

Vergaderjaar 2005–2006

30 455

EU-trendrapport 2006

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Leeswijzer EU-trendrapport 2006	5	6	Doeltreffendheid EU-beleid	59
	Algemene samenvatting	7	6.1	Verantwoording over resultaten EU-beleid	59
			6.2	Beoogde en gerealiseerde effecten per begrotingshoofdstuk	59
DEEL 1	EU-INSTELLINGEN	13	6.3	Conclusies	63
1	Inleiding deel 1	15	7	Conclusies en trends	64
2	EU-breed: kerncijfers	17	DEEL 2	EU-LIDSTATEN	69
2.1	Bijdragen lidstaten aan EU-begroting	17	8	Inleiding deel 2	71
2.2	Uitgaven door EU 2000–2004	18	9	EU-lidstaten: kerncijfers	74
2.3	Saldo EU-begroting	19	9.1	Afdrachten aan EU in 2004, per lidstaat	74
3	Ontwikkelingen in beleid financieel management EU	20	9.2	Ontvangsten lidstaten vanuit EU in 2004	76
3.1	Invoering activiteitengestuurd management	20	9.3	Nettopositie 2004, per lidstaat	78
3.2	Financiële perspectieven 2007–2013	22	9.4	Decommittering structuurfondsbudgetten	78
3.3	Invoering baten-lastenstelsel	24	10	Rechtmatigheid besteding EU-gelden in de lidstaten	80
3.4	Voorstellen verbetering financieel management	24	10.1	Rechtmatigheidsinformatie Europese Commissie	80
3.5	Beleidswijzigingen per uitgavencategorie	29	10.2	Rechtmatigheidsinformatie Europese Rekenkamer	88
3.6	Conclusies	32	10.3	Werkzaamheden nationale rekenkamers	91
4	Systemen voor financieel management EU 2003–2004	34	10.4	Conclusie	93
4.1	Planning en uitvoering begroting	34	11	Doeltreffendheid uitvoering EU-beleid in de lidstaten	94
4.2	Maatregelen van controle door Europese Commissie	37	11.1	Doeltreffendheidsinformatie in activiteitenverslagen	94
4.3	Verantwoording	40	11.2	Gemeenschappelijk landbouwbeleid	94
4.4	Externe audit door Europese Rekenkamer	41	11.3	Structuurbeleid	96
4.5	Conclusie	42	11.4	Intern beleid	97
5	Rechtmatigheid besteding EU-gelden	43	11.5	Conclusie	98
5.1	Kwijting begroting 2003	43	12	Conclusies en trends	99
5.2	Rechtmatigheidsinformatie Europese Commissie	45			
5.3	Oordeel Europese Rekenkamer over wettigheid en regelmatigheid	50			
5.4	Conclusies	58			

DEEL 3	NEDERLAND	103	18	Doeltreffendheid EU-beleid in Nederland	151
			18.1	Aanpak	151
13	Inleiding deel 3	105	18.2	Analyse van de doelen	152
			18.3	Relatie EU-programma's met Nederlands beleid	159
14	Nederland: kerncijfers	107	18.4	Conclusie	161
14.1	Ontvangsten Nederland van de EU	107			
14.2	Afdrachten Nederland aan de EU	109	19	Conclusies en trends	163
14.3	Overige betalingen: Europees Ontwikkelingsfonds	109	DEEL 4	CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN REACTIES	167
14.4	Nettopositie Nederland	110			
			20	Conclusies en aanbevelingen	169
15	Ontwikkelingen in beleid EU-financieel management	111	20.1	Hoofdconclusies	169
15.1	Beleidsontwikkelingen	111	20.2	Scores op hoofdindicatoren	170
15.2	Ontwikkelingen in beleid financieel management	114	20.3	Aanbevelingen	171
15.3	Wet Toezicht Europese Subsidies	115	21	Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer	173
15.4	Conclusie	116	21.1	Kabinetsreactie	173
			21.2	Reactie minister van SZW	179
16	Systemen EU-financieel management Nederland	117	BIJLAGEN EU-TRENDRAPPORT 2006		181
16.1	Overzicht onderzochte geldstromen	117	Bijlage 1	Overzicht van belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	183
16.2	Afdrachten Nederland aan de EU	118	Bijlage 2	Gebruikte afkortingen en verklarende woordenlijst	186
16.3	Gemeenschappelijk landbouwbeleid	118	Bijlage 3	Scores indicatoren per onderzochte DG en dienst van de Europese Commissie	191
16.4	Structuurbeleid	120	Bijlage 4	Kwijting begroting 2003 voor overige instellingen en agentschappen	199
16.5	Intern beleid	130	Bijlage 5	Aansluiting Syntheseverslag als verantwoordingsdocument op beleidsstrategie Europese Commissie	203
16.6	Conclusie	138	Bijlage 6	Gepubliceerde rapporten over besteding EU-gelden door nationale rekenkamers EU-lidstaten	206
17	Rechtmatigheid besteding EU-gelden in Nederland	141	Bijlage 7	Methodologie en literatuur (bij hoofdstuk 18)	212
17.1	Afdrachten aan de EU	141			
17.2	Gemeenschappelijk landbouwbeleid	142			
17.3	Structuurbeleid	143			
17.4	Intern beleid	148			
17.5	Conclusie	149			

Het *EU-tendrapport 2006* is de vierde editie van de rapportage die de Algemene Rekenkamer jaarlijks uitbrengt over de stand van zaken rond het financieel management van de Europese Unie (EU).

Opbouw rapport

Het *EU-tendrapport 2006* bestaat uit de volgende onderdelen:

- 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 25 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 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 delen 1 en 2.
- Hoofdindicator 4: *Inzicht in 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 worden eigen onderzoek en openbare bronnen gebruikt. 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.

Overeenkomsten en verschillen met vorige edities

De hoofdindicatoren en de onderwerpen die in de delen 1 tot en met 4 aan de orde komen zijn gelijk gebleven. Ook wordt voor de delen 1 en 2 nog steeds alleen openbare informatie gebruikt. Bij voorkeur hebben we daarbij gebruikgemaakt van (voorzover beschikbaar) extern gecontroleerde informatie, zoals rapporten van nationale rekenkamers en de Europese Rekenkamer. Daarnaast hebben we gebruikgemaakt van stukken van de Europese Commissie.

Het *EU-tendrapport 2006* heeft deels een andere opzet dan de EU-tendrapporten over 2003, 2004 en 2005.

Om te beginnen is nieuw dat we ons meer dan in voorgaande edities concentreren op de EU-geldstromen, de (al dan niet optimale) 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. We maken geen uitstapjes meer naar onderwerpen die mogelijk interessant zijn vanuit een algemene blik op de EU (denk aan de interne markt, mededinging, milieu en veiligheid), maar die weinig met financieel management te maken hebben.

Een ander verschil met de voorgaande edities betreft de oordelen die wij formuleren op de vijf hoofdindicatoren. Tot nu toe gaven wij bij elke hoofdindicator in algemeen beschrijvende zin een kwalitatief oordeel. In het *EU-tendrapport 2006* doen we dat ook, maar proberen we daarnaast gebruik te maken van een aantal *kwantitatieve indicatoren*.

Hiermee willen we een nieuwe impuls geven aan het streven naar transparantie op het gebied van financieel management. Pas op het moment dat op de meest relevante aspecten van financieel management een *concreet en meetbaar inzicht* bestaat, dan wel dat duidelijk is op welke aspecten dit inzicht niet bestaat, kunnen trends worden gesignaleerd. Het expliciteren van deze trends kan op zijn beurt bijdragen aan verhoging van inzicht bij regering en Staten-Generaal in ontwikkelingen in het financieel management van de EU, en daarmee ook in Nederland.

ALGEMENE SAMENVATTING

Belangrijkste conclusies

De eerste hoofdconclusie uit onze bevindingen over de afgelopen periode is dat het inzicht in en de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden tussen 2003 en 2004 niet is verbeterd. De Europese Rekenkamer heeft net als in voorgaande jaren ook over begrotingsjaar 2004 geen positieve betrouwbaarheidsverklaring af kunnen geven. Dit betekent dat voor de gelden die Nederland jaarlijks aan de EU afdraagt – circa € 5 miljard – wederom niet zeker is of ze juist zijn besteed.

Op de punten die de Algemene Rekenkamer cruciaal acht voor inzicht in de ontwikkeling van het financieel management van de EU is nog steeds maar beperkt openbare informatie beschikbaar. Dit geldt voor de totale EU-begroting en ook voor de afzonderlijke begrotingshoofdstukken. Zowel de rechtmatigheid als de doeltreffendheid van het EU-beleid kunnen door dit gebrekkige inzicht niet goed beoordeeld worden.

Onze tweede hoofdconclusie is dat er weinig onderling vergelijkbare informatie beschikbaar is over de besteding van EU-gelden in de EU-lidstaten. Ook op het nationale niveau bestaat dus geen gespecificeerd beeld van de mate waarin EU-gelden rechtmatig worden besteed. Over de doeltreffendheid waarmee deze gelden worden aangewend zijn weinig openbare publicaties beschikbaar. De informatie die hiervoor gebruikt zou kunnen worden – bijvoorbeeld over de besteding van de structuurfondsgelden – wordt niet benut door de Europese Commissie, noch door de lidstaten.

Onze derde hoofdconclusie betreft de Nederlandse situatie. De Nederlandse beheer-, controle- en toezichtsystemen voor de landbouw- en structuurfondsgelden die ons land vanuit Brussel ontvangt, functioneren in het algemeen redelijk. Een volledig beeld van de rechtmatigheid van de bestedingen ontbreekt echter ook hier.

Doordat informatie over de doeltreffendheid van het EU-beleid ook in Nederland dun gezaaid is, zijn sommige ministeries beperkt in hun mogelijkheden om nationaal en Europees beleid goed op elkaar af te stemmen. Het risico bestaat dat op bepaalde terreinen sprake is van overlappend beleid, van tegenstrijdig beleid of van ontbrekend beleid («blinde vlekken»).

Onze vierde en laatste hoofdconclusie is dat de voorstellen die de Europese Commissie heeft gedaan om de financiële controle en verantwoording in de EU te verbeteren, waaronder de invoering van een lidstaatverklaring over de juiste besteding van het geld, zeer beperkt voortgang vinden. Dit komt door de tegenstand die de voorstellen in veel lidstaten ontmoeten. Nederland heeft zich als een van de weinige lidstaten positief opgesteld bij de onderhandelingen over de Commissievoorstellen.

Stand van zaken 2003–2005

Op basis van de bevindingen uit haar onderzoek presenteert de Algemene Rekenkamer een geactualiseerde analyse van de vijf hoofdindicatoren van het EU-tendrapport.

Indicator 1: kwaliteit EU-systemen voor financieel management

De informatie in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-

generaal en diensten van de Europese Commissie geeft langzaam meer inzicht in de werkzaamheden die «in Brussel» worden verricht en de resultaten ervan. De informatie is echter nog beperkt als het gaat om interne audit en verantwoording. De Europese verantwoordingsketen is niet compleet zolang het overkoepelende Syntheseverslag van de Europese Commissie niet ondertekend wordt.

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 2004 niet verbeterd ten opzichte van 2003. Het jaarverslag van de Europese Rekenkamer geeft een totaalbeeld voor de EU (zij het niet kwantitatief), en een beperkt beeld per begrotingshoofdstuk. De op dit moment beschikbare gegevens vanuit openbare bronnen zijn evenmin voldoende om tot een beeld van de rechtmatigheid per lidstaat te komen.

De indicatoren die de Algemene Rekenkamer hanteert om de rechtmatigheid op het niveau van de EU en de EU-lidstaten te beoordelen kunnen met de kwantitatieve informatie die op dit moment beschikbaar is maar beperkt worden ingevuld. De benodigde informatie is namelijk slechts gedeeltelijk betrouwbaar, soms niet vergelijkbaar en soms ook niet representatief.

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

De Europese Rekenkamer heeft voor het begrotingsjaar 2004 wederom geen positieve betrouwbaarheidsverklaring kunnen afgeven. Op elk van de begrotingshoofdstukken van de Europese Commissie zijn er 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 uit de betrouwbaarheidsverklaringen van de directoraten-generaal en diensten van de Commissie, bieden op dit moment nog onvoldoende basis tot het doen van kwantitatieve uitspraken over rechtmatigheid.

Indicator 4: inzicht in rechtmatigheid en doeltreffendheid besteding EU-gelden in Nederland

In Nederland bestaat op het terrein van het landbouw- en structuurbeleid inzicht in de kwaliteit van de systemen voor het financieel management (beheer, controle en toezicht). In hoeverre in de praktijk de bestedingen van de EU-gelden in Nederland rechtmatig zijn, is echter niet volledig inzichtelijk. Er bestaat bovendien ook weinig inzicht in de al dan niet rechtmatige besteding van de gelden die in het kader van het interne beleid van de Unie in Nederland terecht komen.

Verder is er nauwelijks informatie over de doeltreffendheid van het EU-beleid dat in Nederland wordt uitgevoerd. Hierdoor zijn de ministeries niet in staat het nationale beleid en het Europees beleid goed op elkaar af te stemmen, en is er sprake van onvoldoende zicht op een doelmatige en doeltreffende inzet van Europese én nationale publieke middelen op eenzelfde terrein.

Indicator 5: mate van rechtmatigheid en doeltreffendheid besteding EU-gelden in Nederland

Een volledig beeld van de rechtmatigheid van de bestedingen van het EU-beleid in Nederland ontbreekt. De accountantsverklaring bij de jaarlijkse verantwoordingsdocumenten aan de Europese Commissie omvat niet de rechtmatigheid. De enige rechtmatigheidsinformatie op nationaal niveau die gerapporteerd wordt aan de Commissie betreft meldingen van onregelmatigheden. De meldingen daarover vanuit

Nederland zijn toegenomen, maar met name bij de structuurfondsen bestaat het risico dat veel onregelmatigheden pas bij de eindafsluiting van de programma's worden ontdekt.

Wat de doelmatigheid van het in Nederland uitgevoerde EU-beleid betreft: welke doelen op de verschillende beleidsterreinen binnen Nederland precies worden nagestreefd met het EU-beleid, en op welke termijn, is niet duidelijk vastgelegd. Op het niveau van afzonderlijke EU-programma's is er meer zicht op de doelen, maar ook hier is de transparantie onvoldoende. Over de realisatie van de beleidsdoelen op het niveau van beleidsterreinen als geheel is niets bekend; op het niveau van afzonderlijke programma's in Nederland soms wel. Deze doelen worden lang niet altijd gehaald.

Aanbevelingen

De belangrijkste aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zijn:

- Nederland, in het bijzonder de ministers van Financiën en Buitenlandse Zaken, dient er bij de Europese Commissie op aan te dringen dat zij zorgdraagt voor een verdere verbetering van de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-generaal en diensten van de Commissie, dat zij het Syntheseverslag als een volwaardig verantwoordingsdocument gaat hanteren, en dat zij meer inzicht gaat bieden in de doeltreffendheid van het EU-beleid op het hoogste niveau.
- Nederland dient zich te blijven inzetten voor een beter systeem van financieel management in de EU. Nederland dient in de Raad van Ministers door te gaan met het ondersteunen van het belang van de voorstellen van de Commissie tot hervorming van de financiële controle en verantwoording. Nederland kan zelf een ex-post-betrouwbaarheidsverklaring gaan opstellen. Hierbij kan onder andere gebruikgemaakt worden van de reeds aanwezige informatie van betaalorganen (landbouwbeleid) en beheersautoriteiten (structuurbeleid).
- De ministers van Economische Zaken (EZ), van Verkeer en Waterstaat (VenW), van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) dienen – om zeker te weten dat er sprake is van een doelmatige inzet van nationale en EU-middelen – met name op de terreinen van het intern beleid van de Commissie – inzichtelijk te maken welke nationale en EU-beleidssterreinen (en geldstromen) elkaar precies waar raken.
- De ministers van EZ, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK), van VenW, van VROM en van OCW zouden op basis van bestaande nationale en Europese gegevens van het structuurbeleid en intern beleid gedetailleerd moeten gaan aangeven welke eindbegunstigde hoeveel gelden uit welke Europese fondsen ontvangt (zoals dit nu al gebeurt met de gegevens over ontvangsten van landbouwsubsidies). Ook zouden de betrokken ministers op basis van de bestaande nationale en Europese evaluaties van het landbouwbeleid, structuurbeleid en intern beleid inzicht kunnen gaan bieden in de resultaten van dit beleid voor Nederland.
- De ministers van EZ, LNV, SZW en BZK dienen te voorkomen dat – net als bij de periode 1994–1999 – de meeste onregelmatigheden pas bij afsluiting van de structuurfondsenprogramma's worden ontdekt. De beheersautoriteiten en ministeries dienen tijdens de looptijd de voortgangsinformatie beter te gaan controleren en de subsidievoorwaarden beter te toetsen.

Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer

Op 19 januari 2006 heeft de minister van Financiën zijn reactie op het *EU-trendrapport 2006* gegeven, mede namens de overige leden van het kabinet en de staatssecretaris voor Europese Zaken. Daarnaast stuurde de minister van SZW op 13 januari 2006 een afzonderlijke reactie.

Meer inzicht nodig in rechtmatigheid en doeltreffendheid

Het kabinet onderschrijft onze aanbeveling om zich ervoor in te zetten dat de Europese Commissie meer inzicht biedt in de rechtmatigheid per begrotingshoofdstuk en in de doeltreffendheid van het EU-beleid op het hoogste niveau. Het kabinet zal er bij de Commissie op aandringen dat de jaarlijkse activiteitenverslagen en het Syntheseverslag worden uitgebouwd tot volwaardige verantwoordingsinstrumenten. Wij hebben met instemming kennisgenomen van deze toezegging van het kabinet.

Een beter systeem van financieel management in de EU

Het kabinet betreurt het dat er geen meerderheid in de Raad van Ministers is die de voorstellen uit de routekaart van de Europese Commissie in zijn volledigheid steunt. Niettemin zal Nederland bij de Commissie en de overige lidstaten blijven aandringen op een meetbare verbetering van het financieel beheer, door te streven naar een positieve betrouwbaarheidsverklaring. Wij stellen met instemming vast dat Nederland blijft aandringen op een meetbare verbetering van het financieel beheer.

Ex-post-betrouwbaarheidsverklaring

Het kabinet is bereid om de mogelijkheden te verkennen voor de opstelling van een Nederlandse ex-post-betrouwbaarheidsverklaring aan de hand van de aanwezige informatie van betaalorganen (landbouwbeleid) en beheersautoriteiten (structuurbeleid). Er zal een haalbaarheidsstudie worden uitgevoerd, die moet leiden tot kabinetsbesluitvorming vóór de zomer 2006 over de mogelijke invoering ervan.

Wij ondersteunen het streven van het kabinet om een haalbaarheidsanalyse uit te voeren naar de invoering van de nationale verklaring. Wel wijzen wij erop dat de routekaart van de Commissie niet alleen het landbouw- en structuurbeleid («gedeeld beheer») betreft, maar ook de geldstromen in indirect centraal beheer, gedecentraliseerd beheer of gezamenlijk beheer; wij vinden dat ook deze geldstromen bij de haalbaarheidsstudie betrokken moeten worden.

Wij bevelen het kabinet aan mee te nemen dat een nationale verklaring niet alleen naar de Europese Commissie en Europese Rekenkamer, maar ook naar de Staten-Generaal moet worden gestuurd. Daarbij kan tevens het voorstel van de Commissie worden betrokken dat de nationale rekenkamer (of een andere externe controleur) de verklaring controleert en het resultaat ervan wordt medegedeeld aan het parlement.

Wij zijn bereid om in overleg met de minister van Financiën na te gaan welke bijdrage wij kunnen leveren aan de haalbaarheidsstudie.

Verbetering inzichtelijkheid nationale en EU-beleidsterreinen

Het kabinet geeft aan dat als het gaat om het interne beleid van de Unie, het kabinet slechts op hoofdlijnen betrokken is bij de vormgeving en het geen uitvoeringsverantwoordelijkheid heeft. Het kabinet wil om die reden de verantwoording voor het interne beleid daar blijven leggen waar de uitvoeringsverantwoordelijkheid ligt, namelijk bij de Europese Commissie. Wel is het kabinet het met ons eens dat verschillende beleidsinstrumenten

aan kracht kunnen winnen wanneer ze elkaar aanvullen in plaats van overlappen. Dit is dan ook een aandachtspunt in de vormgeving van de toekomstige Europese programma's in relatie tot nationaal beleid en het structuurbeleid.

Wij zijn van oordeel dat het kabinet moet weten waar en in welke mate er sprake is van overlap, tegenstrijdigheden en «blinde vlekken». Dit kan leiden tot meer weloverwogen keuzes in het eigen beleid, en een efficiënte en effectieve inzet van EU- en rijksmiddelen. Wij zullen in de toekomst hiernaar nader onderzoek doen.

Aanduiden eindbegunstigden Europese fondsen

Het kabinet vindt de toegevoegde waarde van het gedetailleerd vermelden van begunstigden en de bijdrage die zij uit welke Europese fondsen ontvangen onvoldoende, zeker wanneer hierbij de administratieve last in ogenschouw genomen wordt. Het kabinet meent dat onze aanbeveling niet past in de verantwoordelijkheid van de respectievelijke ministers, en wijst in dit verband ook op de deregulering van de informatieplicht van de ontvangers.

Wij constateren dat de reactie van het kabinet in tegenspraak is met het «Europees transparantie-initiatief» van eurocommissaris Kallas.¹ Dit initiatief is er juist op gericht de toegang van burgers tot informatie over Europese projecten en de eindbegunstigden daarvan te vergroten. Daarnaast merken wij op dat in 2005 de eindbegunstigden van de landbouwsubsidies openbaar zijn geworden. Wij vinden het niet meer dan logisch dat een vergelijkbare handelwijze ook wordt toegepast bij andere ontvangers van Europese gelden in Nederland.

Inzicht bieden in resultaten EU-beleid voor Nederland

In reactie op onze aanbeveling om op basis van de bestaande nationale en Europese evaluaties van het landbouwbeleid, structuurbeleid en intern beleid inzicht te gaan geven in de resultaten van dit beleid voor Nederland, schrijft het kabinet dat de betrokken bewindspersonen reeds jaarlijks verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer over het (financiële) resultaat van het landbouwbeleid en de resultaten van het structuurbeleid. Deze verantwoordingsinformatie is gebaseerd op bestaande nationale en Europese evaluaties.

Wij vinden het jammer dat het kabinet niet bereid is verder te gaan dan de huidige wijze van verantwoording over resultaten van EU-beleid, temeer omdat dit op basis van onderliggende evaluaties op een aantal terreinen wel mogelijk is. Het gebruik hiervan zou ook passen bij de wijze waarop bij de verantwoording moet worden voldaan aan VBTB-eisen.

Vermijden toename onregelmatigheden

Het kabinet geeft aan dat de betrokken ministeries alle onregelmatigheden direct doorgeven aan het Europese antifraudebureau OLAF (Office de lutte antifraude). Daarnaast heeft het risico van financiële correcties tijdens de eindafrekeningprocedure een preventieve werking. Daarentegen is het onvermijdelijk dat het aantal meldingen tegen het einde van een programmaperiode oploopt, omdat dan het aantal projectaanvragen doorgaans oploopt.

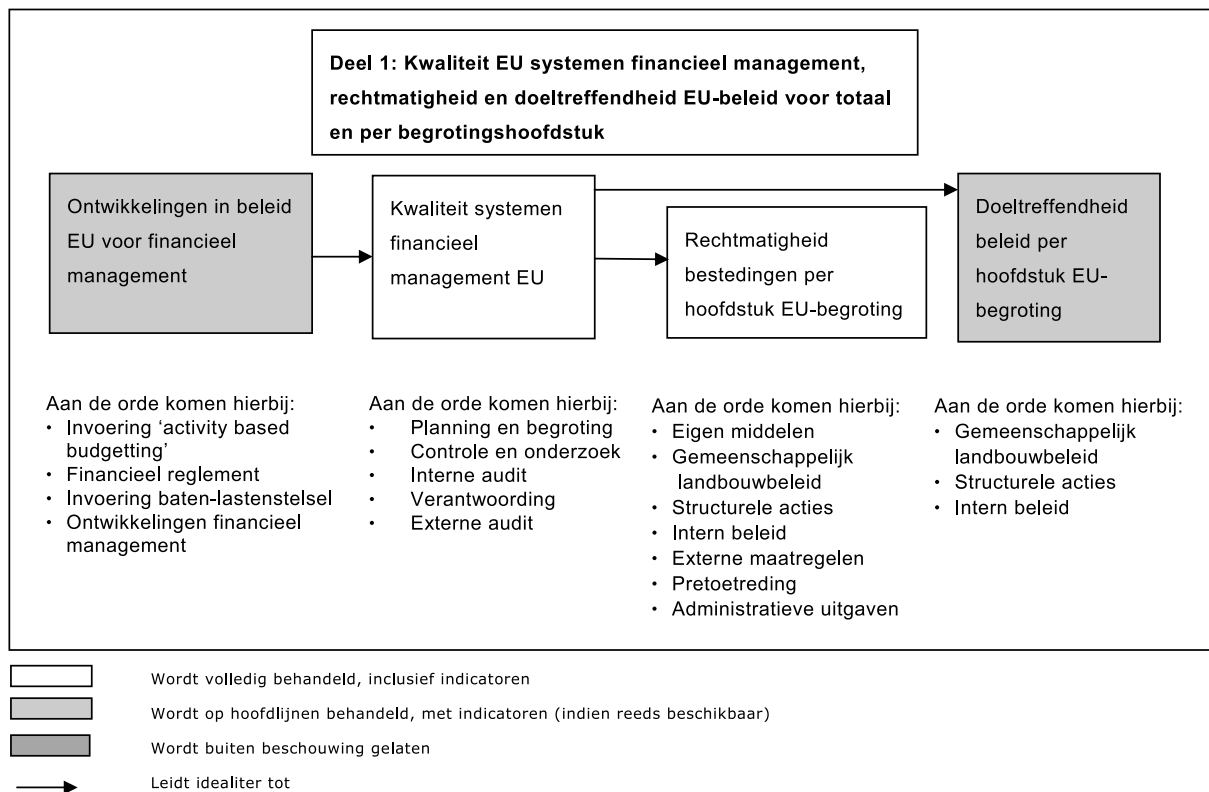
Wij zijn niet van oordeel dat de huidige werkwijze voldoende is om het aantal onregelmatigheden bij eindafrekening beperkt te houden, aangezien verschillende programma-accountants aangeven dat de voortgangsinformatie beter moet worden gecontroleerd en dat de subsidievoorwaarden beter moeten worden getoetst. Wij zullen de ontwikkeling van het aantal onregelmatigheden blijven volgen en daar in latere rapportages op terugkomen.

¹ Het «Europees transparantie-initiatief» is gebaseerd op de strategische hoofddoelen van de Europese Commissie 2005–2009. Zie hiervoor de Mededeling van de Commissie COM (2005) 12 def. Zie voor het initiatief zelf onder andere de speech van commissaris Kallas voor het European Policy Institutes Network, Brussel, 20 oktober 2005.

DEEL 1 EU-INSTELLINGEN

1 INLEIDING DEEL 1

Deel 1 van het *EU-trendrapport 2006* is gericht op de ontwikkelingen in het financieel management, de rechtmatigheid van de bestedingen en doeltreffendheid van het EU-beleid voor de EU als geheel, op het niveau van de Europese instellingen. Onderstaand schema geeft aan welke onderwerpen uit het EU-trendrapport in deel 1 aan de orde komen.



Zoals het schema aangeeft ligt in deel 1 de nadruk 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). Voor deze aspecten formuleren we indicatoren. Op basis van openbaar beschikbare informatie kennen we daaraan vervolgens waarden toe. Ook de onderwerpen in de grijsgetinte blokken («recente ontwikkelingen in het beleid van de EU voor financieel management» en «informatie over de doeltreffendheid van het EU-beleid») krijgen aandacht in deel 1, maar meer in beschrijvende zin.

De indeling van deel 1 is als volgt:

- Hoofdstuk 2: kerncijfers EU-breed over bijdragen van lidstaten aan de EU-begroting en de uitgaven van de EU in de lidstaten.
- Hoofdstuk 3: ontwikkelingen in het EU-beleid op het gebied van financieel management, zoals de Commissievoorstellingen voor de nieuwe financiële perspectieven 2007–2013, de invoering van het baten-lastenstelsel en het vanuit het Europees Parlement en Europese Commissie geïnitieerde streven naar een andere controlesystematiek in de Unie.
- Hoofdstuk 4: globale beoordeling van de kwaliteit van het financieel

management van de Europese Commissie, op basis van enkele indicatoren ter zake van begroting, controle, audit en verantwoording.

- Hoofdstuk 5: beoordeling van het inzicht in en mate van rechtmatigheid van de bestedingen per hoofdstuk van de EU-begroting, aan de hand van enkele indicatoren.
- Hoofdstuk 6: beschrijving van de doeltreffendheid van het EU-beleid per relevant hoofdstuk van de EU-begroting, aan de hand van de drie belangrijkste geldstromen: gemeenschappelijk landbouwbeleid, structuurbeleid en intern beleid.
- Hoofdstuk 7: conclusies bij deel 1.

2 EU-BREED: KERNCIJFERS

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de ontvangsten van de EU, oftewel de bijdragen die de lidstaten leveren aan de EU-begroting (§ 2.1) en van de uitgaven die de EU doet vanuit deze begroting (§ 2.2). Ook staan we stil bij het saldo van deze bijdragen en uitgaven: het overschot op de EU-begroting als gevolg van onderbesteding (§ 2.3).

2.1 Bijdragen lidstaten aan EU-begroting

In 2003, 2004 en 2005 werden de totale uitgaven van de EU begroot op respectievelijk € 97,5, € 99,7 en € 106,3 miljard.

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 de zogenoemde *eigen middelen* van de EU.

2.1.1 Eigen middelen

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 van de BTW-grondslag oftewel het consumptiepeil van de afzonderlijke lidstaten);
- Afdrachten die gerelateerd zijn aan het bruto nationaal inkomen (BNI) van de lidstaten.

Overzicht 1. Werkelijke ontvangsten EU 2000–2004 (in miljoenen euro's).

	2000 werkelijke ontvangsten	2001 werkelijke ontvangsten	2002 werkelijke ontvangsten	2003 werkelijke ontvangsten	2004 werkelijke ontvangsten
Traditionele eigen middelen:	15 267,1	14 589,2	9 214,0	10 857,2	12 307,1
<i>Landbouwrechten</i>	1 198,4	1 132,9	1 180,3	1 349,1	1 751,2
<i>Heffingen Suiker</i>	1 196,8	840,0	864,8	510,8	535,5
<i>Douanerechten</i>	14 568,3	14 237,4	12 917,5	12 616,1	14 122,8
<i>Af. inningskosten</i>	- 1 696,3	- 1 621,0	- 5 748,6	- 3 618,9	- 4 102,4
BTW-middelen	35 192,5	31 320,3	22 388,2	21 260,1	13 912,2
BNI-afdracht	37 580,5	34 878,8	45 947,6	51 235,2	68 982,0
Correctie Verenigd Koninkrijk	- 70,9	- 70,3	148,2	280,1	- 148
Werkelijk afgedragen eigen middelen	87 969,2	80 718,1	77 698,0	83 632,5	95 053,3
Overige ontvangsten:	4 755,2	13 571,2	17 736,4	9 836,1	8 458,7
<i>Overschot vorig jaar</i>	3 209,1	11 612,7	15 375,0	7 676,8	5 693,0
<i>Diverse ontvangsten</i>	1 546,1	1 958,5	2 361,4	2 159,3	2 765,7
Totaal	92 724,4	94 289,3	95 434,4	93 468,6	103 511,9

* Bron: Jaarverslagen 2000 tot en met 2004 van de Europese Rekenkamer

Het overzicht laat zien dat na jaren van min of meer gelijkblijvende bijdragen van de lidstaten aan de EU-begroting, in 2004 sprake is van een toename. De reden daarvoor ligt in de toetreding van tien nieuwe lidstaten aan de Unie.

2.1.2 Overige bijdragen lidstaten

Europees Ontwikkelingsfonds

Het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) geeft financiële ondersteuning aan projecten en programma's die bijdragen aan de sociale en econo-

mische ontwikkeling van landen en gebieden in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan (ACS-staten). De Europese Commissie is samen met de ACS-staten verantwoordelijk voor het beheer van de EOF's. Aan het negende EOF hebben de lidstaten € 13,8 miljard bijgedragen. De Europese Commissie heeft in oktober 2003 voorgesteld om het EOF op te nemen in de algemene begroting voor het jaar 2007. Hierover bestaat echter nog geen overeenstemming in de EU, zodat in het voorontwerp van de begroting 2007 naar alle waarschijnlijkheid nog geen rekening zal worden gehouden met het EOF.

Solidariteitsfonds

Het Solidariteitsfonds is bedoeld om aan lidstaten of kandidaat-lidstaten waar zich een grote ramp voordoet, noodhulp toe te wijzen. Per jaar is maximaal € 1 miljard op verzoek van de lidstaten beschikbaar. Tot nu toe is dit maximale bedrag nog nooit opgevraagd bij de lidstaten. In april 2005 heeft de Commissie een gezamenlijk voorstel van de Commissie en het Europees Parlement gepresenteerd om het Solidariteitsfonds om te vormen tot een nieuw EU-Solidariteitsfonds (EUSF).² Het nieuwe fonds zou ook opengesteld moeten worden voor de bekostiging van hulp bij rampen die zich niet strikt tot één lidstaat beperken of die geen natuurrampen zijn. Daarnaast is voorgesteld om ook de bestrijding van pandemieën uit het fonds te bekostigen, alsmede de bestrijding en eventuele gevolgen van terroristische aanslagen. De drempelwaarden om een aanvraag in te kunnen dienen worden in het voorstel verlaagd van respectievelijk € 3 miljard naar € 1 miljard aan geleden schade en van 0,6% tot 0,5% van het BNI van een lidstaat. In het «impact assessment» bij het voorstel schrijft de Commissie dat met de voorstellen de gemeenschappelijke actie vanuit de EU ter bestrijding van de gevolgen van rampen effectiever zal worden.³ Tegelijkertijd stelt de Commissie vast dat het beroep dat zal worden gedaan op het fonds in totaal groter en vaker zal worden voor kleinere bedragen. Dit brengt beheersrisico's met zich mee. Het voorstel van de Commissie is een vertrekpunt voor onderhandelingen op Raadsniveau.

2.2 Uitgaven door EU 2000–2004

2.2.1 Gerealiseerde uitgaven EU per begrotingshoofdstuk

Overzicht 2 toont de gerealiseerde uitgaven (2000–2004) van de EU per begrotingshoofdstuk.

Overzicht 2. Werkelijk verrichte betalingen per begrotingshoofdstuk financiële perspectieven 2000–2004 (in miljoenen euro's)

	2000	2001	2002	2003	2004
Gemeenschappelijk landbouwbeleid	40 505,9	41 533,9	43 520,6	44 379,2	43 579,4
Structurele acties	27 590,8	22 455,8	23 499,0	28 527,6	34 198,3
Intern beleid	5 360,8	5 303,1	6 566,7	5 671,8	7 255,2
Externe maatregelen	3 841,0	4 230,6	4 423,7	4 285,8	4 605,8
Pre-toetredingssteun	1 203,4	1 401,7	1 754,4	2 239,8	3 052,9
Administratieve uitgaven	4 643,0	4 855,1	5 211,6	5 305,2	5 856,4
Compensatie nieuwe lidstaten	–	–	–	–	1 409,5
Reserves	186,3	207,2	170,5	147,9	181,9
Totaal	83 331,1	79 987,4	85 144,5	90 557,3	100 139,4

² Zie Commissiedocument COM (2005) 108 def. van 6 april 2005.

³ Zie Commissiedocument SEC (2005) 447 def van 6 april 2005.

* Bron: Jaarverslagen 2000 tot en met 2004 van de Europese Rekenkamer.

Onder de «administratieve uitgaven» vallen de uitgaven voor de andere instellingen van de EU, zoals bijvoorbeeld het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer.

2.2.2 Overige uitgaven

In 2004 is € 2,46 miljard betaald uit het Europees Ontwikkelingsfonds (zesde tot en met negende EOF samen).

De Commissie heeft voorgesteld om naar aanleiding van verzoeken van Malta, Frankrijk en Spanje het Solidariteitsfonds van de EU in 2005 aan te spreken voor € 22 miljoen.⁴ Dit naar aanleiding van overstromingen in Frankrijk en Malta, en bosbranden in Spanje.

Op 6 juni 2005 heeft de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van Ministers voorgesteld € 5,7 miljoen beschikbaar te stellen aan Slowakije in verband met een storm die Slowakije trof in november 2004.⁵

In augustus 2005 is voorgesteld een bedrag van in totaal € 93 miljoen uit het fonds uit te keren aan Zweden, Estland, Letland en Litouwen. Het bedrag is bedoeld om een deel van de kosten die deze landen hebben gemaakt voor noodmaatregelen naar aanleiding van de zware storm van januari 2005.⁶ De besluitvorming hierover moet nog plaatsvinden.

2.3 Saldo EU-begroting

Anders dan de Nederlandse begroting mag de EU-begroting geen overschot of tekort hebben. Alle uitgaven moeten worden gedekt door inkomsten, en onbestede kredieten moeten terugvloeien naar de lidstaten. Het overschot moet worden verrekend met de afdrachten van de lidstaten over latere jaren, dan wel volgens een bepaalde verdeelsleutel worden teruggestort aan de lidstaten.

In 2004 bedroeg het overschot op de EU begroting (exclusief wisselkoersverschillen en bestemmingsontvangsten) circa € 2,1 miljard. Ter vergelijking: in de jaren 2001–2003 was dit respectievelijk € 14,9 miljard, € 8,4 miljard en € 5,5 miljard.

Het overschot in 2003 was grotendeels toe te schrijven aan onderbesteding op structuurbeleid. In 2004 betrof het overschot voor ruim een kwart onderbesteding op intern beleid.

⁴ Zie persbericht van de Europese Commissie IP/04/313.

⁵ Europese Commissie, Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende de beschikbaarstelling van middelen uit het Solidariteitsfonds van de EU (...). COM (2005) 247 def.

⁶ Zie persbericht van de Europese Commissie IP/05/1060.

3 ONTWIKKELINGEN IN BELEID FINANCIËEL MANAGEMENT EU

In dit hoofdstuk schetsen we de ontwikkelingen die zich de afgelopen periode hebben voorgedaan in het EU-beleid voor financieel management. Allereerst komt de invoering van «activiteitengestuurd management» aan bod (§ 3.1). Vervolgens bespreken we de onderhandelingen over de nieuwe financiële perspectieven (§ 3.2), de invoering van het baten-lastenstelsel (§ 3.4) en de voorstellen die van verschillende kanten zijn gedaan om het interne-controlesysteem te verbeteren (§ 3.4). Ten slotte staan we stil bij de overige relevante beleidswijzigingen; we behandelen deze per uitgavencategorie (§ 3.5).

3.1 Invoering activiteitengestuurd management

In 2000 presenteerde de Europese Commissie een Witboek voor de hervormingen binnen de Commissie.⁷ De Commissie gaf daarin aan dat zij wilde komen tot een doelmatiger gebruik van middelen en dat zij daartoe «activiteitengestuurd management» wilde invoeren. Dit houdt in dat per onderscheiden activiteit wordt gerapporteerd over de doelen, de resultaten en de middelen die daarvoor zijn ingezet. De activiteiten van de Unie (en van de Commissie in het bijzonder) vormen daarmee de basis voor de verdeling van budgetten, de besteding daarvan en de verantwoording daarover.

In het Witboek gaf de Commissie aan dat zij deze vorm van management in juli 2002 in al haar diensten volledig operationeel wilde hebben.⁸ De Commissie heeft daartoe haar werkzaamheden in een aantal politiek relevante activiteiten opgesplitst. Sindsdien is gewerkt aan het doorvoeren van de benodigde aanpassingen.

3.1.1 Nieuwe eisen aan managementplannen, activiteitenverslagen en effectbeoordelingen

De invoering van het activiteitengestuurd management betekende dat in de jaarlijkse beleidscyclus van de EU het een en ander moest veranderen. Deze veranderingen betreffen vooral de wijze van plannen en verantwoorden bij de directoraten-generaal en diensten van de Commissie. Ook wordt nadrukkelijker gekeken naar de bereikte effecten.

Nadat de Commissie op basis van de jaarlijkse beleidsstrategie een wetgevings- en werkprogramma voor het komende begrotingsjaar heeft opgesteld met daarin de beleidsprioriteiten, een concreet actieplan en een reeks beoogde resultaten, ontwikkelt ieder directoraat-generaal of dienst van de Commissie zijn jaarlijks managementplan. Deze managementplannen beschrijven hoe de diensten c.q. directoraten hun activiteiten hebben ingepland, hoe die activiteiten bijdragen aan de prioriteiten van de Commissie, en welke personele en financiële middelen daarvoor nodig zijn.

Sinds de invoering van het activiteitengestuurd management moeten deze plannen voor iedere activiteit *duidelijke, specifieke, meetbare en verifieerbare* doelstellingen bevatten en ook indicatoren voor de controle en de rapportage over de geboekte vooruitgang en de betekenis die de verrichte activiteiten hebben gehad voor de EU-burgers.

Aan het eind van het begrotingsjaar moeten alle directoraten-generaal en diensten verslag uitbrengen over de mate waarin de doelstellingen uit hun jaarlijkse managementplannen bereikt zijn. Zij stellen hiervoor activiteitenverslagen op. Iedere directeur-generaal en ieder diensthoofd

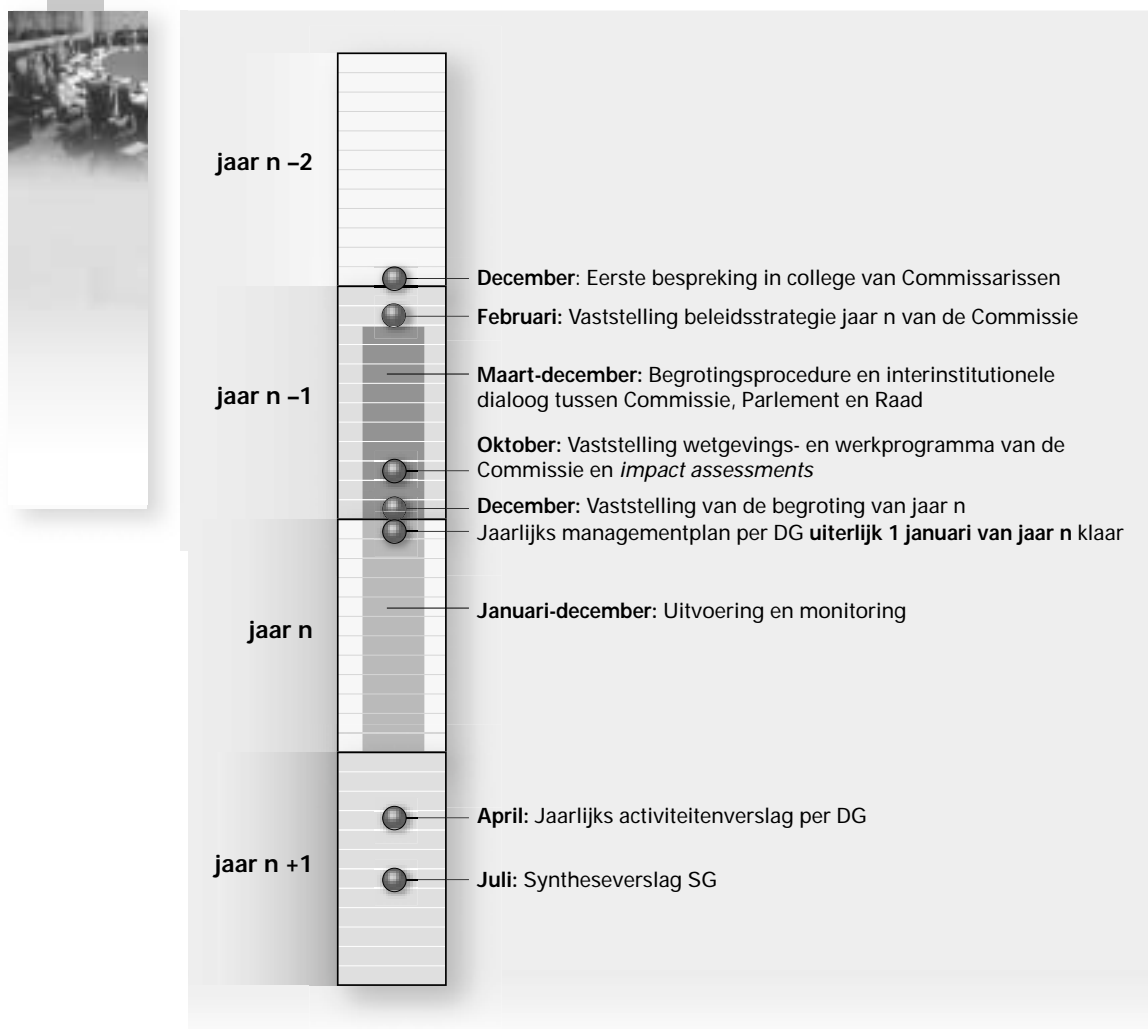
⁷ Zie hiervoor Commissiedocument COM (2000) 200 def (Witboek en actieplan).

⁸ In de stukken van de Commissie wordt gesproken over «activiteitengestuurd management». In dit EU-tendrapport gebruiken wij verder de in Nederland gangbare term «activiteitengestuurd management».

Jaarlijkse beleidscyclus van de Europese Commissie

Aangepast aan de eisen van het activiteitengestuurd management

Figuur 1



moet bij het jaarlijks activiteitenverslag een verklaring afgeven. Hierin verklaart deze dat het activiteitenverslag een waarheidsgetrouw beeld geeft en dat er een redelijke mate van zekerheid bestaat over de juiste besteding van het budget, met inachtneming van goed financieel management.⁹ Eventuele voorbehouden moeten in de verklaring worden opgesomd en onderbouwd.

