaal worden besproken. Dit Syntheseverslag wordt aan het Europees Parlement en aan de Raad van Ministers aangeboden.
Tweedelijnscontrole	Controle op de kwaliteit van het beheer- en controlesysteem en de subsidiabiliteit van project-uitgaven door een orgaan onafhankelijk van de beheersautoriteit.
Vastleggingskrediet	De begrotingsterm die de limiet aangeeft van het bedrag waarvoor de Commissie voor een bepaald project over verschillende jaren financiële verplichtingen mag aangaan.
Wettigheid en regelmatigheid	Europese term voor het Nederlandse begrip «rechtmatigheid». Inhoudelijk is er geen verschil tussen de begrippen.

LITERATUUR

Publicaties

Algemene Rekenkamer (2003). *EU-tendrapport 2003*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 801, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005). *EU-tendrapport 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 995, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006). *EU-tendrapport 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 455, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007a). *EU-tendrapport 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 955, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007b). *Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 095, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Buitenlandse Zaken (2007). *Slotmemorandum afdrachten eigen middelen EU 2006*. Den Haag: Accountantsdienst Ministerie van Buitenlandse Zaken.

BZK (2007). «Beleidsvisie Binnenlandse bestuurskracht en Europa». Brief d.d. 18 september 2007 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer over de gevolgen van «Europa» voor het binnenlands bestuur. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 VII, nr. 4.

Europese Commissie (2005a). *Financial Report 2004*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Europese Commissie (2005b). *Report from the Commission to the Council and the European Parliament, Protection of the financial interests of the Communities – fight against fraud*. Annual report 2004, COM (2005) 323 final.

Europese Commissie (2005c). *Mededeling over een stappenplan voor een geïntegreerd interne controlekader*, COM (2005) 252 def. Zoals gepresenteerd door commissaris Kallas, vice-president van de Commissie verantwoordelijk voor administratieve zaken, audit en antifraudebeleid.

Europese Commissie (2006a). *Financial Report 2005*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Europese Commissie (2006b). *Mededeling Beleidsresultaten in 2005*. COM(2006) 124 def. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2006c). *Mededeling Actieplan van de Commissie voor een geïntegreerd internecontrolekader*. COM(2006) 9 def. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (te verschijnen). *Financial Report 2006*.

Europese Commissie (2007a). *Mededeling Beleidsresultaten in 2006*. COM(2007) 67 def. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2007b), DG Budget. *Evaluation in the Commission, Reporting on Results, Annual Evaluation Review 2006, Conclusions and findings from evaluations in the Commission*. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2007c). *Subsidiabiliteit van BTW, compensatiefonds* Brief van de Europese Commissie aan het Ministerie van Financiën over subsidiabiliteit van BTW-compensatiefonds d.d. 13 september 2007, kenmerk REGIO.G GM/cmm/D(2007)390 232.

Europees Parlement (2007). *Besluit van het Europees Parlement van 24 april 2007 over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2005*. Besluit P6_TA-PROV(2007)0132 van 24 april 2007.

Europese Rekenkamer (2004). «Jaarverslag over de uitvoering van de begroting, vergezeld van de antwoorden van de instellingen». In: *Jaarverslagen over het begrotingsjaar 2003*. Luxemburg: Publicatieblad van de Europese Unie 2004/C 293/01, p. 7–314.

Europese Rekenkamer (2005a). *Speciaal verslag Nr. 1/2005 over het beheer van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), vergezeld van de antwoorden van de Commissie*. Luxemburg: Publicatieblad van de Europese Unie 2005/C 202/01.

Europese Rekenkamer (2005b). «Jaarverslag over de uitvoering van de begroting, vergezeld van de antwoorden van de instellingen». In: *Jaarverslagen over het begrotingsjaar 2004*. Luxemburg: Publicatieblad van de Europese Unie 2005/C 301/01, p. 3–247.

Europese Rekenkamer (2006a). «Jaarverslag over de uitvoering van de begroting». In: *Jaarverslagen over het begrotingsjaar 2005*. Luxemburg: Publicatieblad van de Europese Unie 2006/C 263/01, p. 5–258.

Europese Rekenkamer (2006b). *Speciaal verslag 11/2006 over het systeem van het communautair douanevervoer, vergezeld van de antwoorden van de Commissie*. Luxemburg: Publicatieblad van de Europese Unie 2007/C 44/01, p. 1–19.

Europese Rekenkamer (2007a). *Jaarverslag over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2006, vergezeld van de antwoorden van de instellingen*. Luxemburg: Publicatieblad van de Europese Unie 2007/C 273.

Europese Rekenkamer (2007b). *Speciaal verslag Nr. 1/2007 over de uitvoering van de processen halverwege de looptijd van de structuurfondsen 2000–2006, vergezeld van de antwoorden van de Commissie*. Luxemburg: Publicatieblad van de Europese Unie 2007/C 124/01, p. 1–16.