⁹ Zie voor de standaardtekst voor de DG--verklaring onder meer: SEC (2001)875/6 en SEC (2001)1197/6&7.

De Commissie brengt jaarlijks een «Syntheseverlag» uit waarin de activiteitenverslagen worden besproken. Dit syntheseverlag wordt aan het Europees Parlement en aan de Raad van Ministers aangeboden (zie ook hoofdstuk 6, § 6.1) Het Syntheseverlag is geen samenvatting van de activiteitenverslagen. Formeel is dit niet in overeenstemming met het Financieel Reglement, waarin is bepaald: «De Commissie legt de begrotingsautoriteit uiterlijk op 15 juni van elk jaar een samenvatting van de jaarlijkse activiteitenverslagen van het voorgaande jaar voor.»¹⁰

Voor het beoordelen van de *effecten* van activiteiten die in het kader van het werkprogramma zijn uitgevoerd, is in 2002 een nieuwe procedure ingesteld. De diensten van de Commissie maken een effectbeoordeling op voor alle belangrijke initiatieven uit het programma. Deze effectbeoordeling is bedoeld als een hulpmiddel bij de politieke besluitvorming.

3.1.2 Activiteitengestuurde budgettering

Sinds 2004 is sprake van activiteitengestuurde budgettering, waarbij de Commissie overigens ook is overgegaan op een nieuwe hoofdstukindeling.

De toewijzing van middelen is sindsdien afhankelijk van de vastgestelde beleidsstrategie en het werkprogramma van de Commissie.

3.2 Financiële perspectieven 2007–2013

3.2.1 Voorstel Europese Commissie

Begin 2004 heeft de Europese Commissie de Raad en het Parlement een voorstel gestuurd voor de financiële perspectieven voor de periode 2007–2013.¹¹

Uitgangspunt voor de Commissie vormen haar beleidsprioriteiten voor de periode 2007–2013. Voor de uitgaven die nodig zijn om deze beleidsprioriteiten uit te voeren bevat het voorstel van de Commissie een plafond van 1,14% van het bruto nationaal inkomen (BNI) van de EU-27¹² voor betalingen. Daardoor ontstaat er volgens de berekeningen van de Commissie een marge ten opzichte van het eigen-middelenplafond (dat iets hoger ligt). Afhankelijk van het jaar bedraagt het verschil 0,09% tot 0,16%. Het voorstel van de Commissie bevat tevens een 1,26% van het BNI van de EU-27 voor vastleggingen (in totaal € 1025 miljard).¹³

In juli 2004 heeft de Commissie een aangepast pakket met voorstellen¹⁴ naar de Raad en het Parlement gestuurd, bedoeld als basis voor de onderhandelingen over de nieuwe meerjarenbegroting van de EU. De hierin voorgestelde uitgaven bedragen circa € 928,7 miljard voor de gehele periode en zijn verdeeld over vijf nieuwe uitgavencategorieën. Dit zijn:

1. Duurzame groei
 - 1a Concurrentiekracht voor groei en werkgelegenheid
 - 1b Cohesie voor groei en werkgelegenheid
2. Bescherming en beheer natuurlijke hulpbronnen (waaronder het gemeenschappelijk landbouwbeleid)
3. Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid
4. EU als mondiale partner
5. Administratieve uitgaven

Verder heeft de Commissie voorgesteld een generiek correctiemechanisme in te voeren, dat geldt voor alle lidstaten (dus niet alleen voor het

¹⁰ Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen L 248/19 van 16.09.2002, artikel 60.

¹¹ Zie Commissiedocument COM (2004) 101 def. De financiële perspectieven zijn 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». Deze en overige termen worden uitgelegd in de verklarende woordenlijst in bijlage 2.

¹² Het BNI van de 25 lidstaten en van Roemenië en Bulgarije.

¹³ Naar aanleiding van de bijstelling van de ramingen van het BNI-27 is dit percentage in april 2005 bijgesteld tot 1,24% (prijzen 2004).

¹⁴ Zie Commissiedocument COM (2004) 498 def.

Verenigd Koninkrijk, zoals nu)¹⁵ en dat automatisch in werking treedt als de netto-betalingspositie van een lidstaat, gemeten als percentage van het BNI, op enig moment boven een bepaalde drempel komt. In dat geval zou een lidstaat compensatie ontvangen.

3.2.2 *Reactie Raad van Ministers*

Tijdens de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van 23 en 24 februari 2004 heeft de Raad van Ministers de Commissievoorstellen voor de nieuwe financiële perspectieven besproken.

Een aantal lidstaten ondersteunde de wens van de Commissie om eerst het beleid voor de komende periode te bepalen en de financiering hieraan aan te passen (bottom-up). Andere lidstaten, waaronder Nederland, pleitten ervoor om eerst de financiering vast te stellen, alvorens te kijken naar de prioriteitsstelling (top-down).

Zes lidstaten¹⁶ gaven aan dat zij het plafond voor de uitgaven wilden maximeren op 1% van het BNI van de EU-27. De voorstellen van de Commissie konden zo op weinig steun van de lidstaten rekenen.

3.2.3 *Behandeling Europees Parlement*

Ook in het Europees Parlement zijn de voorstellen van de Commissie aan de orde geweest, eerst in mei 2005 in de tijdelijke commissie Beleidsuitdagingen en Begrotingsmiddelen,¹⁷ daarna tijdens de plenaire behandeling op 8 juni 2005.

Bij die laatste gelegenheid heeft het Parlement een resolutie aangenomen. Hierin werd een totaal aan begrote middelen genoemd van € 883,3 miljard (oftewel gemiddeld 1,07% van het gezamenlijk BNI van de EU-27). Het Parlement vroeg ten opzichte van de Commissie onder meer om meer middelen voor transeuropese netwerken en voor plattelandsontwikkeling. Het Parlement gaf verder aan het te betreuren dat de Commissie niet een specifieke reserve heeft voorgesteld voor extern beleid, waarmee zou kunnen worden ingespeeld op onvoorziene crises.¹⁸

Ten slotte bevestigde het Parlement de noodzaak om het huidige stelsel van eigen middelen te hervormen en verklaarde het zich bereid om voorstellen voor een correctiemechanisme «te evalueren».

3.2.4 *Onderhandeling in de Europese Raad*

Op 16 en 17 juni 2005 hebben de staatshoofden en regeringsleiders van de EU-lidstaten de financiële perspectieven 2007–2013 besproken. Zij bereikten geen overeenstemming over de voorstellen.

Het voorzitterschap streefde naar een akkoord over een uitgavenplafond van rond de 1,06% van het BNI van de EU-27 voor vastleggingen, en 1,00% voor betalingen. Voorgesteld werd om de Britse kortingsregeling (de «rebate») te laten voortbestaan, maar in aangepaste vorm.¹⁹ Dit voorstel sloot tot op zeker hoogte aan bij de wens van sommige lidstaten, waaronder Nederland, die een verbetering van hun netto-positie wilden bewerkstelligen. Het Verenigd Koninkrijk stemde evenwel niet met het voorstel in, mede omdat het een besluit hierover wenste te koppelen aan een afspraak om gedurende de periode 2007–2013 tot een meer toekomstgerichte EU begroting te komen inclusief verregaande hervormingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Dit was voor Frankrijk niet aanvaardbaar. Ook Nederland stemde niet in met het voorstel.²⁰

¹⁵ Hoewel de relatieve welvaart van het Verenigd Koninkrijk sterk is gegroeid, krijgt deze lidstaat nog steeds een deel van zijn afdracht aan de EU gecompenseerd. Andere nettobetalers met een vergelijkbaar of lager welvaartsniveau hadden hier tot nu toe geen aanspraak op. Door de uitbreiding van de EU met tien nieuwe, veelal minder welvarende lidstaten moeten de kosten van de compensatie bij ongewijzigd beleid mede gedragen worden door deze nieuwe lidstaten. Om die reden moet het bestaande mechanisme volgens de Commissie worden aangepast.

¹⁶ Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Nederland en Zweden.

¹⁷ Op 15 september 2004 besloot het Europees Parlement tot de instelling van een tijdelijke commissie Beleidsuitdagingen en Begrotingsmiddelen in de uitgebreide Unie 2007–2013, met als doel de politieke prioriteiten van het Europees Parlement te definiëren in het licht van toekomstige financiële perspectieven. De tijdelijke commissie heeft op 10 mei 2005 haar eindverslag vastgesteld.

¹⁸ Zie document P5_TA (2004)0367, Beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen in de uitgebreide Unie 2007–2013 Resolutie van het Europees Parlement over de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement – Bouwen aan onze gemeenschappelijke toekomst: Beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen in de uitgebreide Unie 2007–2013 (COM (2004) 101 – C5-0089/2004 – 2004/2006 (INI)).

¹⁹ De aanpassing zou er uit bestaan de EU-bestedingen in de nieuwe lidstaten, uitgezonderd de kosten voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid waaronder de infasering van de inkomenssteun in deze lidstaten, niet mee te rekenen in het uitgangsbetrag (de totale vastleggingen) voor de Britse kortingsregeling.

²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 21 501–20, nr. 286.

Doordat de korting voor het Verenigd Koninkrijk onderwerp van discussie was geworden en het voorzitterschap de voorkeur gaf aan een specifieke oplossing voor Zweden, Nederland en Duitsland, is de discussie over het invoeren van een generiek correctiemechanisme naar de achtergrond geschoven.²¹

3.3 Invoering baten-lastenstelsel

Het nieuwe financieel reglement dat op 1 januari 2003 in werking is getreden, bepaalt dat met ingang van 1 januari 2005 de administratie van de EU-begroting moet worden gevoerd op basis van een baten-lastenstelsel.²²

Binnen een baten-lastenstelsel wordt afgeschreven op uitgaven die meerjarig nut hebben. Daardoor komen de kosten van kapitaaluitgaven gespreid ten laste van de begrotingen over de jaren waarin de investering tot gebruik leidt. Hierdoor ontstaat een beter inzicht in de jaarlijkse kosten van beleid.

De invoering van het baten-lastenstelsel bracht met zich mee dat het oude boekhoudsysteem van de Europese Commissie (SINCOM2) niet meer voldeed en dat een nieuw boekhoudsysteem moest worden ingevoerd, en dat voldaan moest worden aan de daarmee verbonden IT-randvoorwaarden.

Op 10 januari 2005 is het nieuwe boekhoudsysteem van de Commissie operationeel geworden. Het nieuwe systeem is geheel gebaseerd op het baten-lastenstelsel en daarmee wordt strikt genomen voldaan aan de vereisten van het financieel reglement.²³ Echter, nog niet alle subadministraties (zoals projectadministraties) en subsystemen (zoals betaalmodules) waren op dat moment al gekoppeld aan het nieuwe systeem. En ook verliep niet alles geheel volgens plan. Van de 35 benodigde acties waren er op 31 januari 2005 acht nog niet geheel afgerond.²⁴

Een aantal zaken moet thans (eind 2005) nog worden geregeld. Deze hebben vooral betrekking hebben op het koppelen van subadministraties, budgettering, administratie en verantwoording op basis van het baten-lastenstelsel.

Ondanks de nog resterende «losse eindjes» is het naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer positief dat binnen een ambitieuze tijdsplanning van circa twee jaar de administratie van de EU-begroting op basis van het baten-lastenstelsel mogelijk is geworden.

Een punt van zorg blijft dat de openingsbalans per 1 januari 2005 ten tijde van het opstellen van dit rapport nog niet voorhanden was.

3.4 Voorstellen verbetering financieel management

3.4.1 *Advies Europese Rekenkamer*

Op 10 april 2002 heeft het Europees Parlement de Europese Rekenkamer gevraagd om advies uit te brengen «... over de haalbaarheid van de invoering van één enkel auditmodel voor de Europese begroting waarbij elk controleniveau voortbouwt op het voorgaande met als doel de last voor de gecontroleerde te verminderen en de kwaliteit van de audit op te voeren, maar zonder de onafhankelijkheid van de betrokken audit-organen te ondergraven.»²⁵

²¹ Uiteindelijk hielden vijf landen (Verenigd Koninkrijk, Zweden, Nederland, Finland en Spanje) bezwaren tegen het voorstel van het voorzitterschap.

²² Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002.

²³ Zie voortgangsrapportage tot en met 31 januari 2005 inzake de modernisering van het boekhoudsysteem van de Europese Commissie, COM (2005) 90 def.

²⁴ Zie Commissiedocument COM (2002) 755 def.

²⁵ Dit verzoek deed het Parlement bij het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de EU voor het begrotingsjaar 2000.

Het gevraagde advies over «single audit» werd in april 2004 door de Europese Rekenkamer uitgebracht.²⁶ Het advies is gericht op de aspecten van de interne controlesystemen die de wettigheid en regelmatigheid van de ontvangsten en uitgaven garanderen, maar *niet* op de aspecten die betrekking hebben op doeltreffendheid of doelmatigheid.

Het bestaan van een efficiënt en doeltreffend systeem van interne controles op de ontvangsten en uitgaven van de EU zou voor de Europese Rekenkamer een grote steun betekenen bij het vervullen van haar taak als externe auditor. Als de Europese Rekenkamer kan vertrouwen op goed ontworpen en toegepaste controlesystemen, zal zij haar eigen middelen optimaal kunnen gebruiken en daarmee de uitvoering van haar taken kunnen verbeteren.

De Europese Rekenkamer spoort dan ook aan tot invoering van een coherent en compleet interne-controlesysteem voor de EU-begroting op basis van een logisch kader met gemeenschappelijke beginselen en normen. Dit controlesysteem moet zowel bij de instellingen van de EU als in de lidstaten op alle administratieve niveaus worden toegepast, en de controles die volgens dit systeem worden uitgevoerd moeten redelijke zekerheid bieden dat de verrichtingen wettig en regelmatig zijn en voldoen aan de beginselen van zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. De kosten van de controles moeten in verhouding staan tot de voordelen op financieel en beleidsgebied.

Het systeem moet worden opgebouwd rond een logische geschakelde structuur waarin de verificaties worden verricht, geregistreerd en gerapporteerd volgens een gemeenschappelijke norm, zodat alle deelnemers erop kunnen vertrouwen. Vele bouwstenen voor de vorming van een dergelijk kader zijn in de bestaande systemen volgens de Europese Rekenkamer al geheel of gedeeltelijk voorhanden, terwijl andere nog moeten worden toegevoegd.

De Europese Rekenkamer vindt dat de *Europese Commissie* verantwoordelijk is voor het definiëren van minimumeisen waaraan de controles van de besteding van EU-gelden moeten voldoen. Ook is zij van mening dat het de Europese Commissie is die in partnerschap met de lidstaten de verbeteringen in de interne-controlesystemen moet bevorderen.

De *Raad van Ministers* en het *Europees Parlement* zijn volgens de Europese Rekenkamer verantwoordelijk voor de goedkeuring van de kosten-batenbalans voor de verschillende uitgavencategorieën.

Ten slotte stelt de Europese Rekenkamer zich op het standpunt dat de controles moeten worden verricht, gedocumenteerd en gerapporteerd op een open en doorzichtige wijze, zodat de resultaten voor alle deelnemers aan het systeem bruikbaar en betrouwbaar zijn. De controleresultaten moeten eigendom zijn van de Europese Unie en niet van de individuele controleorganisaties, vindt de Europese Rekenkamer.

3.4.2 Voorstellen Europees Parlement

In april 2005, bij de kwijtingsprocedure over de begroting van 2003, heeft het Europees Parlement zijn bezorgdheid uitgesproken over het feit dat de Europese Rekenkamer net als in voorgaande jaren geen redelijke zekerheid kon geven over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven van de EU. Het Parlement vindt dat de problemen niet uitsluitend kunnen worden opgelost met centraal opgelegde controles. De huidige situatie toont aan, vindt het Parlement, dat er behoefte is aan nieuwe

²⁶ ADVIES Nr. 2/2004 van de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen over het model «single audit» (en een voorstel voor een communautair interne-controlekader).

instrumenten om het inzicht van de Commissie in de beheer- en controle-systemen van de lidstaten te verbeteren.

In een resolutie heeft het Parlement voorstellen gedaan om te komen tot verbetering van het financieel management van de EU als geheel en tot een positieve verklaring van betrouwbaarheid in het bijzonder.²⁷

Het Parlement vindt dat het hoogste de minister van Financiën in de lidstaat het volgende moet doen:

- Hij moet een voldoende omvattende officiële *openbaarmakingsverklaring* («disclosure statement») afgeven. In deze openbaarmakingsverklaring moet inzicht worden geboden in de kwaliteit van de interne controlesystemen in de lidstaat voordat er uitgaven ten laste van de EU-begroting worden gedaan²⁸.
- Hij moet een jaarlijkse *betrouwbaarheidsverklaring* («assurance statement») afgeven,²⁹ waarin de lidstaat zich vervolgens achteraf verantwoordt over de uitgaven.

Alleen zo kan de Commissie voldoen aan haar verplichtingen krachtens artikel 274 van het Verdrag, meent het Parlement.³⁰

De jaarlijkse openbaarmakingsverklaring zou onder meer de volgende elementen moeten bevatten:

- een beschrijving van de controlesystemen door de beheersautoriteit van de lidstaat;
- een beoordeling van de effectiviteit van deze controlesystemen;
- indien noodzakelijk: een actieplan voor verbeteringen opgesteld door de beheersautoriteit van de lidstaat in overleg met de Commissie;
- een bevestiging van de beschrijving door een nationale controleinstantie of een andere externe auditor.

Voor de jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring geeft het Parlement geen indicatieve lijst van wat deze zou moeten bevatten.

In zijn resolutie verzoekt het Europees Parlement de Commissie om vóór 1 oktober 2005 een eerste verslag voor te leggen met een verkenning van het traject naar een gezamenlijk protocol met de lidstaten over de openbaarmakingsverklaring.

Op 4 oktober 2005 ten slotte, organiseerde het Europees Parlement een openbare hoorzitting, waarbij diverse sprekers hun ideeën presenteerden over verbetering van het EU financieel management.³¹

3.4.3 Voorstel Europese Commissie

Op 15 juni 2005 heeft de Europese Commissie een mededeling aangenomen over een «routekaart» naar een communautair interne-controlekader.³² Tijdens de Ecofinraad van 12 juli 2005 heeft commissaris Siim Kallas (administratieve zaken, audit en fraudebestrijding) deze routekaart gepresenteerd.³³

Het einddoel van de routekaart is een positieve betrouwbaarheidsverklaring (Déclaration d'Assurance, DAS) van de Europese Rekenkamer bij jaarrekening van de EU. Dit mede om de Europese burger te laten zien dat zijn gelden juist worden besteed. Om dat doel te bereiken moeten diverse maatregelen worden getroffen. Het communautaire interne-controlekader van de EU moet zodanig aangepast worden, dat daarmee redelijke zekerheid verkregen kan worden over transacties tot aan het niveau van de individuele eindbegunstigde.

²⁷ Zie de resolutie A6-0070/2005 (definitieve versie) van het Europees Parlement, 12 april 2005.

²⁸ Deze verklaring wordt ook wel aangeduid met de term «ex-ante-verklaring».

²⁹ Deze verklaring, die gezien kan worden als een jaarlijkse verantwoording, wordt ook wel aangeduid met de term «ex-post-verklaring».

³⁰ Artikel 274 van het EG-verdrag geeft aan dat lidstaten en Commissie zich verplichten samen te werken om te verzekeren dat de EU-gelden die in gedeeld beheer worden uitgegeven, worden gebruikt volgens het beginsel van goed financieel management.

³¹ Sprekers waren: Szabolcs Fazakas (voorzitter van de begrotingscontrolecommissie van het Europees Parlement), Siim Kallas (vice-voorzitter van de Commissie), Terence Wynn (rapporteur voor de begroting 2003), John Grant (permanent vertegenwoordiger van het Verenigd Koninkrijk bij de EU), Vítor Caldeira (lid van de Europese Rekenkamer), Saskia Stuiveling (president van de Algemene Rekenkamer), Ian Ball (International Federation of Accountants) en Jules Muis (voormalig directeur-generaal Internal Audit Service van de Commissie).

³² Zie Commissiedocument COM (2005) 252 def.

³³ Commissaris Kallas is vice-president van de Commissie en verantwoordelijk voor administratieve zaken, audit en anti-fraudebeleid.

De routekaart is voorzien van een ambitieus tijdpad. Vanaf 1 januari 2006 zouden de eerste maatregelen moeten gelden.

In aanvulling op de voorstellen van het Europees Parlement voor jaarlijkse openbaarmakingsverklaringen en betrouwbaarheidsverklaringen³⁴ stelde de Commissie het volgende voor:

- Om het afgeven van openbaarmakingsverklaringen en betrouwbaarheidsverklaringen te faciliteren moet per verantwoordelijke autoriteit in de lidstaten (erkend betaalorgaan, betaalautoriteit, beheersautoriteit) een vergelijkbare verklaring worden opgesteld, voorzien van een verklaring van een onafhankelijk controleur.³⁵
- De nationale rekenkamers of andere onafhankelijke controle instanties kunnen de jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaringen controleren en daarover rapporteren aan hun nationale parlement.

De Commissie bouwt aldus voort op de voorstellen van het Parlement, maar reserveert een duidelijker taak voor de nationale rekenkamers of andere onafhankelijke controle instanties. Ook geeft zij nadere invulling aan de «single audit»-gedachte, door op de lagere controle niveaus verklaringen verplicht te stellen die vergelijkbaar zijn met de vereiste verklaringen op het nationale niveau.

Verder geeft de Commissie in haar mededeling aan dat de lidstaten zullen worden uitgenodigd om aan te geven:

1. hoe zij de kosten van controles inschatten en of zij van mening zijn dat deze ten laste van het EU-budget moeten komen;
2. welke mogelijkheden zij zien, gegeven de eisen die dit stelt aan een gemeenschappelijke aanpak van de controle en controlestandaarden en werkprogramma's, om een single-auditaanpak in te voeren;
3. in hoeverre zij de rol van nationale rekenkamers denken te kunnen versterken door nationale controlerapporten systematischer uit te wisselen met de Europese Rekenkamer.

Op 21 en 22 september 2005 organiseerden het Brits voorzitterschap en de Commissie gezamenlijk een panelbijeenkomst in Brussel om de voorstellen uit de routekaart te bespreken en over de hiervoor genoemde punten te spreken. Doel van de panelbijeenkomst was om te komen tot oordelen over de voorstellen uit de routekaart. Die voorstellen zouden het Comité van Permanente vertegenwoordigers (COREPER) moeten helpen om tot een gezamenlijk standpunt te komen, zodat in de Ecofinraad van november een definitief standpunt zou kunnen worden ingenomen door ministers.

In achtereenvolgens het expert-panel, COREPER en de Raad van Ministers is geen overeenstemming bereikt over de voorstellen van de Commissie. De Ecofinraad van 8 november 2005 heeft de voorstellen voor lidstaatverklaringen niet overgenomen. De Raad gaf aan dat verder gewerkt dient te worden met de bestaande verklaringen op operationeel niveau, zoals die bestaan voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid.

³⁴ Over de precieze inhoud en reikwijdte van de openbaarmakingsverklaringen en betrouwbaarheidsverklaringen bestaat in EU-verband geen overeenstemming.

³⁵ Voor de landbouwuitgaven is dit al enkele jaren verplicht, maar op de overige beleids terreinen van de EU is dit een additionele eis.

³⁶ «The need for a European transparency initiative», speech voor de Friedrich Neumann Foundation in Berlijn. Eerder, op 3 maart 2005, had Siim Kallas al een speech over dit onderwerp gehouden voor de Nottingham Business School.

3.4.4 Andere initiatieven van de Europese Commissie

Europees transparantie-initiatief

Op 17 maart 2005 heeft de Europese Commissie, bij monde van commissaris Kallas haar plannen bekendgemaakt voor een «Europees transparantie-initiatief».³⁶ Het initiatief richt zich op twee zaken: het verbeteren

van het verantwoordingsproces en het versterken van persoonlijke integriteit en politieke onafhankelijkheid.

Om het verantwoordingsproces te verbeteren zal bijvoorbeeld aan lidstaten worden gevraagd om gegevens over eindbegunstigden van EU-subsidies openbaar te maken. Ter versterking van de integriteit zal bijvoorbeeld aan Europese ambtsdragers worden gevraagd om een gedragscode te aanvaarden en een verklaring af te leggen over nevenactiviteiten.

Op 18 mei 2005 is in het college van de Europese Commissie een eerste oriënterend debat over het initiatief gehouden. Een groenboek wordt voorzien voor het najaar van 2005.³⁷

Gemeenschappelijk landbouwbeleid: «statements of assurance»

Op de landbouwrada van 30 mei 2005 is een politiek akkoord bereikt over de nieuwe financieringsverordening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. In deze verordening is het financieel beheer van het gemeenschappelijk landbouwbeleid geregeld. Eén van de nieuwe elementen in de financieringsverordening is de zogenoemde «statement of assurance».³⁸ Dit «statement» moet worden opgesteld door het hoofd van het betreffende betaalorgaan en moet worden voorzien van een verklaring door de certificerende instantie in de lidstaat. Een en ander zou het directoraat-generaal Landbouw moeten helpen bij het opstellen van zijn jaarlijkse managementstatement en past zodoende in het streven naar een single-auditaanpak.

De wijziging zou moeten ingaan met ingang van het EOGFL-garantiejaar dat start op 15 oktober 2006.

Structuurfondsen: «contracts of confidence»

De Europese Commissie wil tot overeenstemming komen met lidstaten over zogenoemde «contracts of confidence» voor het beheer van structuurfondsmiddelen. In deze bilaterale overeenkomsten tussen de lidstaat en de Commissie kunnen afspraken worden vastgelegd over intensiteit van controles, controlenormen, rapportage (vorm, frequentie, inhoud en dergelijke), erkenning van betaalorganen en door de lidstaat aan de Commissie af te geven «contracts of confidence».

De voorstellen zijn over het algemeen niet positief ontvangen. Zo sprak de Raad van Ministers zich uit tegen jaarlijks af te geven «contracts of confidence». Ook tijdens een bijeenkomst met vertegenwoordigers van controleautoriteiten in Dublin in oktober 2002 was er weinig enthousiasme voor het idee. Nu het einde van de structuurfondsperiode al in zicht komt en er nog steeds weinig animo is bij de lidstaten om «contracts of confidence» af te sluiten, wordt er vanuit de directoraten-generaal van de Commissie weinig actie op dit punt ondernomen.

3.4.5 Voorstellen nationale parlementen

Van 16 tot 18 mei 2005 is in Luxemburg de the «Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union» (COSAC) gehouden. Vertegenwoordigers van de nationale parlementen hebben daar onder andere gesproken over het beheer en de controle op de EU-gelden. In de resolutie, die naar aanleiding van het debat werd aangenomen, wordt het volgende opgemerkt:

- De controle op nationaal niveau van de besteding van EU-gelden moet verbeteren.
- Management- en controlesystemen moeten versterkt worden, zodat ook de verantwoording van de lidstaten kan verbeteren.

³⁷ Zie http://europa.eu.int/comm/commission_barroso/kallas/transparency_en.htm.

³⁸ In de verklaring moet het hoofd van het betaalorgaan verklaren dat hij redelijke zekerheid heeft dat de jaardeclaratie klopt en dat er adequate controle en beheersystemen zijn, die naar behoren hebben gewerkt.

- COSAC is voorstander van een single-auditmodel en verwelkomt de introductie van ex-ante-openbaarmakingsverklaringen en ex-post-verantwoordingsverklaringen.
- COSAC roept de Raad van Ministers op om op korte termijn een single-auditmodel in te voeren.
- COSAC verwelkomt samenwerking tussen nationale controle-instansies en roept deze op jaarlijks een rapport op te stellen over het financieel management van EU-gelden in de eigen lidstaat.

3.5 Beleidswijzigingen per uitgavencategorie

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de beleidsterreinen waarbij sprake is van «gedeeld beheer». De programma's worden gezamenlijk uitgevoerd door de Europese Commissie en (partijen in de) de lidstaten.

3.5.1 Gemeenschappelijk landbouwbeleid

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid ondergaat de komende tijd belangrijke wijzigingen. We bespreken deze hieronder. De Europese Rekenkamer heeft advies uitgebracht over de voorgestelde wijzigingen;³⁹ de inhoud daarvan komt aan de orde in hoofdstuk 5, § 5.3.4.

Twee pijlers van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

Per 1 januari 2007 krijgt het gemeenschappelijk landbouwbeleid met de nieuwe financieringsverordening een nieuw juridisch kader. Het beleid rust op twee «pijlers»: (1) marktuitgaven en inkomenssteun en (2) een vernieuwde pijler voor plattelandontwikkeling. Het nieuwe landbouwbeleid bevat op zichzelf een aantal inhoudelijke wijzigingen en zal onder nieuwe randvoorwaarden worden uitgevoerd (zie hierna).

(Nieuwe) randvoorwaarden

Er moet aan een aantal specifieke randvoorwaarden worden voldaan om in aanmerking te komen voor landbouwsubsidies. Het gaat om beheerseisen die afkomstig zijn uit Europese richtlijnen en verordeningen, om eisen op het punt van landbouw- en milieucondities, om eisen op het punt van volksgezondheid, dierenwelzijn, dier- en plantengezondheid en kennisgeving van ziekten. Daarnaast kunnen lidstaten nog nationale voorwaarden verbinden aan de uitvoering in de eigen lidstaat.

De randvoorwaarden voor goede landbouw- en milieucondities zijn, vooruitlopend op het nieuwe beleid, al sinds 1 januari 2005 van kracht. Datzelfde geldt voor acht beheerseisen. De overige eisen worden per 1 januari 2006 respectievelijk 1 januari 2007 van kracht.

Voldoet een eindbegunstigde (i.e. subsidieontvanger) niet aan de randvoorwaarden, dan wordt deze direct (deels of geheel) gekort op de totale landbouwsubsidie. De korting is maximaal 5%, maar dit percentage wordt met een factor 3 vermenigvuldigd bij een herhaling van de niet-naleving. Wordt daarna nog een keer niet-naleving geconstateerd, dan kunnen de aanvragen in het lopende kalenderjaar onder bepaalde voorwaarden worden uitgesloten voor de betrokken steunregeling.

Geen productsubsidies meer

Subsidies in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zullen verder worden losgekoppeld van de productie. In plaats van de huidige inkomstenstoeslagen en productsubsidies komt er een bedrijfstoelage. Het doel hiervan is de landbouw duurzamer te maken. Lidstaten kunnen ervoor kiezen om per 1 januari 2005, 2006 of 2007 los te koppelen.⁴⁰

³⁹ Advies Nr. 1/2005.

⁴⁰ In Nederland wordt de steun per 1 januari 2006 ontkoppeld.

Opheffing EOGFL

De landbouwsubsidies worden tot nu toe bekostigd uit het Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (EOGFL-garantie). Een deel van dit fonds wordt ook gebruikt om projecten voor Plattelandsontwikkeling (mede) te financieren, terwijl een deel daarvan ook uit structuurfondsen wordt gefinancierd.

Vanaf 2007 komen er twee fondsen waaruit het gemeenschappelijk landbouwbeleid wordt bekostigd: het Europees Landbouw Garantiefonds (ELG) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO).

Controle in de lidstaten

De Europese Commissie geeft de lidstaten ruimte om zoveel mogelijk gebruik te maken van de bestaande controlecapaciteit en -deskundigheid bij de organisaties die nu ook al actief zijn in handhaving. Zij kunnen dan de controles op de randvoorwaarden opnemen in hun jaarlijkse controleprogramma's.

Plattelandsontwikkeling

Het plattelandsbeleid is vastgelegd in de Kaderverordening Plattelandsontwikkeling van de EU.⁴¹ Lidstaten krijgen op grond hiervan mogelijkheden om aan agrariërs steun te geven voor investeringen en maatregelen op het gebied van milieu, natuur en landschap.

Om geld vrij te maken voor plattelandsontwikkeling worden subsidieaanvragen in 2005 voor directe betalingen met 3% gekort. Deze korting geldt niet voor de eerste € 5 000.⁴² Dit mechanisme wordt modulatie genoemd.

Beschikbaar budget

Sinds 1999 geldt er een plafond voor landbouwuitgaven. Om het gemeenschappelijk landbouwbeleid ook na de uitbreiding betaalbaar te houden, wil de Commissie het landbouwbudget met € 8 miljard verhogen.

Italië heeft in mei 2005 een alternatief voorgesteld: de introductie van een systeem van nationale cofinanciering voor het landbouwbeleid. Zo'n systeem zou gunstig zijn voor de netto-positie van Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Lidstaten als Frankrijk en Spanje daarentegen zouden honderden miljoenen euro's moeten bijleggen. De Nederlandse regering heeft zich op het standpunt gesteld dat het landbouwplafond, zoals dat is afgesproken voor de periode 2007–2013, in de toekomst zou moeten blijven gelden, ook na de uitbreiding van de Unie met Roemenië en Bulgarije. Zij wijst de door de Commissie voorgestelde uitbreiding van het landbouwbudget dan ook af.

Marktordening voor suiker

De Europese Commissie heeft op 22 juni 2005 een hervorming van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker voorgesteld. De nieuwe regeling zal ontwikkelingslanden preferentiële (i.e. laagdrempelige) toegang tot de Europese suikermarkt blijven bieden tegen een prijs die boven het wereldmarktniveau ligt. Voor de landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (de ACS-landen) die van oudsher suiker naar de EU uitvoeren, heeft de Commissie ook een voorstel gedaan voor een bijstandsregeling.

De Commissie wil de prijs voor in de EU geproduceerde witte suiker in twee stappen met in totaal 39% verlagen. De prijs is daarmee nog niet marktconform. De landbouwers worden voor 60% van die prijsverlaging gecompenseerd door middel van steun die wordt toegevoegd aan de

⁴¹ Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO).

⁴² Infobulletin Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, december 2004, nr. 1.

bedrijfstoeslag (wat betekent dat zij normen op het gebied van milieu en grondbeheer zullen moeten naleven). Om de minder concurrentiekrachtige suikerfabrikanten ertoe aan te zetten met de suikerproductie te stoppen zal vier jaar lang op vrijwillige basis gebruik kunnen worden gemaakt van een herstructureringsregeling. Ten slotte zal de interventie (het opkopen en opslaan van landbouwproducten tegen een vooraf vastgestelde interventieprijs indien de marktprijs te veel daalt) worden afgeschaft.

De Commissie wil al in 2006 met de uitvoering van de bijstandsregeling beginnen. Wegens de complexiteit van de herstructurering moet de steunverlening de vorm krijgen van een achtjarenprogramma.

Als het voorstel wordt goedgekeurd, wordt voor 2006 € 40 miljoen beschikbaar gesteld en worden garanties geboden voor verdere steunverlening in de periode 2007–2013.

3.5.2 Structuurbeleid

Op 14 juli 2004 heeft de Europese Commissie bij de Raad van Ministers en aantal vereenvoudigingen voorgesteld rond financieringsinstrumenten en themakeuzes voor het structuurbeleid.⁴³ Hieronder volgt een korte uiteenzetting van de voorstellen en de behandeling daarvan. Overigens heeft de Europese Rekenkamer advies uitgebracht over de voorgestelde wijzigingen in het structuurbeleid.⁴⁴ De inhoud van dit advies wordt besproken in hoofdstuk 5, § 5.3.4.

Beperking aantal structuurfondsen

In het voorstel van de Commissie, dat is neergelegd in een ontwerp-verordening, wordt het aantal structuurfondsen, in vergelijking tot de huidige zes, beperkt tot drie: het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO; in het leven geroepen voor de aanleg van wegen en andere vormen van infrastructuur), het Europees Sociaal Fonds (ESF; bedoeld voor opleidingsprojecten voor langdurig werklozen en herintreders) en het Cohesiefonds (opgericht ter financiering van projecten op het gebied van het milieu of de vervoersinfrastructuur in Griekenland, Spanje, Portugal en Ierland).

In tegenstelling tot de huidige structuurfondsprogramma's, die uit verscheidene structuurfondsen worden gefinancierd, moet er bij de toekomstige bijstandsverlening naar worden gestreefd met slechts één fonds per programma te werken.

De toekomstige generatie programma's wordt gegroepeerd in de volgende drie categorieën: (1) convergentie, (2) regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid, (3) territoriale samenwerking.

Het Cohesiefonds en het EFRO gaan één enkel programmeringssysteem volgen. Verder wordt voorgesteld om de huidige communautaire initiatieven in de algemene programmering voor structuurbeleid te integreren.

Voorwaarden voor beheer en controle

In de ontwerp-verordening is een minimumreeks voorwaarden opgenomen waaraan de beheer- en interne-controlesystemen van de fondsen moeten voldoen. Voorts is bepaald welke verantwoordelijkheid de lidstaten en de Commissie dragen voor het garanderen van de naleving van het beginsel van goed financieel beheer. In dit verband zullen de lidstaten een garantie inzake de beheer- en controlesystemen moeten voorleggen:

- bij het begin van de periode, in de vorm van het oordeel van een onafhankelijke auditinstantie over het systeem;

⁴³ Zie het Commissiedocument COM (2004) 492 def van 14 juli 2004.

⁴⁴ Advies Nr. 2/2005.

- elk jaar, in de vorm van het oordeel van de auditautoriteit, gestaafd door een jaarlijks controleverslag; en
- bij het einde van de periode, door middel van de garantie over de definitieve uitgavenstaat.

Deze laatste vereisten uit de voorstellen uit 2004 komen grotendeels overeen met de vereisten die het Europees Parlement in april 2005 stelde bij het verlenen van kwijting over de begroting van 2003 en die door de Commissie in de «routekaart» naar een communautair interne-controlekader nader zijn toegelicht (zie § 3.4.3 en § 3.4.4).

Behandeling door Europees Parlement

Op 6 juli 2005 heeft het Parlement in zijn behandeling van het voorstel van de Commissie, waarvoor de instemmingsprocedure van kracht is, een resolutie aangenomen. Deze omvatte de volgende punten:⁴⁵

- Het Parlement vindt dat er bij het voorstel van de Commissie voor de verdeling van de geldelijke middelen over de diverse doelstellingen sprake is van een eerlijk belangenevenwicht.
- Gezien de dringende behoefte die in de nieuwe programmaperiode zal bestaan aan structurele financiering voor een groot aantal EU-regio's, vindt het Parlement dat eerder toegekende middelen voor cohesiebeleid die vervallen zijn wegens de N+2-regel (jaarbudgetten moeten binnen twee jaar moeten zijn besteed, anders komen ze automatisch te vervallen) opnieuw moeten kunnen worden gebruikt voor de betreffende regio's.
- Het Parlement wil dat speciale compensatiemechanismen worden ingesteld voor de regio's of lidstaten die door de uitvoering van het Commissievoorstel te maken krijgen met aanzienlijke financiële verliezen.
- Het Parlement wil dat, zodra de nieuwe financiële perspectieven goedgekeurd zijn, de Commissie de in het voorstel bedoelde kredieten opnieuw voorlegt aan het Parlement en de Raad, om te garanderen dat zij verenigbaar zijn met de vastgestelde maxima.

3.6 Conclusies

Binnen de EU zijn tal van belangrijke nieuwe ontwikkelingen gaande op het gebied van financieel management, zoals de invoering van het activiteitengestuurd management en het baten-lastenstelsel. Het tijdpad is vaak ambitieus.

De belangrijkste ontwikkeling op het gebied van financieel management is ongetwijfeld het door het Europees Parlement geïnitieerde streven naar een communautair interne-controlekader, dat moet uitmonden in een positieve betrouwbaarheidsverklaring (DAS) van de Europese Rekenkamer en een stelsel van lidstaatverklaringen. Dit streven kan worden geïnterpreteerd als een «operatie comptabel bestel EU».⁴⁶ Dat hieraan wordt gewerkt is met name zo belangrijk omdat een dergelijke operatie niet alleen de werkzaamheden van de Europese Commissie betreft, maar tegelijkertijd voorstellen omvat om alle 25 lidstaten van de Unie diepgaander te betrekken bij de controle op en onderzoek naar de besteding van EU-gelden – vooral de gelden die in gedeeld beheer worden besteed binnen de lidstaten.

De voorstellen van het Europees Parlement zijn, na het advies daarover van de Europese Rekenkamer, in 2005 opgepakt door Europese Commissie, die ze verwerkte in een «routekaart» naar een communautair interne

⁴⁵ Resolutie van het Europees Parlement van 6 juli 2005, A6/2005/177.

⁴⁶ We refereren hier aan de «operatie comptabel bestel» die in 1987 binnen de Nederlandse overheid is ingezet. Deze operatie was gericht op het verwezenlijken van een heldere en tijdige budgettaire verslaglegging, het verbeteren van de financiële administratie, het realiseren van een goede administratieve organisatie, interne controle en een goede accountantscontrole.

controlekader. In de Ecofinraad van 8 november 2005 zijn deze voorstellen op de belangrijkste onderdelen niet overgenomen.

Ook de voortgang op deelterreinen is beperkt. De Commissie heeft per beleidsterrein verschillende initiatieven opgestart, zoals het ontwikkelen van «contracts of confidence» tussen de lidstaat en de Commissie over het beheer van structuurfondsmiddelen, en jaarlijks door lidstaten af te geven «statements of assurance» bij de declaratie van landbouwsubsidies. Deze initiatieven lijken echter niet door alle directoraten-generaal van de Commissie te worden ondersteund. Ook is onduidelijk hoe zij passen binnen de voorstellen van de routekaart. Dit schept onduidelijkheid in de lidstaten. In de toekomst is het dan ook nodig dat nieuwe voorstellen door de betrokken directoraten-generaal goed op elkaar afgestemd zijn.

4 SYSTEMEN VOOR FINANCIËEL MANAGEMENT EU 2003–2004

In dit hoofdstuk bespreken we de uitvoering van het financieel management van de EU, waarbij we vooral – maar niet alleen – kijken naar de rol die de directoraten-generaal en diensten van de Europese Commissie daarin spelen. Om van dit laatste een goed beeld te krijgen hebben we de jaarlijkse activiteitenverslagen 2003 en 2004 van twaalf directoraten-generaal en diensten van de Europese Commissie geanalyseerd.⁴⁷ Daarnaast hebben we de activiteitenverslagen 2003 en 2004 van de Europese Rekenkamer geanalyseerd.

Aan de hand van een aantal indicatoren bekijken we in dit hoofdstuk de volgende onderdelen van het Europese financieel management: de planning en uitvoering van de EU-begroting (§ 4.1), de controles en interne audit die de Europese Commissie verricht (§ 4.2), de verantwoording die de directoraten-generaal en diensten van de Commissie afleggen over hun werkzaamheden en resultaten (§ 4.3) en de externe audit die de Europese Rekenkamer jaarlijks verricht naar de jaarrekening van de EU (§ 4.4).

4.1 Planning en uitvoering begroting

4.1.1 Beleidsterreinen en directoraten-generaal

Het grootste deel van de begroting van de EU betreft uitgaven voor activiteiten die worden uitgevoerd door de directoraten-generaal van de Europese Commissie. Onderstaand overzicht laat zien welke directoraten-generaal betrokken zijn bij de uitvoering bij het beleid uit de verschillende hoofdstukken van de EU-begroting. De overige diensten worden hier buiten beschouwing gelaten.

Overzicht 3. Geraamde uitgaven en aantal vaste personeelsleden per directoraat-generaal van de Europese Commissie in 2003–2004

Begrotingshoofdstuk	Directoraat-generaal	2003		2004	
		Kredieten (in miljoenen euro's)	Personeel	Kredieten (in miljoenen euro's)	Personeel
Gemeenschappelijk landbouwbeleid	Landbouw en plattelandsontwikkeling	47 904	1 080	50 460	1 125
Structurele acties	Landbouw en plattelandsontwikkeling	idem	idem	idem	idem
	Regionaal beleid	22 009	603	26 785	646
	Werkgelegenheid	9 794	795	10 839	808
	Visserij	907	317	931	321
Intern beleid	Energie en vervoer	985	1 015	1 346	1 077
	Milieu	260	615	320	634
	Onderzoek	2 732	1 675	3 215	1 725
	Onderwijs & cultuur	827	717	951	713
	Ondernemingen	263	945	306	944

⁴⁷ Het betreft de activiteitenverslagen van de directoraten-generaal Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Visserij, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, Onderzoek en Budget, alsmede die van het Secretariaat-Generaal, de Interne Auditdienst en het Europees Bureau voor Fraudebestrijding OLAF.

Begrotingshoofdstuk	Directoraat-generaal	2003		2004	
		Kredieten (in miljoenen euro's)	Personeel	Kredieten (in miljoenen euro's)	Personeel
	Mededinging	78	772	81	766
	Informatiemaatschappij	992	1 057	1 179	1 068
	Interne markt	56	495	68	535
	Gemeenschappelijk centrum voor onderzoek	269	2 133	306	2 400
	Gezondheid en consumentenbescherming	467	830	469	860
Externe maatregelen	Buitenlandse betrekkingen	3 273	3 047	3 526	2 404
	Ontwikkeling en relaties met ACS-landen	1 140	2 182	1 176	1 446
	Humanitaire hulp	562	158	507	167
Pretoetreding	Uitbreiding	1 976	785	1 284	310
Eigen middelen	Begroting ¹	–	–	–	–
	Belastingen en douane-unie	85	480	106	502
Overige	Economische en financiële zaken	327	517	475	532
	Justitie en binnenlandse zaken	133	338	507	376

* Bron: Financieel verslag Europese Unie 2003 en 2004. De bedragen zijn de aan de directoraten-generaal ter beschikking gestelde kredieten.

¹ Het Financieel Verslag Europese Unie van 2003 en 2004 bevat geen gegevens over het directoraat-generaal Begroting.

Het overzicht laat onder meer zien dat tussen 2003 en 2004 voor de meeste directoraten-generaal het vastgestelde krediet en het aantal personeelsleden is toegenomen. Een uitzondering is het directoraat-generaal Uitbreiding. Dit is logisch; in 2004 zijn tien nieuwe lidstaten toetreden tot de Unie, waardoor het aantal kandidaat-lidstaten is verkleind en de werkzaamheden van dit directoraat-generaal zijn afgenomen.