Europese Rekenkamer (2007c). *Speciaal Verslag 3/2007 over het beheer van het Europees Vluchtelingenfonds (2000–2004), vergezeld van de antwoorden van de Commissie*. Luxemburg: Publicatieblad van de Europese Unie 2007/C 178/01, p. 1–23.

Europese Rekenkamer (2007d). *Opinion No 6/2007 on the annual summaries of Member States; «national declarations» of Member States; and audit work on EU funds of national audit bodies*. Luxemburg: Official Journal of the European Union 2007/C 216/02, p. 1–3.

Europese Rekenkamer (2007e). *Speciaal Verslag nr. 4/2007 over fysieke en substitutiecontroles van zendingen waarvoor uitvoerrestituties zijn aangevraagd*. Luxemburg: Publicatieblad van de Europese Unie 2007/C 252/01, p. 1–26.

Financiën (2006). Brief van de minister van Financiën d.d. 4 december 2006 aan de Tweede Kamer over nationale verklaring verantwoording besteding EU-fondsen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 455 en 24 202, nr. 5. Den Haag: Sdu.

Financiën (2007a). *Nationale verklaring*. Verklaring van de minister van Financiën namens het kabinet inzake het financieel beheer van het EOGFL, afdeling Garantie d.d. 7 mei 2007. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Financiën (2007b). Brief van de minister van Financiën d.d. 16 mei 2007 aan de Tweede Kamer ter aanbieding van de nationale verklaring over het financieel beheer van het EOGFL, afdeling Garantie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 455 en 24 202, nr. 6. Den Haag: Sdu.

Financiën (2007c). *Garantstelling en onderzoek compensabele BTW EU subsidies*. Brief aan gemeente- en provinciebesturen, kaderwetgebieden management-/beheersautoriteiten, VNG en IPO en alle departementen inzake de garantstelling en onderzoek compensabele BTW EU-subsidies d.d. 26 juli 2007. Kenmerk BZ 2007–398 M.

Financiën (2007d). *EU-subsidie en compensabele BTW*. Brief aan gemeenten- en provinciebesturen, Managementautoriteiten inzake de subsidiabiliteit van compensabele BTW d.d. 18 juni 2007. Kenmerk BZ 2007–280.

Grybauskaitė, D. (2007). *Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of evaluation*. Mededeling d.d. 21 februari 2007 van Dalia Grybauskaitė, Europees commissaris voor Financiële programmering en begroting, aan de Europese Commissie. Kenmerk SEC(2007)213.

IAS (2006). *Annual report to the discharge authority on internal audits carried out in 2006*. COM(2007) 280 final. Brussel: Europese Commissie/International Audit Service.

NOAD (2007). *The Audit of the State Accounts for 2006*. Copenhagen: National Audit Office of Denmark.

OLAF (2007). *Report of the European Anti-Fraud Office. Seventh Activity Report for the period 1 January 2006 to 31 December 2006*. Brussel: Europese Commissie/OLAF

Romero Requena, L. (2006). *Bevordering van de rol van de nationale en regionale controle-instanties bij de controle van EU-gelden*. Brief d.d. 12 april 2006 van de directeur-generaal Begroting van de Europese Commissie aan de Algemene Rekenkamer, over de betalingen door de Gemeenschap verricht aan Nederland in 2005. Kenmerk BUDG/D3/AL D(2006)3576.

Romero Requena, L. (2007). *Bevordering van de rol van de nationale en regionale controle-instanties bij de controle van EU-gelden*. Brief d.d. 27 juni 2007 van de directeur-generaal Begroting van de Europese Commissie aan de minister van Financiën, over de betalingen door de Gemeenschap verricht aan Nederland in 2006. Kenmerk BUDG/D3/EG D(2007)5902.

Working Group on Structural Funds (2006). *Report to the Contact Committee of the Heads of the Supreme Audit Institutions of the EU Member States and the European Court of Auditors on the Parallel Audit on the processes for identifying, reporting and follow up on irregularities*. Z.p.: Contact Committee of the Supreme Audit Institutions of the EU.

Wet- en regelgeving

Verordening (EG) Nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en houdende wijziging van de Verordeningen (EEG) nr. 2019/93, (EG) nr. 1452/2001, (EG) nr. 1453/2001, (EG) nr. 1454/2001, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 1251/1999, (EG) nr. 1254/1999, (EG) nr. 1673/2000, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001, Bijlagen III en IV. Luxemburg: Publicatieblad van de Europese Unie 2003/L 270, p. 56–58.

Wijziging beleidsregels normenkader randvoorwaarden GLB en wijziging Regeling GLB-inkomenssteun 2006. Staatscourant 1 juni 2007, nr. 103, p. 14.