4.1.2 Resultaten planning en uitvoering begroting

Centrale documenten in de begrotings- en beleidscyclus van de directoraten-generaal van de Europese Commissie zijn het jaarlijkse *managementplan* en het *jaarlijkse activiteitenverslag*. Wij zijn nagegaan of deze documenten 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 budgetteren (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?).

Overzicht 4. Resultaten planning en uitvoering begroting*

Onderdeel	Indicatoren	Informatie in 2003?	Waarde 2003	Informatie in 2004?	Waarde 2004
Jaarlijks managementplan (JMP)**	Aantal openbaar beschikbare JMP's	Deels	4 van de 12	Deels	5 van de 12
	Aantal JMP's dat strategische en specifieke doelen bevat	Ja	Elk van de 4 openbare JMP's	Ja	Elk van de 5 openbare JMP's

Onderdeel	Indicatoren	Informatie in 2003?	Waarde 2003	Informatie in 2004?	Waarde 2004
Jaarlijks activiteitenverslag (JAV)***	Aantal openbaar beschikbare JAV's	Ja	Alle	Ja	Alle
	Aandacht voor activiteiten-gestuurd budgetteren in JAV	Ja	Alle onderzochte beleids-DG's + DG Budget	Ja	5 van de onderzochte beleids-DG's
	Gemiddeld % van capaciteit ingezet voor opstellen begroting DG's (input)	Nee	-	Nee	-
	Gemiddeld % van capaciteit ingezet voor uitvoering begroting DG of dienst (input)	alle 8 onderzochte beleids-DG's	65,8% (min 48,7%, max 78,4%)	7 van de 8 onderzochte beleids-DG's	66,6% (min 49,8% max 80%)
	Gemiddeld % uitputting begroting (output)	alle 8 onderzochte beleids-DG's	88,4% (min 80,6%, max 98%)	alle 8 onderzochte beleids-DG's	83,5% (min 61,8%, max 99,1%)

* De resultaten per directoraat-generaal en/of dienst voor deze en volgende tabellen van dit hoofdstuk zijn opgenomen in bijlage 3.

** Bron: JMP's van beleidsdirectoraten-generaal Landbouw, Regio, Werkgelegenheid, Visserij, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, Onderzoek, alsmede het directoraat-generaal Budget, het Secretariaat-Generaal, de Interne Auditdienst (IAS) en het Europees antifraudebureau (OLAF).

*** Bron: Activiteitenverslagen 2003 en 2004 van acht beleidsdirectoraten-generaal en Report on budgetary and financial management 2003, 2004.

Jaarlijks managementplan

De directoraten-generaal voeren de begroting voor hun eigen beleids-terrein uit. Alvorens dat te doen stellen ze een jaarlijks werkprogramma op, het jaarlijks managementplan.⁴⁸ Daarin worden de strategische doelen van de Commissie vertaald naar concrete operaties, waarbij activiteiten en in te zetten middelen worden onderscheiden.

Het plan wordt uiterlijk aan het begin van het begrotingsjaar *intern* gepubliceerd. Elk directoraat-generaal respectievelijk dienst beslist zelf of het jaarlijks managementplan openbaar wordt gemaakt.

In 2003 en 2004 waren de managementplannen van vier en vijf van de onderzochte twaalf directoraten-generaal en diensten openbaar: van Landbouw, Milieu, Regionaal beleid, Transport en Energie en Werkgelegenheid.

Een belangrijk aspect van de managementplannen in het kader van het activiteitengestuurd budgetteren is dat ze de strategische en specifieke beleidsdoelen van het directoraat-generaal weergeven. Dit was in alle openbaar gepubliceerde managementplannen het geval.

Jaarlijks activiteitenverslag

Alle jaarlijkse activiteitenverslagen zijn openbaar gemaakt. Aangezien de invoering van het activiteitengestuurd budgetteren voor de Europese Commissie een belangrijke operatie is, viel te verwachten dat in het verantwoordingsdocument over financieel management van de directoraten-generaal en diensten hieraan aandacht zou worden besteed. In 2003 was dit het geval; in 2004 ging een deel van de verslagen van directoraten-generaal en diensten op dit onderwerp in.

De activiteitenverslagen bevatten geen informatie over de capaciteit (personeel, tijd) die de directoraten-generaal hadden ingezet voor het opstellen van de begrotingen. Wel gaven de meeste beleidsdirectoraten-generaal aan welk percentage van hun capaciteit is besteed aan de *uitvoering* van de begroting, dat wil zeggen de uitvoering van hun beleid. Dit percentage – met een sterke variatie tussen de directoraten-generaal – nam volgens opgave van de directoraten-generaal toe tussen 2003 en 2004.

Ook gaven de meeste beleidsdirectoraten-generaal aan welk percentage

⁴⁸ De overige directoraten-generaal 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. Relevante informatie over de doelen van het beleid van alle directoraten-generaal is opgenomen in «Preliminary Draft General Budget of the European Commission of the Financial Year 2005», Working Document Part 1 Activity Statements, mei 2005.

van hun budget was uitgeput gedurende het begrotingsjaar. Dit percentage daalde tussen 2003 en 2004.

4.2 Maatregelen van controle door Europese Commissie

De directoraten-generaal en diensten van de Europese Commissie voeren verschillende soorten controle uit om de kwaliteit van de systemen en de wettigheid en regelmatigheid van de bestedingen vast te stellen:

- check op de toepassing van maatregelen van interne controle *binnen* de directoraten-generaal en diensten;
- controles ter plaatse *door* de beleidsdirectoraten-generaal in de lidstaten;
- interne audit binnen de directoraten-generaal en binnen de Commissie als geheel;
- opvolgonderzoeken naar mogelijke gevallen van fraude door het antifraudebureau van de Unie (OLAF).

4.2.1 Maatregelen van interne controle

Onder de noemer «interne controle» hebben wij gekeken naar de toepassing van interne-controlenormen door de directoraten-generaal van de Commissie, en naar de controles ter plaatse in de lidstaten.

Overzicht 5. Resultaten interne controle door Europese Commissie

Onderdeel	Indicatoren	Informatie in 2003?	Waarde 2003	Informatie in 2004?	Waarde 2004
Toepassing Interne controlenormen door DG's*	Oordeel Europese Rekenkamer over toepassing interne controlenormen door directoraten-generaal en diensten (output)**	Ja	50% onderzochte DG's en diensten voldoet aan de onderzochte normen	Ja	29% onderzochte DG's en diensten voldoet volledig aan de onderzochte normen
Controles ter plaatse DG's in lidstaten***	Gemiddeld % onderzoekscapaciteit per beleids-DG afgezet tegen de totale capaciteit per DG (input)	Nee	-	Beperkt: 2 van de 8 beleids-DG's	Te beperkt en verschillend om waarde te geven
	Gemiddelde realisatie beleids-DG's geplande controles in lidstaten (output)	Deels: 4 van de 8 beleids-DG's	3 DG's ieder circa 25 controles, 1 DG 27% programma's	Deels: 5 van de 8 DG's	Te verschillend om waarde te geven
	Gemiddelde realisatie beleids-DG's geplande openbare rapportages (output)	Nee	-	Beperkt: 2 van de 8 beleids-DG's	Te beperkt en verschillend om waarde te geven
	Gemiddelde realisatie openbare rapportages met expliciet oordeel over lidstaten door «gedeeld beheer»-DG's (output)	Nee	-	Beperkt: 1 van de 4	Te beperkt om waarde te geven
	Gemiddelde realisatie openbare rapportages met expliciet oordeel over lidstaten door «intern beleid»-DG's (output)	Nee	-	Beperkt: 1 van de 4	Te beperkt om waarde te geven

* Bron: Jaarverslagen 2003 en 2004 Europese Rekenkamer

** De Europese Rekenkamer vermeldt in haar Jaarverslag 2003 de resultaten van onderzoek naar de toepassing van acht interne-controlenormen bij in totaal zestien directoraten-generaal en diensten. Zie Tabel 1.4 in Jaarverslag 2003 van de Europese Rekenkamer. In het Jaarverslag 2004 geeft zij de resultaten bij 14 (deels andere) directoraten-generaal en diensten. Zie Tabel 1.4 Jaarverslag 2004 van de Europese Rekenkamer.

*** Bron: Activiteitenverslagen 2003 en 2004 van acht beleidsdirectoraten-generaal

⁴⁹ Zie het witboek Hervorming van de Commissie COM (2000) 200 def van 5 april 2000.

Toepassing interne controlenormen

In het kader van de administratieve hervorming van de Europese Commissie zijn verschillende acties in gang gezet.⁴⁹ Eén daarvan betreft

de invoering van interne-controlenormen bij de directoraten-generaal en diensten. In 2003 en 2004 onderzocht de Europese Rekenkamer de stand van zaken bij de invoering van acht verschillende interne-controlenormen bij zestien respectievelijk veertien directoraten-generaal en diensten van de Europese Commissie. Uit het onderzoek bleek dat in 2003 50% van de onderzochte directoraten-generaal en diensten voldoende invulling hadden gegeven aan de onderzochte interne controlenormen. De overige 50% voldeed aan vijf of meer van de onderzochte interne-controlenormen. In 2004 had 29% van de onderzochte directoraten-generaal en diensten geheel aan de vereisten voldaan.

Controles ter plaatse in de lidstaten

Het inzicht dat op basis van de activiteitenverslagen van de onderzochte directoraten-generaal en diensten kan worden verkregen in de resultaten van de controles ter plaatse die de Europese Commissie uitvoert, is beperkt. Hoewel er over 2004 meer informatie beschikbaar is over het functioneren van de controlesystemen in de lidstaten dan over 2003, is deze informatie vaak afkomstig van verschillende directoraten-generaal: het ene jaar wordt door een directoraat-generaal wel gerapporteerd, het andere jaar niet. De informatie die beschikbaar is – bijvoorbeeld over de realisatie van geplande controles en rapportages, al dan niet onderscheiden naar de beleidsterreinen van de directoraten-generaal – is te beperkt en te divers om een algemeen beeld te kunnen opleveren. De activiteitenverslagen geven – een enkele uitzondering daar gelaten – weinig inzicht in onderzoeksresultaten voor de verschillende lidstaten.

4.2.2 Interne audit door de Europese Commissie

Interne audits naar het financieel management worden bij de Europese Commissie op twee niveaus uitgevoerd: voor alle directoraten-generaal en diensten afzonderlijk en voor de Commissie als geheel.

Binnen de directoraten-generaal en diensten zijn er aparte organisatie-onderdelen, de zogenoemde Internal Audit Capabilities (IAC's), die intern rapporteren aan de directeur-generaal.

De overkoepelende interne audit 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.

Overzicht 6. Resultaten interne audit

Onderdeel	Indicatoren	Informatie in 2003?	Waarde 2003	Informatie in 2004?	Waarde 2004
Interne Audit Capabilities (IAC) per DG*	Gemiddelde auditcapaciteit IAC afgezet tegen de totale capaciteit DG (input)	Beperkt: 1 van de 8 beleids-DG's	13,4%	Beperkt: 2 van de 8 beleids-DG's	Te verschillend om waarde te geven
	Gemiddeld % realisatie van geplande audits (output)	Beperkt: 1 van de 8 beleids-DG's	5 audits (100%)	Beperkt: 2 van de 8 beleids-DG's	Te verschillend om waarde te geven
	Gemiddeld % openbare rapporten IAC (output)	Beperkt: 1 van de 8 beleids-DG's	4 rapporten	Nee	–
Interne Auditdienst (IAS)**	Auditcapaciteit IAS afgezet tegen de totale capaciteit IAS (input)	Ja	67%	Ja	72%
	% Overgenomen IAS- aanbevelingen door DG's (output)	Ja	88%	Ja	85%

Onderdeel	Indicatoren	Informatie in 2003?	Waarde 2003	Informatie in 2004?	Waarde 2004
	% Realisatie van geplande IAS-audits (output)	Ja	45% (inclusief 73% van high-riskgevallen)	Ja	Totaal 80%
	% Auditrapporten IAS openbaar (output)	Nee	0	Nee	0

* Bron: Jaarlijks activiteitenverslag 2003 en 2004 van acht beleidsdirectoraten-generaal

** Bron: Jaarlijks activiteitenverslag 2003 en 2004 van Interne Auditdienst

De informatie die beschikbaar is over de inzet en resultaten van de werkzaamheden van de IAC's van de beleidsdirectoraten-generaal is beperkt, zowel over 2003 als over 2004. Waar – met name in 2004 – van meer dan één directoraat-generaal informatie aanwezig is, zijn de resultaten te uiteenlopend om een betekenisvolle waarde te formuleren.

Het jaarlijkse activiteitenverslag van de IAS van de Europese Commissie geeft meer inzicht. De IAS besteedde in 2003 en 2004 respectievelijk 67% en 72% van zijn capaciteit aan onderzoek binnen de directoraten-generaal en diensten.

Aan de outputkant geeft de IAS indicatoren voor het percentage geplande onderzoeken dat is afgerond (respectievelijk 45% en 80% in 2003 en 2004) en voor het percentage aanbevelingen van de IAS die zijn overgenomen door de directoraten-generaal en de diensten. In beide jaren was dit percentage met circa 85% hoog.

Opgemerkt moet worden dat de IAS in zowel 2003 en 2004 een voorbehoud formuleerde in zijn activiteitenverslag: in beide jaren konden geen onderzoeken naar de agentschappen worden uitgevoerd vanwege een tekort aan personele capaciteit.

4.2.3 Opvolgonderzoek naar fraude

Het is in de eerste plaats aan de lidstaten om onregelmatigheden te detecteren en registreren. De geregistreerde onregelmatigheden dienen vervolgens te worden gemeld aan het Europees bureau voor fraudebestrijding OLAF. Indien een verdenking van fraude bestaat, stelt OLAF nader onderzoek in.

Overzicht 7. Resultaten opvolgonderzoeken naar fraude door Europese Commissie

Onderdeel	Indicatoren	Informatie in 2003?	Waarde 2003	Informatie in 2004?	Waarde 2004
Onderzoek naar fraude***	% onderzoekscapaciteit afgezet tegen de totale capaciteit OLAF (input)	Ja	Van 267 ingevulde posten werken 111 mensen voor onderzoek en operaties = 41,6%	Ja	Van 267 ingevulde posten werken 111 mensen voor onderzoek en operaties = 41,6%
	% Realisatie van geplande controles/rapporten OLAF (output)	Nee	–	Nee	–
	% rapporten OLAF openbaar (output)	Nee	–	Nee	–

* Bron: Activiteitenverslagen 2003 en 2004 van OLAF

De jaarlijkse activiteitenverslagen van OLAF bieden geen inzicht in het aantal onderzoeken dat OLAF realiseert ten opzichte van zijn planning, en

welk deel van de rapporten openbaar is. De activiteitenverslagen van 2003 en 2004 geven wel aan welk deel van de personeelscapaciteit van OLAF wordt ingezet voor fraudeonderzoeken.

Opgemerkt moet worden dat OLAF naast de jaarlijkse activiteitenrapporten ook operationele rapporten samenstelt. Deze rapporten bevatten veel informatie over aantallen fraudegevallen per beleidsterrein van de EU en de behandelduur binnen OLAF. Opvallend hierbij is de grote hoeveelheid informatie dat is uitgesplitst naar het niveau van de EU-lidstaten.

4.3 Verantwoording

De directoraten-generaal en diensten leggen in hun jaarlijks activiteitenverslag verantwoording af over hun verrichte werkzaamheden en bereikte resultaten. De rapporten – die een betrouwbaarheidsverklaring bevatten – worden medio juni openbaar gemaakt. De Commissie maakt op basis van de verschillende activiteitenverslagen het zogenaamde Syntheseverslag. Wij zijn nagegaan welke informatie beschikbaar is over de inzet die geleverd is voor het opstellen van de activiteitenverslagen en het Syntheseverslag – dat wil zeggen voor de verantwoording – en welk inzicht de activiteitenverslagen geven in rechtmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid.

Overzicht 8. Resultaten verantwoording

Onderdeel	Indicatoren	Informatie in 2003?	Waarde 2003	Informatie in 2004?	Waarde 2004
Jaarlijks activiteitenverslag per DG*	Gemiddelde capaciteit ingezet voor activiteitenverslag in DG afgezet tegen de totale capaciteit per DG (input)	Nee	–	Nee	–
	Aantal «voorbehouden» van DG's (output)	Ja	24 bij onderzochte beleids-DG's (totaal 49)	Ja	13 bij onderzochte beleids-DG's (totaal 32)
	Aantal «voorbehouden» waarvan financieel belang gekwantificeerd (output)	Beperkt	2 van de 24 gekwantificeerd	Grotendeels	11 van de 13 gekwantificeerd
	Aantal DG's met verantwoordingsinformatie op landniveau (output)	Beperkt	2 van de 8 beleids-DG's	Deels	4 van de 8 beleids-DG's
Syntheseverslag**	Capaciteit SG ingezet voor Syntheseverslag afgezet tegen de totale capaciteit SG (input)	Nee	–	Nee	–
	Aantal afzonderlijk geadresseerde DG's in Syntheseverslag (output)	Nee	–	Nee	–
	Aantal afzonderlijk geadresseerde lidstaten in Syntheseverslag (output)	Nee	–	Nee	–

* Bron: Jaarlijkse activiteitenverslagen 2003 en 2004 van alle onderzochte beleidsdirectoraten-generaal

** Bron: Jaarlijkse activiteitenverslagen 2003 en 2004 van het Secretariaat-Generaal

De activiteitenverslagen van de directoraten-generaal en diensten geven geen inzicht in het tijdsbeslag dat nodig was om de verslagen op te stellen. Hetzelfde geldt voor het Syntheseverslag.

De activiteitenverslagen bevatten 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. Het Syntheseverslag gaat niet expliciet in op verschillen tussen directoraten-generaal en diensten als het gaat om uitgaven, acties en resultaten. Deze rapportage geeft evenmin informatie op het niveau van de lidstaten over rechtmatigheid of doeltreffendheid. In hoofdstuk 6 en in bijlage 5 gaan we uitgebreider in op de inhoud van het Syntheseverslag.

Bij de activiteitenverslagen wordt een betrouwbaarheidsverklaring afgegeven, ondertekend door de directeur-generaal. Hierbij wordt aangegeven hoeveel en welke voorbehouden worden gemaakt door de directeurs-generaal. Dit aantal is van 2003 naar 2004 sterk afgenomen. Dit geldt zowel voor het totaal als specifiek voor de onderzochte beleids-directoraten-generaal. Hierbij valt op dat het aantal voorbehouden waarvan het financieel belang is gekwantificeerd, sterk is toegenomen. In haar Syntheseverslag geeft de Commissie aan dat de gemaakte voorbehouden in 2004 veelal betrekking hebben op tekortkomingen die in voorgaande jaren ook al tot (dezelfde) voorbehoud(en) hebben geleid. De Commissie vindt verder dat de voorbehouden in het algemeen explicieter en meer samenhangend zijn geformuleerd en ook beter zijn onderbouwd.

Het Syntheseverslag is het sluitstuk op de verantwoording van de Europese Commissie. Het Syntheseverslag wordt niet ondertekend door één of meer politiek verantwoordelijke Commissarissen. Hierdoor is de verantwoordingsketen van de Commissie incompleet.

4.4 Externe audit door Europese Rekenkamer

In haar jaarverslag geeft de Europese Rekenkamer een betrouwbaarheidsverklaring (DAS) inzake de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Daartoe worden onder andere op basis van een steekproef onderzoek gedaan in de lidstaten.

Daarnaast publiceert de Europese Rekenkamer elk jaar speciale rapporten en adviezen. Het activiteitenverslag van de Europese Rekenkamer (vergelijkbaar met de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-generaal van de Commissie) kan inzicht geven in de capaciteit die zij inzet voor het onderzoek, hoeveel van de geplande werkzaamheden worden gerealiseerd en hoeveel rapporten openbaar worden gepubliceerd.

Overzicht 9. Resultaten externe audit

Onderdeel	Indicatoren	Informatie in 2003?	Waarde 2003	Informatie in 2004?	Waarde 2004
Externe Audit door Europese Rekenkamer	Capaciteit ingezet voor externe audit afgezet tegen de totale capaciteit van de Europese Rekenkamer (input)	Deels	Informatie over aantal audit-posten = 363 (60% totaal) waarvan 48 vacant	Deels	Informatie over aantal audit-posten = 429 (58% totaal) waarvan 57 vacant

Onderdeel	Indicatoren	Informatie in 2003?	Waarde 2003	Informatie in 2004?	Waarde 2004
	% Realisatie van geplande controles ter plaatse (output)	Nee	–	Nee	–
	Aantal openbare rapporten Europese Rekenkamer (output)	Ja	1 Jaarverslag 23 specifieke jaarverslagen 15 speciale verslagen 10 opinies	Ja	1 Jaarverslag 25 specifieke jaarverslagen 10 speciale verslagen 2 opinies

Bron: *Annual Activity Report concerning the financial year 2003 en Rapport annuel d'activités relatif à l'exercice 2004*, Europese Rekenkamer

De Europese Rekenkamer geeft in de jaarverslagen aan hoeveel mensen er werkzaam zijn in haar auditgroepen. Uit het overzicht blijkt evenwel niet of deze mensen in de praktijk zijn ingezet voor de externe audit. Zowel in 2003 als in 2004 had de Europese Rekenkamer te kampen met een groot aantal openstaande vacatures.

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

De Europese Rekenkamer geeft in de activiteitenverslagen niet aan hoeveel controles ter plaatse zijn uitgevoerd afgezet tegen het aantal geplande controles.

4.5 Conclusie

De Europese Commissie is begonnen met de invoering van het activiteitengestuurd management en activiteitengestuurd budgetteren. De eerste resultaten daarvan zijn in de loop van 2003 en 2004 zichtbaar geworden in de activiteitenverslagen.

De Algemene Rekenkamer heeft waardering voor het streven van de Europese Commissie om directoraten-generaal en diensten meer en betere informatie openbaar te laten maken over hun werkzaamheden. Het format van het jaarlijkse activiteitenverslag is hier geschikt voor. Er is naar ons oordeel een lichte verbetering zichtbaar in de informatievoorziening op een aantal terreinen van 2003 naar 2004.

We merken hierbij overigens op dat de verantwoordingsketen over de werkzaamheden van de EU op dit moment nog incompleet is. De directeuren-generaal ondertekenen de betrouwbaarheidsverklaring voor hun eigen directoraat-generaal, inclusief eventuele voorbehouden die zijn gemaakt. Het sluitstuk op de jaarlijkse activiteitenverslagen is het Syntheseverslag. Het Syntheseverslag bevat echter vooral management-informatie, en wordt niet ondertekend door een ambtelijke dan wel politieke gezagsdrager. Het is daarmee onduidelijk wat de precieze status van de rapportages is.

Uit de analyse blijkt ook dat er nog veel werk te verzetten is bij het verder inzichtelijk maken van de inzet en resultaten van de activiteiten van de onderzochte directoraten-generaal en diensten van de Europese Commissie op het gebied van financieel management. Dit betreft met name informatie over controles ter plaatse van directoraten-generaal in het kader van de begrotingsuitvoering, de interne audit door en binnen de onderzochte directoraten-generaal en diensten, en de verantwoording die wordt afgelegd door de directoraten-generaal en diensten over de uitgevoerde activiteiten.

5 RECHTMATIGHEID BESTEDING EU-GELDEN

In dit hoofdstuk behandelen we de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden. Om te beginnen blikken we terug op het verloop van de kwijtingsprocedure voor de begrotingsuitvoering over 2003 (§ 5.1). Aansluitend bespreken we de rechtmatigheidsinformatie van de Europese Commissie zelf: de voorbehouden die het management van de directoraat-generaal en de diensten van de Commissie hebben gemaakt bij de informatie in de jaarlijkse activiteitenverslagen, en de onregelmatigheden die door de lidstaten zijn gemeld aan de Commissie (§ 5.2). Vervolgens staan we stil bij het rechtmatigheidsoordeel van de Europese Rekenkamer over 2004. We vergelijken dit oordeel met de oordelen over eerdere jaren (§ 5.3).

Voor de beoordeling van de rechtmatigheidsinformatie van zowel de Europese Commissie als de Europese Rekenkamer hebben we waar mogelijk indicatoren geformuleerd.

5.1 Kwijting begroting 2003

5.1.1 Europese Commissie

In april 2005 heeft het Europees Parlement kwijting verleend aan de Europese Commissie voor de uitvoering van de begroting over 2003. Conform de geldende procedures heeft de Raad voor Economische Zaken en Financiën (Ecofin) voorafgaand aan de kwijting een advies aan het Europees Parlement uitgebracht. De begrotingscontrolecommissie van het Europees Parlement heeft de kwijting door het Parlement voorbereid en daarover een eigen adviesrapport opgesteld. De belangrijkste informatie waarop dit advies aan het Parlement berust, zijn het jaarverslag en de speciale verslagen van de Europese Rekenkamer.

Jaarverslag 2003 Europese Rekenkamer

De betrouwbaarheidsverklaring (DAS) die de Europese Rekenkamer heeft afgegeven over 2003 was wederom grotendeels niet positief. De verklaring luidt dat de ontvangsten, betalingsverplichtingen en administratieve uitgaven over het geheel genomen wettig en regelmatig zijn. Over de andere uitgaven merkte zij op dat in de sector landbouw opnieuw fouten van materieel belang zijn geconstateerd bij de betalingen, dat in de sector structuurfondsen gebreken blijven bestaan in de systemen die op het niveau van de lidstaten moeten zorgen voor toezicht en controle op de uitvoering van de communautaire begroting, en dat bij het intern beleid nog sprake was van significante fouten bij de verrichtingen. Ook bij de externe maatregelen en pre-toetredingssteun waren er nog veel fouten.

Advies kwijting door Ecofinraad

De Ecofinraad (de Raad van Ministers van Financiën en Economische Zaken van de 25 EU-lidstaten) heeft op 8 maart 2005 het Europees Parlement geadviseerd om onder voorwaarden kwijting te verlenen aan de Europese Commissie voor de uitvoering van de begroting over het jaar 2003. Net als in voorgaande jaren geeft de Raad bij zijn advies een aantal opmerkingen en aanbevelingen:⁵⁰

- De Raad is teleurgesteld dat de Europese Rekenkamer opnieuw niet in staat was voor het grootste deel van de uitgaven een verklaring van betrouwbaarheid te verstrekken. De Raad heeft kennisgenomen van het «single audit»-advies van de Europese Rekenkamer voor de ontwikkeling van een communautair interne controlekader (zie hoofdstuk 3, § 3.4.1) .

⁵⁰ Kwijtingsadvies van de Ecofinraad aan het Europees Parlement betreffende begrotingsuitvoering 2003, afdeling III/Commissie d.d. 8 maart 2005 (C6-0077/2005).

- De Raad vindt dat er snel vorderingen moeten worden gemaakt met de uitvoering van de acties die de Europese Commissie heeft aangekondigd in haar Witboek uit 2000 over audit, beheer en financiële controles (zie hoofdstuk 3, § 3.1). Verder dringt de Raad er bij de Commissie op aan dat zij haar inspanningen opvoert om de toezichtsystemen en -controles doeltreffend toe te passen, in nauwe samenwerking met de lidstaten.
- De Raad vindt dat de voorbehouden van de directeuren-generaal bij de jaarlijkse activiteitenverslagen duidelijker moeten worden geformuleerd.
- De Raad is bezorgd over de toename van de nog af te wikkelen verplichtingen («vastleggingskredieten») voor bepaalde uitgaven.

Kwijting door Europees Parlement

De begrotingscontrolecommissie van het Europees Parlement bereidt de uiteindelijke kwijting voor. In maart 2005 heeft de begrotingscontrolecommissie het Parlement positief geadviseerd over de kwijting over 2003. In april 2005 heeft het Parlement formeel kwijting verleend aan de Commissie voor de uitvoering van de begroting 2003.⁵¹

Tijdens de kwijtingsprocedure heeft het Europees Parlement een groot aantal punten van zorg naar voren gebracht. Deze hebben mede geleid tot de in hoofdstuk 3 beschreven voorstellen van de Europese Commissie (de «routekaart») tot verandering van de interne-controlesystematiek.

5.1.2 Overige instellingen en agentschappen

Behalve aan de Commissie verleent het Europees Parlement afzonderlijk kwijting aan de instellingen (zoals het Europees Parlement, Raad van Ministers, Hof van Justitie), de raadgevende comités van de EU (Economisch en Sociaal Comité, Comité van de Regio's) en aan de communautaire organen, ook wel «agentschappen» genoemd.

De Europese Rekenkamer heeft over 2003 voor alle instellingen en comités een positieve betrouwbaarheidsverklaring afgegeven. Wel concludeerde de Europese Rekenkamer dat de instellingen en comités, ondanks grote inspanningen, nog niet alle wijzigingen hebben doorgevoerd die het nieuwe Financieel Reglement vereist. Het Europees Parlement heeft aan alle instellingen en comités op 12 april 2005 kwijting verleend.

De Europese Rekenkamer heeft voor op één na alle agentschappen een positieve betrouwbaarheidsverklaring afgegeven.⁵² Alleen voor het Europees Bureau voor Wederopbouw heeft de Europese Rekenkamer geoordeeld dat de jaarrekening geen getrouw beeld geeft van de economische en vermogenssituatie van het Bureau. Door het ontbreken van de nodige gegevens over de besteding van de middelen die het Bureau heeft toevertrouwd aan derde nationale en internationale instanties kan de Europese Rekenkamer geen oordeel geven over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan betalingen ten bedrage van € 21,4 miljoen die in 2003 zijn gedaan. Voor het overige is de Europese Rekenkamer van oordeel dat de verrichtingen die aan de jaarrekening van het Bureau ten grondslag liggen, wettig en regelmatig zijn. Het Europees Parlement heeft op 12 april 2005 aan de veertien agentschappen kwijting verleend.

⁵¹ Besluit Europees Parlement d.d. 12 april 2005 ten aanzien van kwijting afdeling III Algemene begroting van de EU, P6_TA-PROV (2005)0092.

⁵² Twee van de zestien agentschappen doorlopen een afwijkende kwijtingsprocedure. Het Europees Parlement heeft voor deze agentschappen geen bevoegdheid tot het verlenen van kwijting omdat ze geen communautaire middelen ontvangen en omdat ze bij hun oprichting in hun eigen financieel reglement hebben opgenomen dat kwijting wordt verleend door de Raad van Bestuur van het agentschap.

5.2 Rechtmatigheidsinformatie Europese Commissie

5.2.1 Voorbehouden per directoraten-generaal

In hoofdstuk 3 (§ 3.1.1) hebben we al vermeld dat de directeuren-generaal en hoofden van diensten van de Europese Commissie bij het jaarlijks activiteitenverslag van hun organisatieonderdeel een verklaring afgeven. 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. Indien van toepassing dienen eventuele voorbehouden in de verklaring te worden opgesomd en onderbouwd.

In onderstaand overzicht zijn de aantallen voorbehouden in 2003 en 2004 gespecificeerd naar directoraat-generaal en financieel belang.

Overzicht 10. Voorbehouden Europese Commissie

Begrotingshoofdstuk	DG	Aantal voorbehouden in 2003	Kwantificering mogelijk financieel risico 2003	Aantal voorbehouden in 2004	Kwantificering mogelijk financieel risico 2004
Samenstelling eigen middelen	Budget	3	Niet kwantitatief	2	Niet kwantitatief
Gemeenschappelijk landbouwbeleid	Landbouw	5	Niet kwantitatief	3	2 van de 3, samen 0,3% begroting DG
Structurele acties	Regionaal beleid	4	Niet kwantitatief	3	1,7% van begroting DG
	Werkgelegenheid	1	98% van begroting	1	Niet kwantitatief
	Visserij	2	Niet kwantitatief	1	5,7% van FIGG begroting
Intern beleid	Onderwijs en cultuur	3	1 van 3 kwantitatief: 34 miljoen	0	-
	Transport en energie	6	Niet kwantitatief	4	2 zonder impact, 2 met 1,2% begroting DG
	Milieu Onderzoek	2 1	Niet kwantitatief Niet kwantitatief	0 1	- 5,4% van begroting DG
Overige voorbehouden		22		15	
Totaal aantal voorbehouden		49		32	

Bron: Activiteitenverslagen 2003 en 2004.

Overzicht 10 laat zien dat het totaal aantal voorbehouden in 2004 is afgenomen, en dat een groter deel wordt gekwantificeerd. Bij deze positieve ontwikkeling dient wel een kanttekening te worden geplaatst. Het is aan de directeuren-generaal om te bepalen wat wel en niet als een voorbehoud wordt bestempeld. De wijze waarop de voorbehouden tot stand komen, en daarmee de betekenis van de voorbehouden, kan dus verschillen tussen directoraten-generaal en binnen een directoraat-generaal van jaar tot jaar.

Zo heeft het directoraat-generaal Werkgelegenheid in 2003 een voorbehoud geformuleerd dat betrekking heeft op 98% van de ESF-begroting, omdat het directoraat-generaal niet in staat was het grootste deel van zijn programma's te controleren. Het directoraat-generaal Regionaal Beleid heeft eveneens slechts een deel van zijn programma's kunnen controleren, maar formuleerde geen vergelijkbaar voorbehoud.

Om te weten of de afname van het aantal voorbehouden ook *feitelijk* een positieve ontwikkeling is, zou elk voorbehoud afzonderlijk moeten worden beoordeeld. Ook zou in elk activiteitenverslag moeten worden nagegaan of andere problemen niet als voorbehouden hadden moeten worden geformuleerd. Een dergelijk onderzoek naar inhoud en kwaliteit van voorbehouden valt buiten het bereik van dit EU-trendrapport.

De Europese Rekenkamer heeft in haar Jaarverslag 2003 de activiteitenverslagen en betrouwbaarheidsverklaringen (inclusief voorbehouden) van de Europese Commissie beoordeeld.⁵³ Over het gemeenschappelijk landbouwbeleid merkt zij op dat de activiteitenverslagen en de verklaring van de directeur-generaal verbetering behoeven voordat zij een bron van informatie kunnen vormen voor haar eigen betrouwbaarheidsverklaring. Over de activiteitenverslagen en verklaringen van de directoraten-generaal die betrokken zijn bij structurele acties heeft de Europese Rekenkamer een hard oordeel: de genoemde punten van voorbehoud zijn niet altijd verenigbaar met de gegeven zekerheid. Ook bij het intern beleid wijst de Europese Rekenkamer op gebreken in de formulering van de punten van voorbehoud.

5.2.2 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 waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad, dienen te bestrijden. Bovendien moeten lidstaten dergelijke gevallen melden aan de Europese Commissie.⁵⁴

Verordening 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 verloren. Is de onregelmatigheid opzettelijk of door nalatigheid begaan, dan kunnen in aanvulling op deze maatregelen sancties worden opgelegd, zoals betaling van een bestuurlijke boete of de betaling van bedrag dat hoger is dan de ten onrechte ontvangen of ontdoken bedragen. In de verordening worden onder onregelmatigheden ook de frauduleuze gedragingen begrepen die vermeld staan in de «Overeenkomst aangaande de (strafrechtelijke) bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen».⁵⁵ Inbreuken op de communautaire wetgeving die geen financiële weerslag hebben op de begroting vallen in het algemeen niet onder het begrip onregelmatigheid.⁵⁶

Onderstaand overzicht geeft het aantal onregelmatigheden dat is gemeld in 2003 en 2004, en financiële omvang ervan.

⁵³ Zie Jaarverslag 2003 Europese Rekenkamer, p. 23–24.

⁵⁴ Deze verplichting geldt voor alle onregelmatigheden waarmee meer dan € 4 000 is gemoeid (€ 10 000 als het om traditionele eigen middelen gaat). De drempelwaarde bij de structuurfondsen is per 1 januari 2006 verhoogd naar € 10 000.

⁵⁵ Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, in werking getreden 17 oktober 2002. De overeenkomst geeft aan welke soorten fraude er zijn. Fraude ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschap kan zowel plaatsvinden bij uitgaven als ontvangsten. Fraude kan bestaan in elke opzettelijke handeling of opzettelijk nalaten waarbij: (a) valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, (b) in strijd met een specifieke verplichting informatie wordt achtergehouden, of (c) van een rechtmatig verkregen voordeel of van middelen misbruik wordt gemaakt door deze aan te wenden voor andere doelen dan waarvoor zij waren toegekend.

⁵⁶ Inbreuken op de communautaire wetgeving kunnen vormen omvatten die ruimer zijn dan fraude c.q. een onregelmatigheid. Voorbeelden: onderlinge prijsafspraken tussen nationale bedrijven waardoor de eerlijke mededinging wordt omzeild; toekenning van subsidies door nationale overheid in strijd met het gemeenschapsrecht aan een nationale industriële sector.

Overzicht 11. Aantal gemelde onregelmatigheden en financieel belang 2003 en 2004 per begrotingshoofdstuk (in miljoenen euro's)*

Indicator onregelmatigheden	Aantal gemelde onregelmatigheden 2003	Financieel belang 2003	Aantal gemelde onregelmatigheden 2004	Financieel belang 2004
Eigen middelen	2 659	276,5	2 735	205,7
Gemeenschappelijk landbouwbeleid	3 237	169,7	3 401	82,1
Structurele acties (inclusief Cohesiefonds)	2 487	482,2	3 339**	695,6
Intern beleid	Onbekend	-	Onbekend	-
Externe maatregelen	Onbekend	-	Onbekend	-
Pre-toetredingsbeleid	58	467	240	829
Administratieve uitgaven	Onbekend	-	Onbekend	-
Totaal	PM	PM	PM	PM

* Getallen ontleend aan annexen bij «Report from the Commission Protection of the European Communities' financial interests and the fight against fraud. Statistical Evaluation of Irregularities – Agricultural, Structural and Cohesion Funds and Own Resources Year 2004», SEC(2005) 974, p. 51 e.v. Waar andere getallen zijn gebruikt is dit aangegeven.

** Tabel 2.1 in het Report from the Commission to the Council and the European Parliament, Protection of the financial interests of the Communities – fight against fraud-Commission's, annual report 2004, COM (2005) 323 final, vermeldt 3327 zaken.

Het aantal gemelde onregelmatigheden is in 2004 over de gehele lijn toegenomen. Het financieel belang van de onregelmatigheden is echter voor het landbouwbeleid en de eigen middelen geringer geworden. Het gemiddelde financieel effect van de onregelmatigheden is bij de landbouwuitgaven ongeveer 0,19%, bij de eigen middelen 1,5% en bij de structuurfondsen (inclusief het Cohesiefonds) 2%.

De Algemene Rekenkamer vindt het opmerkelijk dat de directoraten-generaal en/of diensten van de Europese Commissie geen gegevens van onregelmatigheden, of van correcties die ze zelf tussentijds al doorvoert, op dezelfde manier openbaar maakt voor het intern beleid, externe maatregelen en de administratieve uitgaven.

OLAF merkt in zijn Jaarverslag 2004 op dat er bij de *landbouwuitgaven* en de *structuurfondsen* sprake is van een verbetering van de meldingsdiscipline, al blijven verdere verbeteringen noodzakelijk. Blijkens hetzelfde Jaarverslag kwamen de kandidaat-lidstaten en toetredende landen in de periode 2002–2004 hun meldingsverplichtingen ten aanzien van het pre-toetredingsbeleid niet geheel na; de tijdigheid en kwaliteit van de informatie schoot soms tekort.

De ten onrechte uitgekeerde gelden die met onregelmatigheden gemoeid zijn dienen via financiële correcties terug te vloeien naar de Europese Commissie. Onderstaand overzicht laat zien welke vorderingen de Europese Commissie in dit verband uit heeft staan wat de landbouw- en structuurgelden betreft, en welke bedragen reeds zijn geïnd. Er zijn geen gegevens bekend over financiële correcties bij het intern beleid, externe maatregelen, pre-toetredingsbeleid en administratieve uitgaven.

Overzicht 12. Terugbetaalde en nog terug te betalen bedragen van in 2003 en 2004 gemelde onregelmatigheden per begrotingshoofdstuk (in miljoenen euro's)

Indicator	Informatie 2003?	Financiële waarde 2003*	Informatie 2004?	Financiële waarde 2004**
Financiële correcties traditionele eigen middelen (geïnd)	Ja	72,9** (26%)	Ja	52,4 (27%)
Financiële correcties gem. landbouwbeleid (nog te innen)	Ja	148,2 (87%)	Ja	63,8 (78%)
Financiële correcties structurele acties (nog te innen)	Ja	203,9 (42%)	Ja	357,5 (51%)
Financiële correcties intern beleid	Nee	Onbekend	Nee	Onbekend
Financiële correcties externe maatregelen	Nee	Onbekend	Nee	Onbekend
Financiële correcties pre-toetreding	Nee	Onbekend	Nee	Onbekend
Financiële correcties administratieve uitgaven	Nee	Onbekend	Nee	Onbekend

* Report from the Commission, Protection of the European Communities' financial interests and the fight against fraud, 2003, SEC(2004) 1059, annex 5, p. 42.

** Report from the Commission Protection of the European Communities' financial interests and the fight against fraud. Statistical Evaluation of Irregularities – Agricultural, Structural and Cohesion Funds and Own Resources, 2004', SEC (2005) 974.

*** OLAF 2004, Annex 2, p. 5.

Het financieel belang van de geïnde terugvorderingen op het terrein van de eigen middelen bedroeg in 2004 € 52,4 miljoen oftewel 27% van het totale bedrag. Voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid is in 2004 € 63,8 miljoen toegevoegd aan het nog openstaande te innen bedrag bij de lidstaten. Het totaal daarvan bedroeg eind 2003 ruim € 2 miljard.⁵⁷ Over dit bedrag waren eind 2003 voor circa € 810 miljoen juridische procedures gaande. Het bedrag dat als «oninbaar» wordt beschouwd beloopt € 259 miljoen.

Voor de structuurfondsen liggen de percentages van de (nog) te innen bedragen lager dan bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid, maar zijn de absolute bedragen hoger.

5.2.3 Fraude

Aantal fraudezaken en financieel risico

Fraude is een opzettelijk begane onregelmatigheid en is een strafbaar feit.⁵⁸

Bij de landbouwwitgaven bedragen de vermoedelijke fraudegevallen rond de 11% van de gemelde onregelmatigheden (0,02% van de begroting van het EOGFL-garantiefonds).⁵⁹ Bij de structuurfondsen kan volgens schattingen van OLAF 20% van de gemelde onregelmatigheden (0,4% van de begroting van de structuurfondsen en Cohesiefonds) als fraude worden aangemerkt.

Het supplementaire jaarlijkse activiteitenverslag 2004 van het Europees bureau voor fraudebestrijding OLAF geeft aan dat eind 2004 in het casemanagementsysteem (CMS) van OLAF in totaal 4366 fraudedossiers waren opgeslagen.⁶⁰ Dit is inclusief ruim 1000 dossiers van UCLAF, de voorganger van OLAF.⁶¹

Het aantal nieuwe zaken nam van 2003 tot 2004 toe met 20% (van 602 tot 720 zaken). Uit een eerste evaluatie van 503 nieuwe zaken in 2004 besloot OLAF voor 219 zaken tot het instellen van een eigen onderzoek. Het geschatte financieel belang van de 720 zaken wordt niet vermeld.

Van de 219 zaken die in onderzoek werden genomen hadden 64 zaken betrekking op de landbouw, 22 zaken op de structurele activiteiten, 21 zaken op Douane, twee zaken op BTW.

Bij de directe uitgaven werd in 21 zaken tot onderzoek besloten. Tezamen met 32 zaken op het gebied van het extern beleid maken deze 25% uit van het totaal in onderzoek genomen zaken (219).

⁵⁷ Zie *Report from the Commission Protection of the European Communities' financial interests and the fight against fraud. Statistical Evaluation of Irregularities – Agricultural, Structural and Cohesion Funds and Own Resources – Year 2004*, SEC (2005) 974, p. 49.

⁵⁸ Het onderscheid tussen «fraude» en andere onregelmatigheden wordt door de lidstaten verschillend gedefinieerd. Bijgevolg wordt in veel meldingen niet aangegeven of het om fraude of om een gewone onregelmatigheid gaat. Het Jaarverslag 2004 van OLAF meldt dat de Europese Commissie en de lidstaten werken aan de verbetering van het meldingsstelsel voor onregelmatigheden, in het bijzonder om duidelijkheid te verschaffen over de termen «fraude» en «onregelmatigheden».

⁵⁹ Het percentage «vermoedelijke fraude» als percentage van het totaal aantal gemelde onregelmatigheden in de periode 2000–2004 varieert tussen 10% en 13%.

⁶⁰ *Report of the European Anti-Fraud Office, Supplementary Activity Report for the Year 2004*.

⁶¹ OLAF nam in 1999, bij de omvorming van UCLAF tot OLAF, veel zaken van haar voorganger over.

Volgens OLAF is er sprake van een verschuiving van het onderzoek: steeds vaker doet het bureau onderzoek op terreinen waar de lidstaten geen specifieke verantwoordelijk hebben en waar OLAF geheel of nagenoeg geheel de enige autoriteit is in de strijd tegen fraude.

Het totale financieel belang voor alle zaken in de periode 2000–2004, inclusief de nog lopende oude UCLAF-zaken, wordt geschat op € 5,8 miljard. Onderstaand overzicht geeft het financieel belang per hoofdstuk van de begroting.

Overzicht 13. Financieel risico bij zaken in onderzoek en afgesloten zaken 2000–2004 per begrotingshoofdstuk (in miljoenen euro's)

Begrotingshoofdstuk	Aanduiding beleidssector door OLAF	Financieel risico
Eigen middelen	Douane	684,8
	BTW	478,1
	Alcohol	179,8
	Sigaretten	1 316,9
	Landbouw	272,9
Gemeenschappelijk landbouwbeleid	Landbouw	272,9
Structurele acties	Structurele maatregelen	1 336,6
Intern beleid	Directe uitgaven	89,3
Externe maatregelen	Externe hulp	234,4
Overige	Multi Agency Investigation	3,6
	ESTAT	5,5
	Handel	964,2
	Anti-corruptie	232,7
	Totaal	5 798,8

Bron: *Report of the European Anti-Fraud Office, Supplementary Activity Report for the Year 2004.*

Interne onderzoeken

In § 5.2.2 hebben we vastgesteld dat het opmerkelijk is dat noch OLAF noch enig ander directoraat-generaal en/of andere dienst informatie rapporteert over onregelmatigheden bij het intern beleid, externe maatregelen en administratieve uitgaven (i.e. de terreinen waarvoor de Europese Commissie en overige instellingen en organen zelf verantwoordelijk voor zijn). Er is wél informatie beschikbaar over *fraudegevallen* op deze terreinen.

Onderstaand overzicht geeft een overzicht van het aantal interne onderzoeken naar fraude die door OLAF zijn uitgevoerd binnen de instellingen en organen van de Gemeenschap.

Overzicht 14. Interne onderzoeken OLAF naar instellingen en organen van de Gemeenschap (stand eind 2004)

EU-instellingen en organen	Interne beoordeling	Lopende onderzoeken	Totaal
Europees Parlement	0	4	4
Raad	1	3	4
Europese Rekenkamer	0	2	2
Europese Commissie	12	56	68
Europese Investeringsbank	5	2	7
Comité van de Regio's	1	0	1
Economisch en Sociaal Comité	1	1	2
EU-agentschappen	5	2	7
Totaal	25	68	93

Bron: *Report of the European Anti-Fraud Office, Supplementary Activity Report for the Year 2004.*

Aan het eind van de verslagperiode 2004 waren er in totaal 68 lopende interne onderzoeken, waaronder de met de Eurostat-affaire verbonden zaken.⁶² Daarnaast bevonden zich 25 interne zaken in de beoordelingsfase.

Het overzicht laat zien dat de Commissie het grootste deel van alle OLAF-beoordelingen ondergaat. Dit is niet verrassend, aangezien de Commissie het leeuwendeel van de financiële transacties van de Gemeenschap verricht.

Bescherming financiële belangen EU en bestrijding fraude: ontwikkelingen 2004

De Commissie brengt, in samenwerking met de lidstaten, jaarlijks aan het Europees Parlement en de Raad van Ministers verslag uit over de maatregelen die zijn genomen inzake fraudebestrijdingen de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap/EU.

Een van de belangrijkste ontwikkelingen is de versterking van het antifraudebureau OLAF. Daartoe hebben het Europees Parlement en de Raad een voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1073/1999 betreffende onderzoeken door OLAF opgesteld.⁶³

Het voorstel beoogt de operationele efficiëntie van OLAF te versterken door OLAF in staat te stellen zich te concentreren op zijn prioriteiten en zijn onderzoeken te bespoedigen door bepaalde procedures te verduidelijken. Uit een hoorzitting van de begrotingscontrolecommissie van het Europees Parlement op 12 en 13 juli 2005 bleek dat het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie in dezelfde richting denken als het gaat over de versterking van de rol van OLAF.⁶⁴

De Europese Rekenkamer was in haar speciaal verslag nr. 1/2005 kritisch over het functioneren van OLAF. De tweeslachtige status van het bureau, dat onafhankelijk onderzoek verricht maar voor zijn andere taken onder de Commissie ressorteert, heeft volgens de Europese Rekenkamer echter geen afbreuk gedaan aan de onafhankelijkheid van de onderzoeksfunctie. De Europese Rekenkamer vindt het niet noodzakelijk voor OLAF een andere status in overweging te nemen.

5.3 Oordeel Europese Rekenkamer over wettigheid en regelmatigheid

5.3.1 Algemeen oordeel 2004

Het oordeel van de Europese Rekenkamer over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de uitvoering van de begroting 2004 is opnieuw grotendeels niet positief. Daarbij constateert zij wel dat de Commissie, die op grond van het verdrag eerstverantwoordelijk is voor de uitvoering van de begroting, vooruitgang heeft geboekt wat betreft de hervorming van haar interne controlesysteem. De Europese Rekenkamer erkent dat dit een positief effect heeft op de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven.

Hieronder volgt een overzicht van de DAS-oordelen die de Europese Rekenkamer sinds het begrotingsjaar 1994 heeft afgegeven.

⁶² In 2003 bleek dat medewerkers van Eurostat, het Europees Bureau voor de Statistiek, geld hadden geboekt op andere bankrekeningen.

⁶³ COM (2004) 103 van 10 februari 2004: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1073/1999 en (Euratom) nr. 1074/1999 betreffende de door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) verrichte onderzoeken. Indiening door de Commissie bij het Europees Parlement op 12 februari 2004.

⁶⁴ De hoorzitting werd bijgewoond door leden van het Europees Parlement, de Europese Commissie, en van andere EU-instellingen (onder andere de Europese Rekenkamer), deskundigen van verscheidene lidstaten en de Verenigde Staten.

Overzicht 15. Resultaten DAS-oordeel Europese Rekenkamer 1994–2004

Begrotingsjaar	Totaaloordeel DAS	Kwantitatief beeld
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.
1998	Geen positieve verklaring	Onaanvaardbaar aantal fouten. 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 1994–2004 Europese Rekenkamer.

5.3.2 Oordeel per hoofdstuk van de begroting



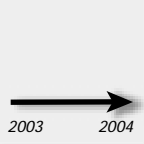

In het *EU-trendrapport 2004* is de gewijzigde aanpak behandeld die de Europese Rekenkamer volgt bij haar werkzaamheden voor de betrouwbaarheidsverklaring (DAS) bij het jaarverslag voor de begrotingsjaren 2002–2004. Deze nieuwe aanpak leidt tot enig – met name kwalitatief – inzicht in de rechtmatigheid per begrotingshoofdstuk.

Figuur 2 geeft op basis van de Jaarverslagen 2003 en 2004 van de Europese Rekenkamer een kwalitatief overzicht voor alle relevante begrotingshoofdstukken.

Oordeel Europese Rekenkamer per hoofdstuk van de EU-begroting 2003-2004

Indicatorenoverzicht

Figuur 2

2003	2004	Ontwikkeling
Rechtmatigheid eigen middelen		
<p>In het algemeen geen materiële fouten, maar een aantal elementen in de toezichtsystemen en -controles en in de boekhouding van de traditionele eigen middelen behoeft verbetering. De algemene situatie is stabiel, maar er zijn vorderingen nodig in het wegnemen van risico's bij de onderliggende statistische gegevens voor de berekening van de BTW en BNI-middelen en wettigheid en regelmatigheid van bepaalde verrichtingen.</p>	<p>Over het geheel genomen wettig en regelmatig.</p>	
Rechtmatigheid gemeenschappelijk landbouwbeleid		
<p>Opnieuw fouten van materieel belang geconstateerd bij de betalingen. De betalingen voor akkerbouwgewassen kenden minder risico's dan betalingen voor dierpremies. Andere categorieën uitgaven die niet aan het geïntegreerd beheer- en controlesysteem (GBCS) zijn onderworpen, vertonen hoger risiconiveau en daarvoor gelden ook minder doeltreffende controles.</p>	<p>Het GBCS-systeem, mits juist toegepast, is doeltreffend voor de beperking van risico's van onregelmatige uitgaven. Er zijn opnieuw fouten van materieel belang geconstateerd bij de betalingen. Verscheidene bewijzen zijn ontdekt dat uitgaven die niet aan het GBCS zijn onderworpen, of waarop het GBCS-systeem niet juist is toegepast, een groter rechtmatigheidsrisico hebben.</p>	
Rechtmatigheid structuurbeleid		
<p>Gebreken blijven bestaan in de systemen die op het niveau van de lidstaten moeten zorgen voor toezicht en controle op de uitvoering van de communautaire begroting. De betalingen vertonen dus soortgelijke en evenveel voorkomende fouten als in voorgaande jaren. Bij plattelandsmaatregelen moesten nog vorderingen worden gemaakt om de geconstateerde ernstige gebreken in de toezichtsystemen en -controles te verhelpen.</p>	<p>Voor zowel de programmaperiode 1994-1999 als voor de programmaperiode 2000-2006 vele fouten in de rechtmatigheid van uitgaven. Beheer- en controlesystemen vertonen gebreken en moeten worden verbeterd.</p>	
Rechtmatigheid intern beleid		
<p>Er zijn gebreken in de werking van de interne-controle-systemen van de Commissie en er is sprake van significante fouten bij de verrichtingen op het niveau van de eindbegunstigden.</p>	<p>Ondanks op bepaalde gebieden geboekte vooruitgang onvoldoende zekerheid over wettigheid en regelmatigheid van verrichtingen. Risico van fouten blijft bestaan, tenzij de regelgeving wordt aangepast (vereenvoudiging kostenvergoedingsysteem en verhelderen procedures en voorschriften).</p>	

Oordeel Europese Rekenkamer per hoofdstuk van de EU-begroting 2003-2004

Indicatorenoverzicht

Figuur 2
vervolg

2003	2004	Ontwikkeling
Rechtmatigheid extern beleid		
Op het niveau van de Commissie slechts een beperkt aantal fouten, wel veel tekortkomingen en onregelmatigheden op niveau van organen die projecten moeten uitvoeren.	Verbeteringen van toezichts- en controlesystemen van de Commissie hebben nog geen effect gesorteerd op het niveau van de uitvoerende organisaties. Een relatief groot aantal fouten door het ontbreken van een alomvattende aanpak van toezicht, controle en audit van deze organisaties.	
Rechtmatigheid pre-toetreding		
De reeds in 2002 signaleerde gebreken in de toezichtsystemen en -controles gaven aanleiding tot meer fouten en risico's bij de verrichtingen in 2003.	Over het geheel genomen wettig en regelmatig, maar voor alle programma's en instrumenten geldt dat er op het niveau van de uitvoerende instanties in de kandidaat-lidstaten grotere of kleinere risico's bestaan.	
Rechtmatigheid administratieve uitgaven		
Niet alle wijzigingen die nodig zijn om de door het financieel reglement voorgeschreven internecontrolekader volledig tot stand te brengen zijn door de meeste instellingen aangebracht. Er zijn geen ernstige problemen, maar de instellingen moeten zich nog inspannen om toezichtsystemen en -controles te versterken.	Over het geheel genomen wettig en regelmatig.	

Op het niveau van afzonderlijke begrotingshoofdstukken valt in 2004 in vergelijking met 2003 op dat de relativeringen die in 2003 werden gemaakt bij de eigen middelen en de administratieve uitgaven nu zijn weggefallen: de Europese Rekenkamer acht de onderliggende verrichtingen op deze terreinen nu over het geheel genomen wettig en regelmatig. Dit zegt zij ook over de pretoetredingsstrategie, maar voegt daar als relativering aan toe dat er op het niveau van de uitvoerende instanties in de kandidaat-lidstaten nog risico's bestaan.

Voor de overige begrotingshoofdstukken is de Europese Rekenkamer nog steeds niet positief. Voor het Gemeenschappelijk landbouwbeleid wordt gesteld dat het GBCS-systeem, *mits juist toegepast*, doeltreffend is voor de beperking van risico's van onregelmatige uitgaven. Er zijn daarnaast echter opnieuw fouten van materieel belang geconstateerd bij de

betalingen. Dit laatste geldt ook voor het structuurbeleid, het intern beleid en het externe beleid.

5.3.3 Geconstateerde fouten per hoofdstuk van de begroting

In haar jaarlijkse onderzoek naar de wettigheid en regelmatigheid van de besteding van EU-gelden in de Unie onderzoekt de Europese Rekenkamer een steekproef van verrichtingen op het niveau van eindbegunstigden en gaat na of de feitelijke verrichtingen overeenkomen met de geldende rechtsvoorschriften en contractsbepalingen, en of het bedrag van de verrichtingen correct is berekend. Afwijkingen van deze criteria worden aangeduid als «fouten».

De Algemene Rekenkamer is voor de eigen middelen, het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het structuurbeleid en het intern beleid nagegaan of de verslagen van de Europese Rekenkamer een kwantitatief overzicht van het aantal geconstateerde fouten op het niveau van het begrotingshoofdstuk bevatten.

Overzicht 16. Aantal fouten bij de eigen middelen, gemeenschappelijk landbouwbeleid, structuurbeleid, intern beleid

Indicator Hoofdterrein	Deelterrein	Aanwezigheid kwantitatieve informatie in Jaarverslag 2003?	Aantal fouten 2003 en financieel belang	Aanwezigheid kwantitatieve informatie in Jaarverslag 2004?	Aantal fouten 2004 en financieel belang
Aantal fouten eigen middelen	Traditionele eigen middelen	Nee	NVT	Nee	NVT
	BNI	Nee	NVT	Nee	NVT
	BTW	Nee	NVT	Nee	NVT
Aantal fouten gemeenschap- pelijk land- bouwbeleid	Oppervlaktesteun, oppervlakte voeder- gewassen en andere teelten	Nee. Wel overzicht resultaten GBCS- inspecties 2002 Commissie over in 2003 betaalde bedra- gen	NVT	Nee. Wel overzicht resultaten GBCS- inspecties 2003 Commissie over in 2004 betaalde bedra- gen	NVT
	Dierpremies	Nee. Wel overzicht- resultaten GBCS- inspecties 2002 Commissie over in 2003 betaalde bedra- gen van zoogkoeien- premies	NVT	Nee. Wel overzicht- resultaten GBCS- inspecties 2003 Commissie over in 2004 betaalde bedra- gen van zoogkoeien- premies	NVT
	Subsidies geprodu- ceerde hoeveelheid	Nee. Wel overzicht resultaten GBCS- inspecties 2002 Commissie over in 2003 betaalde bedra- gen olijfolie	NVT	Nee. Wel overzicht resultaten GBCS- inspecties 2003 Commissie over in 2004 betaalde bedra- gen olijfolie	NVT
	Overige onderdelen gemeenschappelijk landbouwbeleid	Nee	NVT	Nee	NVT
Aantal fouten structuurbeleid	Algemeen (geen gegevens per deel- terrein)	Nee	NVT	Nee	NVT
Aantal fouten intern beleid	Onderzoek	Nee. Wel overzicht invorderbare bedra- gen of verlaagde betalingen door controles Commissie	NVT	Nee, wel overzicht aanpassing subsidia- bele kosten ten gun- ste van Commissie, op basis controles door (of namens) Commissie afgerond in 2004	NVT

Indicator Hoofdterrein	Deel­terrein	Aanwezigheid kwantitatieve informatie in Jaarverslag 2003?	Aantal fouten 2003 en financieel belang	Aanwezigheid kwantitatieve informatie in Jaarverslag 2004?	Aantal fouten 2004 en financieel belang
	Transport en energie	Nee. Wel overzicht invorderbare bedra- gen of verlaagde betalingen door controles Commissie	NVT	Nee, wel overzicht aanpassing subsidia- bele kosten ten gun- ste van Commissie, op basis controles door (of namens) Commissie afgerond in 2004	NVT
	Milieu	Nee. Wel overzicht invorderbare bedra- gen of verlaagde betalingen door controles Commissie	NVT	Nee, wel overzicht aanpassing subsidia- bele kosten ten gun- ste van Commissie, op basis controles door (of namens) Commissie afgerond in 2004	NVT
	Onderwijs en cultuur	Nee. Wel overzicht invorderbare bedra- gen of verlaagde betalingen door controles Commissie	NVT	Nee, wel overzicht aanpassing subsidia- bele kosten ten gun- ste van Commissie, op basis controles door (of namens) Commissie afgerond in 2004	NVT

Bron: Jaarverslagen Europese Rekenkamer 2003 en 2004.

Het overzicht laat zien dat de Jaarverslagen 2003 en 2004 van de Europese Rekenkamer geen kwantitatief inzicht geven in het aantal geconstateerde fouten en het daarmee gemoeide financiële belang per begrotingshoofdstuk. Vanuit het oogpunt van transparantie zou dat inzicht er wel moeten zijn.

Het beperkte inzicht is het gevolg van de auditmethodologie van de Europese Rekenkamer bij de DAS: de steekproef van onderliggende verrichtingen is niet representatief voor de afzonderlijke begrotingshoofdstukken. In de gewijzigde aanpak van de DAS is de steekproef zo ingericht dat het beeld wel representatief kan zijn voor onderdelen van begrotingshoofdstukken, zoals de delen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid die binnen het gemeenschappelijk beheer- en controlesysteem (GBCS) vallen.

5.3.4 Overige informatie Europese Rekenkamer

Speciale verslagen

Hieronder is weergegeven over welke onderwerpen de Europese Rekenkamer de afgelopen jaren speciale verslagen heeft gepubliceerd.

Aantal onderzoeken op terrein:	2002	2003	2004	2005
Eigen middelen/ontvangsten	0	1	0	0
Gemeenschappelijk landbouwbeleid	3	4	5	1
Structurele acties	2	2	1	0
Intern beleid	1	1	1	0
Extern beleid	1	4	1	2
Pre-troetreding	0	2	2	0
Administratieve uitgaven ¹	0	1	0	2
Totaal	7	15	10	5*

* Deze verslagen werden na afsluiting van het onderzoek gepubliceerd.

Op het terrein van het gemeenschappelijk landbouwbeleid publiceerde de Europese Rekenkamer in 2004 de volgende vijf speciale verslagen:

- Bosbouwmaatregelen in het kader van het plattelandsontwikkelingsbeleid (9/2004).
- beheer en de controle door de Commissie van de maatregelen ter Bestrijding van mond- en klauwzeer en de desbetreffende uitgaven (8/2004).
- Gemeenschappelijke marktordening voor ruwe tabak (7/2004);
- Instelling van de identificatie- en registratieregeling voor runderen in de EU (6/2004).
- Terugvordering van onregelmatige betalingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (3/2004).

In het laatstgenoemde speciaal verslag concludeert de Europese Rekenkamer dat van de € 3,1 miljard gemelde onregelmatige betalingen sinds 1971, er ultimo 2002 slechts 17% was ingevorderd. Verder constateert de Europese Rekenkamer dat lidstaten de voorgeschreven informatie over onregelmatigheden in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid verschaffen, maar dat sommige lidstaten dit eerder doen dan andere. Ook zijn er incoherenties in de gegevens.

De Europese Rekenkamer merkt verder op dat de verantwoordelijkheid voor de afhandeling van gemelde onregelmatigheden wordt gedeeld door het directoraat-generaal Landbouw en OLAF, maar dat beide organisaties een verschillende werkwijze volgen, waardoor er misverstanden optreden. De Commissie ten slotte, maakt niet systematisch gebruik van de informatie die zij over onregelmatigheden ontvangt.

Over het structuurbeleid publiceerde de Europese Rekenkamer in 2004 één speciaal verslag:

- Programmering van het communautair initiatief voor trans-Europese samenwerking Interreg III (4/2004).

De Europese Rekenkamer stelt in dit speciaal verslag onder andere vast dat de Commissie de richtsnoeren voor het programma Interreg te laat heeft aangereikt, en dat deze geen gerichte, meetbare en kwantificeerbare doelen en indicatoren bevatten. Ook de beoordelingscriteria voor voorstellen voor communautaire initiatiefprogramma's waren onvoldoende voorbereid.

Over het intern beleid publiceerde de Europese Rekenkamer in 2004 eveneens één speciaal verslag:

- Beheer van OTO-werkzaamheden onder contract binnen het Vijfde

Kaderprogramma (KP5) op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling (1998–2002) (1/2004).

Het Vijfde Kaderprogramma is een verzamelaar voor internationale subsidies voor onderzoek en technologische ontwikkeling (OTO) in Europa. In haar speciaal verslag constateert de Europese Rekenkamer dat de ingewikkelde regels voor het bepalen van financiële deelneming van de Gemeenschap, een obstakel vormen voor doeltreffend beheer van de financiële en administratieve aspecten door de Commissie, en een onnodige complicatie vormen voor de deelnemers aan het programma. Verder heeft de versnippering van programma's geleid tot een verwaterring van verantwoordelijkheden, verdubbeling van functies en een grotere behoefte aan coördinatie en overleg. Daarbij komt dat het Vijfde Kaderprogramma in de beginfase aanzienlijke organisatorische problemen en vertragingen heeft gekend.

Adviezen

In 2005 verstrekte de Europese Rekenkamer onder meer de volgende adviezen:⁶⁵

1. **Wijziging in financiering gemeenschappelijk landbouwbeleid**
Krachtens artikel 248, lid 4, tweede alinea van het EG-verdrag heeft de Europese Rekenkamer advies uitgebracht over de in hoofdstuk 3 (§ 3.5.1) besproken wijzigingen in de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. In haar advies juicht de Europese Rekenkamer de grotere doorzichtigheid toe die zou ontstaan door alle uitgaven voor plattelandsontwikkeling onder één enkel begrotingsonderdeel te groeperen. Zij meent dat er een aantal nuttige wijzigingen werden doorgevoerd in het beheer van het Europees Landbouwarantiefonds, maar vindt dat deze moeten worden verbeterd in het licht van het advies van de Europese Rekenkamer over single audit.
2. **Wijziging structuurbeleid**
De Europese Rekenkamer heeft ook een advies uitgebracht over de in hoofdstuk 3 (§ 3.5.2) besproken voorstellen tot wijzigingen van het structuurbeleid. In haar advies over het voorstel van de Commissie, dat is neergelegd in een ontwerp-verordening, wijst de Europese Rekenkamer meermalen op de eindverantwoordelijkheid van de Europese Commissie voor het uitvoeren van de begroting. Zij vraagt om het duidelijk verwoorden van deze verantwoordelijkheid in de definitieve tekst van de verordening.
Het voorstel dat *de lidstaten* aan het begin van de periode een oordeel moeten afgeven over het systeem, stuit op weerstand van de Europese Rekenkamer. Die stelt zich op het standpunt dat de Commissie zich bij gedeeld beheer door middel van een voorafgaand onderzoek aan de hand van documenten en ter plaatse moet vergewissen van het bestaan, de relevantie en de goede werking van de procedures en de systemen.
Aanhakend aan haar eerdere advies over «single audit» vindt de Europese Rekenkamer dat in de definitieve tekst van de verordening moet staan wat de intensiteit moet zijn van de controles en wat de controlenormen zijn. Ook vindt zij dat de regelgeving betreffende beheer- en controlesystemen in de verordening moet worden aangescherpt.

⁶⁵ Advies nr. 1/2005 over het voorstel van de Raad over de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (COM (2004) 89 def); Advies nr. 2/2005 over het voorstel voor een verordening van de Raad inzake het EFRO, het ESF en het Cohesiefonds (Com (2004) 492 def).

5.4 Conclusies

Voor begrotingsjaar 2004 was het algemene oordeel van de Europese Rekenkamer over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen wederom grotendeels niet positief. Het belangrijkste verschil met de oordeel over begrotingsjaar 2003 is dat de Commissie, zo constateert de Europese Rekenkamer, vooruitgang heeft geboekt op het vlak van de hervorming van haar interne controlesysteem. Dit heeft een positief effect op de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven. Van de afzonderlijke begrotingshoofdstukken is de Europese Rekenkamer positief over de eigen middelen, de administratieve uitgaven en zij het met enige relativeringen – de steun aan de kandidaat-lidstaten.

Om uitspraken te kunnen doen over de rechtmatigheid van de bestedingen van EU-gelden hebben we verschillende, elkaar aanvullende indicatoren benoemd: de voorbehouden die directoraten-generaal en diensten formuleren in hun jaarlijkse activiteitenverslagen, de onregelmatigheden die door de lidstaten en de Europese Commissie worden vastgesteld bij de uitvoering van de Europese programma's, en de door de Europese Rekenkamer geconstateerde fouten.

Aan de hand van de openbaar beschikbare informatie over deze indicatoren hebben we geprobeerd een gefundeerd beeld te verkrijgen van de rechtmatigheid van de bestedingen van EU-gelden. In de praktijk blijkt de beschikbare informatie hiervoor nog niet toereikend.

In de eerste plaats is van de voorbehouden van de directoraten-generaal en diensten van de Europese Commissie niet duidelijk of ze alle een gelijke – en daarmee vergelijkbare – betekenis hebben.

In de tweede plaats bevat ook de informatie over onregelmatigheden van de Commissie en antifraudebureau OLAF lacunes en onduidelijkheden. Het is opmerkelijk dat er geen informatie beschikbaar is over onregelmatigheden bij de geldstromen die door de Commissie zelf worden beheerd, zoals de gelden voor het intern beleid en de externe maatregelen, terwijl voor deze geldstromen wel informatie bestaat over het aantal *fraude*-gevallen.

In de derde plaats is de informatie van de Europese Rekenkamer over het aantal geconstateerde fouten niet kwantitatief geformuleerd. De gegevens over de fouten zijn alleen generaliseerbaar naar de EU-begroting als totaal, en niet naar de verschillende begrotingshoofdstukken van de Europese Commissie.

6 DOELTREFFENDHEID EU-BELEID

In dit hoofdstuk staat de doeltreffendheid van het beleid van de Unie centraal. Eerst zetten we op hoofdlijnen uiteen hoe de Europese Commissie verantwoording aflegt over de resultaten die zijn behaald met het gevoerde EU-beleid. We bekijken op basis van de Syntheseverslagen 2003 en 2004 in hoeverre de hoofdpunten van de verantwoording aansluiten bij de hoofdpunten van de beleidsstrategie (§ 6.1). Vervolgens gaan we voor de belangrijkste hoofdstukken van de EU-begroting na wat de beoogde en gerealiseerde effecten van het beleid zijn. Hierbij kijken we naar het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het structuurbeleid en het interne beleid van de EU (§ 6.2).⁶⁶

6.1 Verantwoording over resultaten EU-beleid

Het Syntheseverslag is het enige jaarlijkse algemene verantwoordingsdocument van de Europese Commissie. Het vormt het sluitstuk van de strategische plannings- en programmeringscyclus van de Commissie. Het Syntheseverslag is bedoeld om verantwoording af te leggen over de mate waarin de jaarlijkse beleidsstrategie is uitgevoerd, de resultaten die zijn bereikt door de directoraten-generaal en de prestaties die zijn geleverd door het management. Daarnaast geeft het verslag aan welke maatregelen nodig zijn om ontdekte belangrijke zwakke punten in het management aan te pakken.⁶⁷

Op grond van de beschikbare informatie – onder andere op de website van de Commissie – zijn wij nagegaan in hoeverre de Syntheseverslagen over 2003 en 2004 deze informatie werkelijk bevatten en in hoeverre de Syntheseverslagen een adequaat verantwoordingsinstrument vormen.⁶⁸

De Algemene Rekenkamer constateert dat de hoofdpunten van het Syntheseverslag 2003 inhoudelijk niet aansluiten bij de hoofdpunten van de beleidsstrategie 2003. De drie beleidsprioriteiten – die de dragers zijn van de beleidsstrategie – worden in het Syntheseverslag 2003 niet genoemd. Ook de doelen uit de beleidsstrategie spelen geen rol in het Syntheseverslag.

Verder sluit het Syntheseverslag niet aan bij de in de beleidsstrategie gekozen benadering op het gebied van personeel en financiën (gerelateerd aan de drie beleidsprioriteiten). De resultaten van de directoraten-generaal worden in het Syntheseverslag 2003 niet behandeld. Het Syntheseverslag 2003 gaat niet in op het gevoerde beleid in termen van de genoemde beleidsprioriteiten, maar alleen in termen van controle, beheer en instrumenten. Daarbij is niet duidelijk of het beeld dat geschetst wordt van de stand van zaken rond controle, beheer en instrumenten volledig is.

Als het gaat om de aansluiting tussen het Syntheseverslag 2004 en de beleidsstrategie 2004 komen wij tot dezelfde conclusie. In het Syntheseverslag spelen de politieke prioriteiten waarop de beleidsstrategie gebaseerd is geen rol. Ze worden niet genoemd en er wordt niet naar verwezen. Dit geldt ook voor de doelen uit de beleidsstrategie. De resultaten van de directoraten-generaal worden in het Syntheseverslag 2004 nauwelijks behandeld.

6.2 Beoogde en gerealiseerde effecten per begrotingshoofdstuk

Figuur 3 laat zien wat de doelstellingen van het EU-beleid per begrotingshoofdstuk zijn.

⁶⁶ Voor dit hoofdstuk is gekeken naar aanwezigheid van informatie over doelen in de algemene stukken van de Europese Commissie zoals de EU-begroting, jaarlijkse managementplannen en jaarlijkse activiteitenverslagen. Ex-ante-, midterm- en ex-post-evaluaties van individuele programma's en activiteiten zijn hierbij niet betrokken.




⁶⁷ De website van de Europese Commissie (onderdeel «The commission at work») vermeldt: «In this synthesis report the Commission takes note of how well the annual policy strategy was implemented, as well as of the DGs' achievements and management performance and decides on the measures necessary to address any major management weaknesses identified.»

⁶⁸ Bijlage 5 bevat een uitgebreide beschrijving van de resultaten van deze analyse.

Doelstellingen van het EU-beleid

Per hoofdstuk van de begroting: landbouwbeleid, structuurbeleid en intern beleid

Figuur 3

Doelstelling	Bron
Begrotingshoofdstuk Landbouwbeleid 	
Het gemeenschappelijk landbouwbeleid is erop gericht: <ul style="list-style-type: none"> • de productiviteit van de landbouw te doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen en door zowel de rationele ontwikkeling van de landbouwproductie als een optimaal gebruik van de productiefactoren, met name de arbeidskrachten, te verzekeren; • aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door de verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn; • de markten te stabiliseren; • de voorziening veilig te stellen; • redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren. 	EG-verdrag, artikel 33 lid 1
Begrotingshoofdstuk Structuurbeleid 	
<ul style="list-style-type: none"> • Doelstelling 1: bevorderen van ontwikkeling en structurele aanpassing in minder ontwikkelde regio's. • Doelstelling 2: ondersteuning van economische en sociale omschakeling van gebieden met structurele moeilijkheden. • Doelstelling 3: ondersteuning van de aanpassing en de modernisering van de maatregelen en systemen op het terrein van onderwijs, opleiding en werkgelegenheid. 	Begroting EU
Begrotingshoofdstuk Intern beleid 	
Intern beleid: onderzoek en technologische ontwikkeling	
De Gemeenschap versterkt de wetenschappelijke en technologische grondslagen van de industrie van de Gemeenschap en bevordert de ontwikkeling van haar internationale concurrentiepositie, alsmede de onderzoeksactiviteiten die uit hoofde van andere hoofdstukken van dit Verdrag nodig worden geacht.	artikel 163 EG-verdrag
Intern beleid: energie en vervoer	
De Gemeenschap draagt bij tot de totstandbrenging en ontwikkeling van trans-Europese netwerken op het gebied van vervoers-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur.	artikel 154 EG-
Intern beleid: milieu	
De Gemeenschap draagt op milieugebied bij tot: <ul style="list-style-type: none"> • behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu; • bescherming van de gezondheid van de mens; • behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen; • bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen. 	artikel 174 EG-verdrag

Doelstellingen van het EU-beleid

Figuur 3
vervolg

	<i>Doelstelling</i>	<i>Bron</i>
	<p>Intern beleid: onderwijs en cultuur</p> <p>De Gemeenschap draagt bij tot de ontwikkeling van onderwijs van hoog gehalte door samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en zo nodig door hun activiteiten te ondersteunen en aan te vullen, met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel en van hun culturele en taakundige verscheidenheid.</p> <p>Het optreden van de Gemeenschap is erop gericht:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de aanpassing aan veranderingen in het bedrijfsleven te vergemakkelijken, met name door beroepsopleiding en omscholing; • door verbetering van de initiële beroepsopleiding en van bij- en nascholing, de opnemng en de wederopnemng op de arbeidsmarkt te bevorderen; • de toegang tot beroepsopleidingen te vergemakkelijken en de mobiliteit van opleiders en leerlingen, met name jongeren, te bevorderen; • de samenwerking inzake opleiding tussen onderwijs- of opleidingsinstellingen en ondernemingen te bevorderen; • de uitwisseling te bevorderen van informatie en ervaring omtrent de gemeenschappelijke vraagstukken waarmee de opleidingsstelsels van de lidstaten worden geconfronteerd. <p>De Gemeenschap draagt bij tot de ontplooiing van de culturen van de lidstaten onder eerbiediging van de nationale en regionale verscheidenheid van die culturen, maar tegelijk ook de nadruk leggend op het gemeenschappelijk cultureel erfgoed.</p> <p>De Gemeenschap moedigt de samenwerking tussen de lidstaten aan en ondersteunt zo nodig hun activiteiten op de volgende gebieden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • verbetering van de kennis en verbreiding van de cultuur en de geschiedenis van de Europese volkeren, • instandhouding en bescherming van het cultureel erfgoed van Europees belang, • culturele uitwisseling op niet-commerciële basis, • scheppend werk op artistiek en literair gebied, mede in de audiovisuele sector. 	<p>artikel 149 en 151 EG-verdrag</p>

Om na te kunnen gaan wat de doeltreffendheid van het beleid van de EU is, is het – mede in het licht van de wens van de Commissie om te komen tot activiteitengestuurd management – nodig dat er streefwaarden of streefrichtingen zijn verbonden aan de doelstellingen. Onderstaand overzicht laat zien voor welke van de genoemde beleidsterrein – op het niveau van de algemene of nader uitgewerkte operationele doelstellingen – streefwaarden (of anders streefrichtingen) zijn uitgewerkt.

Overzicht 18. Beoogde en gerealiseerde effecten EU-beleid in 2003–2004 (landbouwbeleid, structuurbeleid, intern beleid)

Hoofdstuk		2003		2004	
		Beoogde effecten	Gerealiseerde effecten	Beoogde effecten	Gerealiseerde effecten
Gemeenschappelijk landbouwbeleid*	productiviteit	geen streefwaarde	afwezig	geen streefwaarde	afwezig
	Inkomen	geen streefwaarde	aanwezig	geen streefwaarde	aanwezig
	stabiele markten	geen streefwaarde	afwezig	geen streefwaarde	afwezig
	voldoende voorziening	geen streefwaarde/wel streefrichting	aanwezig	geen streefwaarde	aanwezig
	Redelijke consumentenprijzen	geen streefwaarde	aanwezig	geen streefwaarde	aanwezig
Structuurbeleid**	1. minder ontwikkelde regio's	geen streefwaarde	afwezig	geen streefwaarde	afwezig
	2. gebieden met structurele moeilijkheden	geen streefwaarde	afwezig	geen streefwaarde	afwezig
	3. onderwijs, opleiding en werkgelegenheid	geen streefwaarde	afwezig	geen streefwaarde	afwezig
Intern beleid***	Onderzoek en technologische ontwikkeling	geen streefwaarde	afwezig	geen streefwaarde	afwezig
	Energie en vervoer	geen streefwaarde	afwezig	geen streefwaarde	afwezig
	Milieu	geen streefwaarde	afwezig	geen streefwaarde	afwezig
	Onderwijs en cultuur	geen streefwaarde	afwezig	geen streefwaarde	afwezig

* Bron: DG Landbouw. Annual Management Plan 2003; Annual Activity Report 2003.

** Bron: Europese Commissie. Vijftiende jaarlijks verslag over de tenuitvoerlegging van de structuurfondsen (2003). Daarnaast: Jaarlijkse activiteitenverslagen van de diverse DG's.

*** Bron: Jaarlijkse activiteitenverslagen van de diverse DG's.

Alleen op het gebied van landbouw is er enige informatie in de jaarverslagen aanwezig over bereikte effecten. Deze informatie wordt echter niet afgezet tegen een streefwaarde. In de jaarverslagen van de directoraten-generaal die medeverantwoordelijk zijn voor structurele acties en intern beleid ontbreekt informatie over doelrealisatie (in termen van effecten in de maatschappij).⁶⁹

Landbouwbeleid

Voor landbouw worden veel gegevens bijgehouden. Echter, omdat er geen bijbehorende streefwaarden zijn, is het moeilijk om aan de hand van die gegevens na te gaan of de doelen worden gerealiseerd.

Een voorbeeld is de doelstelling om de landbouwbevolking van een redelijke levensstandaard (inkomen) te verzekeren. Door Eurostat worden veel gegevens over (ontwikkelingen in) de inkomens van de landbouwers bijgehouden en daarover wordt in de jaarlijkse activiteitenverslagen ook gerapporteerd. Maar omdat nergens is omschreven wát een redelijke levensstandaard is, is het onmogelijk om te achterhalen of de beoogde doelen gerealiseerd zijn.

Voor «productiviteit» en «stabiele markten» zijn geen duidelijke indicatoren aanwezig. Wat een stabiele markt is, wordt ook niet nader toegelicht.

Een andere landbouwdoelstelling is die van voldoende voorziening. Dat er voldoende voorziening is, blijkt uit de indicator die wordt gebruikt: het volume van de aanwezige voorraden (i.e. boter, melk, enzovoort). In het activiteitenverslag van 2003 geeft het directoraat-generaal Landbouw aan dat de ontwikkeling van de graanvoorraad (wordt kleiner) positief is en dat

⁶⁹ Hierbij is ook gekeken naar de «Activity Statements» van de directoraten-generaal die zijn opgenomen in «Preliminary Draft General Budget of the European Commission of the Financial Year 2005», Working Document Part 1 Activity Statements, mei 2005. De informatie die daarin is opgenomen bevat echter geen duidelijk verband tussen doelen, indicatoren, uitkomsten van beleid en resultaten die worden gepresenteerd in evaluaties.

de ontwikkeling van de voorraad aan melkproducten (wordt groter) negatief is. Dus: alhoewel niet expliciet wordt aangegeven bij welke omvang van de voorraad men tevreden is, is wel duidelijk welke richting van de ontwikkeling van de voorraad gewenst is.

Door de ontwikkeling van de consumentenprijzen voor voedsel, een van de andere doelstellingen op landbouwgebied, af te zetten tegen de algemene prijsontwikkeling, wordt de realisatie van dit doel vergeleken met een in het managementplan geformuleerde streefwaarde («price index for food products compared to the general price index»). Aan de vergelijking van beide ontwikkelingen wordt echter geen conclusie verbonden over of beleid werkt of niet.

Structuurbeleid en intern beleid

Voor de terreinen «structuurbeleid» en «intern beleid» geldt dat er geen specifieke doelstellingen zijn. Dat wil zeggen: er zijn wel doelstellingen op beide terreinen, maar deze zijn meer gericht op processen dan op effecten. Het gaat dan bijvoorbeeld om het «bevorderen van de ontwikkeling en structurele aanpassing in minder ontwikkelde regio's» of om «het bijdragen aan de ontwikkeling van onderwijs van hoog gehalte door samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen (...)». Dergelijke doelstellingen laten zich niet eenvoudig evalueren, omdat er voor zowel het proces («het bevorderen dat») als voor het effecten («structurele aanpassing van ...) geen streefwaarden zijn geformuleerd.

Een complicerende factor is dat deze beleidsterreinen onder verschillende directoraten-generaal vallen, worden uitgevoerd in verschillende landen en door verschillende – soms private partijen. In de praktijk betekent dit dan ook dat de evaluaties op de beleidsterreinen programma-evaluaties zijn, die onderling niet goed vergelijkbaar zijn, waardoor er geen overkoepelend inzicht is in de doeltreffendheid van structurele acties en intern beleid. Ook de jaarverslagen en de jaarplannen van de verantwoordelijke directoraten-generaal beperken zich tot de procesdoelstellingen. Veelal wordt daarin ingegaan op de uitputting van de budgetten (hoeveel en in welk tempo) en wordt geen informatie verstrekt over de resultaten van het beleid.

6.3 Conclusies

De verantwoording over het beleid van de EU is incompleet. Een overkoepelend document dat de beleidsprestaties en -effecten van de EU op het meest algemene niveau koppelt aan de beleidsprioriteiten van de EU ontbreekt. Het jaarlijkse Syntheseverslag van de Europese Commissie zou deze functie kunnen vervullen, maar doet dat niet. Ook de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-generaal van de Europese Commissie bevatten maar in beperkte mate informatie over beleidsprestaties en -effecten op hun terrein.

Om na te kunnen gaan wat de doeltreffendheid van het beleid van de EU is, zijn wij nagegaan welke streefwaarden of streefrichtingen verbonden zijn aan de algemene beleidsdoelstellingen van de EU voor de drie belangrijkste beleidsterreinen en wat de beleidseffecten zijn.

Uit de analyse is gebleken dat voor geen van de genoemde beleidsterreinen duidelijke streefwaarden en/of streefrichtingen geformuleerd zijn. Voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid is bij drie van de vijf onderdelen wel iets te zeggen over de bereikte effecten, maar aangezien deze niet gekoppeld zijn aan streefwaarden en/of streefrichtingen is de waarde hiervan beperkt.

7 CONCLUSIES EN TRENDS

Beleidsontwikkelingen EU-breed

De Europese Commissie heeft voorstellen gedaan ter verbetering van het financieel management: de routekaart naar een Communautair internecontrolekader. Deze routekaart betreft verbetering van de werkzaamheden van de Europese Commissie én – daar waar het gelden betreft die in gedeeld beheer worden besteed – van de 25 lidstaten van de Unie. Het voorstel, dat wordt ondersteund door het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer, kan worden geïnterpreteerd als een «operatie comptabel bestel EU» en draagt de mogelijkheid in zich om tot een schone DAS te komen. Het is aan de lidstaten om samen met de EU-instellingen deze stap te zetten. Maar vooralsnog zijn de meeste lidstaten niet bereid in te stemmen met het voorstel tot het invoeren van een lidstaatverklaring, en dus evenmin van een extern gecontroleerde versie daarvan.

Bij een aantal voorstellen van de Commissie op de beleidsterreinen van het landbouwbeleid en structuurfondsen is niet duidelijk of ze door alle betrokken directoraten-generaal worden ondersteund. Dit schept onduidelijkheid in de lidstaten. In de toekomst dienen nieuwe voorstellen door de betrokken directoraten-generaal goed op elkaar afgestemd zijn.

Systemen EU-breed

Wij hebben waardering voor het streven van de Europese Commissie om meer en betere informatie openbaar te maken over haar werkzaamheden. Er is een lichte verbetering zichtbaar in de informatievoorziening op een aantal terreinen. Toch is er nog veel werk te verzetten. Met name informatie over inzet en resultaten van controles ter plaatse, interne audit, en de verantwoording die wordt afgelegd door de directoraten-generaal en diensten is nog beperkt.

De verantwoordingsketen over het financieel management van de EU is incompleet. Het sluitstuk op de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-generaal is het Syntheseverslag. Dit wordt echter niet ondertekend door een ambtelijke of politieke gezagsdrager.

Rechtmatigheid EU-breed

Voor begrotingsjaar 2004 was het algemene oordeel van de Europese Rekenkamer over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen wederom niet positief.

Op basis van openbaar beschikbare informatie over «voorbehouden van de Europese Commissie», «onregelmatigheden» en door de Europese Rekenkamer geconstateerde «fouten» kan nog geen volledig beeld worden gegeven van rechtmatigheid. De voorbehouden van de Commissie hebben niet per definitie een gelijke betekenis, de informatie over onregelmatigheden bevat lacunes en onduidelijkheden, en de informatie van de Europese Rekenkamer over geconstateerde fouten is niet gekwantificeerd en geeft een beperkt beeld per begrotingshoofdstuk.

Doeltreffendheid EU-breed

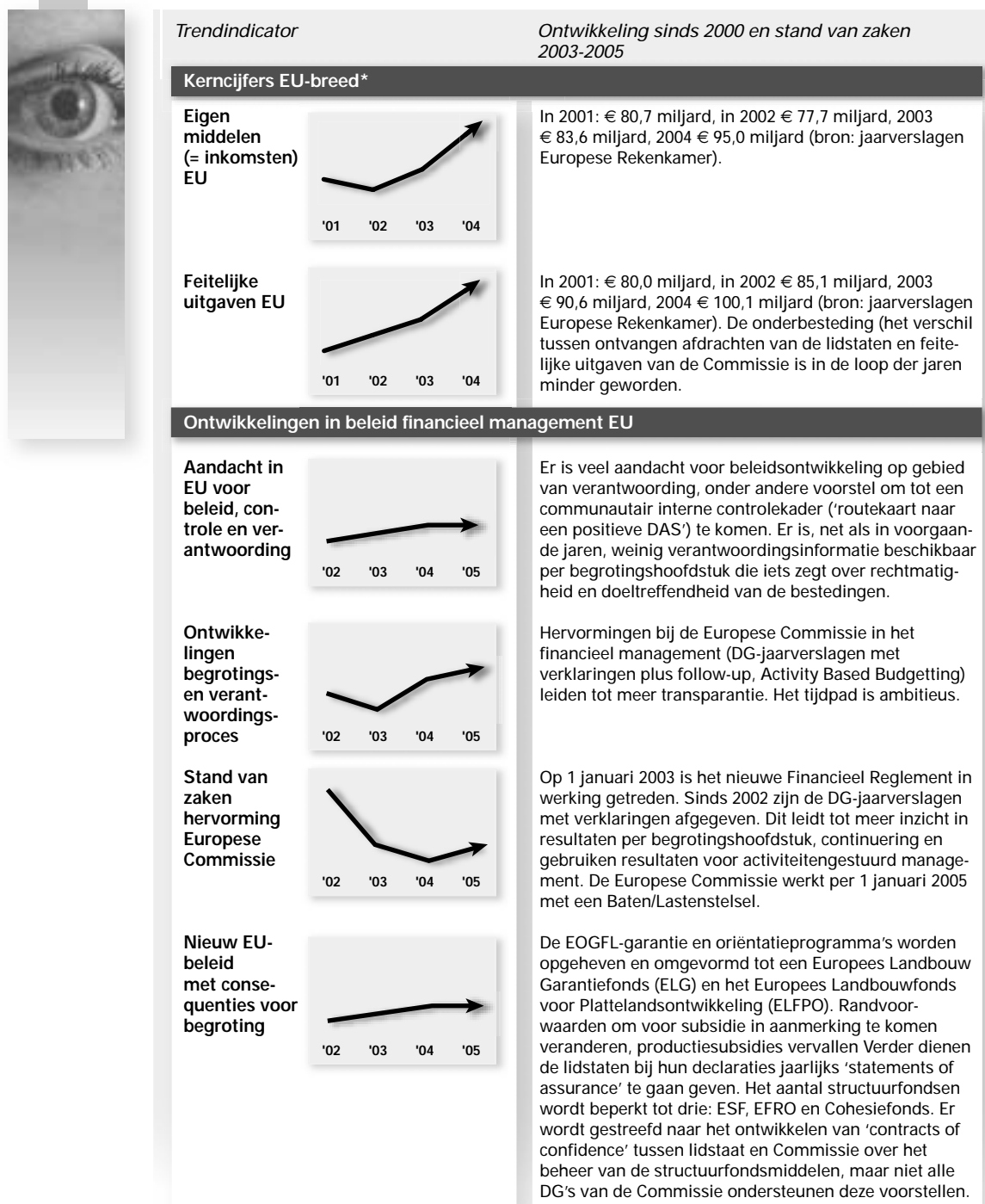
De verantwoording over beleidseffecten van de EU is onvoldoende. Er is geen overkoepelend document dat de resultaten van het beleid van de EU koppelt aan de beleidsprioriteiten van de EU.

Bij de doelstellingen van het landbouwbeleid, het structuurbeleid en het interne beleid zijn geen duidelijke streefwaarden/-richtlijnen geformuleerd. Er is beperkt inzicht in effecten, maar door het gebrek aan streefwaarden/-richtlijnen is onduidelijk of is bereikt wat de bedoeling was.

Het samenvattend (geaggregeerd) beeld van de in deel 1 van dit EU-tendrapport gebruikte indicatoren is weergegeven in figuur 4.

Algemene trendinformatie 2000-2005: inkomsten en ontvangsten EU, beleidsontwikkelingen EU

Figuur 4



* De hier gegeven trendinformatie loopt niet verder dan 2004 in verband met de publicatiedatum van de bron: het jaarverslag van de Europese Rekenkamer.

In de EU-trendrapporten 2003–2005 hebben wij een algemene inschatting gegeven van trends. Doordat we dit jaar gebruikmaken van indicatoren, kunnen wij nu op een aantal terreinen de trends nader specificeren. In figuur 4 hierboven is algemene informatie opgenomen over de trendindicatoren voor de onderwerpen «kerncijfers» en «ontwikkeling in beleid financieel management EU». In onderstaand overzicht geven we daarnaast specifieke informatie over de trendindicatoren voor de onderwerpen «systemen», «rechtmatigheid» en doeltreffendheid».

Overzicht 19. Specifieke trendinformatie 2004–2005: financieel management, rechtmatigheid en doeltreffendheid EU

Hoofdstuk	Onderdeel	Indicatoren (geaggregeerd niveau)	Mate van inzicht in 2003 – 2004	Resultaten in 2003 – 2004	
Systemen	Planning en uitvoering begroting	Aanwezigheid openbare jaarlijkse managementplannen	Deels	Vier respectievelijk vijf van twaalf DG's hebben openbaar JMP in 2003 en 2004	
		JMP's met strategische en specifieke doelen	Groot	Alle openbare JMP's bevatten deze doelen	
	Controle door Europese Commissie	Toepassing Interne controle-normen DG's (volgens Europese Rekenkamer)	Groot	50% onderzochte DG's voldoet aan onderzochte normen	
		Inzet en output controles ter plaatse	Beperkt	Waarden onmogelijk	
		Inzet en output Internal Audit Capabilities	Beperkt	Waarden onmogelijk	
		Inzet en output Interne Auditdienst	Groot	Ingezette capaciteit en overgenomen aanbevelingen gelijk, realisatie controle omhoog	
		Inzet en output bij opvolgonderzoek naar fraude	Deels	Ingezette capaciteit voor onderzoek circa 41%	
	Verantwoording	Inzet en output jaarlijks activiteitenverslag per DG	Beperkt in 2003, deels in 2004	Voorbehouden duidelijk, mate kwantificering toegenomen, aantal DG's met landeninformatie toegenomen	
		Inzet en output SG voor Syntheseverslag	Geen	Waarden onmogelijk	
	Externe audit Europese Rekenkamer	Inzet en output Europese Rekenkamer	Deels	Auditposten duidelijk, ingezette capaciteit en realisatie niet	
	Rechtmatigheid	Informatie Europese Commissie	Aantal en financieel belang voorbehouden DG's	Beperkt in 2003, deels in 2004	Aantal voorbehouden afgenomen, kwantitatief inzicht in financieel belang toegenomen
			Aantal en financieel belang gemelde onregelmatigheden	Deels	Inzicht in vier van zeven begrotingshoofdstukken. Aantal en financieel belang omhoog
Aantal en financieel belang correcties			Deels	Inzicht in drie van zeven begrotingshoofdstukken. Aantal en financieel belang omhoog	
Aantal en financieel belang fraudemeldingen			Groot	Aantal met 20% toegenomen. Financieel belang in 2004 circa € 5,8 miljard	
Informatie Europese Rekenkamer		Algemeen oordeel	Deels	Grotendeels geen positieve DAS-verklaring, geen kwantitatief inzicht	

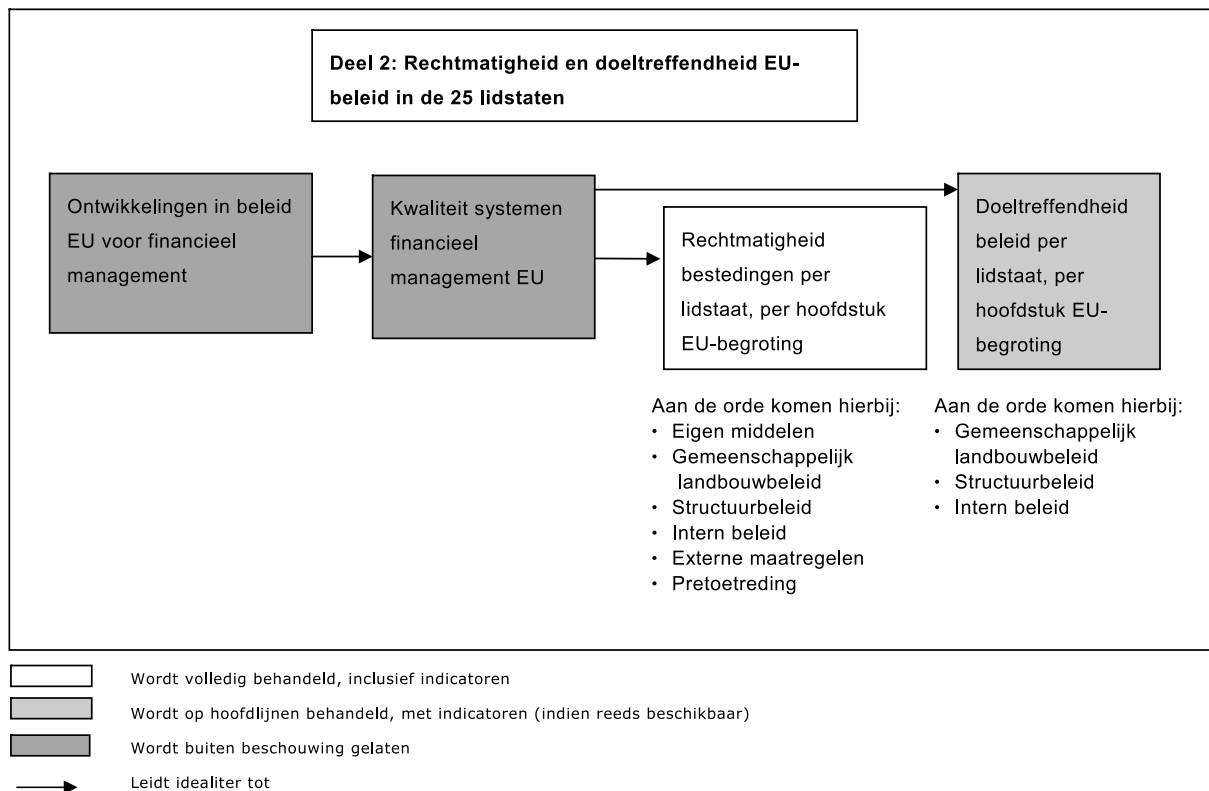
Hoofdstuk	Onderdeel	Indicatoren (geaggregeerd niveau)	Mate van inzicht in 2003 – 2004	Resultaten in 2003 – 2004
		Oordeel per begrotingshoofdstuk	Deels	Kwalitatief beeld per begrotingshoofdstuk wijst op veel hardnekkige gebreken
		Fouten per begrotingshoofdstuk	Geen	Geen kwantitatieve gegevens over fouten per begrotingshoofdstuk beschikbaar.
Doeltreffendheid	Aansluiten beleid en verantwoording	Aansluiting syntheseverslag op beleidsstrategie	Groot	Gebrekkige aansluiting: hoofdpunten beleidsstrategie komen niet concreet terug in Syntheseverslagen
	Effecten	Beoogde en gerealiseerde effecten	Beperkt	Doelen aanwezig, maar geen streefwaarden. Vrijwel geen informatie over gerealiseerde effecten

DEEL 2 EU-LIDSTATEN

8 INLEIDING DEEL 2

Deel 2 van het *EU-trendrapport 2006* biedt een landenvergelijkend overzicht op het punt van de rechtmatigheid (en voorzover mogelijk ook de doeltreffendheid) van de besteding van EU-gelden in de 25 EU-lidstaten.

Onderstaand schema geeft weer welke onderwerpen uit het EU-trendrapport in deel 2 aan de orde komen.



Zoals is af te lezen uit het schema ligt in deel 2 de nadruk op de rechtmatigheid van de bestedingen van de EU-gelden per lidstaat, per geldstroom. Dat wil zeggen dat we per lidstaat een overzicht geven van de mate van rechtmatigheid van de bestedingen per begrotingshoofdstuk. In meer beschrijvende zin geven we tevens een beeld van de doeltreffendheid van het EU-beleid per lidstaat.

De indicatoren die we hierbij hanteren zijn vergelijkbaar met die uit deel 1. Het gaat bijvoorbeeld om het aantal onregelmatigheden, het financieel belang van de onregelmatigheden, het aantal financiële correcties, het aantal fouten enzovoort. Op basis van openbaar beschikbare informatie worden aan deze indicatoren waarden toegekend.

We zullen vooral kijken naar de EU-gelden die «in gedeeld beheer» worden besteed binnen de lidstaten (i.e. gelden voor beleid dat gezamenlijk wordt uitgevoerd door de Europese Commissie en partijen in de lidstaten). Immers, de lidstaten hebben zich op basis van het EG-Verdrag verplicht om samen te werken met de Commissie om te verzekeren dat de toegekende gelden volgens het beginsel van goed financieel beheer worden gebruikt.⁷⁰

⁷⁰ Zie hiervoor Art. 274 van het EG-verdrag. Artikel 280 van het verdrag gaat in op bestrijding en vervolging van fraude in de lidstaten.

De EU-gelden die in gedeeld beheer worden besteed betreffen hoofdzakelijk het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid. In 2004 omvatte dit beleid bijna 80% van de totale EU-begroting. Daarnaast besteden we ook aandacht aan het interne beleid en aan de afdrachten van de lidstaten aan de EU.

Idealiter zouden de werkzaamheden voor deel 2 moeten leiden tot het vullen van het volgende overzicht:

Overzicht 20. Inzicht in rechtmatige EU-gelden door de EU-lidstaten

Land	Beschikbaarheid openbare rapporten over rechtmatigheid per EU-beleidssterrein			
	Landbouw-beleid	Structuur-beleid	Intern beleid	Overige (inclusief pre-accessie)
België				
Cyprus				
Denemarken				
Duitsland				
Estland				
Finland				
Frankrijk				
Griekenland				
Hongarije				
Ierland				
Italië				
Letland				
Litouwen				
Luxemburg				
Malta				
<i>Nederland</i>				
Oostenrijk				
Polen				
Portugal				
Slovenië				
Slowakije				
Spanje				
Tsjechië				
Verenigd Koninkrijk				
Zweden				

Eenzelfde overzichtstabel zou gevuld moeten worden voor het inzicht in de doeltreffende besteding van EU-gelden in de EU-lidstaten. In de conclusie van dit deel 2 zullen wij aangeven in welke mate deze overzichten op dit moment kunnen worden gevuld.

De indeling van deel 2 is als volgt:

- Hoofdstuk 9: kerncijfers betreffende de afdrachten aan de EU en de ontvangsten uit de EU-begroting, voor elk van de lidstaten.
- Hoofdstuk 10: beschrijving van (het inzicht in) de mate van rechtmatigheid van de bestedingen van EU-gelden (met name de landbouw-gelden, de structuurfondsgelden en de gelden voor het interne EU-beleid) in elk van de lidstaten.
- Hoofdstuk 11: beschrijving van de doeltreffendheid van het EU-beleid (met name het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het structuur-beleid en waar mogelijk het interne beleid) zoals dit in de lidstaten wordt uitgevoerd.
- Hoofdstuk 12: conclusies bij deel 2.

9 EU-LIDSTATEN: KERNCIJFERS

In dit hoofdstuk geven we een landenvergelijkend overzicht van de bedragen die de EU in 2004 heeft ontvangen van de lidstaten (§ 9.1), en van de bedragen die in 2004 vanuit de EU aan (daarvoor aangewezen instanties binnen) de lidstaten zijn uitgekeerd (§ 9.2). Ook de nettopositie die de afzonderlijke lidstaten in 2004 hadden komt aan de orde: het totaalbedrag dat een lidstaat aan de EU heeft afgedragen minus het totaalbedrag dat deze lidstaat uit de EU-begroting heeft ontvangen (§ 9.3). Ten slotte bespreken we de «decommiteringen» bij de structuurfondsen, oftewel de niet-bestede budgetten die in 2004 zijn komen te vervallen (§ 9.4).

9.1 Afdrachten aan EU in 2004, per lidstaat

9.1.1 Afdrachten lidstaten aan EU-begroting

De eigen middelen (de inkomsten van de EU) bestonden in 2004 uit:⁷¹

- 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.

Overzicht 21 geeft voor de jaren 2002–2004 een landenvergelijkend overzicht van de gelden die door de lidstaten zijn afgedragen aan de EU.

Overzicht 21. Overzicht eigen middelen van de EU, afdracht per lidstaat in 2002–2004 (realisatiecijfers, bedragen in miljoenen euro's).

Lidstaat	Traditionele Eigen Middelen*	BTW-middelen	BNI-afdracht	Correctie voor Verenigd Koninkrijk	Totaal 2004	Totaal 2003	Totaal 2002
België	1 278,9	338,5	1 975,4	256,2	3 848,9	3 486,0	3 017,9
Cyprus	19,0	12,1	56,2	7,8	95,0	0,0	0,0
Denemarken	257,5	210,5	1 312,0	160,8	1 940,9	1 777,7	1 656,1
Duitsland	2 406,5	2 633,9	14 837,9	351,3	20 229,6	19 202,6	17 582,2
Estland	7,1	7,7	35,7	4,9	55,4	0,0	0,0
Finland	94,6	203,8	1 012,1	132,8	1 443,3	1 337,9	1 184,5
Frankrijk	1 134,9	2 233,3	11 149,8	1 495,3	16 013,4	15 153,7	14 152,3
Griekenland	196,5	247,9	1 148,4	149,5	1 742,3	1 533,7	1 337,5
Hongarije	54,3	76,6	356,7	49,4	537,1	0,0	0,0
Ierland	128,4	181,7	833,7	106,7	1 250,5	1 127,5	1 018,8
Italië	1 236,6	2 072,5	9 257,4	1 219,5	13 785,9	11 758,5	11 279,5
Letland	7,8	8,5	45,0	6,2	67,5	0,0	0,0
Litouwen	14,4	15,3	78,8	10,9	119,3	0,0	0,0
Luxemburg	12,6	36,6	162,0	20,0	231,3	204,5	183,8
Malta	5,1	4,4	20,7	2,9	33,0	0,0	0,0
<i>Nederland</i>	1 377,0	666,2	3 178,5	47,0	5 268,8	4 919,5	4 467,4
Oostenrijk	176,0	248,3	1 596,9	25,4	2 046,5	1 935,9	1 840,5
Polen	112,8	190,0	884,9	123,1	1 310,7	0,0	0,0
Portugal	121,7	188,9	902,0	119,7	1 332,2	1 292,9	1 187,3
Slovenië	12,3	25,1	116,9	16,1	170,4	0,0	0,0
Slowakije	19,1	29,2	150,4	20,8	219,6	0,0	0,0
Spanje	954,7	1 201,7	5 511,0	716,2	8 383,6	7 429,4	6 551,2

⁷¹ Zie voor een toelichting op het systeem van eigen middelen het EU-trendrapport 2003, § 4.2.1.

Lidstaat	Traditionele Eigen Middelen*	BTW- middelen	BNI-afdracht	Correctie voor Verenigd Koninkrijk	Totaal 2004	Totaal 2003	Totaal 2002
Tsjechië	60,4	80,1	373,0	51,6	565,2	0,0	0,0
Verenigd Koninkrijk	2 303,6	2 623,9	12 027,0	- 5 272,1	11 682,4	9 971,2	10 152,8
Zweden	315,2	375,7	1 959,7	30,0	2 680,6	2 501,3	2 086,2
Totaal	12 307,1	13 912,2	68 982,0	- 148	95 053,3	83 632,5	77 698,0

* Betreft landbouwrechten, heffingen suiker en isoglucose en douanerechten, na aftrek van 25% die voor kosten van inning door de lidstaten mag worden ingehouden op de afdracht («perceptiekostenvergoeding»).

Bron: Jaarverslagen Europese Rekenkamer 2002–2004.

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat in 2004 ten opzichte van de eerdere jaren de afdrachten zijn toegenomen. Dit is grotendeels toe te schrijven aan de uitbreiding van de Unie met tien nieuwe lidstaten.

9.1.2 Afdrachten lidstaten aan Europees ontwikkelingsfonds

Het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) maakt geen deel uit van de algemene EU-begroting (zie ook deel 1, § 2.1.2).⁷² De fondsmiddelen bestaan uit directe bijdragen van de lidstaten. De hoogte van een lidstaatbijdrage wordt onder andere bepaald door de hoogte van het bruto nationaal inkomen van de lidstaat en door de historische bindingen met landen in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan (ACS-staten), zoals voormalige koloniën. Jaarlijks maken de lidstaten – volgens een vaste verdeelsleutel – hun EOF-bijdrage over aan de Europese Investeringsbank en de Europese Commissie.

Overzicht 22 geeft de geraamde bijdragen weer van de vijftien «oude» lidstaten voor 2004 en 2005.⁷³

Overzicht 22. Geraamde bijdragen vijftien «oude» lidstaten aan het EOF 2004–2005 (in miljoenen euro's)*

Land	Verdeelsleutel (%)**	Bijdrage 2004	Bijdrage 2005
België	3,92	95,6	111,9
Denemarken	2,14	52,2	61,1
Duitsland	23,36	570,0	666,9
Finland	1,48	36,1	42,3
Frankrijk	24,3	593,0	693,8
Griekenland	1,25	30,5	35,7
Ierland	0,62	15,1	17,7
Italië	12,54	305,9	358,0
Luxemburg	0,29	7,1	8,3
Nederland	5,22	127,4	149,0
Oostenrijk	2,65	64,7	75,7
Portugal	0,97	23,7	27,7
Spanje	5,84	142,5	166,7
Verenigd Koninkrijk	12,69	309,6	362,3
Zweden	2,73	66,6	77,9
Totaal EU-15	100%	2 440,0	2 855,0

⁷² Zie de Commissiedocumenten COM (2003) 590 en COM (2004) 487.

⁷³ Mededeling Commissie, Europees Ontwikkelingsfonds, Raming van vastleggingen, betalingen en door de lidstaten te storten bijdragen voor de begrotingsjaren 2004 en 2005. Commissiedocument COM (2004) 763 def.

* Bron: Europese Commissie, DG Budget, Commissiedocument COM (2003) 720 def van 21 november 2003.

** De hier weergegeven percentages zijn afkomstig uit de verdeelsleutel van het achtste EOF.

Aan het negende EOF hebben de lidstaten in totaal € 13,8 miljard bijgedragen. De twee grootste contribuanten zijn Duitsland en Frankrijk

met elk een bijdrage van in totaal ruim € 3 miljard. Luxemburg en Ierland droegen het minste bij met elk in totaal minder dan € 100 miljoen.⁷⁴ Eind 2004 had het EOF in totaal ruim € 43 miljard in kas.⁷⁵

In juni 2003 raamde de Europese Commissie de feitelijke EOF-betalingen aan ACS-landen voor de jaren 2003 en 2004 op achtereenvolgens € 3,2 miljard en € 2,6 miljard.

9.2 Ontvangsten lidstaten vanuit EU in 2004

9.2.1 Toegekende EU-gelden aan de lidstaten

Overzicht 23 geeft een overzicht van de EU-subsidies die in de jaren 2002, 2003 en 2004 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.

Overzicht 23. Overzicht per lidstaat per beleidsterrein EU-uitgaven in 2002, 2003 en 2004 (realisatiecijfers, bedragen in miljoenen euro's).

Lidstaat	Gemeenschappelij landbouwbeleid	Structuurbeleid	Intern beleid	Extern beleid	Pre-toetredingssteun	Compensatie	Reserves	Totaal 2004	Totaal 2003	Totaal 2002
België	1 083,6	351,4	901,7	42,1	14,8	0,0		2 393,7	1 687,6	1 787,3
Cyprus	7,5	5,3	8,4	12,9	0,0	107,0		141,1	0,0	0,0
Denemarken	1 221,6	183,4	129,0	1,1	2,5	0,0		1 537,6	1 449,1	1 417,2
Duitsland	6 064,7	4 636,7	721,0	5,9	1,9	0,0		11 430,3	10 371,8	11 444,7
Estland	15,6	37,5	35,6	0,0	90,6	17,5		196,8	0,0	0,0
Finland	870,4	361,9	95,5	0,7	0,0	0,0		1 328,5	1 303,9	1 167,0
Frankrijk	9 429,4	2 402,5	660,6	5,8	10,3	0,0		12 508,6	13 039,8	11 656,1
Griekenland	2 779,8	2 843,1	125,4	1,1	0,0	0,0		5 749,3	4 801,0	4 616,5
Hongarije	60,7	203,1	92,2	0,3	194,5	172,0		722,8	0,0	0,0
Ierland	1 845,5	839,1	89,8	0,7	0,1	0,0		2 775,4	2 645,7	2 562,8
Italië	5 040,4	4 518,6	536,6	22,2	2,6	0,0		10 120,3	10 438,6	8 012,9
Letland	32,8	64,9	37,7	0,0	103,9	21,6		261,1	0,0	0,0
Litouwen	49,5	94,4	115,9	0,0	187,4	38,5		485,8	0,0	0,0
Luxemburg	38,9	29,0	74,0	0,3	1,8	0,0		144,1	119,1	131,7
Malta	2,7	6,4	4,8	5,0	1,0	55,4		75,4	0,0	0,0
Nederland	1 332,9	355,4	337,1	3,1	0,2	0,0		2 028,6	1 919,4	1 509,1
Oostenrijk	1 144,8	314,9	118,8	4,2	0,0	0,0		1 582,8	1 555,3	1 525,4
Polen	297,4	843,5	175,3	0,2	891,8	490,3		2 698,5	0,0	0,0
Portugal	828,0	3 471,7	85,8	0,2	0,0	0,0		4 385,7	4 744,2	3 839,7
Slovenië	49,4	24,4	56,6	0,0	47,7	105,1		283,2	0,0	0,0
Slowakije	41,1	116,1	35,5	0,0	137,1	70,0		399,8	0,0	0,0
Spanje	6 345,4	9 627,0	282,7	7,2	0,1	0,0		16 262,5	15 814,1	15 127,1
Tsjechië	90,8	161,7	26,2	0,2	191,7	332,3		802,8	0,0	0,0
Verenigd Koninkrijk	4 056,0	2 209,4	618,8	17,3	1,7	0,0		6 903,2	6 008,5	5 959,8
Zweden	849,8	408,6	145,7	0,9	0,1	0,0		1 405,1	1 414,8	1 191,4
Diversen	0,3	88,3	1 744,5	4 474,4	1 171,1	0,0	181,9	7 660,3	7 791,5	7 813,7
Totaal	43 579,4	34 198,3	7 255,2	4 605,8	3 052,9	1 409,5	181,9	94 283,1	85 252,2	79 932,9

Bron: Jaarverslagen Europese Rekenkamer 2002–2004.

⁷⁴ Zie website Europese Commissie, DG Budget, over het EOF.

⁷⁵ Het EOF maakt in 2005 (nog) geen deel uit van de EU-begroting. De financiering van projecten die nog lopen onder het zesde, zevende en achtste EOF, wordt overgeheveld naar het negende EOF.

Naast de in het overzicht genoemde bedragen die per lidstaat werden uitgekeerd, werden er administratieve uitgaven gedaan ten laste van de begroting (€ 5 856,4). De totale betalingen in 2004 bedroegen € 100 139,4).

De bedragen die zijn uitbetaald onder de noemer «compensatie» zijn uitgekeerd om er voor te zorgen dat de nieuwe lidstaten in de eerste jaren

van hun lidmaatschap netto-ontvanger zijn. Voor meer informatie hierover wordt verwezen naar het *EU-trendrapport 2005*, § 4.1.1.

Overzicht 23 laat zien dat in 2004 de uitgekeerde EU-gelden aan de lidstaten ten opzichte van 2002 en 2003 in totaal zijn gestegen. Dit is voornamelijk toe te schrijven aan de uitbreiding.

9.2.2 Overige ontvangsten van lidstaten

In deel 1 van dit *EU-trendrapport 2006* (§ 2.2.2) is beschreven welke lidstaten in de periode 2004–2005 gelden ontvangen hebben uit het Solidariteitsfonds van de EU.

9.2.3 Ontvangen EU-gelden in verhouding tot eigen begroting

In deze paragraaf beschrijven we hoe groot de ontvangsten in de lidstaten vanuit de EU verhoudingsgewijs zijn, als ze worden afgezet tegen de eigen nationale begroting.

Overzicht 24 geeft een landenvergelijkend overzicht van de EU-gelden die in de jaren 2003 en 2004 zijn toegekend aan de vijftien «oude» lidstaten. De ontvangen EU-gelden worden gerelateerd aan de nationale overheidsuitgaven.

In het overzicht zijn de tien nieuwe lidstaten nog niet opgenomen omdat deze maar voor een deel van 2004 EU-middelen hebben (kunnen) ontvangen voor de uitvoering van het structuurbeleid, het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het intern beleid. De bedragen kunnen derhalve niet op een vergelijkbare manier worden geconfronteerd met nationale overheidsuitgaven.

Overzicht 24. Overzicht ontvangsten per lidstaat als percentage van de eigen uitgavenbegroting voor de sector overheid (in miljarden euro's).

Lidstaat	Nationale overheidsuitgaven*		Totaal ontvangen EU-gelden**		% EU-gelden ten opzichte van nationale overheidsuitgaven	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
België	137,5	140,0	1,7	2,4	1,2	1,7
Denemarken	105,6	109,5	1,4	1,5	1,3	1,4
Duitsland	1 038,9	1 033,9	10,4	11,4	0,9	1,1
Finland	72,8	75,8	1,3	1,3	1,8	1,8
Frankrijk	880,6	886,1	13,0	12,5	1,5	1,4
Griekenland	76,9	85,9	4,8	5,7	6,2	6,6
Ierland	46,4	50,1	2,6	2,8	5,7	5,6
Italië	641,0	655,5	10,4	10,1	1,6	1,5
Luxemburg	10,8	11,8	0,1	0,1	1,1	1,1
Nederland	222,5	226,5	1,9	2,0	0,8	0,9
Oostenrijk	114,9	119,1	1,6	1,6	1,4	1,3
Portugal	62,1	65,4	4,7	4,4	7,6	6,7
Spanje	294,9	323,7	15,8	16,3	5,4	5,0
Verenigd Koninkrijk	689,1	750,5	6,0	6,9	0,9	0,9
Zweden	156,8	159,9	1,4	1,4	0,9	0,9

* Bron: Eurostat Total General Government expenditure 2003/2004.

** Bron: Jaarverslagen 2003 en 2004 van de Europese Rekenkamer.

Het overzicht laat zien dat voor vier landen de inkomsten vanuit de EU een omvang hebben van minstens 5% van de totale eigen nationale overheidsuitgaven: Griekenland, Ierland, Spanje en Portugal. Aan de andere zijde kant van het spectrum zijn er drie landen waar de inkomsten vanuit de EU in 2003 én 2004 minder dan 1% van de totale nationale overheidsbegroting vormen: Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

9.3 Nettopositie 2004, per lidstaat

Het verschil tussen het bedrag dat een lidstaat aan de EU betaalt en het bedrag dat in een lidstaat uit de EU-begroting ontvangen wordt, wordt ook wel aangeduid als de «nettopositie» van een lidstaat.⁷⁶

Overzicht 25 geeft een landenvergelijkend overzicht van de nettopositie van de lidstaten in de jaren 2002–2004. Voor de tien nieuwe lidstaten kan een dergelijk overzicht alleen worden gemaakt voor een deel van 2004. Voor een beschouwing van de nettopositie van Nederland, zie § 14.4 van dit rapport.

Overzicht 25. Overzicht nettopositie per lidstaat van de EU 2002, 2003 en 2004 (in miljoenen euro's).

Lidstaat	Afdrachten lidstaten aan EU			Ontvangsten lidstaten van EU			Nettopositie		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
België	3 017,9	3 486,0	3 848,9	1 787,3	1 687,6	2 393,7	- 1 230,6	- 1 798,4	- 1 455,2
Cyprus			95,0			141,1			46,1
Denemarken	1 656,1	1 777,7	1 940,9	1 417,2	1 449,1	1 537,6	238,9	- 328,6	- 403,3
Duitsland	17 582,2	19 202,6	20 229,6	11 444,7	10 371,8	11 430,3	- 6 137,5	- 8 830,8	- 8 799,3
Estland			55,4			196,8			141,4
Finland	1 184,5	1 337,9	1 443,3	1 167,0	1 303,9	1 328,5	- 17,5	- 34,0	- 114,8
Frankrijk	14 152,3	15 153,7	16 013,4	11 656,1	13 039,8	12 508,6	- 2 496,2	- 2 113,9	- 3 504,8
Griekenland	1 337,5	1 533,7	1 742,3	4 616,5	4 801,0	5 749,3	3 279,0	3 267,3	4 007,0
Hongarije			537,1			722,8			185,7
Ierland	1 018,8	1 127,5	1 250,5	2 562,8	2 645,7	2 775,4	1 544,0	1 518,2	1 524,9
Italië	11 279,5	11 758,5	13 785,9	8 012,9	10 438,6	10 120,3	- 3 266,6	- 1 319,9	- 3 665,6
Letland			67,5			261,1			193,6
Litouwen			119,3			485,8			366,5
Luxemburg	183,8	204,5	231,3	131,7	119,1	144,1	- 52,1	- 85,4	- 87,2
Malta			33,0			75,4			42,4
Nederland	4 467,4	4 919,5	5 268,8	1 509,1	1 919,4	2 028,6	- 2 958,3	- 3 000,1	- 3 240,2
Oostenrijk	1 840,5	1 935,9	2 046,5	1 525,4	1 555,3	1 582,8	315,1	- 380,6	- 463,7
Polen			1 310,7			2 698,5			1 387,8
Portugal	1 187,3	1 292,9	1 332,3	3 839,7	4 744,2	4 385,7	2 652,4	3 451,3	3 053,4
Slovenië			170,4			283,2			112,8
Slowakije			219,6			399,8			180,2
Spanje	6 551,2	7 429,4	8 383,6	15 127,1	15 814,1	16 262,5	8 575,9	8 384,7	7 878,9
Tsjechië			565,2			802,8			237,6
Verenigd Koninkrijk	10 152,8	9 971,2	11 682,4	5 959,8	6 008,5	6 903,2	- 4 193,0	- 3 962,7	- 4 779,2
Zweden	2 086,2	2 501,3	2 680,6	1 191,4	1 414,8	1 405,1	- 894,8	- 1 086,5	- 1 275,5

Bron: Jaarverslagen Europese Rekenkamer 2002–2004.

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

Van de vijftien «oude» lidstaten ontvingen alleen Griekenland, Ierland, Portugal en Spanje meer dan ze afdroegen. Dit zijn ook de landen wier ontvangsten vanuit de EU meer dan 5% van de eigen totale overheidsuitgaven bedroegen (zie vorige paragraaf). De tien nieuwe lidstaten ontvingen meer dan zij afdroegen omdat zij een «compensatie» ontvingen.

⁷⁶ Er zijn verschillende methoden voor de berekening van de nettopositie van lidstaten. Voor de toepassing daarvan op Nederland, zie het *EU-trendrapport 2005* (deel 3, § 14.3). De Algemene Rekenkamer hanteert in de EU-trendrapporten steeds 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.

9.4 Decommittering structuurfondsbudgetten

Bij de uitvoering van de meerjarige structuurfondsenprogramma's verplicht de «N+2-regel» de lidstaten om de per jaar toegewezen structuurfondsmiddelen binnen twee jaar na het jaar van toewijzing te besteden. Niet-bestede budgetten komen automatisch te vervallen («decommittering»). De Commissie gaat dan – na voorafgaande kennisgeving aan de lidstaat – over tot ambtshalve annulering van de niet-benutte jaarkredieten. De bijdrage van de structuurfondsen aan het

betrokken programma wordt dan verminderd met het niet-benutte bedrag.

Onderstaand overzicht bevat per structuurfonds de in 2004 gedecommitteerde bedragen per lidstaat.⁷⁷

Overzicht 26. Decommitteringen structuurfondsen in 2004 over de jaartranche 2001 (bedragen in miljoenen euro's).*

Lidstaat	Fondsen**				Totaal
	EOGFL-O	FIOV	ESF	EFRO	
België	-	0,3	1,0	-	1,3
Duitsland	4,5	-	-	9,9	14,5
Spanje	0,3	-	2,3	-	2,6
Frankrijk	-	-	13,0	-	13,0
Italië	1,1	-	1,4	-	2,5
Ierland	6,6	-	-	-	6,6
Nederland	0,5	-	195,5	-	196,0
Oostenrijk	-	0,09	0,5	-	0,5
Portugal	-	-	0,9	2,6	3,5
Verenigd Koninkrijk	-	4,1	-	-	4,1
Totaal	13,1	4,5	214,9	12,6	245,1

* Bron: Europese Commissie DG Budget: Analysis of the budgetary implementation of CAP and Structural Funds in 2004, *Corrigendum*, May 2005.

** EOGFL-O: Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie; FIOV: Financieringsinstrument voor de Visserij; ESF: Europees Sociaal Fonds; EFRO: Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling.

In 2004 heeft de Commissie € 245 miljoen aan toegewezen structuurfondskredieten geannuleerd. Deze decommittering betrof 39 meerjarenprogramma's van tien lidstaten. Bij meer dan 87% van alle decommitteringen (€ 215 miljoen) ging het om (vijftien) programma's die gefinancierd worden uit ESF-middelen. Ruim 90% hiervan (€ 195 miljoen) had betrekking op Nederlandse programma's.

⁷⁷ Transnationale programma's zoals Interreg III zijn niet in dit overzicht opgenomen omdat deze programma's in verscheidene landen worden uitgevoerd.

10 RECHTMATIGHEID BESTEDING EU-GELDEN IN DE LIDSTATEN

In dit hoofdstuk behandelen we de informatie die binnen de EU beschikbaar is over de mate van rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de afzonderlijke lidstaten. We concentreren ons daarbij op de bestedingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het structuurbeleid en het interne beleid van de Unie.

Eerst staan we stil bij de aspecten van rechtmatigheid waarover de Europese Commissie zelf rapporteert: voorbehouden en onregelmatigheden (§ 10.1). Daarna gaan we in op wat de Europese Rekenkamer zegt over lidstaten (§ 10.2). Ten slotte geven we een overzicht van de werkzaamheden van de nationale rekenkamers van de EU (§ 10.3).

10.1 Rechtmatigheidsinformatie Europese Commissie

10.1.1 Gegevens in activiteitenverslagen

De Europese Commissie gebruikt de activiteitenverslagen van haar directoraten-generaal (DG's) en diensten om verantwoording af te leggen over haar beleid, inclusief de besteding van de EU-gelden. Het grootste deel van de EU-gelden wordt binnen de lidstaten besteed. Vanuit dit perspectief heeft de Algemene Rekenkamer de activiteitenverslagen over 2003 en 2004 van acht DG's beoordeeld. Zij is nagegaan welk inzicht in deze verslagen 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.⁷⁸

Overzicht 27. Inzicht in rechtmatigheid van EU-bestedingen in de lidstaten op basis van activiteitenverslagen van DG's van de Europese Commissie.*

	2003	2004
Aantal DG's dat lidstaten bij naam noemt**	2	3
Aantal DG's dat lidstaat informatie geeft zonder namen te noemen	1	1
Aantal DG's dat geen lidstaat informatie weergeeft	5	4

* Bron: Activiteitenverslagen 2003 en 2004 van acht beleids-DG's van de Europese Commissie.

** Telling gebaseerd op het aantal keren dat de DG's herkenbaar een of meer lidstaten noemen.

In 2003 was het aantal DG's dat lidstaat informatie gaf over de rechtmatigheid van bestedingen beperkt. Alleen de DG's Regionaal beleid en Werkgelegenheid gaven concrete landenvergelijkende informatie. Het DG Landbouw noemde uitsluitend bij de formulering van een voorbehoud de betrokken lidstaat (Griekenland). Het DG Visserij benoemde wel geconstateerde onzekerheden maar sprak in dat verband slechts van «een groep van negen lidstaten».

Voor 2004 was het beeld in grote lijnen vergelijkbaar: dezelfde acht DG's gaven in gelijke mate als in 2003 lidstaat informatie over rechtmatigheidsaspecten van de besteding van EU-gelden.

De landenvergelijkende informatie die de DG's Regionaal Beleid en Werkgelegenheid geven heeft hoofdzakelijk betrekking op de beheer- en controlesystemen in de lidstaten en de problemen die daarin zijn aangetroffen. In dat verband wijst het DG Regionaal Beleid met name op problemen in Griekenland, Spanje en Portugal. Dit heeft onder andere geleid tot de formulering van voorbehouden bij de verklaring van het DG Regionaal Beleid bij zijn jaarlijks activiteitenverslag.⁷⁹

⁷⁸ De activiteitenverslagen van 2003 en 2004 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.

⁷⁹ Ieder DG moet bij het jaarlijks activiteitenverslag een verklaring afgeven. Hierin verklaart de directeur-generaal dat het verslag een waarheidsgetrouw beeld geeft en dat er een redelijke mate van zekerheid bestaat over de juiste besteding van het budget. Zie hierover verder deel 1, § 3.1.1.

Het DG Werkgelegenheid heeft in 2004 in zijn activiteitenverslag de kwaliteit van de beheer- en controlesystemen in de lidstaten van de EU-15 beoordeeld. Dit heeft het DG gedaan voor de uitgaven uit het Europees Sociaal Fonds (ESF) die vallen onder de doelstelling-1-programma's (ontwikkeling en structurele aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand), de doelstelling-3-programma's (modernisering van beleid en systemen op het gebied van onderwijs en werkgelegenheid) en het communautair-initiatiefprogramma Equal (bestrijding van discriminatie en ongelijkheid op de arbeidsmarkt). Verschillende lidstaten zijn dus meer keren vertegenwoordigd in de analyse.

Voor programma's in de lidstaten Luxemburg en Portugal oordeelde het DG dat de kwaliteit van de beheer- en controlesystemen over het algemeen «toereikend» was. Voor programma's uit tien (bij naam genoemde) lidstaten constateerde het DG dat de systemen toereikend waren maar dat er nog verdere verbeteringen moesten worden aangebracht.⁸⁰ Bij programma's uit acht (bij naam genoemde) lidstaten vertoonden de systemen nog ernstige tekortkomingen.⁸¹

Het DG Visserij geeft in zijn verslagen over 2003 en 2004 aan dat de Commissie nog in onzekerheid verkeert over de management- en controlesituatie in negen lidstaten. De vereiste onderzoeken in deze lidstaten heeft de Commissie in 2004 niet tijdig kunnen afronden.

De DG's die betrokken zijn bij de uitvoering van het interne beleid van de EU geven vrijwel geen enkele informatie op het niveau van lidstaten in hun jaarlijkse activiteitenverslagen. Alleen het DG Onderwijs en Cultuur merkt in zijn verslag over 2004 op dat 10% van de controlesystemen bij nationale «agentschappen» in de lidstaten nog belangrijke tekortkomingen vertonen.

10.1.2 Gegevens lidstaatrapportages in jaarverslag OLAF

Jaarlijks rapporteert de Europese Commissie over de resultaten van de maatregelen die zijn genomen ter bescherming van de financiële belangen en de fraudebestrijding. 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

Voor elk van de begrotingshoofdstukken «Eigen middelen», «Gemeenschappelijk landbouwbeleid», «Structuurbeleid» en «Intern beleid» hebben de lidstaten een rapportageverplichting, die is vastgelegd in afzonderlijke verordeningen.⁸² De rapportageverplichting houdt in dat de lidstaten periodiek melding moeten doen van fraudegevallen en onregelmatigheden die een bepaald minimumbedrag te boven gaan.⁸³ Met de introductie van een geautomatiseerd meldingssysteem (medio 2001) werden de lidstaten verzocht de verschillende onregelmatigheden specifiek te benoemen. Met uitzondering van de lidstaten Duitsland en Spanje hanteren alle lidstaten dit kwalificatiesysteem. Duitsland en Spanje zijn ook de enige lidstaten die tot op heden nog geen gebruikmaken van het beveiligde netwerk voor de rapportage van onregelmatigheden, het antifraude-informatiesysteem AFIS.⁸⁴

Lidstaatvergelijkend overzicht in jaarverslag OLAF

Het jaarverslag van het antifraudebureau OLAF bevat een overzicht van de belangrijkste (wetgevende) inspanningen die de lidstaten in het betref-

⁸⁰ Programma's in de lidstaten België, Duitsland, Denemarken, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Nederland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk.

⁸¹ Programma's in Duitsland, Finland, Frankrijk, Italië, Oostenrijk, Spanje, Verenigd Koninkrijk en Zweden.

⁸² Voor de eigen middelen geschiedt dit op basis van het meldingssysteem OWNRES. Krachtens artikel 6, lid 5 van Verordening (EG) nr. 1150/2000 melden de lidstaten aan de Europese Commissie via een webgerelateerde OWNRES-applicatie fraudegevallen en onregelmatigheden die de € 10 000 te boven gaan. Zie: Commission staff working document, Annex to the Report from the Commission Protection of the European Communities' financial interests and the fight against fraud Statistical Evaluation of Irregularities – Agricultural, Structural and Cohesion Funds and Own Resources – Year 2004, SEC (2005) 974, p. 4 e.v.

⁸³ Dit minimumbedrag ligt voor de uitgaven op € 4 000 en voor de eigen middelen op € 10 000.

⁸⁴ Zie OLAF Jaarverslag 2004, Annex 2.

fende jaar gezamenlijk hebben geleverd ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen. Het opstellen van een echte vergelijkende analyse van de activiteiten op lidstaatsniveau is volgens de Commissie echter nog steeds moeilijk.⁸⁵

Bovendien bieden de hiervoor besproken lidstaatsmeldingen geen volledig en betrouwbaar beeld. Op basis van de cijfers kunnen geen conclusies worden getrokken over de mate van fraude in individuele lidstaten of over de doelmatigheid van de werkzaamheden van de beheer- en controleautoriteiten en de bij de fraudebestrijding betrokken diensten in de lidstaten.

Figuur 5 (zie volgende pagina) geeft voor de jaren 2002–2004 een lidstaatvergelijkend beeld van het aantal meldingen, uitgesplitst naar traditionele eigen middelen (landbouwrechten, heffingen suiker en Douanerechten), gemeenschappelijk landbouwbeleid en structuurbeleid. Gegevens over onregelmatigheden bij BTW- en BNI-afdrachten en intern beleid zijn niet beschikbaar.

Figuur 5 laat zien dat in de periode van 2002 tot en met 2004 het totaal aantal gemelde onregelmatigheden bij de traditionele eigen middelen geleidelijk is toegenomen. Het aantal meldingen nam in 2004 ten opzichte van 2003 toe met 11%.⁸⁶ Opvallend is dat in 2004 ongeveer de helft van alle meldingen bij de traditionele eigen middelen afkomstig is uit België en Nederland. Van een opmerkelijke toename was sprake in België (+ 60%), Zweden (+ 42%) en Frankrijk (+ 37%). In acht andere lidstaten van de EU-15 is het aantal meldingen in 2004 juist flink afgenomen, met Ierland (– 70%) en Spanje (– 48%) als de sterkste dalers.⁸⁷

Bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid steeg het aantal meldingen van onregelmatigheden in 2004 ten opzichte van 2003 met 5%. Het grootste deel van de meldingen in 2004 is afkomstig van vier lidstaten: Duitsland (24%), Spanje (19%), Frankrijk (15%) en Nederland (9%). Ook bij de structuurfondsen nam het aantal meldingen in 2004, na een afname in 2003, toe met 34%. Ook hier is het grootste deel van het aantal meldingen afkomstig uit vier lidstaten met als koploper Duitsland (29%), gevolgd door Griekenland (12%).⁸⁸

De Europese Commissie heeft overigens vraagtekens geplaatst bij het achterblijven van het aantal meldingen bij grotere ontvangers zoals Frankrijk en Spanje. De Commissie acht het niet uitgesloten dat de meldingsdiscipline van deze twee landen zwakker is dan bij andere lidstaten die veel structuurfondsgelden ontvangen.⁸⁹

⁸⁵ Bron: SEC (2005) 974 Annex 2.

⁸⁶ Rekening houdend met (206) te laat ontvangen meldingen over 2003 bedroeg de toename circa 3%.

⁸⁷ In totaal bevat voor de periode 1989–2005 (per 13 april 2005) de OWNRES-database voor traditionele eigen middelen ongeveer 24 500 zaken en ongeveer 40 500 meldingen van lidstaten, inclusief de actualisering.

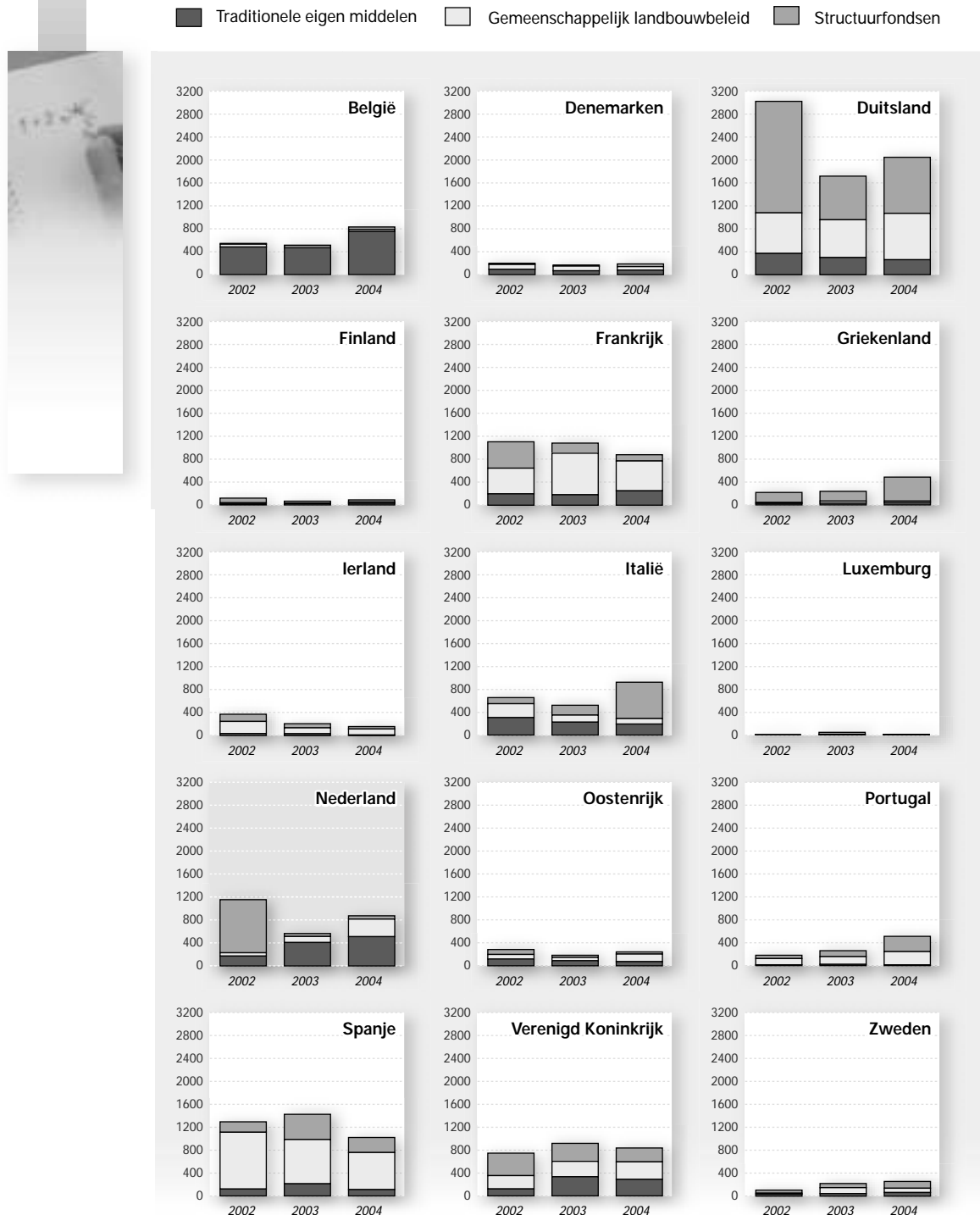
⁸⁸ Deze meldingen hebben betrekking op de twee afgesloten voorgaande programma-perioden (37,4%) en de huidige structuurfondsperiode 2000–2006 (62,6%).

⁸⁹ OLAF werkdocument 19 juli 2005, SEC (2005) 974, p. 21.

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

Per EU-lidstaat (EU-15) in de periode 2002-2004

Figuur 5



* Inclusief Cohesiefonds.

** Deze cijfers moeten volgens de Europese Commissie voorzichtig worden geïnterpreteerd, omdat de lidstaten-gegevens soms nog onvolledig zijn en/of gebaseerd zijn op verschillende definities van de begrippen fraude en overige onregelmatigheden.

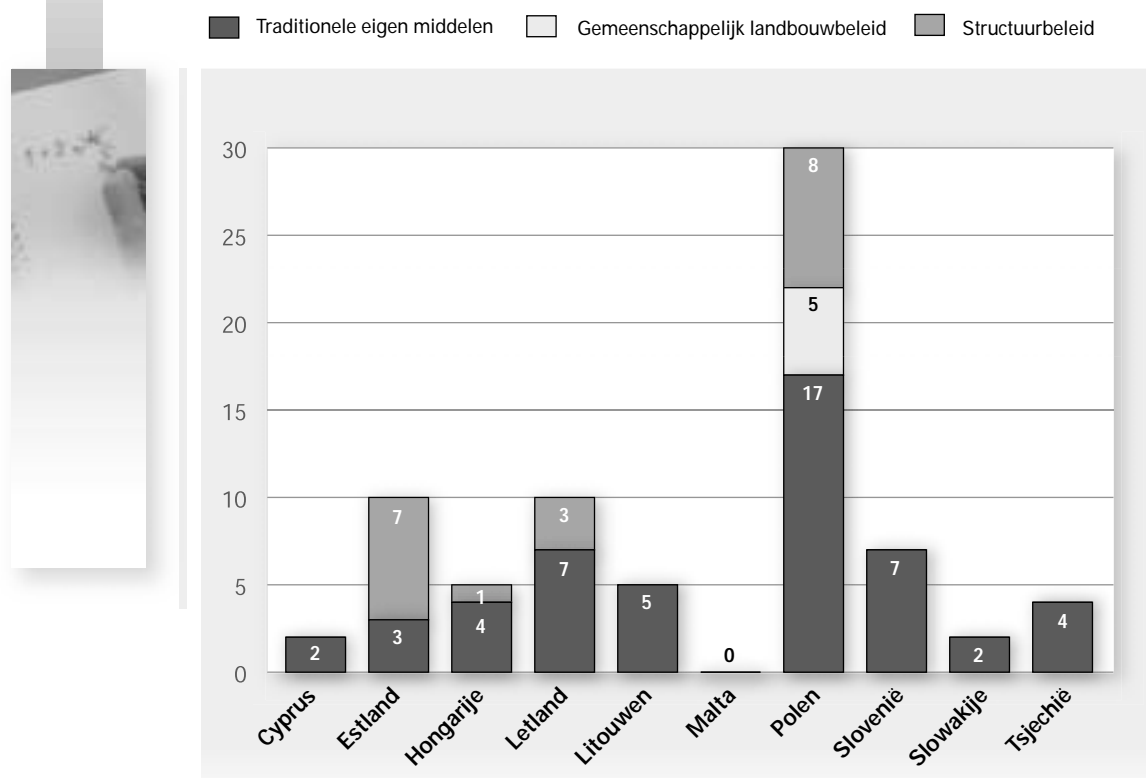
Bron: Europese Commissie, werkdocument Statistische evaluatie van onregelmatigheden jaar 2004. Stand 13 april 2005 (eigen middelen) en 12 mei 2005 (landbouwbeleid en structuurbeleid). Voor de tien toegetreden lidstaten is 2004 het eerste jaar waarin meldingen plaatsvinden.

Voor de tien nieuwe EU-lidstaten is 2004 het eerste jaar geweest waarin zij meldingen van onregelmatigheden konden doen. Figuur 6 toont de aantallen meldingen in dat jaar, opnieuw uitgesplitst naar traditionele eigen middelen, gemeenschappelijk landbouwbeleid en structuurbeleid.

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

Nieuwe EU-lidstaten in 2004

Figuur 6



Bron: Europese Commissie, werkdocument *Statistische evaluatie van onregelmatigheden jaar 2004*. Stand 13 april 2005 (eigen middelen) en 12 mei 2005 (landbouwbeleid en structuurbeleid). Voor de tien toetredende lidstaten is 2004 het eerste jaar waarin meldingen plaatsvinden.

Financieel meldingsvolume

Overzicht 28 geeft een overzicht van het aantal meldingen van onregelmatigheden en het daarmee gemoeide financieel belang per lidstaat voor het jaar 2004.⁹⁰

⁹⁰ Europese Commissie, werkdocument *Statistische evaluatie van onregelmatigheden in sector landbouw, structuurmaatregelen en eigen middelen 2004*, SEC (2005) 974, annex 10, p. 61 en 62.

Overzicht 28. Aantal meldingen van onregelmatigheden en het financieel belang in 2004 (in miljoenen euro's, afgerond) in 2004*

	Traditionele eigen middelen		Gemeenschappelijk landbouwbeleid		Structuurfondsen		Totaal	
	# zaken	bedrag	# zaken	bedrag	# zaken	bedrag	# zaken	bedrag EU-15
België	756	24,2	34	0,6	45	14,9	835	39,7
Denemarken	79	7,6	62	0,7	47	2,5	188	10,8
Duitsland	262	17,1	813	18,7	985	127,5	2 060	163,2
Finland	28	1,6	24	0,2	37	1,5	89	3,2
Frankrijk	252	24,4	524	7,8	110	3,1	886	35,4
Griekenland	38	1,8	29	1,0	**421	251,7	488	254,5
Ierland	10	0,4	105	0,9	43	3,5	158	4,8
Italië	193	35,5	96	3,1	638	194,9	927	233,5
Luxemburg	0	0	3	0,0	3	0,1	6	0,1
<i>Nederland</i>	<i>514</i>	<i>44,2</i>	<i>308</i>	<i>3,7</i>	<i>58</i>	<i>6,9</i>	<i>880</i>	<i>54,7</i>
Oostenrijk	73	8,3	133	1,3	38	3,4	244	12,9
Portugal	14	1,0	232	3,8	**268	33,3	514	38,1
Spanje	111	7,9	651	34,9	**264	26,3	1 026	69,1
Verenigd Koninkrijk	290	21,7	307	4,5	244	22,1	841	48,3
Zweden	64	6,0	75	0,8	119	2,7	258	9,6
<i>Nieuwe lidstaten</i>								
Cyprus	2	0,1	0	0	0	0	2	0,1
Estland	3	0,2	0	0	7	0,1	10	0,3
Hongarije	4	1,3	0	0	1	0,0	5	1,3
Letland	7	0,3	0	0	**3	0,4	10	0,7
Litouwen	5	0,1	0	0	0	0	5	0,1
Malta	0	0	0	0	0	0	0	0
Polen	17	0,6	5	0	**8	0,8	30	1,5
Slovenië	7	0,5	0	0	0	0	7	0,5
Slowakije	2	0,3	0	0	0	0	2	0,3
Tsjechië	4	0,5	0	0	0	0	4	0,5
Totaal	2 735	205,7	3 401	82,1	3 339	695,6	9 475	983,4

* Stand 13 april 2005 voor traditionele eigen middelen en 12 mei 2005 voor gemeenschappelijk landbouwbeleid en structuurfondsen. De cijfers moeten volgens de Europese Commissie voorzichtig worden geïnterpreteerd, omdat de lidstaatgegevens soms nog onvolledig zijn en/of gebaseerd zijn op verschillende definities van de begrippen fraude en overige onregelmatigheden.

** Inclusief Cohesiefonds.

Het totale financiële volume van de gemelde onregelmatigheden bij de traditionele eigen middelen en de uitgavensectoren gemeenschappelijk landbouwbeleid en structuurfondsen samen, nam toe van € 922 miljoen in 2003 tot € 983 miljoen in 2004. Dat is een stijging met ruim 6%. Drie lidstaten, Griekenland (25%), Italië (24%) en Duitsland (17%) tekenen samen voor circa tweederde deel van het totale financiële meldingsvolume in 2004.

De groei van het totale meldingsvolume in 2004 wordt met name veroorzaakt door een forse toename bij de *structuurfondsen*. Circa tweederde deel van het totaalbedrag dat gemoeid is met de gemelde onregelmatigheden is afkomstig van de structuurfondsen. Dat is een toename ten opzichte van 2003 van 44%. Ruim 53% van alle meldingen bij de structuurfondsen betreffen onregelmatigheden bij projecten die gefinancierd worden uit het Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling (EFRO). Het gemiddelde meldingsvolume bij de structuurfondsen is (afgezet tegen het door de lidstaten ontvangen steunbedrag) in de lidstaten Griekenland, Italië en Duitsland hoger dan in de overige lidstaten.

Bij de *eigen middelen* (– 26%) en bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid (– 52%) is het financieel meldingsvolume in 2004 afgenomen.

Bij het *gemeenschappelijk landbouwbeleid* is ongeveer tweederde deel van het meldingsvolume afkomstig uit Duitsland (23%) en Spanje (43%).

Terugvordering van ten onrechte uitbetaalde subsidies

De lidstaten dienen alles in het werk stellen om ten onrechte uitbetaalde subsidies terug te vorderen. Als een lidstaat een ten onrechte gedane uitbetaling tijdig meldt en voldoende inspanningen verricht om de betreffende gelden terug te vorderen, legt de Commissie geen boete op. De Commissie publiceert jaarlijks de (achter)stand van de openstaande vorderingen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de structuurfondsen. Een dergelijke rapportage wordt tot heden niet opgesteld voor de traditionele eigen middelen of andere begrotingshoofdstukken.

Bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de structuurfondsen samen komt ruim de helft (€ 1,8 miljard) van de ultimo 2004 nog uitstaande vorderingen (ruim € 3,5 miljard) in vijftien lidstaten (EU-15) op het conto van één land: Italië. Met Spanje en Duitsland samen is Italië goed voor ruim 80% van de uitstaande vorderingen.⁹¹

Overzicht 29 geeft een overzicht van de stand van terugvorderingen per lidstaat ultimo 2004. In deze stand zijn dus ook de vorderingbedragen opgenomen die al vóór 2004 zijn ontstaan.⁹²

Overzicht 29. Terug te vorderen bedragen gemeenschappelijk landbouwbeleid en structuurfondsen (in miljoenen euro's, afgerond).*

Lidstaat	Gemeenschappelijk landbouwbeleid		Structuurfondsen			Totaal openstaand bedrag ultimo 2004	
	Openstaand bedrag vorderingen uit jaren vóór 2004**	Nog in te vorderen bedrag van meldingen uit 2004	Openstaand bedrag ultimo 2004	Openstaand bedrag vorderingen uit jaren vóór 2004**	Nog in te vorderen bedrag van meldingen uit 2004		Openstaand bedrag Ultimo 2004
België	63,1	0,3	63,4	2,6	11,6	14,2	77,6
Denemarken	2,0	0,2	2,2	13,7	1,6	15,3	17,5
Duitsland	144,2	14,4	158,6	457,7	111,0	568,7	727,3
Finland	0,2	0,0	0,2	2,2	0,8	3,0	3,2
Frankrijk	74,9	6,1	81,0	17,6	2,3	19,9	100,9
Griekenland	79,9	0,8	80,7	9,3	***57,6	66,9	147,6
Ierland	3,1	0,5	3,6	1,2	1,2	2,4	6,0
Italië	1 547,3	2,1	1 549,4	146,1	148,1	294,2	1 843,6
Luxemburg	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Nederland	19,0	1,5	20,5	7,2	1,2	8,4	28,9
Oostenrijk	3,6	0,2	3,8	3,7	2,9	6,6	10,4
Portugal	30,8	3,4	34,2	18,3	***28,6	46,9	81,1

⁹¹ Hierbij zijn inbegrepen de bedragen die door de Commissie worden aangeduid als «niet invorderbaar vóór/in 2004».

⁹² Het is niet zeker dat de in overzicht 29 vermelde bedragen volledig terugvloeien naar de EU-begroting. Dit is mede afhankelijk van kwaliteit en tijdigheid van rapportages van lidstaten, en van de definitieve uitkomst van (nationale) gerechtelijke procedures tussen eindbegunstigden en autoriteiten in de lidstaat. Verordening (EG) nr. 438/2001 verplicht lidstaten om voor structuurmaatregelen jaarlijks een actuele stand van zaken aan de Europese Commissie te rapporteren.

Lidstaat	Gemeenschappelijk landbouwbeleid		Structuurfondsen				Totaal openstaand bedrag ultimo 2004
	Openstaand bedrag vorderingen uit jaren vóór 2004**	Nog in te vorderen bedrag van meldingen uit 2004	Openstaand bedrag ultimo 2004	Openstaand bedrag vorderingen uit jaren vóór 2004**	Nog in te vorderen bedrag van meldingen uit 2004	Openstaand bedrag Ultimo 2004	
Spanje	334,8	32,8	367,6	32,5	***12,9	45,4	413,0
Verenigd Koninkrijk	33,3	1,2	34,5	62,3	17,7	80,0	114,5
Zweden	0,6	0,2	0,8	0,7	0,4	1,1	1,9
Totaal	2 336,8	63,7	2 400,5	775,1	398,0	1 170,1	3 570,6

* Bron: Europese Commissie/OLAF: Statistische analyses van onregelmatigheden en fraudemeldingen 2003 en 2004.

** Over de ouderdom van het totaal van openstaande vorderingen uit de jaren vóór 2004 geeft de Europese Commissie geen informatie.

*** Inclusief Cohesiefonds.

Het saldo van de openstaande vorderingen bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de structuurfondsen is ten opzichte van het jaar 2003 met 18% toegenomen. Ultimo 2003 bedroeg het saldo van openstaande vorderingen voor de EU-15 voor beide begrotingsposten samen nog circa € 3,5 miljard.⁹³

Van de openstaande vorderingen ultimo 2004 heeft 25% betrekking op de structuurfondsen. Er was in 2004 sprake van een toename van 41% ten opzichte van 2003 (€ 1,1 miljard in 2004; in 2003 was het € 0,8 miljard).

Fraudeonderzoeken door OLAF

Overzicht 30 geeft een overzicht van de meldingen van fraude per lidstaat, inclusief de drie huidige kandidaat-lidstaten.⁹⁴

Overzicht 30. Aantal fraudemeldingen aan OLAF in 2004*

«Oude» lidstaten		«Nieuwe» en kandidaat-lidstaten	
Lidstaat	Aantal meldingen	Lidstaat	Aantal meldingen
België	42	Cyprus	4
Denemarken	8	Estland	8
Duitsland	83	Hongarije	14
Finland	6	Letland	7
Frankrijk	31	Litouwen	14
Griekenland	35	Malta	2
Ierland	13	Polen	26
Italië	85	Slowakije	7
Luxemburg	6	Slovenië	3
Nederland	25	Tsjechië	6
Oostenrijk	14	Bulgarije	11
Portugal	8	Roemenië	47
Spanje	47	Turkije	7
Verenigd Koninkrijk	34		
Zweden	6		
		Totaal nieuwe + kandidaat-lidstaten	156
Totaal EU-15	443		
Totaal EU-25	599		

* Bron: Europese Commissie/OLAF, *Supplementary Activity Report for the year 2004*.

⁹³ Europese Commissie, SEC (2004) 1059/ Werkdocument statistische evaluatie van onregelmatigheden/bijlage 2 van het Jaarverslag 2003 inzake bescherming financiële belangen en bestrijding van fraude.

⁹⁴ Het is niet duidelijk of de 2004-cijfers in het aanvullend activiteitenverslag 2004 van OLAF voor alle onderdelen zijn herleid op jaarbasis. De tabellen in dit verslag bevatten ook onjuiste tellingen.

In 2004 kwamen bij het antifraudebureau OLAF 599 nieuwe meldingen binnen van vermoedelijke frauduleuze praktijken binnen de lidstaten. Van deze meldingen hebben er 443 (74%) betrekking op één van de vijftien «oude» lidstaten. Ruim 12% (91) had betrekking op de nieuwe lidstaten,

en bij 8% (65) van de meldingen zijn de kandidaat-lidstaten Bulgarije, Roemenië en Turkije betrokken.

Van alle nieuwe fraudemeldingen aan OLAF in 2004 heeft 19% betrekking op het gemeenschappelijk landbouwbeleid, en 17% op structuurfondsen. Ruim eenderde van de meldingen was afkomstig van «informanten». De overige meldingen zijn afkomstig uit de lidstaten (16%), van diensten van de Commissie (31%), of van andere EU-instellingen (4%). Nog eens 10% van het aantal meldingen was afkomstig van klokkenluiders en andere bronnen.

10.1.3 Onttrekking financiering landbouwbeleid 2004–2005

Ieder boekjaar moet een afrekening van de door de lidstaat betaalde landbouwsubsidies aan de Commissie worden voorgelegd. Naast de boekhoudkundige goedkeuring door de Commissie van die afrekeningen voert zij een rechtmatigheidscontrole uit. In het kader daarvan onderzoekt de Commissie in meer dan tweehonderd onderzoeken ter plaatse de uitgaven die de lidstaat heeft gedaan. In het kader van deze jaarlijkse goedkeuring van de lidstaatverantwoordingen stelt de Commissie de bedragen vast die zij definitief weigert te financieren uit de gemeenschappelijke begroting en derhalve van de lidstaat zal terugvorderen en geeft zij hiervoor een beschikking af.

Een beschikking van de Commissie over de rechtmatigheid van de uitgaven kan niet verder teruggaan in de tijd dan 24 maanden voor de bekendmaking van de resultaten van de verificaties van de Commissie aan de lidstaat.

In de periode januari 2004 tot september 2005 heeft de Commissie ongeveer € 797 miljoen aan communautaire landbouwfinanciering teruggevorderd van dertien lidstaten. Het betreft eerder door de (betaalorganen van deze) lidstaten ten onrechte bij de Commissie gedeclareerde uitgaven.

Ongeveer 75% van het teruggevorderde bedrag (€ 593 miljoen) is opgelegd aan drie lidstaten: Frankrijk (31%), Italië (19%) en Spanje (25%). Voor Nederland bedroegen de correcties in deze periode € 2,7 miljoen (0,3%).⁹⁵

10.2 Rechtmatigheidsinformatie Europese Rekenkamer

De Europese Rekenkamer geeft geen rechtmatigheidsoordeel over de besteding van EU-gelden in de lidstaten. Dat is ook niet haar taak. De gegevens van de Europese Rekenkamer lenen zich in beginsel niet voor algemeen representatieve uitspraken over een lidstaat, gegeven de omvang van de gehanteerde steekproef en de benadering vanuit de hoofdstukken van de EU-begroting. De resultaten van onderzoek zijn daardoor soms meer «toevalstreffers». Met deze kanttekening wordt deze informatie in dit hoofdstuk weergegeven.

10.2.1 Gemeenschappelijk landbouwbeleid

Jaarlijks onderzoekt de Europese Rekenkamer bepaalde landbouwuitgavensectoren in enkele lidstaten. Daarbij gaat de Europese Rekenkamer na of er sprake is van fouten bij individuele betalingen. Ook onderzoekt zij de kwaliteit van de werking van een of meer controlesystemen. Deze onderzoeken zijn vooral gericht op de detectie van (risico's voor) eventuele onrechtmatige betalingen en op de tekortkomingen in de werking van de controlesystemen van de lidstaten.

⁹⁵ Persberichten Europese Commissie Recovery CAP expenditure: IP/04/166, IP/04/582, IP/04/945, IP/05/514, IP/05/1003.

Bij de meeste betalingen uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid dienen de lidstaten gebruik te maken van een aantal (administratieve) controlemogelijkheden waarin wordt voorzien door het geïntegreerd beheer- en controlesysteem (GBCS). Elke lidstaat beschikt over een dergelijk controlesysteem.

In 2003 en 2004 onderzocht de Europese Rekenkamer op basis van gegevens van de Europese Commissie de werking van het GBCS voor de uitgavensectoren «oppervlaktesteun» en «dierpremieregelingen» aan de hand van een representatieve steekproef van betalingen van 25 betaalorganen. De onderzochte betalingen betroffen in 2004 samen in 72,5% van de totale landbouwuitgaven. In 2003 was dat 75%.

Uit de resultaten van de controles van de Europese Commissie bleek dat het aantal fouten en tekortkomingen in het GBCS voor het onderdeel oppervlaktesteunregelingen in beide jaren over het geheel genomen overeenkwam met de resultaten van de willekeurige steekproeven van de GBCS-inspecties die de lidstaten zelf hadden verricht. Het foutenpercentage dat bij de GBCS-inspecties bij het onderdeel premieregeling voor dieren werd aangetroffen, vertoont over het geheel genomen kleine variaties van lidstaat tot lidstaat.⁹⁶ Hierna worden de geregistreerde fouten voor deze twee GBCS-regelingen nader toegelicht.

In haar Jaarverslag 2004 rapporteerde de Europese Rekenkamer bij de uitgavensector «oppervlaktesteun» dat het percentage steunaanvragen met fouten 42,4 bedraagt in de EU-15. In 2003 was dat 38,1%. De aanvragen met fouten hebben in beide jaren betrekking op iets meer dan 1,5% van de oppervlakte (in hectaren) waarop de steun van toepassing is.⁹⁷ In beide jaren was circa 65% van alle foutieve aanvragen toe te rekenen aan vier lidstaten.⁹⁸

In de uitgavensector «premieregeling voor zoogkoeien» ligt het aantal aanvragen met fouten op 10%.⁹⁹ In 2003 was het percentage 11,6%. 72% van het aantal foutieve aanvragen heeft betrekking op betalingen aan vier lidstaten.¹⁰⁰

Evenals in 2003 constateerde de Europese Rekenkamer in 2004 dat in de uitgavensector «productiesteun olijfolie» de nationale controle instanties in vier lidstaten bij 4,8% van het aantal gecontroleerde producenten de EU-steun had ingehouden of gekort.¹⁰¹ Voor 10% van de verwerkende olijfoliefabrieken werd voorgesteld om de verleende erkenning in te trekken.

Voor uitgaven inzake plattelandsonwikkeling hebben de certificerende instanties in hun verklaring voorbehoud gemaakt bij de rekeningen van twintig betaalorganen in tien lidstaten. Aanleiding voor deze voorbehouden waren onder meer materiële fouten, niet-subsidiabele uitgaven, en ontbrekende bewijsstukken. Deze voorbehouden hadden een gering financieel effect.

De Europese Rekenkamer concludeert dat evenals in voorgaande jaren de uitgaven voor het Gemeenschappelijk landbouwbeleid in het algemeen nog steeds significante fouten bevatten. Zij stelt dat met de voornaamste categorieën van deze uitgaven uiteenlopende risico's en gebreken gepaard gaan.

10.2.2 Structuurfondsen

Ook bij de structuurfondsen onderzoekt de Europese Rekenkamer jaarlijks enkele uitgavensectoren. In 2004 betrof het met name onderzoek naar de

⁹⁶ In een lidstaat was het percentage «niet-subsidiabel» nog steeds zeer hoog: 10,2% van de voor de zoogkoeienpremie opgegeven dieren en 22,3% van de voor de speciale rundvleespremie opgegeven dieren.

⁹⁷ Deze cijfers wijken af van de gegevens uit het activiteitenverslag 2004 van DG AGRI.

⁹⁸ Drie van de vier lidstaten maakten ook in 2003 deel uit van deze groep.

⁹⁹ Deze cijfers wijken af van de overeenkomstige cijfers uit het activiteitenverslag 2004 van DG AGRI.

¹⁰⁰ Twee van de vier lidstaten maakten ook in 2003 deel uit van deze groep.

¹⁰¹ In 2003 betrof het 4,2% (435) van de gecontroleerde producenten.

beheer- en controlesystemen bij de Commissie in tien lidstaten. In 2003 betrof het zeven lidstaten.

Op basis van een aselechte steekproef van vijftien programma's en één project van het Cohesiefonds uit de vorige programmeringsperiode (1994–1999) en de huidige periode (2000–2006), verrichtte de Europese Rekenkamer in 2004 gegevensgerichte controles bij 167 projecten. Uit dit onderzoek bleek dat de lidstaten de vereisten uit de regelgeving inzake de beheer- en controlesystemen niet in acht hebben genomen. Er is nog steeds sprake van grote onvolkomenheden. De geconstateerde problemen voor beide periodes betroffen onder meer:

- onduidelijke omschrijving, toewijzing en scheiding van functies (bij 25% van het de gecontroleerde programma's in twee lidstaten);
- geen toereikend controlespoor uitgezet (bij 65% van de gecontroleerde programma's in vijf lidstaten);
- ontoereikende controles verricht (bij 56% van de gecontroleerde programma's in tien lidstaten).

Deze tekortkomingen in systemen worden bevestigd door de fouten die werden aangetroffen in de afzonderlijke projecten. De fouten die het meest voorkomen hebben betrekking op: de declaratie van niet in aanmerking komende uitgavenposten, de dubbele declaratie van uitgaven, niet-inachtneming van voorschriften inzake staatssteunregelingen en gunning van overheidsopdrachten, ontoereikende bewijsstukken voorhanden op de projecten, en toewijzing van vaste kosten aan projecten zonder toepassing van een behoorlijk gemotiveerde en billijke methode.

10.2.3 Andere geldstromen

Op basis van het onderzoek van de Europese Rekenkamer naar het *intern beleid* zijn geen conclusies te trekken over de lidstaten.

Ten aanzien van de *externe maatregelen* verrichtte de Europese Rekenkamer in haar jaarverslag over 2004 onderzoek in vijf landen bij delegaties van de Europese Commissie.¹⁰² Het onderzoek betrof de beoordeling van de toezicht- en controlesystemen en van een aantal verrichtingen waarvoor EuropeAid beheersverantwoordelijkheid draagt. Het onderzoek wees uit dat de gehanteerde procedures doorgaans toereikend waren om te garanderen dat de door de Commissie verwerkte verrichtingen wettig en regelmatig waren. De controles van projecten brachten bij drie van de zeventien ter plaatse bezochte uitvoerende organisaties gebreken in de interne controles aan. Bij elf van de gecontroleerde projecten in de onderzochte verrichtingen werden fouten ontdekt die qua frequentie of materieel belang voor de uitgaven significant waren.¹⁰³

Aan de hand van de onderzoeksbevindingen van de Europese Rekenkamer kan geen beeld worden verkregen van hoe het op lidstaatniveau gesteld is met de rechtmatigheid van ontvangen EU-subsidies en de controle daarop. Dat is logisch omdat het niet de taak is van de Europese Rekenkamer om dit beeld te geven. Anderzijds duidt de Europese Rekenkamer – zonder overigens concrete aantallen te noemen – wel op bij lidstaten geconstateerde fouten.

Ook anderen zijn op dit probleem gestuit. Zo heeft het Centre for European Studies van de Universiteit van Twente in 2004 getracht langs empirische weg, op basis van een analyse van de jaarverslagen en speciale verslagen van de Europese Rekenkamer (periode 1996–2001), informatie te verzamelen die (meer) inzicht zou kunnen bieden in de kwaliteit van het financieel management en de rechtmatigheid van EU-bestedingen in de lidstaten. Uit het onderzoek kwam naar voren aan

¹⁰² Bosnië, Cambodja, Kazachstan, de Filipijnen en Syrië.

¹⁰³ Jaarverslag 2004 Europese Rekenkamer, § 7.25–§ 7.32.

dat de geboden informatie over het financieel management per lidstaat (met name over geconstateerde fouten, tekortkomingen in beheer- en controlesystemen en onregelmatigheden bij betalingen) in deze verslagen maar beperkt (bruikbaar) was.¹⁰⁴ Ook in dit onderzoek bleek dat het niet mogelijk was om op lidstaatniveau valide uitspraken te doen over de kwaliteit van het gevoerde financieel management.

10.3 Werkzaamheden nationale rekenkamers

10.3.1 Publicaties nationale rekenkamers

Wij zijn op basis van openbaar beschikbare informatie voor de periode 2004–2005 nagegaan welke nationale rekenkamers van de lidstaten van de EU rapporten hebben uitgebracht over de besteding van EU-gelden en de toepassing van EU-regelgeving in eigen land. Ter aanvulling zijn hiervoor vragen uitgezet bij de rekenkamers. Onderstaand overzicht laat zien hoeveel rapporten door de nationale rekenkamers *openbaar* zijn gepubliceerd.¹⁰⁵

Overzicht 31. Aantal gepubliceerde rapporten nationale rekenkamers van EU-lidstaten (2004–2005)*

Land	Aantal openbare rapporten per EU-beleidssterrein			
	Landbouw	Structurele acties	Intern beleid	Overige (inclusief pre-accessie)
België				3
Cyprus				
Denemarken		2		5
Duitsland		1		4
Estland	1		1	4
Finland	3	1		5
Frankrijk		2		
Griekenland		2	1	
Hongarije	1			6
Ierland				
Italië			1	2
Letland		1		3
Litouwen	1	1		7
Luxemburg				
Malta	1			1
Nederland	1			4
Oostenrijk	7	1	1	2
Polen	1	1	2	5
Portugal	1	6		2
Slovenië				1
Slowakije				3
Spanje		1		2
Tsjechië	1		1	4
Verenigd Koninkrijk	2			4
Zweden		1	1	1

* Deze gegevens zijn volgens opgave van de nationale rekenkamers. De meeste publicaties zijn alleen beschikbaar in de eigen taal.

¹⁰⁴ Zie Nico Groenendijk, *Member States' performances in managing EU finances*, Public Administration Vol. 82 No. 3, 2004 (701–725). Centre for European Studies, University of Twente, The Netherlands.

¹⁰⁵ Dit overzicht geeft geen inzicht in eventuele rapporten op EU-terrein aan regeringen en/of parlementen die niet openbaar zijn. Zie bijlage 6 voor titels van de gepubliceerde rapporten.

Het overzicht laat zien dat de nationale rekenkamers van de meeste EU-lidstaten enig onderzoek uitvoeren en publiceren op EU-terrein. In sommige landen, zoals Oostenrijk, ligt de nadruk sterk op de landbouw terwijl in andere landen, zoals Portugal, juist veel onderzoek wordt gedaan naar het structuurbeleid. Verder, zoals verwacht mocht worden, zijn de meeste werkzaamheden van de nationale rekenkamers van de nieuwe

lidstaten vooral gericht op de ontvangen pre-accessiesteun. Daarbij worden door een aantal rekenkamers, zoals van Litouwen en Slowakije, ook certificeringswerkzaamheden uitgevoerd.

De nationale rekenkamers van een klein aantal landen – Denemarken, Italië, Nederland – publiceren algemene overzichtsrapportages over de besteding van EU-gelden in het eigen land. De nationale rekenkamer van het Verenigd Koninkrijk publiceert elk jaar een rapport waarin het meest recente jaarverslag van de Europese Rekenkamer wordt geïnterpreteerd voor het Verenigd Koninkrijk.

De onderzoeken van de nationale rekenkamers geven geen gestructureerd en volledig beeld van de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in eigen land. Een totaalbeeld kan op basis van deze werkzaamheden nog niet worden samengesteld.

10.3.2 Participatie in Contactcomité

Op 6 en 7 december 2004 is het Contactcomité, waarin de presidenten van alle nationale rekenkamers in de EU-landen en die van de Europese Rekenkamer zitting hebben, bijeengekomen in Luxemburg. Tijdens deze bijeenkomst vergaderde het comité over onder meer de volgende onderwerpen:

- de samenwerking tussen de Europese Rekenkamer en de nationale rekenkamers van de lidstaten van de EU op het gebied van verbetering van de organisatorische kader voor de samenwerking;
- recente rapporten van nationale rekenkamers van de lidstaten van de EU gerelateerd aan financieel management, zoals het eind 2004 gepubliceerde rapport van de Algemene Rekenkamer *Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid*;¹⁰⁶
- resultaten van werkgroepen van rekenkamers, zoals de werkgroep Structuurfondsen, de werkgroep Samenwerking en de werkgroep Rapporten van nationale rekenkamers over financieel management van EU-geldstromen;
- het ontwikkelen en onderhouden van relaties met rekenkamers van kandidaat-lidstaten en andere externe partners.

Op 5 en 6 december 2005 is het Contactcomité bijeengekomen in Stockholm.

De vergadering van het Contactcomité wordt voorbereid door de «liaison officers» van de nationale rekenkamers en de Europese Rekenkamer. Zowel in 2004 als in 2005 zijn de liaison officers tweemaal bijeengekomen.

10.3.3 Werkgroepen

Onder de vlag van het Contactcomité opereren vier werkgroepen:

- de werkgroep Structuurfondsen (Duitsland voorzitter, «core group» met Nederland, Polen en het Verenigd Koninkrijk);
- de werkgroep Rapporten van nationale rekenkamers over financieel management van EU-geldstromen (Nederland voorzitter);
- de werkgroep EU-aanbestedingen (Ierland voorzitter);
- de werkgroep BTW (roulerend voorzitterschap).

De twee eerstgenoemde werkgroepen zijn gericht op de uitvoering van onderzoek. De werkgroep Rapporten van nationale rekenkamers over financieel management van EU-geldstromen (ook wel bekend als de

¹⁰⁶ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 751, nrs. 1–2.

werkgroep EU-trendrapport) is in 2004 opgestart. In 2005 is de werkgroep tweemaal bijeengekomen.

De werkgroep houdt zich vooral bezig met stimuleren van nationale rekenkamers om zelf onderzoek te gaan doen en rapportages te publiceren over het financieel management van EU-gelden in de eigen lidstaat. Dat de werkgroep hier in toenemende mate in slaagt, blijkt uit het feit dat de bijeenkomst in Den Haag van 28 en 29 april 2005 bezocht is door 22 nationale rekenkamers van EU-lidstaten en de Europese Rekenkamer.

De werkgroep Structuurfondsen is sinds 2000 actief. Eind 2004 presenteerde deze werkgroep zijn eerste rapport aan het Contactcomité, over de stand van zaken rond de «audit trail» (de verplichte aanwezigheid van documentatie waarmee een transactie kan worden gevolgd) en de «5%-controles» (de controle die lidstaten moeten uitvoeren op het beheer van minimaal 5% van de ontvangen structuurfondsgelden). De resultaten van het Nederlandse aandeel in dit onderzoek zijn opgenomen in het *EU-trendrapport 2005*.

Tijdens de bijeenkomst van het Contactcomité in december 2004 is besloten de werkgroep Structuurfondsen te continueren. Als onderwerp voor het volgende onderzoek is gekozen voor «onregelmatigheden». Vanaf begin 2005 werkt een groep van veertien nationale rekenkamers plus de Europese Rekenkamer aan dit project. De resultaten voor het deel dat Nederland betreft zullen worden gepubliceerd in het *EU-trendrapport 2007*.

De werkgroep Structuurfondsen is in 2005 tweemaal bijeengekomen.

10.4 Conclusie

Er is voor de jaren 2003 en 2004 beperkt inzicht in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de EU-lidstaten.

Sommige activiteitenverslagen van directoraten-generaal van de Europese Commissie geven enige informatie op het niveau van lidstaten, zoals de directoraten-generaal Regionaal Beleid en Werkgelegenheid. Deze informatie is echter niet extern gecontroleerd en dat betekent dat de betrouwbaarheid niet per definitie vaststaat.

OLAF publiceert landenvergelijkende informatie over onregelmatigheden en fraude. Aan de kwaliteit en vergelijkbaarheid van de – door lidstaten aangeleverde informatie – kan worden getwijfeld.

Nationale rekenkamers publiceren nog weinig overkoepelende en onderling vergelijkbare informatie over de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in eigen land. Een totaalbeeld kan op basis daarvan nog niet worden samengesteld.

De Europese Rekenkamer geeft nauwelijks informatie op het niveau van individuele lidstaten, en hoeft dat op grond van haar taak ook niet te doen. Niet de lidstaten vormen haar controleobject, maar de Europese Commissie.

11 DOELTREFFENDHEID UITVOERING EU-BELEID IN DE LIDSTATEN

In dit hoofdstuk gaan we in op de doeltreffendheid van het EU-beleid (met name het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het structuurbeleid en het interne beleid) zoals dit in de lidstaten wordt uitgevoerd. We zijn nagegaan welke informatie van de Europese Commissie beschikbaar is over de doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden in de lidstaten. Eerst besteden we aandacht aan de activiteitenverslagen van directoraten-generaal van de Europese Commissie (§ 11.1). Daarna komen achtereenvolgens het gemeenschappelijk landbouwbeleid (§ 11.2), het structuurbeleid (§ 11.3), en het interne beleid (§ 11.4) aan de orde.

11.1 Doeltreffendheidsinformatie in activiteitenverslagen

De Europese Commissie gebruikt de activiteitenverslagen van haar directoraten-generaal (DG's) en diensten om verantwoording af te leggen over haar beleid, inclusief de resultaten daarvan. Omdat het grootste deel van de EU-gelden binnen de lidstaten wordt besteed, is de Algemene Rekenkamer nagegaan welke informatie over de doeltreffendheid van het EU-beleid binnen de lidstaten in de activiteitenverslagen over 2003 en 2004 van acht DG's wordt weergegeven. Hiervoor is gekeken naar het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het structuurbeleid en het interne beleid.

Overzicht 32. Inzicht in doeltreffendheid van EU-beleid in de lidstaten op basis van activiteitenverslagen van DG's van de Europese Commissie*

	2003	2004
Aantal DG's dat lidstaten bij de naam noemt	0	0
Aantal DG's dat informatie op niveau lidstaten geeft zonder namen te noemen	0	0
Aantal DG's dat geen informatie op niveau lidstaten weergeeft	8	8

* Bron: Activiteitenverslagen 2003–2004 van directoraten-generaal Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Visserij, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, Onderzoek.

De activiteitenverslagen van de directoraten-generaal Landbouw (gemeenschappelijk landbouwbeleid), Regionaal beleid, Werkgelegenheid en Visserij (structuurbeleid), Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie en Onderzoek (intern beleid) blijken *geen informatie* te bevatten over de doeltreffendheid van het beleid op het niveau van lidstaten.

11.2 Gemeenschappelijk landbouwbeleid

De doeltreffendheid van het landbouwbeleid kan gemeten worden in termen van volume-, prijs- en markteffecten, en in verband met de inkomenssteun voor boeren ook in termen van inkomenseffecten. Het jaarlijkse rapport van het DG Landbouw bevat – op basis van gegevens van Eurostat – veel gegevens op lidstaatniveau.¹⁰⁷ Dit jaar gaat het hierbij voor het eerst ook om informatie over de tien recent getreden lidstaten. De informatie heeft geen betrekking op volume-, prijs- en markteffecten van het beleid, maar wel op inkomenseffecten.

Het DG-rapport laat onder andere zien dat de groei van het landbouwinkomen in de EU-25 die in 2003 weer is ingezet – na een jaar van scherpe daling in 2002 – in 2004 is doorgezet met 3,3%.

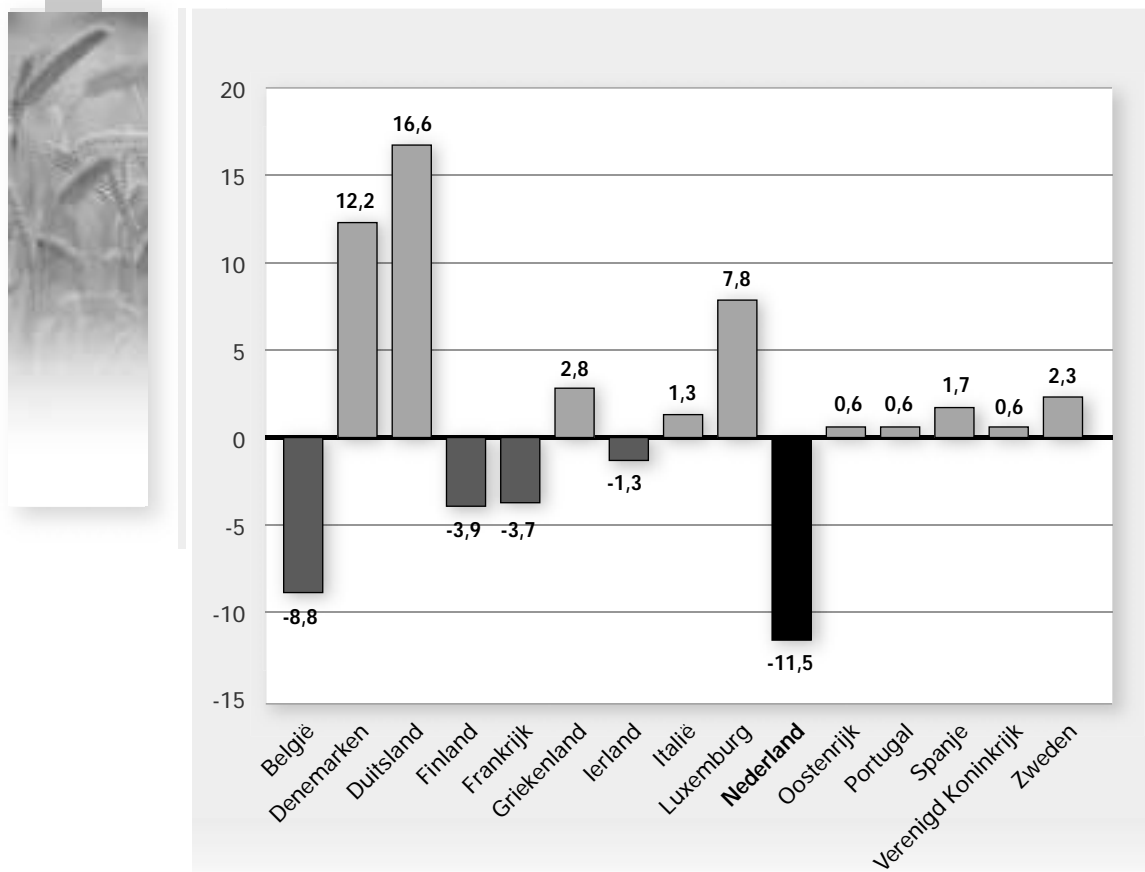
¹⁰⁷ Deze rapportage is niet het jaarlijkse activiteitenverslag van het directoraat-generaal Landbouw, maar een afzonderlijke jaarlijkse rapportage.

Figuur 7 geeft de ontwikkeling in 2004 ten opzichte van 2003 weer op het niveau van de «oude» EU-lidstaten; figuur 8 schetst de ontwikkeling in de tien nieuwe EU-lidstaten.

Ontwikkeling landbouwinkomens 2004 ten opzichte van 2003 in de EU

Procentuele toe-/afname landbouwinkomen voor de EU-15

Figuur 7

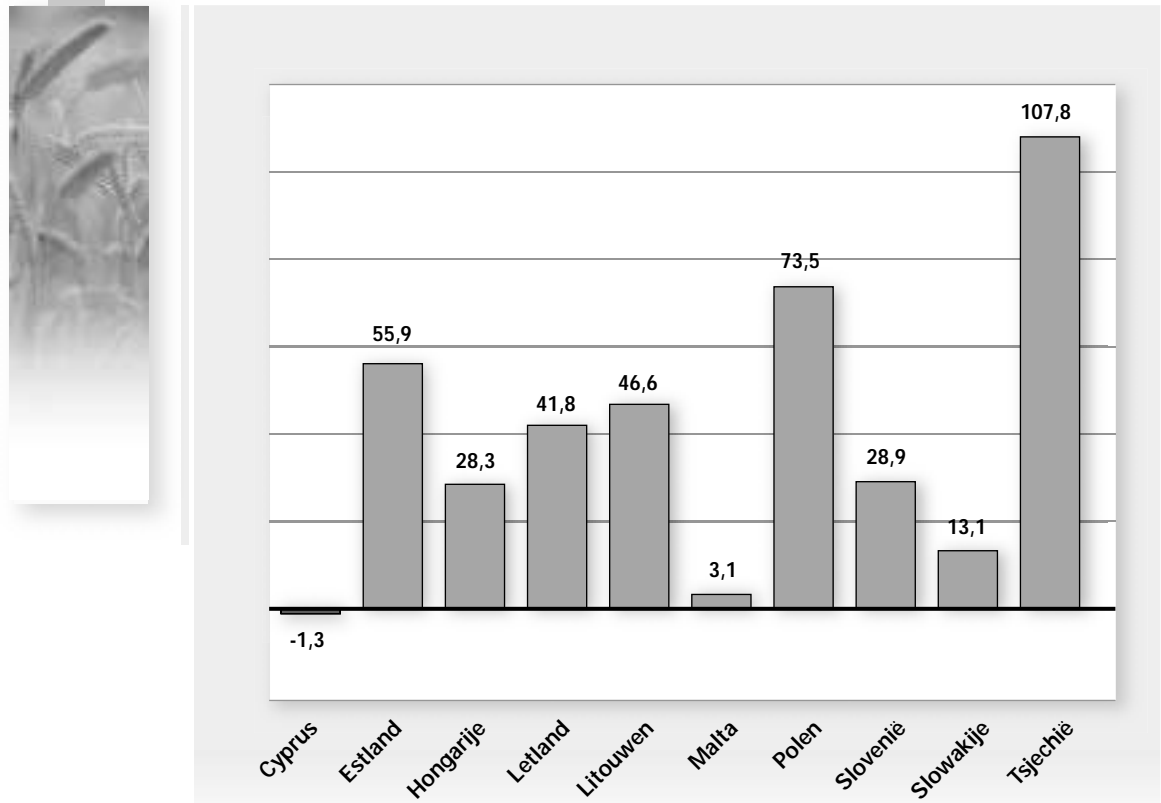


Bron: DG Agriculture, *Agriculture in the European Union. Statistical and Economic information 2004*. Brussels, February 2005.

Ontwikkeling landbouwinkomens 2004 ten opzichte van 2003 in de EU

Procentuele toe-/afname landbouwinkomen voor tien nieuwe lidstaten

Figuur 8



Bron: DG Agriculture, *Agriculture in the European Union. Statistical and Economic information 2004*. Brussels, February 2005.

Het contrast in de ontwikkeling van het landbouwinkomen van de «oude» en de «nieuwe» lidstaten is groot. Gemiddeld gingen de landbouwinkomens in de nieuwe lidstaten er 53,8% op vooruit, tegen 0,8% voor de «oude» vijftien lidstaten. Hiermee lijkt tegelijkertijd op zijn minst ten dele een effect van de inkomenssteun voor boeren te zijn aangetoond. Na de toetreding tot de EU stegen de inkomens sterk. Een ander deel van het effect kan zijn veroorzaakt door de openstelling van de Europese interne markt.

11.3 Structuurbeleid

Het structuurbeleid is gericht op het bereiken van positieve regionale effecten op werkgelegenheid en economische groei. Aangezien met «regio's» gebieden *binnen* lidstaten van de EU wordt bedoeld, zou informatie over de doeltreffendheid van het structuurbeleid kunnen

worden geformuleerd op het niveau van lidstaten. Op dit moment bestaat de informatie echter vooral uit de midterm-evaluaties en eventuele actualiseringen daarvan op programmaniveau. Er is nog weinig informatie voorhanden over het verband tussen het ingezette beleid en de effecten op het niveau van lidstaten.

Er is wel enige informatie beschikbaar over de toekenning van de zogeheten *prestatiereserve* door de Europese Commissie. Het uitgangspunt van de prestatiereserve was de door structuurfondsen gefinancierde maatregelen efficiënter te maken. Een deel (4%) van de aan de lidstaten toegekende middelen werd tot 2003 in reserve gehouden en zou daarna (in 2004) worden verdeeld onder de programma's die de beste prestaties hadden geleverd.¹⁰⁸ De toekenning ervan zou derhalve een indicator kunnen zijn voor het succes van structuurfondsprogramma's, althans naar de inschatting van de Europese Commissie.

In Commissiebesluit 2004/344EC van 23 maart 2004 is vastgelegd welke doelstelling-1- en -2-regio's in aanmerking komen voor toekenning van de prestatiereserve. Bijna 90% van alle structuurfondsprogramma's blijkt de prestatiereserve te ontvangen. De conclusie lijkt derhalve te zijn dat de structuurfondsprogramma's doeltreffend zijn.

Wij plaatsen hierbij enkele kanttekeningen. De beoordeling of de prestatiereserve al dan niet moet worden toegekend gebeurt onder andere aan de hand van financiële, management- en effectiviteitsindicatoren, alsmede een aan de hand van analyse van de tijdigheid en kwaliteit van de in 2003 afgeronde midterm-evaluaties.

Uit de rapportage van de Europese Commissie blijkt echter dat vooral de financiële en effectiviteitsindicatoren niet door alle landen volledig zijn toegepast, en dat de effectiviteitsindicatoren minder robuust waren dan de andere indicatoren.¹⁰⁹ Ten aanzien van de kwaliteit van de midterm-evaluaties noemt de Commissie 65% «goed» en 35% «acceptabel». De Commissie heeft wel nog verschillende methodologische zorgen. Soms ligt er bijvoorbeeld te weinig eigen onderzoek ten grondslag aan de evaluatie en zijn er zwakke of geen monitoringdata beschikbaar. Soms, zo constateerde de Commissie, legden de lidstaten ook nog een te grote nadruk in de evaluaties op de financiële resultaten.¹¹⁰

Uit de evaluatie van de midterm-evaluaties door de Commissie blijkt dat van alle 220 doelstelling-1- en -2-programma's, de betrokken programma-autoriteiten van slechts 59 programma's (27%) een voorstel voor toewijzing van de prestatiereserve bij de Commissie hadden ingediend. Wij vinden het opmerkelijk dat de prestatiereserve niettemin is toegekend aan 190 programma's (87%).¹¹¹

¹⁰⁸ In het stuk *Structuurbeleid 2000–2006, Hervorming van de structuurfondsen – vergelijkend overzicht* (Europese Commissie, p. 18) wordt gesteld dat de programma's met «de beste prestaties» in aanmerking komen voor de prestatiereserve. Ook de website Inforegio van DG Regionaal beleid spreekt over «de beste programma's». In Verordening (EG) 1260/1999, artikel 44, lid 2, wordt gesproken van programma's met een «toereikend geacht prestatieniveau».

¹⁰⁹ Zie *A report on the performance reserve and mid term evaluation in Objective 1 and 2 regions*, European Commission, DG Regional policy, 27 juli 2004, p. 8–9.

¹¹⁰ Idem, p. 15–18.

¹¹¹ Idem, p. 9.

11.4 Intern beleid

Voor het intern beleid zouden we idealiter voor elk relevant DG (onderzoek, energie en vervoer, milieu, onderwijs en cultuur) een overzicht per lidstaat willen hebben van de effecten van het ingezette beleid. Daarvan zijn echter geen gegevens beschikbaar waarbij resultaten per lidstaat gekoppeld kunnen worden aan de beleidsinzet van de Europese Commissie.

11.5 Conclusie

Er is nauwelijks informatie beschikbaar over de doeltreffendheid van EU-beleid op het niveau van EU-lidstaten. Het inzicht in de doeltreffendheid van het EU-beleid in de lidstaten blijft derhalve gering. De uitzonderingen zijn bepaalde onderdelen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid – met name de directe inkomenssteun aan boeren – en het structuurbeleid. Voor de laatstgenoemde geldstroom zijn in 2004 en 2005 voor alle individuele structuurfondsprogramma's in elke lidstaat de vereiste midterm-evaluaties en eventuele updates daarvan afgerond. De informatie uit deze evaluaties zou door de Europese Commissie gebruikt kunnen worden om een overzicht te maken van het inzicht dat bestaat in de doeltreffendheid van het structuurbeleid in de lidstaten. Men zou ook verwachten dat de lidstaten zelf inzicht willen krijgen in de doeltreffendheid van het beleid voor de eigen lidstaat, bijvoorbeeld door zelf op basis van de midterm-evaluaties overzichten voor het eigen land te maken. Hiervan is echter geen sprake.

Ten aanzien van het structuurbeleid is ook onduidelijk op welke gronden de Europese Commissie de prestatiereserve zo ruimhartig heeft toegekend. Dit is des te opmerkelijker omdat de Commissie zelf ook twijfel had bij sommige aspecten van de inhoud en kwaliteit van de onderliggende evaluaties. Bovendien heeft maar eenderde deel van de beheersautoriteiten van de programma's zelf om de prestatiereserve gevraagd.

12 CONCLUSIES EN TRENDS

Rechtmatigheid per lidstaat

Er is voor de jaren 2003 en 2004 beperkt inzicht in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de EU-lidstaten.

Sommige activiteitenverslagen van directoraten-generaal van de Europese Commissie geven enige informatie op het niveau van lidstaten, en OLAF publiceert landenvergelijkende informatie over onregelmatigheden en fraude. Deze informatie is niet extern gecontroleerd, en met name aan de kwaliteit en vergelijkbaarheid van de informatie van OLAF kan worden getwijfeld.

Nationale rekenkamers publiceren nog weinig overkoepelende en onderling vergelijkbare informatie over de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in eigen land. Een totaalbeeld kan op basis daarvan nog niet worden samengesteld.

De Europese Rekenkamer geeft nauwelijks informatie op het niveau van individuele lidstaten, maar hoeft dat op grond van haar taak ook niet te doen. Niet de lidstaten, maar de Europese Commissie is haar controle-object.

Doeltreffendheid per lidstaat

Er is nauwelijks informatie beschikbaar over de doeltreffendheid van EU-beleid op het niveau van EU-lidstaten. Het inzicht in de doeltreffendheid van het EU-beleid in de lidstaten blijft derhalve gering.

De Europese Commissie heeft mogelijkheden hier verandering in te brengen, bijvoorbeeld door bij structuurfondsen de in 2004 en 2005 voor alle individuele structuurfondsenprogramma's afgeronde midterm-evaluaties (en eventuele updates daarvan) te gebruiken om een overzicht te maken van het inzicht dat bestaat in de doeltreffendheid van het beleid per lidstaat. Elke lidstaat zou dit ook voor het eigen land kunnen doen, maar hiervan is geen sprake.

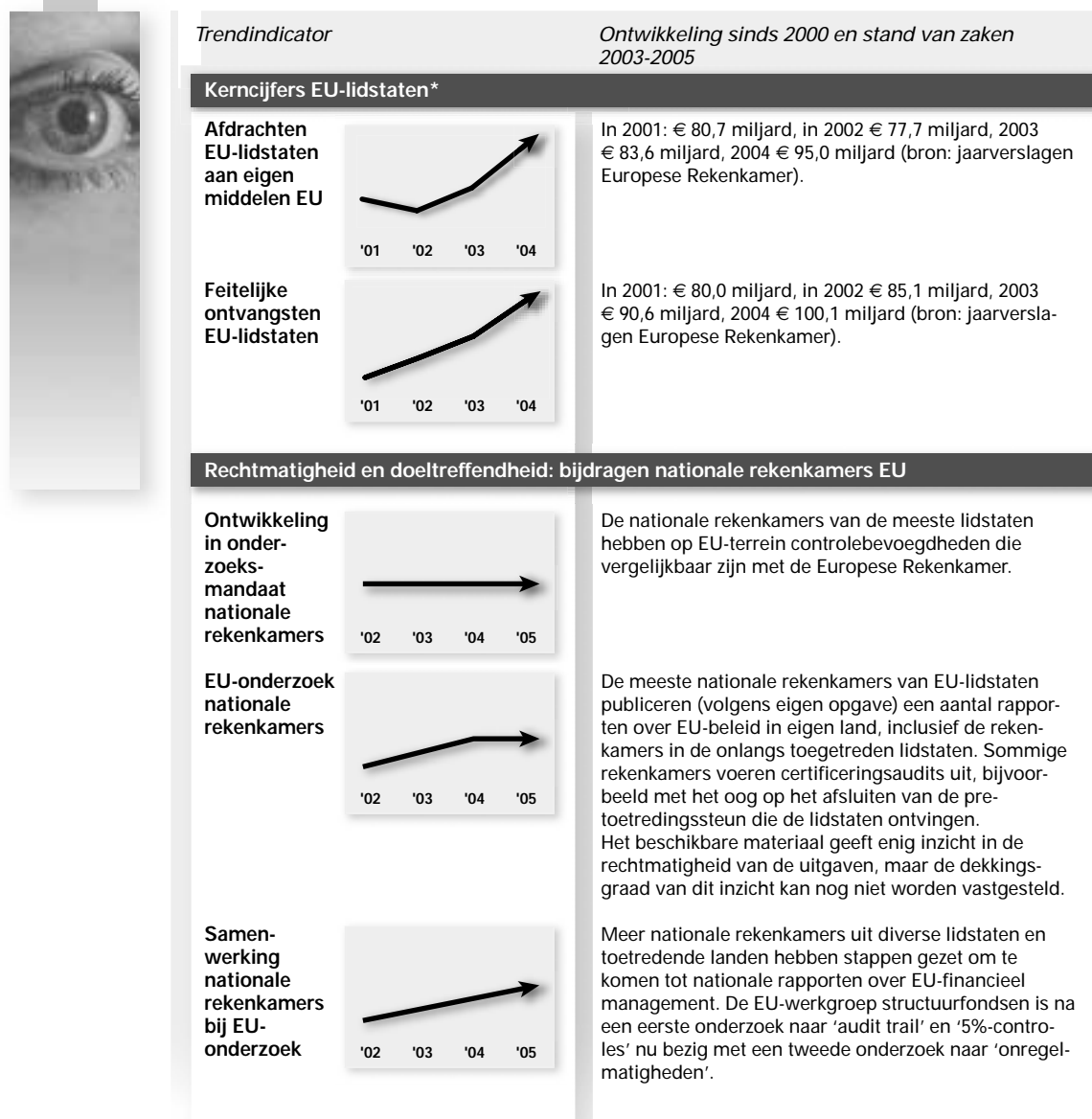
Totaaloverzicht

In de inleiding van deel 2 is gesteld dat we idealiter een totaalbeeld zouden willen weergeven van de rechtmatige en doeltreffende besteding van EU-gelden per lidstaat, en per beleidsterrein. Op basis van de nu aanwezige informatie is het niet mogelijk een dergelijk beeld te genereren. De aanwezige informatie van Europese Commissie en nationale rekenkamers van de EU-lidstaten is daarvoor te verschillend van aard en diepgang.

Het samenvattend (geaggregeerd) beeld van de in deel 2 van dit EU-trendrapport gebruikte indicatoren is weergegeven in figuur 9.

Algemene trendinformatie 2000-2005: inkomsten en ontvangsten EU, bijdragen nationale rekenkamers van EU-lidstaten

Figuur 9



* De hier gegeven trendinformatie loopt niet verder dan 2004 in verband met de publicatiedatum van de bron: het jaarverslag van de Europese Rekenkamer.

In figuur 9 is algemene informatie opgenomen over de trendindicatoren voor de onderwerpen «afdrachten EU-lidstaten», «feitelijke ontvangsten EU-lidstaten», «ontwikkeling onderzoeksmandaat nationale rekenkamers»,

«EU-onderzoek nationale rekenkamers» en «samenwerking nationale rekenkamers».

In onderstaand overzicht geven we daarnaast specifieke informatie over de trendindicatoren voor de onderwerpen «rechtmatigheid» en «doeltreffendheid».

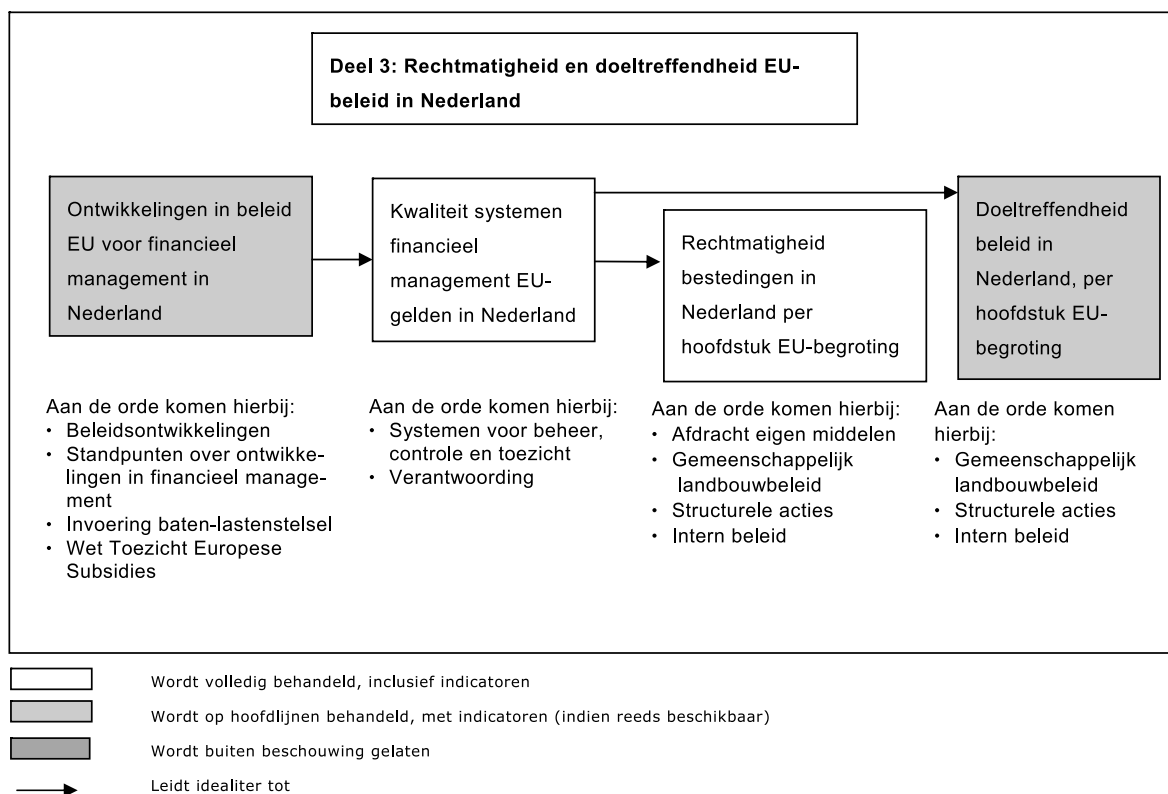
Overzicht 33. Specifieke trendinformatie 2004–2005 EU-lidstaten: rechtmatigheid en doeltreffendheid

Hoofdstuk	Onderdeel	Indicatoren (geaggregeerd niveau)	Mate van inzicht in 2003–2004	Resultaten in 2003–2004
Rechtmatigheid	Informatie Europese Commissie	Inzicht lidstaten op basis jaarlijkse activiteitenverslagen DG's	Beperkt	Twee van de acht DG's geven lidstaatvergelijkende informatie. Eén DG noemt één lidstaat in een voorbehoud.
		Per lidstaat aantal en financieel belang gemelde onregelmatigheden	Deels	Er is inzicht bij het landbouwbeleid, het structuurbeleid en de traditionele eigen middelen. Aantal meldingen en financieel belang is in 2004 toegenomen. Er is geen inzicht bij BTW- en BNI-afdrachten en intern beleid. Twijfel aan kwaliteit en vergelijkbaarheid gegevens.
		Per lidstaat aantal en financieel belang correcties	Deels	Er is inzicht bij twee van de zeven begrotingshoofdstukken, en beperkt bij de ontvangsten. Aantal correcties en financieel belang in 2004 toegenomen.
	Informatie Europese Rekenkamer	Per lidstaat aantal en financieel belang fraudemeldingen	Hoog	Aantal meldingen met 20% toegenomen. Financieel belang lopende fraudezaken in 2004 is circa € 5,8 miljard.
		Algemeen beeld lidstaten	Geen, maar is geen taak Europese Rekenkamer	Er is geen informatie over lidstaten.
		Beeld per lidstaat, per begrotingshoofdstuk	Beperkt, maar is geen taak Europese Rekenkamer	Er is incidenteel lidstaat-informatie, met name bij landbouwbeleid. Er is geen kwantitatief beeld per lidstaat, per begrotingshoofdstuk.
Doeltreffendheid	Informatie Europese Commissie	Aantal fouten per lidstaat, per begrotingshoofdstuk	Beperkt, maar is geen taak Europese Rekenkamer	Alleen voor onder het geïntegreerd beheer- en controlesysteem vallende uitgaven van het landbouwbeleid is er kwantitatief inzicht (op basis informatie Europese Commissie). Percentages fouten zijn sterk verschillend per onderdeel.
		Inzicht lidstaten op basis jaarlijkse activiteitenverslagen DG's	Geen	Er is geen doeltreffendheidsinformatie op lidstaatniveau in de activiteitenverslagen opgenomen.
		Inzicht lidstaten op basis evaluaties	Beperkt	Landbouwbeleid heeft na toetreding nieuwe lidstaten in 2004 effect gehad in termen van inkomensgroei. Er is geen doeltreffendheidsinformatie op lidstaatniveau voor andere onderdelen van het landbouwbeleid, het structuurbeleid en het interne beleid.

DEEL 3 NEDERLAND

13 INLEIDING DEEL 3

In deel 3 van het *EU-trendrapport 2006* staat het financieel management van EU-gelden in Nederland centraal. Ook gaan we 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 schema geeft aan welke onderwerpen in dit verband aan de orde komen.



Zoals het schema laat zien gaat deel 3 van het *EU-trendrapport 2006* over Nederland. Voor de aspecten rechtmatigheid en doeltreffendheid formuleren we enkele indicatoren. Op basis van eigen onderzoek en openbaar beschikbare informatie kennen we daaraan vervolgens waarden toe.

De recente ontwikkelingen op het terrein van financieel management in de EU – uitgebreid behandeld in deel 1 van dit EU-trendrapport – hebben implicaties voor Nederland, en voor de eisen die in Nederland gesteld kunnen (gaan) worden aan de beschikbaarheid en kwaliteit van informatie over het financieel management. We plaatsen onze beoordeling van de Nederlandse situatie waar mogelijk binnen de context van deze recente ontwikkelingen.

De indeling van deel 3 is als volgt:

- Hoofdstuk 14: kerncijfers over de afdrachten van Nederland aan de EU-begroting en de ontvangsten in Nederland vanuit de EU.
- Hoofdstuk 15: beleidsontwikkelingen die implicaties hebben voor het financieel management van EU-geldstromen in Nederland.
- Hoofdstuk 16: beschrijving van de financieel-managementsystemen in

Nederland voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het structuurbeleid en intern beleid.

- Hoofdstuk 17: beoordeling van het inzicht in en de mate van de rechtmatigheid van de bestedingen van EU-gelden in Nederland, per hoofdstuk van de EU-begroting.
- Hoofdstuk 18: beoordeling van de (meetbaarheid van de) doelen en de resultaten van het EU-beleid in Nederland, aan de hand van evaluaties van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het structuurbeleid en het intern beleid.
- Hoofdstuk 19: conclusies en trends bij deel 3.

14 NEDERLAND: KERNCIJFERS

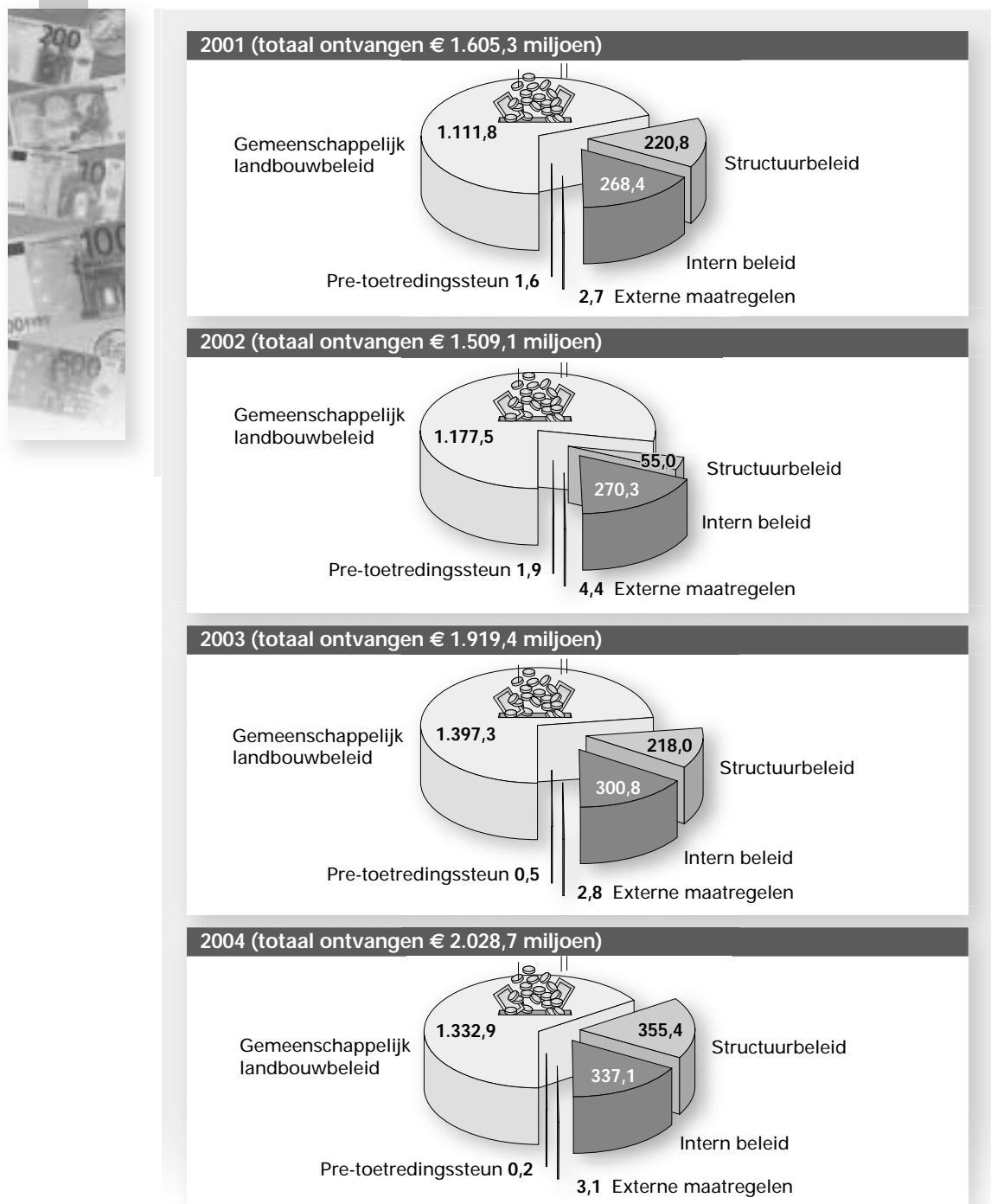
Dit hoofdstuk geeft om te beginnen een overzicht van de ontvangsten in Nederland uit de EU (§ 14.1) en van de Nederlandse afdrachten aan de EU (§ 14.2), inclusief de betalingen aan het Europees Ontwikkelingsfonds (§ 14.3). Vervolgens beschrijven we het verschil tussen ontvangsten en afdrachten, oftewel de nettopositie van Nederland (§ 14.4).

14.1 Ontvangsten Nederland van de EU

Figuur 10 (zie volgende pagina) geeft een overzicht van de bedragen die betrokken instanties in Nederland in de begrotingsperiode 2001–2004 vanuit de EU hebben ontvangen in de vorm van EU-subsidies. In 2004 ontvingen Nederlandse instanties ruim € 2 miljard. Dat is € 100 miljoen meer dan in 2003. Vooral de ontvangsten uit de structuurfondsen en het intern beleid zijn toegenomen.

Ontvangsten EU-gelden door Nederlandse instanties (in miljoenen euro's)

Figuur 10



Bron: Jaarverslagen Europese Rekenkamer 2001-2004.

14.2 Afdrachten Nederland aan de EU

Overzicht 34 geeft de gerealiseerde afdrachten van Nederland aan de EU in 2003 en 2004, en de geraamde afdrachten voor 2005–2008.

Overzicht 34. Ontwikkeling afdrachten Nederland aan de EU 2003–2008 (in miljoenen euro's)

	gerealiseerd		Begroot			
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Landbouwrechten	328	440	245	240	240	240
Douanerechten	1 382	1 431	1 591	1 682	1 781	1 885
Af: perceptiekostenvergoedingen	- 426	- 466	- 459	- 480	- 505	- 530
BTW-afdracht	1 196	713	715	734	758	784
BNI-afdracht	2 681	2 914	3 813	4 184	4 189	4 235
Totaal EU-afdrachten lidstaat Nederland	5 160	5 032	5 905	6 360	6 464	6 614

Realisatiecijfers: Rijksjaarsverslag 2004 Buitenlandse Zaken. Begrotingscijfers: Rijksbegroting 2005. Eventuele afrondingsverschillen zijn overgenomen uit de bronnen.

Het totaal van de Nederlandse afdrachten aan de EU zal in de loop van de jaren toenemen, omdat de uitgaven van de EU conform de zogenoemde financiële perspectieven tot en met 2006 stijgen. De ramingen van de afdrachten voor 2007 en 2008 betreffen een extrapolatie. De toename van de afdrachten is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de toetreding van tien nieuwe lidstaten in 2004 en aan het feit dat er bij de structuurfondsen EU-breed steeds minder sprake is van onderbesteding.

Na correcties voor onder meer begrotingsoverschotten uit voorgaande jaren en overlopende posten bedroeg de Nederlandse afdracht over het jaar 2004 volgens de definitieve cijfers in het jaarverslag van de Europese Rekenkamer € 5 268,8 miljoen.

14.3 Overige betalingen: Europees Ontwikkelingsfonds

Nederland draagt ook bij aan het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF). Dit fonds geeft financiële ondersteuning aan projecten en programma's die bijdragen aan de sociale en economische ontwikkeling van landen in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan (ACS-staten). Het doel is om in deze landen de armoede te verminderen, een duurzame aansluiting op de wereldeconomie te bewerkstelligen en de beginselen van democratie en rechtsstaat te bevorderen.

Het negende Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) is op 1 april 2003 in werking getreden. Daaraan draagt Nederland ruim € 720 miljoen bij. De zesde, zevende en achtste EOF's zijn nog niet afgesloten.

Voor de Nederlandse contributie aan het negende EOF wordt voor de jaren 2005–2008 een extra bedrag van circa € 25 miljoen gereserveerd. De Europese Commissie heeft aangegeven dat zij zich inspant om binnen vijf jaar het negende EOF volledig toe te wijzen, wat een stijging van de contributies tot gevolg zal hebben.¹¹²

In de jaarrekening bij het Rijksjaarsverslag Buitenlandse Zaken 2004 is per 31 december 2004 voor het EOF een openstaande verplichting van € 1 049 miljoen opgenomen.¹¹³

¹¹² Rijksbegroting Ministerie van Buitenlandse Zaken, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 hoofdstuk V, nr. 2, p. 116.

¹¹³ Rijksjaarsverslag Ministerie van Buitenlandse Zaken 2004, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 100, nr. 1, p. 163.

14.4 Nettopositie Nederland

Tussen de afdrachten aan en de ontvangsten uit de begroting van de EU bestaat elk jaar een verschil, dat wordt aangeduid als de *netto(betalings)-positie*.¹¹⁴ Tussen Nederland en de Europese Commissie bestaat al geruime tijd een verschil van inzicht over de te hanteren berekeningswijze van de nettopositie. Het onderstaande kader geeft beide berekeningswijzen kort weer.

Berekeningswijzen nettopositie

Nederland neemt bij het bepalen van de nettopositie alle afdrachten aan de EU mee, dus ook de douanerechten die namens de Unie worden geïnd. Dit staat bekend als de boekhoudkundige definitie.

De *Europese Commissie* hanteert een benadering waarbij de douanerechten die in Nederland – in het bijzonder in de Rotterdamse haven – worden geïnd, niet als afdrachten van Nederland worden gezien, maar als geld dat aan de Gemeenschap toekomt. Vanuit dit uitgangspunt worden douanerechten niet meegenomen bij het bepalen van de nettopositie. In een recent advies sloot de Europese Rekenkamer zich bij deze berekeningswijze aan.

Nederland is volgens beide definities een nettobetaler.

De nettopositie is voor Nederland de laatste jaren negatief. Dat wil zeggen dat Nederland meer aan de EU afdraagt dan het ontvangt. In 2003 bedroeg de Nederlandse negatieve nettopositie in absolute zin (boekhoudkundige definitie) € 3 miljard. In 2004 groeide de negatieve nettopositie naar € 3,2 miljard. In § 9.3 (zie deel 2 van dit rapport) is een overzicht opgenomen waarin de nettopositie van Nederland wordt afgezet tegen die van de overige EU-lidstaten.

¹¹⁴ Zie ook overzicht *EU-tendrapport 2005*, p. 110. De Algemene Rekenkamer hanteert een boekhoudkundige definitie: een vergelijking van alle EU-gerelateerde afdrachten en alle inkomsten van de lidstaat uit de EU. De Algemene Rekenkamer gebruikt daarbij extern gecontroleerde informatie, dat wil zeggen definitieve cijfers van de Europese Rekenkamer.

15 ONTWIKKELINGEN IN BELEID EU-FINANCIËEL MANAGEMENT

In dit hoofdstuk behandelen we de gevolgen van het gewijzigde EU-beleid voor het financieel management in Nederland. Het gaat daarbij vooral om wijzigingen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid (§ 15.1). Ook bespreken we wat het Nederlandse standpunt is over de nieuwe ontwikkelingen in het financieel management (§ 15.2). Tot slot staan we stil bij de laatste ontwikkelingen rond de wet Toezicht Europese Subsidies, die in 2002 werd ingesteld om de aansprakelijkheid de lidstaat Nederland voor het beheer van decentraal ontvangen EU-subsidies in goede banen te leiden (§ 15.3). Dit hoofdstuk sluit af met conclusies (§ 15.4).

15.1 Beleidsontwikkelingen

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid worden op dit moment op belangrijke punten gewijzigd. Hieronder bespreken we de implicaties voor Nederland.

15.1.1 Gemeenschappelijk landbouwbeleid

Zoals beschreven in § 3.5.1 (zie deel 1 van dit rapport) worden per 1 januari 2006 subsidies in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid losgekoppeld van de productie, met als doel de landbouw duurzamer te maken.

Voor de agrariërs komt er in plaats van de huidige inkomenstoelagen en productsubsidies een bedrijfstoelage. Verder moeten zij al vanaf 1 januari 2005 – vooruitlopend op de invoering van het nieuwe juridisch kader voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid in 2007 (zie deel 1, § 3.5.1) – aan een aantal specifieke randvoorwaarden voldoen om in aanmerking te komen voor subsidies.

Deze randvoorwaarden, die van toepassing zijn op de hele bedrijfsoppervlakte van elke agrariër in de EU, behelzen voor het merendeel beheereisen. Daarnaast is er één randvoorwaarde die betrekking heeft op het instandhouden van blijvend grasland.

In Nederland wordt het instandhouden van blijvend grasland in 2005 bijgehouden via de verzamelaanvraag die aanvragers van EU-subsidie aan de Dienst Regelingen van het Ministerie van LNV moeten opsturen. Iedereen die steun aanvraagt, geeft dan zijn percelen landbouwgrond op.

De randvoorwaarden zijn zoals gezegd verplicht opgelegd door de Europese Commissie en gelden voor de gehele EU. Daarnaast moet worden voldaan aan minimeisen voor het in een goede landbouwen milieuconditie houden van landbouwgrond. De invulling van deze eisen is overgelaten aan de lidstaten, die daarmee de vrijheid hebben om met de nationale randvoorwaarden aan te sluiten bij de eigen, nationale situatie. Specifiek voor Nederlandse agrariërs zijn er twee nationale randvoorwaarden. De eerste voorwaarde behelst een verbod op «zwarte braak». Dit is het braakleggen van een akker zonder gras in te zaaien.¹¹⁵ De tweede nationale voorwaarde gaat over de naleving van de voorschriften ter voorkoming van bodemerrosie.¹¹⁶

De Europese Commissie geeft de lidstaten de ruimte om de organisaties die nu ook al actief zijn op het gebied van controle en handhaving, de controles op de randvoorwaarden te laten opnemen in hun jaarlijkse

¹¹⁵ Dit verbod geldt niet voor erkende biologische bedrijven en voor bedrijven die door de Plantenziektenkundige Dienst verplicht zijn om op percelen zwarte braak toe te passen voor de bestrijding van quarantaineorganismen. Het verbod geldt ook niet voor landbouwers die een teeltverbod hebben op grond van «Verordening HPA bestrijding knolcyperus 2004» of op grond van «Verordening PT Bestrijding knolcyperus in tuinbouwgronden».

¹¹⁶ Het naleven van de «Verordening HPA landbouwgronden 2003», het «Besluit HPA voorschriften bedrijfserosieplan 2003» en «Verordening PT Bestrijding erosie tuinbouwgronden 2004». Deze verordeningen en het besluit dragen bij aan het voorkomen van bodemerrosie. De combinatie van bodemeigenschappen (löss), hellingen en lokaal bodemgebruik (akkerbouw) maakt gebieden in Limburg gevoelig voor watererosie.

controleprogramma's. Ook mogen de controles bij één organisatie worden ondergebracht.

In Nederland worden de controles op de naleving van de randvoorwaarden verricht door de Algemene Inspectiedienst (AID) en de controlediensten van de medeoverheden (provincies, waterschappen en gemeenten).

Beschikbaar budget

Op dit ogenblik krijgt Nederland jaarlijks ongeveer € 1,4 miljard aan landbouw gelden uit de EU-kas. Dit is bestemd voor marktuitgaven en inkomenssteun. In 2006 zal Nederland daarnaast ruim € 60 miljoen ontvangen voor plattelandsbeleid plus ongeveer € 14 miljoen aan gelden die worden onttrokken aan het budget voor markt- en inkomenssteun, de zogenoemde «modulatiegelden» (zie § 3.5.1). Dit laatste bedrag zal naar verwachting in de jaren 2007 en daarna oplopen tot ongeveer € 25 miljoen per jaar.

Over het landbouwbudget in de toekomst is in de Nederlandse ministerraad van 8 juli 2005 het volgende standpunt ingenomen:

- Nederland wil het Europese landbouwbudget, zoals dat afgesproken is voor de jaren 2007–2013, niet aanpassen. Het uitgavenplafond zou niet langer een streefwaarde moeten zijn, maar een maximum.
- Landbouwsubsidies aan de toekomstige lidstaten Roemenië en Bulgarije moeten ook uit dit afgesproken landbouwbudget betaald worden. Het plan van de Europese Commissie om voor die extra kosten het landbouwbudget uit te breiden met € 8 miljard per jaar wijst Nederland af.

Controle vraagstukken nieuw gemeenschappelijk landbouwbeleid

De uitvoering van het nieuwe gemeenschappelijk landbouwbeleid in 2005 wordt in hoge mate geautomatiseerd ondersteund. Systemen moeten voldoen aan de voorwaarden van het vernieuwde geïntegreerd beheer- en controlesysteem (GBCS). Dit vraagt mogelijk ook een andere controle-aanpak in vergelijking met het oude gemeenschappelijk landbouwbeleid.

De Dienst Regelingen van het Ministerie van LNV, het Hoofdproductschap Akkerbouw, het Productschap Zuivel en de Productschappen Vee, Vlees en Eieren zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het nieuwe gemeenschappelijk landbouwbeleid. De AID is verantwoordelijk voor handhaving en toezicht.

De controle op de rechtmatigheid van de uitgaven zal complexer worden dan voorheen. Redenen hiervoor zijn dat gecontroleerd moet worden op de naleving van de (deels nationale) randvoorwaarden. De minister van LNV heeft de Dienst Regelingen aangewezen als coördinerend betaalorgaan en de AID als «competent control authority».¹¹⁷

Statements of assurance

Op 30 mei 2005 hebben de ministers van Landbouw uit de EU-lidstaten een akkoord bereikt over de nieuwe financieringsverordening van het Europese landbouwbeleid. Hierin is het financieel beheer geregeld. Een van de nieuwe elementen in deze verordening is het «statement of assurance» dat met ingang van oktober 2006 jaarlijks per betaalorgaan bij de jaarafrekening moet worden gevoegd (zie deel 1, § 3.4.4).

De certificerende instantie in Nederland (de auditdienst van het Ministerie van LNV) heeft aangegeven dat zij geen problemen heeft met de voorstellen van het directoraat-generaal Landbouw.

¹¹⁷ Verordening (EG) 1782/2003 en Verordening (EG) 796/2004, uitgewerkt in de regeling GLB-inkomenssteun van december 2004.

15.1.2 Structuurbeleid

In deze paragraaf gaan we achtereenvolgens in op de beleidsontwikkelingen in het Nederlandse ESF-programma, de mogelijke invoering van vertrouwenscontracten en de toekomst van het structuurbeleid in de periode 2007–2013.

ESF-subsidieregeling

Met ingang van 1 januari 2006 wordt de subsidieregeling van het Nederlandse ESF3-programma gewijzigd. Dit hangt samen met de risico's die zijn ontstaan door de «terugwerkende-kracht-regeling» die bij de (vertraagde) openstelling van het ESF in 2001 werd ingesteld.

Deze regeling hield in dat aanvragers de mogelijkheid kregen om projecten die al in 2000 waren gestart maar toen nog niet konden worden aangemeld, alsnog voor subsidie aan te melden.

Van de terugwerkende-kracht-regeling is in de meeste Nederlandse structuurfondsprogramma's gebruikgemaakt. In het ESF3-programma is aanmelding met terugwerkende kracht ook mogelijk gemaakt voor de jaren na 2001. Kosten die maximaal twaalf maanden voorafgaand aan het indienen van de aanvraag zijn gemaakt, kunnen (alsnog) worden gedeclareerd.

De terugwerkende-kracht-regeling is indertijd ingevoerd om onderbesteding zoveel mogelijk te voorkomen.¹¹⁸ Aan de regeling kleefde echter een praktisch bezwaar: soms was op het moment dat de subsidieaanvraag werd toegekend het betreffende project al beëindigd. Controle op de juiste toepassing van de subsidieregels en eventuele bijsturing tijdens de uitvoering waren daardoor onmogelijk.

Om de hiermee samenhangende risico's te beperken is besloten de ESF-subsidieregeling per 1 januari 2006 aan te passen. Vanaf die datum geldt het volgende:¹¹⁹

- De projectactiviteiten moeten nog minimaal zes maanden doorlopen na ontvangst van de projectaanvraag door de beheersautoriteit.
- De periode waarover kosten met terugwerkende kracht subsidiabel zijn wordt ingeperkt van twaalf maanden tot zes maanden.
- Voorbereidende kosten zijn subsidiabel tot zes maanden voor de aanvang van een project, met een maximum van twaalf maanden terugwerkende kracht vanaf de ontvangstdatum van de projectaanvraag.
- Omdat de projectactiviteiten tot 31 december 2007 kunnen lopen en de projectactiviteiten minimaal nog zes maanden dienen door te lopen vanaf de ontvangstdatum van de projectaanvraag, dienen projectaanvragen vóór 1 juli 2007 ingediend te zijn.

Vertrouwenscontracten

Zoals besproken in § 3.4.4 (zie deel 1 van dit rapport) heeft de Europese Commissie voorgesteld om «contracts of confidence» te introduceren voor het beheer van structuurfondsmiddelen. In deze bilaterale overeenkomsten tussen de lidstaat en de Commissie zouden afspraken moeten worden vastgelegd over de wijze van controleren (intensiteit, controle-normen), de wijze van rapportage (vorm, frequentie, inhoud) en de erkenning van betaalorganen.

Het Commissievoorstel is over het algemeen niet positief ontvangen. Op 27 mei hebben delegaties uit Oostenrijk, Portugal, Ierland, het Verenigd Koninkrijk en Nederland er op ambtelijk niveau over gesproken met vertegenwoordigers van de Commissie. Op dat moment bleek dat alleen

¹¹⁸ De onderuitputting van ESF-gelden wordt in § 16.3.3 van het volgende hoofdstuk behandeld.

¹¹⁹ Staatscourant 11 juli 2005, nr. 131, p. 34.

het directoraat-generaal Regionaal beleid van de Commissie de initiatieven ondersteunt. De overige betrokken directoraten-generaal (Landbouw, Visserij en Werkgelegenheid) hadden zich teruggetrokken.

Binnen Nederland hebben alle decentrale bestuursorganen die doelstelling-1- en doelstelling 2-programma's¹²⁰ onder hun hoede hebben, interesse getoond om voor de door hen beheerde gelden uit het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) een vertrouwenscontract af te sluiten. Zij hebben toegezegd te zullen meewerken aan ondertekening in het najaar van 2005, onder voorbehoud van toestemming van de comités van toezicht.

Het Agentschap SZW heeft eveneens interesse getoond voor het afsluiten van een vertrouwenscontract voor ESF-3 en Equal.¹²¹ De auditdienst van het Ministerie van SZW rapporteerde al conform het ontwerp dat hiervoor door de Commissie is opgesteld.¹²²

Structuurbeleid 2007–2013

De Europese Commissie heeft medio 2004 voorstellen gepubliceerd voor het structuurbeleid in de periode 2007–2013. De concept-verordeningen kennen een aantal veranderingen ten opzichte van het huidige systeem die zijn besproken in het *EU-trendrapport 2005*.¹²³

In reactie op de Commissievoorstellen heeft het Nederlandse kabinet gepleit voor een sterkere concentratie van het budget in de armste lidstaten en minder overgangssteun voor de relatief rijke lidstaten. Steun aan regio's in rijkere lidstaten dient volgens het kabinet primair door de lidstaat zelf te worden gefinancierd. Daarnaast wil het Nederlandse kabinet de aanspraak van een lidstaat op de structuurfondsen handhaven op maximaal 4% van het bruto nationaal inkomen van de betreffende lidstaat.¹²⁴

Eind 2005 was nog geen (indicatieve) verdeling over de lidstaten bekend. Deze hangt samen met de onderhandelingen over de financiële perspectieven, die nog niet zijn afgerond.

15.2 Ontwikkelingen in beleid financieel management

Zoals beschreven in § 5.1.1 (zie deel 1 van dit rapport) heeft de Raad van Ministers van Financiën en Economische Zaken van de 25 EU-lidstaten (Ecofin) op 8 maart 2005 bij de kwijting over 2003 zijn teleurstelling uitgesproken over het feit dat de Europese Rekenkamer voor het tiende jaar op rij geen positieve betrouwbaarheidsverklaring (Déclaration d'Assurance, DAS) had kunnen verstrekken bij de jaarrekening van de EU. Ook de Nederlandse minister van Financiën is tijdens de Ecofinraad van 14 maart 2005 op dit punt kort ingegaan. Hij vroeg de Commissie om aan het einde van haar termijn met een duidelijk resultaat te komen en sprak de hoop uit dat het single-auditmodel¹²⁵ daarbij behulpzaam zou zijn.¹²⁶

Enkele maanden later, in juni 2005, heeft de Europese Commissie een mededeling aangenomen over een «routekaart» naar een communautair interne-controlekader. De routekaart zou uiteindelijk moeten leiden tot een positieve betrouwbaarheidsverklaring door de Europese Rekenkamer (zie § 3.4.3, deel 1 van dit rapport).

In het verslag over de bijeenkomst van de Eurogroep¹²⁷ en de Ecofin van 11 en 12 juni 2005 komt het Nederlandse standpunt over de routekaart aan de orde:

¹²⁰ Doelstelling 1: ontwikkeling en structurele aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand; doelstelling 2: economische en sociale omschakeling van in structurele moeilijkheden verkerende regio's.

¹²¹ ESF-3 richt zich op de opleiding van langdurig werklozen en herintreders; Equal op de bestrijding van discriminatie en ongelijkheid op de arbeidsmarkt.

¹²² Ontwerp van addendum bij bestuursrechtelijke regeling betreffende samenwerking op het gebied van audits en controles tussen de Europese Commissie en protocollaire partner.

¹²³ European Commission, *Proposal for a Council Regulation laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund*. Brussel, 14 juli 2004, COM(2004) 492 final. Deze ontwerp-verordening moet per 1 januari 2007 in de plaats komen van Verordening (EG) 1260/1999 die van toepassing is op de periode 2000–2006. Zie over het structuurbeleid na 2006 verder 5.4 van het *EU-trendrapport 2005*.

¹²⁴ Het gaat hier om een eerste algemene standpuntbepaling van het kabinet in: Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005 22 112, nr. 340, p. 19–20.

¹²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 21 501–07, nr. 475.

¹²⁷ Tot de Eurogroep behoren alle landen die de euro hebben ingevoerd. Rondom elke Ecofin-raad heeft de Eurogroep een bijeenkomst waarbij ook de Europese Commissaris van economische en monetaire zaken en de president van de Europese Centrale Bank aanwezig zijn. De Eurogroeptbijeenkomsten zijn bedoeld om de coördinatie van economisch beleid binnen de muntunie te bevorderen en zaken die de lidstaten van de muntunie aangaan te bespreken.

«De lidstaten geven aan de voorstellen te steunen, maar het tijdpad wordt ambitieus genoemd. Nederland merkt op dat de Europese Commissie eindverantwoordelijk dient te blijven voor de uitgaven. Tevens spreekt Nederland steun uit voor het idee van een betrouwbaarheidsverklaring die nationaal wordt afgegeven op hoog politiek niveau en benadrukt Nederland de onafhankelijkheid van zowel de nationale rekenkamer als de Europese Rekenkamer. Nederland spreekt expliciete steun en waardering uit voor het principe van de single audit.»

Duidelijk is dat Nederland het advies dat de Europese Rekenkamer in april 2004 uitbracht over de invoering van een single-auditmodel (zie deel 1, § 3.4.1) in zijn algemeenheid ondersteunt.¹²⁸

Ook het idee om te komen tot het afgeven van nationale betrouwbaarheidsverklaringen, dat in 2005 zowel door het Europese Parlement als door de Europese Commissie is geopperd (zie deel 1, § 3.4.2 en 3.4.3), wordt ondersteund door Nederland. De Ecofinraad van 8 november 2005 heeft de voorstellen voor lidstaatverklaringen niet overgenomen. De Raad gaf aan dat verder gewerkt dient te worden met de bestaande verklaringen op operationeel niveau, zoals die bestaan voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid.

15.3 Wet Toezicht Europese Subsidies

Op 1 juni 2005 is het wetsvoorstel tot wijziging van de wet Toezicht Europese Subsidies (TES) aangeboden aan de Tweede Kamer.¹²⁹

Achtergrond

De wet Toezicht Europese Subsidies (TES), sinds mei 2002 in werking, is in Nederland ingevoerd om het probleem op te lossen dat verbonden bleek met de wettelijke aansprakelijkheid van de lidstaat Nederland voor gevolgen van eventuele tekortkomingen in het beheer of de controle van verstrekte EU-gelden, ook als deze zich voordoen op decentraal niveau. Omdat in Nederland verreweg de meeste Europese subsidies rechtstreeks naar decentrale bestuursorganen gaan (provincies, gemeenten, waterschappen, zelfstandige bestuursorganen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties), ontstaat hier in de praktijk een spanningsveld: de minister is aansprakelijk, maar directe invloed op de bestedingen heeft hij nauwelijks. De wet TES geeft de voor een Europese subsidie verantwoordelijke minister een aantal bevoegdheden jegens decentrale bestuursorganen die een Europese subsidie ontvangen. Hij mag bij deze organisaties inlichtingen inwinnen, hij mag ze aanwijzingen geven en een eventuele aansprakelijkheidstelling (wanneer de subsidieregels niet goed zijn nageleefd) mag hij verhalen op het bestuursorgaan.

Voorstel tot wijziging

Het in juni 2005 ingediende voorstel tot wijziging van de wet TES vloeit voort uit de evaluatie van de wet in 2004 door het Ministerie van Financiën. Hieruit kwam naar voren dat de wet een beperkte toegevoegde waarde had, terwijl hij veel administratieve lasten opriep.¹³⁰ Het kabinet adviseerde de Tweede Kamer artikel 2 van de wet TES te «dereguleren». Dit zou inhouden dat de inlichtingenplicht¹³¹ van de subsidieontvangers jegens de minister vervalt.

Inmiddels is het wetsvoorstel tot wijziging van de wet TES aangenomen door de Eerste en Tweede Kamer. Daarmee is artikel 2 van de wet buiten

¹²⁸ Europese Rekenkamer, Advies nr. 2/2004. Zie ook www.eca.eu.int.

¹²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 135, nrs. 1–3.

¹³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 135, nr. 3.

¹³¹ Deze plicht houdt in dat het bestuursorgaan moet aangeven wat de aard en de omvang van de gesubsidieerde activiteiten is en wat de daarbij opgelegde verplichtingen zijn. Bovendien moet het bestuursorgaan jaarlijks verslag doen van hoe de EU-subsidie is aangewend en hoe invulling is gegeven aan beheer, controle of toezicht.

werking gesteld. Dit verandert overigens niets aan de financiële aansprakelijkheid van de minister die het aangaat.

Het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel is niet openbaar gemaakt. Dit duidt erop dat het instemmend luidt, of alleen opmerkingen van redactionele aard bevat.¹³²

15.4 Conclusie

Er zijn op dit moment binnen de EU verschillende beleidsontwikkelingen gaande die op verschillende momenten consequenties kunnen hebben voor de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid in Nederland.

Bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid gaat het vooral om de «statements of assurance» die met ingang van oktober 2006 jaarlijks per betaalorgaan bij de jaarafrekening moeten worden gevoegd, en om de (deels nationale) randvoorwaarden die, vooruitlopend op het nieuwe juridische kader van het landbouwbeleid dat 1 januari 2007 van kracht wordt, met ingang van 2005 gelden voor de verstrekking van landbouwsubsidies. De controle op de rechtmatigheid van de uitgaven zal door deze randvoorwaarden complexer worden dan voorheen.

Bij de structuurfondsen is de wijziging van de subsidieregeling van het Nederlandse ESF-programma relevant. De inperking van de terugwerkende-krachtregeling maakt het mogelijk om bij kortlopende projecten de juiste toepassing van de subsidieregels nog tijdens de uitvoering te controleren en eventueel bij te sturen.

Ook het streven van de Europese Commissie om voor het beheer van structuurfondsmiddelen «vertrouwenscontracten» te introduceren over de wijze van controleren en rapporteren en over de erkenning van betaalorganen, kan consequenties hebben voor Nederland. Alle betrokken decentrale overheden hebben interesse getoond. Door de overwegend afwijzende opstelling van de betrokken directoraten-generaal van de Europese Commissie is het echter nog niet zeker of er in de programma-periode 2000–2006 wel vertrouwenscontracten zullen worden afgesloten.

De Tweede Kamer heeft ingestemd met de voorgestelde deregulering van de informatieplicht uit de wet TES. Dit houdt in dat ontvangers van EU-subsidies niet langer jaarlijks aan de minister die voor het betreffende beleidsterrein verantwoordelijk is hoeven op te geven wat de aard en de omvang van de gesubsidieerde activiteiten is, hoe de EU-subsidie is aangewend en hoe invulling is gegeven aan beheer, controle of toezicht.

Het Nederlandse kabinet is op hoofdlijnen akkoord met de Europese voorstellen voor hervorming van het Europese financieel management. Het kabinet is vooral positief over de «routekaart naar een communautair interne controlekader» van de Europese Commissie. Deze voorstellen kunnen – als ze worden goedgekeurd door de Raad van Ministers en verder worden uitgewerkt voor de lidstaten – consequenties hebben voor de systemen van het financieel management en controle van EU-gelden in Nederland.

¹³² Artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State.

16 SYSTEMEN EU-FINANCIËEL MANAGEMENT NEDERLAND

In dit hoofdstuk staat de kwaliteit van de beheer-, controle- en toezicht-systemen in Nederland centraal. Een adequaat werkend systeem van beheer, controle en toezicht vormt een belangrijke voorwaarde voor de rechtmatige besteding van gelden.

Op basis van de informatie die de Algemene Rekenkamer van de betrokken ministeries heeft ontvangen schetsen we een beeld van de kwaliteit van de systemen, en van de mate waarin de ministeries zelf inzicht hebben in de kwaliteit van de systemen. De nadruk ligt daarbij op de werking van de systemen. Voor informatie over de opzet van de systemen verwijzen we naar het *EU-trendrapport 2005*.¹³³

We bespreken de werking van de financieel-managementsystemen voor elk van de belangrijke geldstromen uit de EU-begroting: de eigen middelen (Nederlandse afdrachten aan EU) (§ 16.2), de landbouwsubsidies (§ 16.3), de structuurfondsgelden (§ 16.4), met aansluitend de gelden voor het interne beleid van de Unie (§ 16.5). Deze geldstromen (waarvan § 16.1 een overzicht geeft) dekken alle Nederlandse afdrachten aan de EU af, en meer dan 95% van de geldstromen die Nederlandse instanties ontvangen van de EU. Het hoofdstuk sluit af met conclusies (§ 16.6).

¹³³ Zie voor de eigen middelen § 16.6 van het *EU-trendrapport 2005*; zie voor de opzet van het landbouwbeleid § 16.1 en de Nederlandse structuurfondsprogramma's § 16.2 en 16.3. Zie verder ook hoofdstuk 10 van het *EU-trendrapport 2003*. De rapporten zijn te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

16.1 Overzicht onderzochte geldstromen

Wij hebben voor een groot aantal EU-geldstromen aan de relevante ministeries gevraagd welke informatie zij tot hun beschikking hebben over de kwaliteit van de systemen om deze gelden te beheren en te controleren. De geldstromen staan weergegeven in overzicht 35.

Overzicht 35. Onderzochte programma's en geldstromen per ministerie

	Eigen middelen	Landbouw	Structuurbeleid	Intern beleid
Buitenlandse Zaken (via Financiën/LNV)	BNI-afdracht BTW-afdracht Landbouwheffingen Douanerechten			
LNV		Gemeenschappelijk landbouwbeleid	D.2 Oost-NL FIOV Leader+	LIFE-natuur
EZ			D.1 Flevoland D.2 Noord-NL D.2 Zuid-NL Interreg III A	TEN – telecom TEN – energie 6e Kaderprogramma
BZK			D.2 Steden URBAN-2	
OCW				Leonardo da Vinci Socrates Cultuur 2000
VROM			Interreg IIIB Interreg IIIC	LIFE – milieu
VenW				TEN – transport

16.2 Afdrachten Nederland aan de EU

De eigen middelen die Nederland afdraagt aan de EU worden via de begroting en het jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken verantwoord. Bij deze geldstroom zijn echter ook de Ministeries van Financiën en van LNV betrokken.

De accountantsdienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voert de integrale controle op de eigen middelen uit. De resultaten van deze controle en andere rechtmatigheidsinformatie staan beschreven in hoofdstuk 17 van dit rapport.

De Europese Rekenkamer heeft in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring (DAS) 2003 onderzoek gedaan op het terrein van de eigen middelen in Nederland. In een brief aan de Algemene Rekenkamer van 30 juli 2004 concludeert de Europese Rekenkamer dat de in Nederland verrichte controle «geen aanleiding heeft gegeven tot belangrijke controlebevindingen.»

16.3 Gemeenschappelijk landbouwbeleid

Certificerende audits van de betaalorganen

De Algemene Rekenkamer heeft de certificerende audits op de jaardeclaraties van de betaalorganen voor de subsidies uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), uitgevoerd door de auditdienst van het Ministerie van LNV, behandeld in haar jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek. Kortheidshalve vermelden we hier de hoofdpunten, onder verwijzing naar het reeds gepubliceerde rapport van de Algemene Rekenkamer.¹³⁴ De certificerende audits hebben betrekking op het begrotingsjaar 2004, dat loopt van 16 oktober 2003 tot en met 15 oktober 2004.

Conform de communautaire verplichting heeft de departementale auditdienst bij de betaalorganen certificerende audits uitgevoerd op de EOGFL-declaraties tot een bedrag van € 1 264 miljoen. De betaalorganen zijn:

- het Hoofdproductschap Akkerbouw;
- het Productschap Tuinbouw;
- de Productschappen Vee, Vlees en Eieren;
- het Productschap Zuivel;
- de Dienst Landelijk Gebied; en
- het agentschap LASER.

¹³⁴ Algemene Rekenkamer, *Rapport bij het jaarverslag 2004 van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit*.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 100 XIV, nr. 2. Den Haag, 9 mei 2005.

¹³⁵ De Commissie had wel opmerkingen bij de afrekening. Sommige opmerkingen werden ook al gemaakt bij de afrekening van het boekjaar 2003. Het betreft onder meer de gehanteerde steekproefmethode, de beschrijving van de verrichte auditwerkzaamheden en de kwantiteit en kwaliteit van de fysieke controles. De Commissie stelt dat hiermee rekening moet worden gehouden bij toekomstige certificeringswerkzaamheden: de bevindingen kunnen in de toekomst dus nog tot financiële correcties leiden. (Bron: Besluit betreffende de goedkeuring van de rekening 2004 – Communicatie overeenkomstig artikel 1663/95 van 30 maart 2005).

Alle certificeringsrapporten blijken te zijn voorzien van goedkeurende verklaringen, afgegeven door de auditdienst van het Ministerie van LNV. De auditdienst constateert in deze rapporten dat er sprake is van een positieve ontwikkeling in het financieel beheer. De verklaringen geven een redelijke mate zekerheid over de boekhoudkundige juistheid van de afrekening en van de kwaliteit van de interne controle en administratieve organisatie. De verklaringen vormen daarmee belangrijke *waarborgen* voor de rechtmatigheid van bestedingen van landbouwsubsidiegelden, maar ze geven geen oordeel over de rechtmatigheid van de bestedingen als zodanig. De Europese Commissie heeft de rekeningen over het begrotingsjaar 2004 van de Nederlandse betaalorganen – op basis van de certificeringsrapporten en regulier eigen onderzoek – inmiddels boekhoudkundig goedgekeurd.¹³⁵

Alle certificeringsrapporten zijn volgens een vast stramien ingedeeld. Belangrijk onderdeel zijn de aanbevelingen van de certificerende instantie. Deze zijn onderverdeeld in de categorieën «zeer belangrijk»; «belangrijk» en «minder belangrijk». De auditdienst heeft over het begrotingsjaar 2004 geen «belangrijke» aanbevelingen gedaan, maar wel één «zeer belangrijke». Deze aanbeveling is gericht aan de Dienst Landelijk Gebied (DLG), het betaalorgaan voor subsidies in het kader van de plattelandsontwikkeling.

De auditdienst beveelt de DLG aan om de onafhankelijke positie van het betaalorgaan binnen de DLG-organisatie te versterken. Voor het plattelandsontwikkelingsbeleid (POP) vinden projectuitvoering en subsidievaststelling namelijk voor een groot deel binnen dezelfde organisatie – DLG – plaats.

De Algemene Rekenkamer heeft in haar *Rapport bij het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van LNV* gewezen op de risico's verbonden aan de rol van de DLG als betaalorgaan en projectuitvoerder. In het voornoemde rapport kwalificeert de Algemene Rekenkamer deze situatie als een onvolkomenheid in het financieel beheer. In zijn reactie op deze kwalificatie heeft de minister van LNV aangegeven dat het financieel beheer «voldoet aan de eraan te stellen eisen» en dat er voldoende waarborgen zijn voor functiescheiding binnen de DLG. Daarbij gaf hij tevens aan dat het systeem is goedgekeurd door de Europese Commissie.

Controles GBCS

Het jaarlijks activiteitenverslag van de Europese Commissie over 2004 vermeldt dat er in dat jaar in de lidstaat Nederland sprake was van tekortkomingen in de werking van het geïntegreerd beheeren controlesysteem (GBCS-systeem) voor dierpremieregelingen en voor de regelingen voor oppervlaktesteun.¹³⁶ Deze controles worden uitgevoerd door Nederlandse instanties, die hierover rapporteren aan de Europese Commissie. Het GBCS-systeem beslaat ongeveer 59% van de landbouwuitgaven.

Oppervlaktesteun

Bij controles ter plaatse van de regeling voor oppervlaktesteun zijn in 37,4% van de gecontroleerde steunaanvragen fouten ontdekt. Het percentage hectares dat met deze fouten gemoeid is, is echter veel lager: 4,2% van het gecontroleerde landbouwoppervlak in Nederland. Niettemin is dit hectarepercentage aanmerkelijk hoger dan het EU-gemiddelde van 1,6%.¹³⁷ Dit hectarepercentage geldt voor de «oude» vijftien lidstaten.

Dierpremieregeling

Bij controles voor steunaanvraag in het kader van de dierpremieregeling werden 652 agrariërs gecontroleerd, 15% van het totaal in Nederland. Het percentage gecontroleerde dieren was 29%. Bij 3,7% van de gecontroleerde agrariërs werd de aanvraag deels of geheel afgewezen. Het aantal dieren dat met deze afwijzingen gemoeid was, bedroeg 126, of 0,8% van de gecontroleerde dieren. Dit laatstgenoemde foutpercentage ligt onder het Europese gemiddelde van 1,4%.¹³⁸

Landbouw gelden buiten het GBCS

Bij de landbouwuitgaven die niet onder het controleregime van het GBCS-systeem van lidstaten vallen¹³⁹ – in 2004 ongeveer 37% van de landbouwuitgaven – constateerde de Europese Rekenkamer in 2003 en 2004 tekortkomingen in de administratieve controles binnen de lidstaten.¹⁴⁰ Op basis van deze controles, die de lidstaten na betaling uitvoeren,

¹³⁶ Europese Commissie, DG Landbouw, *Annual Activity Report 2004*, Brussel, 5 april 2005, p. 86 e.v.

¹³⁷ De Commissie rapporteerde in april 2005 een Europees gemiddelde van 1,8%. De Europese Rekenkamer heeft dit gemiddelde bijgesteld tot 1,6% vanwege aangepaste informatie over het aantal fouten in Griekenland en het Verenigd Koninkrijk (zie tabel 4.4 van het Jaarverslag 2004 van de Europese Rekenkamer).

¹³⁸ De Commissie rapporteerde in april 2005 een gemiddelde van 1,2%. De Europese Rekenkamer heeft dit gemiddelde verhoogd tot 1,4% vanwege aangepaste informatie over het aantal fouten (doorgaans meer fouten) in zes lidstaten (zie tabel 4.5 van het Jaarverslag 2004 van de Europese Rekenkamer).

¹³⁹ Deze uitgaven omvatten uitvoerrestituties, interventiesteun, uitgaven voor opslag van productieoverschotten, een aantal kleine steunregelingen en veterinaire uitgaven.

¹⁴⁰ Het gaat hier om de zogeheten administratieve nacontroles op grond van Verordening (EG) 4045/89.

blijkt de Commissie niet te kunnen beoordelen waar de belangrijkste kansen op onregelmatigheden liggen. Over de omvang en ernst van de tekortkomingen op dit uitgaventerrein van het landbouwhoofdstuk waren over 2003 en 2004 geen gegevens over Nederland beschikbaar.¹⁴¹

16.4 Structuurbeleid

De meeste Nederlandse structuurfondsprogramma's kennen een decentrale uitvoering. Dit betekent dat (doorgaans) de provincies het beheer en de eerstelijnscontrole ter hand nemen, terwijl de ministeries toezicht houden. In 2004 was de Algemene Rekenkamer van oordeel dat onder andere het Ministerie van Economische Zaken zijn toezichtstaak afstandelijk invult.¹⁴² Deze situatie is in 2005 niet verbeterd. Door een reorganisatie kwam de coördinatie en het (tweedelijns) toezicht door de verantwoordelijke beleidsdirectie onder druk te staan. Ook de auditdienst van het Ministerie van EZ dringt er bij de beleidsdirectie op aan om een actievere houding aan te nemen bij de controle van informatie die afkomstig is van de structuurfondsprogramma's.¹⁴³

Meer gecentraliseerd zijn de programma's Stedelijke Gebieden Nederland (vallend binnen doelstelling 2) en het ESF-3-programma (vallend binnen doelstelling 3). Hierbij opereren respectievelijk de Ministeries van BZK en van SZW als centrale beheers- en betalingsautoriteit.

De informatie die de Algemene Rekenkamer van de betrokken ministeries heeft ontvangen over de financieel-managementsystemen rond het structuurbeleid bespreken we hierna voor de doelstelling-1, -2- en -3-programma's en voor de communautaire initiatieven. De nadruk zal ook hier liggen op de *werking* van de systemen voor beheer en controle.¹⁴⁴

16.4.1 Doelstelling 1-, 2- en 3-programma's

Doelstelling 1 van het Europese structuurbeleid beoogt de sociaal-economische verschillen tussen de Europese regio's te verminderen door regio's met een achterstand te ondersteunen. In Nederland krijgt de provincie *Flevoland* ondersteuning in het kader van deze doelstelling.

Onder doelstelling 2 van het structuurbeleid worden programma's gefinancierd voor economische en sociale omschakeling van in structurele moeilijkheden verkerende regio's. Nederland kent vier programma's binnen deze doelstelling, te weten: *Noord-Nederland* (Groningen, Friesland en Drenthe); *Oost-Nederland* (Gelderland, Overijssel en Utrecht); *Zuid-Nederland* (Noord-Brabant, Limburg en Zeeland); en *Stedelijke Gebieden Nederland* (Amsterdam, Arnhem, Den Haag, Eindhoven, Enschede, Maastricht, Nijmegen, Rotterdam en Utrecht).

In het kader van doelstelling 3 ten slotte, worden programma's uitgevoerd op het gebied van werkgelegenheid en onderwijs. Nederland voert in dit kader het programma *ESF-3* uit.

Het programma *FIOV buiten doelstelling 1* (niet alle uit het FIOV¹⁴⁵ gefinancierde acties in de sector visserij vallen binnen doelstelling 1, vandaar deze benaming) wordt uitgevoerd door het Ministerie van LNV en is gericht op herstructurering in de visserijsector en modernisering van de vissersvloot.

¹⁴¹ Jaarverslagen Europese Rekenkamer 2003 en 2004.

¹⁴² Zie hoofdstuk 15 van het *EU-trendrapport 2005*.

¹⁴³ De auditdienst maakt deze opmerking in relatie tot de problematiek van de onderuitputting in het rapport: *Audit 2004 EFRO-beheerssysteem. Een onderzoek naar de beheersing van de onderuitputtingsproblematiek bij de (EFRO-)Structuurfondsen*. ADI/5014470. Den Haag, 24 maart 2005.

¹⁴⁴ Voor informatie over de opzet van de structuurfondsen verwijzen we naar het *EU-trendrapport 2003*, p. 80 e.v. en bijlagen 7 en 8. Zie www.rekenkamer.nl.

¹⁴⁵ FIOV: financieringsinstrument voor de oriëntatie van de visserij.

Overzicht 36 vat de systeeminformatie samen die wij hebben vergaard uit de artikel-13-verslagen (de jaarlijkse rapporten over de opzet en werking van de beheer- en controlesystemen) over de genoemde programma's. Het «oordeel» dat in de derde kolom van dit overzicht wordt gegeven is overigens niet de waardering van de Algemene Rekenkamer maar van het management en de accountant van het betreffende programma.

Overzicht 36. Systeeminformatie structuurfondsprogramma's

Doelstelling	Programma	Oordeel artikel-13-rapport	Informatiewaarde artikel-13-rapport	5%-controles uitgevoerd? Zo ja: oordeel?	Systeemaudits uitgevoerd? Zo ja: oordeel betrokkenen?	Decommitte-ring (in miljoenen euro's)	Opmerkingen
1	Flevoland	goedkeurende accountantsverklaring	onvoldoende inzicht in onderbouwing oordeel*	ja; positief oordeel	onduidelijk	0	Artikel-13-rapport summier. Afkeurende accountantsverklaring bij jaarverslag 2002 wegens te hoge opgave committering en realisatie.
2	Noord	goedkeurende accountantsverklaring	inzicht in onderbouwing oordeel*	ja; oordeel met negatieve elementen	ja; bij controles geen materiële tekortkomingen in systemen ontdekt	0	Inzichtelijk rapport. Vier fouten ten bedrage van € 1 miljoen; onzekerheid van maximaal € 3,2 miljoen. Onvoldoende controle bij aanvraag en tijdens looptijd projecten.
2	Oost	goedkeurende accountantsverklaring	inzicht in onderbouwing oordeel*	ja; positief oordeel	ja; bij controles geen materiële tekortkomingen in systemen ontdekt	0	
2	Zuid	goedkeurende accountantsverklaring	inzichtelijkheid verschilt per deelgebied	deels (in Zeeland geen controles); oordeel met negatieve elementen	ja; kritische opmerkingen	0	Verklaring met beperking bij jaarverslag 2004, wegens faillissement projectuitvoerder en onzekere projectkosten. Onvoldoende controle op voortgang; functiescheiding N-Brabant niet volledig.
2	Stedelijke Gebieden	goedkeurende accountantsverklaring	inzicht in onderbouwing oordeel*	ja; positief oordeel	ja; bij controles geen materiële tekortkomingen in systemen ontdekt	0	Informatief; verbetering in vergelijking met voorgaande jaar. Informatie over 5%-controle summier.

Doelstelling	Programma	Oordeel artikel-13-rapport	Informatiewaarde artikel-13-rapport	5%-controles uitgevoerd? Zo ja: oordeel?	Systeemaudits uitgevoerd? Zo ja: oordeel betrokkenen?	Decommitteering (in miljoenen euro's)	Opmerkingen
3	ESF-3	goedkeurende accountantsverklaring	inzicht in onderbouwing oordeel*	ja; positief oordeel	ja; bij controles geen materiële tekortkomingen in systemen ontdekt	79	Inzichtelijk rapport. Decommittering over 2000–2002 in totaal € 295 miljoen.
FIOV buiten doelstelling 1		geen verklaring	geen rapport	onbekend	geen rapport	0	Artikel-13-rapport over 2004 nog niet gereed begin november 2005. Jaarverslag 2004 zonder accountantsverklaring.

* «Inzicht in onderbouwing oordeel» heeft betrekking op het aantal en de aard van de controles en controleresultaten.

We lichten in het vervolg van deze paragraaf de informatie in overzicht 36 nader toe.

Artikel-13-verslagen

Alle programma's uit het structuurbeleid zijn verplicht om jaarlijks te rapporteren over de opzet en werking van de beheer- en controle-systemen.¹⁴⁶ Deze rapporten vormen een belangrijke bron van informatie voor de Europese Commissie en nationale toezichhoudende instanties. Bij deze artikel-13-verslagen worden accountantsverklaringen afgegeven conform (aanvullende) nationale regelgeving. Deze verklaringen geven geen oordeel over de rechtmatigheid van de bestedingen.

De Algemene Rekenkamer heeft de artikel-13-verslagen van alle doelstellingsprogramma's ontvangen, met uitzondering van het visserijprogramma FIOV (buiten doelstelling 1) dat valt onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van LNV.

De mate waarin deze rapporten ook daadwerkelijk inzicht bieden in de werking van de systemen en in de uitgevoerde controles is wisselend. De rapporten van ESF-3 en van Noord-Nederland zijn inzichtelijk; ze bevatten overzichten van uitgevoerde controles en de resultaten ervan. Het rapport van Flevoland is daarentegen summier. Het artikel-13-rapport van Stedelijke Gebieden Nederland is informatiever dan in voorgaande jaren. Het artikel-13-rapport van het EPD-Zuid geeft gedeeltelijk inzicht in de uitkomsten van de uitgevoerde controles. Op enkele punten is het rapport echter onduidelijk en is nadere achtergrondinformatie nodig. Bovendien is de informatiewaarde van het rapport sterk wisselend voor de vier deelgebieden van EPD Zuid.

Systeemaudits en reviews

In de meeste artikel-13-rapporten wordt geconcludeerd dat de systemen voor beheer en controle voldoen aan de eisen. Uit het rapport van het programma Flevoland wordt echter niet duidelijk of systeemaudits hebben plaatsgevonden en wat daarvan de resultaten zijn.¹⁴⁷ De Algemene Rekenkamer merkt op dat de programma-accountants van diverse programma's constateren dat vaak pas bij de eindafrekening van een project fouten worden ontdekt. Deze accountants bevelen aan om de voortgangsinformatie beter te controleren en om de subsidievoorwaarden vooraf én tijdens de looptijd te toetsen.¹⁴⁸ Dit ter voorkoming van een

¹⁴⁶ Deze verplichting vloeit voort uit artikel 13 van Verordening (EC) nr. 438/2001 van de Europese Commissie van 2 maart 2001 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad met betrekking tot de beheer- en controle-systemen voor uit de structuurfondsen toegekende bijstand.

¹⁴⁷ Het verslag maakt wel melding van een managementletter van de programma-accountant van Flevoland, maar gaat niet in op de inhoud. Deze managementletter is meermaals door ons opgevraagd, maar wij hebben hem niet ontvangen.

¹⁴⁸ Het gaat bijvoorbeeld om EPD Noord en EPD Zuid.

toevloed aan onregelmatigheden bij afsluiting van de programma's. Voor programma's waar tot nu vrijwel geen meldingen zijn gedaan, dreigt volgens de Algemene Rekenkamer een herhaling van het beeld in de periode 1994–1999: toen werden veruit de meeste onregelmatigheden pas bij afsluiting van de programma's in 2002–2003 ontdekt en gemeld aan OLAF.

De auditdienst van het Ministerie van EZ heeft in 2005 verslag gedaan van reviews op de programma-accountants van Flevoland en Zuid-Nederland. De review in Flevoland gaat over de activiteiten die de accountant heeft uitgevoerd in de periode 2000–2002. Deze review kon niet eerder plaatsvinden doordat een aantal accountantsverklaringen met grote vertraging is afgegeven: op 10 januari 2005 zijn de accountantsverklaringen bij de financiële tabellen over de jaren 2000, 2001 en 2002 afgegeven, mede als gevolg van te laat contracteren van de accountant door de provincie Flevoland en de problemen rond de afkeurende accountantsverklaring bij de financiële tabellen van het jaarverslag over 2002. De uitkomst van de review is dat de controles uitgevoerd door de programma-accountant toereikend zijn. Wel beveelt de auditdienst de provincie Flevoland aan om de controlebevindingen te vermelden in het jaarlijkse artikel-13-verslag.

De review in EPD Zuid had betrekking op de accountantscontrole over 2003.¹⁴⁹ De auditdienst concludeert dat de controles door de programma-accountant toereikend zijn geweest qua aanpak en uitvoering. Ook vormt de controle een voldoende basis om de rechtmatigheid van de einddeclaratie te waarborgen. De auditdienst wijst wel op het belang om de controlewerkzaamheden te plannen over de gehele programmaperiode.

De reviews bij de projectaccountants die zijn uitgevoerd door de auditdienst van het Ministerie van SZW zijn positief: de controles door de projectaccountants zijn toereikend uitgevoerd. Vanwege de summieri informatie in de reviewverslagen heeft de Algemene Rekenkamer aanvullend dossieronderzoek gedaan bij de auditdienst van het Ministerie van SZW. Onze conclusie is dat de dossiers van voldoende kwaliteit zijn en een voldoende basis bieden voor de gegeven oordelen. Ook de afdeling interne controle voert reviews op projectaccountants uit. Bij twee van de negen reviews bleek de onderbouwing van de accountantsverklaring ontoereikend. Het artikel-13-verslag biedt echter geen inzicht in de «belangrijkste tekortkomingen die bij de reviews zijn geconstateerd.»¹⁵⁰

De systeemaudits uitgevoerd door de auditdienst van het Ministerie van SZW en door het Agentschap SZW leveren een positief beeld op.¹⁵¹ De auditdienst heeft een review uitgevoerd op het functioneren van de interne controle door het Agentschap SZW.¹⁵² De auditdienst constateert verbeteringen ten opzichte van 2003, vooral op het gebied van de dossiervorming, maar heeft ook enkele kritische opmerkingen. Zo ontbreekt volgens de auditdienst een standaardmethode om de marktconformiteit van subsidiabele kosten te controleren. Ook voor de controle op deelnemers- en urenadministratie ontbreken controlestandaarden, in het bijzonder over de vraag hoe groot de deelwaarneming moet zijn en wat de basis is voor de risico-inschatting. Volgens het Ministerie van SZW hebben de controlebevindingen van de auditdienst in het bijzonder betrekking op de niet-zichtbare vastlegging van de standaardmethoden (opzet). De uitgevoerde controles zijn echter wel zichtbaar vastgelegd (werking).

¹⁴⁹ Auditdienst Ministerie van EZ, *Rapport inzake de review van de accountantscontrole van het D.2-programma EPD Zuid over 2003*. AD/5037590. Den Haag, 15 juni 2005.

¹⁵⁰ Zie p. 12 van het artikel-13-rapport ESF-3 over 2004.

¹⁵¹ Zie p. 11 en verder van de artikel-13-rapportage over 2004.

¹⁵² Auditdienst ministerie van SZW, *Auditverslag naar aanleiding van ons review op het functioneren van de afdeling IC/OA van het Agentschap SZW in 2004*. AD/AVI/2005/29124. Den Haag, 21 april 2005.

Inmiddels heeft het Agentschap SZW de opzet van de standaardmethoden vastgelegd in een handboek. De auditdienst beveelt verder aan de uniforme uitleg door het Agentschap van de Europese regelgeving te verbeteren.

5%-controles

De accountants van de meeste structuurfondsprogramma's hebben in 2004 de verplichte 5%-controles uitgevoerd. Dit is een verbetering ten opzichte van voorgaande jaren, toen deze controles in de meeste programma's nog vrijwel niet waren begonnen. Van de voorgeschreven spreiding van de controles over de gehele programmaperiode 2000–2006 kan in veel gevallen dan ook geen sprake meer zijn.

In het programma Noord-Nederland heeft de accountant bij de 5%-controles vier fouten geconstateerd (totaalbedrag ruim € 1 miljoen) en één onzekerheid van maximaal € 3,2 miljoen. In het bijzonder bij aanbesteding zijn enkele tekortkomingen geconstateerd die door het programmamangement worden «opgevolgd». Deze fouten hebben nog niet geleid tot meldingen van onregelmatigheden aan OLAF.

Bij de controles in het programma Zuid-Nederland bleek dat bij enkele projectuitvoerders de functiescheiding niet voldoende gewaarborgd was en dat er geen onafhankelijke interne controle mogelijk was.¹⁵³ De programma-accountant constateert dat het hier om problemen met een systematisch karakter gaat en dat de daarmee verbonden risico's «de juistheid, volledigheid en rechtmatigheid van de subsidiabiliteit van de uitgaven» betreffen. Uit het verslag blijkt niet of deze constatering tot onregelmatigheidsmeldingen en/of financiële correcties hebben geleid. De accountant van het deelprogramma *Zeeland* heeft tot en met 2004 geen 5%-controles uitgevoerd.

Financiële voortgang: decommittering

De n+2-regel vereist dat jaarbudgetten worden besteed binnen twee jaar ná het jaar waarin het budget is toegekend. Het deel van het jaarbudget dat dan niet besteed is, wordt geannuleerd («decommittering») en vloeit terug naar de EU-begroting. De financiële voortgang (i.e. de mate waarin de toegekende middelen worden besteed) is in de structuurfondsprogramma's doorgaans voldoende. Een uitzondering vormt het ESF-3-programma.

Overzicht 37. Decommittering ESF-3 (afgerond, in miljoenen euro's)*

Jaartranche	2000	2001	2002	Totaal 2000–2002
Jaarbudget	245	250	255	750
Declaratie	– 197	– 83	– 176	– 456
Decommittering	48	167	79	294

* Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 26 642, nr. 71; Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 26 642, nr. 68. De declaratie over jaartranche 2000 is inclusief een voorschot van € 122 miljoen.

Eind 2004 was voor de tranche 2002 ruim € 79 miljoen aan ESF-subsidies geannuleerd. Daarmee blijft in totaal voor de tranches 2000–2002 € 294 miljoen «op de plank» bij de Europese Commissie liggen, wat neerkomt op bijna 40% van het beschikbare budget voor deze jaren. Het Nederlandse ESF-programma is daarmee verantwoordelijk voor meer dan de

¹⁵³ De Algemene Rekenkamer heeft reeds in het *EU-trendrapport 2005* in algemene zin gewezen op de risico's die zijn verbonden aan (zeer) kleine organisaties die als projectaanvrager en/of -uitvoerder optreden. Zie *EU-trendrapport 2005*, hoofdstuk 15.

helpt van de decommitting bij de structuurfondsen EU-breed.¹⁵⁴ In 2005 lijkt de financiële voortgang te zijn verbeterd.¹⁵⁵

De meeste overige programma's hebben tot en met 2004 voldoende voortgang geboekt zodat annulering van subsidies is voorkomen. De auditdienst van het Ministerie van EZ merkt echter op dat de programma's Flevoland en Oost-Nederland in de komende jaren mogelijk wél met decommitting te maken krijgen. Dit houdt verband met de structurele achterstand in de werkelijke bestedingen bij deze programma's.¹⁵⁶ Het programma Oost-Nederland heeft inmiddels volgens eigen opgave wel een inhaalslag gemaakt.

Jaarverslagen

In de jaarlijkse uitvoeringsverslagen doen de programma's verslag van de mate waarin de uitvoering van de diverse onderdelen is gevorderd. Tevens komt de financiële voortgang aan de orde. Deze verslagen bevatten weinig informatie over het beheer- en controlesysteem omdat daarvoor het artikel-13-verslag het geëigende rapport is. Volgens nationale regelgeving moet bij de financiële tabellen van het jaarverslag een accountantsverklaring worden afgegeven die een oordeel geeft over de correcte weergave van de cijfers. Deze accountantsverklaringen geven echter geen oordeel over de rechtmatige besteding.

Bij de programma's Flevoland en Zuid-Nederland is geen goedkeurende accountantsverklaring bij de financiële tabellen afgegeven. Dit wordt nader toegelicht in het volgende hoofdstuk over rechtmatigheid. In oktober 2005 is het jaarverslag van FIOV over 2004 uitgekomen zonder een accountantsverklaring.

Controleonderzoeken van de Europese Commissie

In 2004 heeft de Europese Commissie een controlemissie uitgevoerd naar het EPD Zuid. In datzelfde jaar heeft zij een (vertrouwelijk) verslag uitgebracht van een controle bij het Nederlandse FIOV-programma. Voorts heeft de Commissie begin 2005 een rapport uitgebracht over een controle van het beheer- en controlesysteem van het ESF-3-programma. We bespreken hieronder de uitkomsten van de genoemde Commissie-onderzoeken.

• EPD Zuid-Nederland

Over haar in 2004 uitgevoerde controlemissie naar het EPD Zuid heeft de Europese Commissie medio 2005 een concept-rapport opgesteld.¹⁵⁷ De Commissie stelt daarin vast dat bepaalde controles die door de provincie Brabant (betalingsautoriteit en beheersautoriteit) zouden moeten worden uitgevoerd, in feite worden uitgevoerd door zogenoemde «bemiddelende instanties».¹⁵⁸ Formeel is dit niet in overeenstemming met de Europese regelgeving. Ook is deze praktijk niet conform de AO/IC-procedures.¹⁵⁹ De Commissie beveelt dan ook aan dat de betalingsautoriteit deze controles uitvoert.

De Commissie maakt in het rapport ook een kritische opmerking over BTW die gemeenten en provincies vergoed krijgen uit het BTW-compensatiefonds. Deze BTW kan volgens de Europese controleurs niet voor EU-subsidie in aanmerking komen omdat er nationaal al een fonds is waaruit betaalde BTW wordt teruggewonnen. Het is daarbij niet van belang dat het BTW-fonds budgetneutraal is.¹⁶⁰ De Algemene Rekenkamer heeft reeds in het vorige EU-trendrapport gewezen op het risico dat BTW in een dergelijke constructie niet subsidiabel is.¹⁶¹ Mogelijk heeft de uitspraak van de Commissie in deze zaak ook gevolgen voor de overige

¹⁵⁴ Zie deel 2 van dit EU-trendrapport voor een vergelijking tussen de lidstaten.

¹⁵⁵ In november 2005 waren echter nog geen cijfers bekend over de mate van uitputting.

¹⁵⁶ Auditdienst Ministerie van EZ, *Audit 2004 EFRO-beheerssysteem. Een onderzoek naar de beheersing van de onderuitputtingsproblematiek bij de (EFRO-)Structuurfondsen*.

AD/5014470. Den Haag, 24 maart 2005.

¹⁵⁷ Europese Commissie, DG Regio, *Audit-verslag EPD Zuid-Nederland*, Missie 2004/NL/Regio/G3/35/1 van 22 juni 2005. Dit verslag is voor commentaar aan de Nederlandse autoriteiten voorgelegd.

¹⁵⁸ Het betreft controles in het kader van de certificering van betalingen zoals bedoeld in artikel 9 lid 2 van Verordening (EG) nr. 438/2001.

¹⁵⁹ AO/IC: administratieve organisatie en interne controle.

¹⁶⁰ Europese Commissie, DG Regio, *Audit-verslag EPD Zuid-Nederland*, Missie 2004/NL/Regio/G3/35/1 van 22 juni 2005, p. 33.

¹⁶¹ Zie voor meer informatie p. 122–123 van het *EU-trendrapport 2005*.

Nederlandse structuurfondsprogramma's die alle als beleidslijn hanteren dat BTW die in aanmerking komt voor compensatie uit het BTW-compensatiefonds ook kan worden gedeclareerd in Brussel. Eventuele financiële correcties door de Commissie komen voor rekening van de Ministeries van Financiën en EZ, die zich voor dit specifieke onderwerp garant hebben gesteld. Vooral nog houdt Nederland vast aan het standpunt dat deze BTW subsidiabel is. Over deze BTW-kwestie vindt nog overleg plaats tussen de Commissie en de betrokken departementen.

- FIOV buiten doelstelling 1

De hoofdconclusie uit het (vertrouwelijk) verslag dat de Europese Commissie in april 2004 heeft uitgebracht over een controle bij het Nederlandse FIOV-programma, is ten aanzien van de werking van de systemen positief. De Commissie dringt er wel op aan om de verplichte 5%-controles uit te voeren; tot medio 2004 was hier nog niet mee begonnen. Ook is de taakverdeling tussen beheersautoriteit en betalingsautoriteit niet geheel volgens de EU-verordeningen.

- ESF-3

In haar rapport van begin 2005 over het beheer- en controlesysteem van het Nederlandse ESF-3-programma¹⁶² is de Europese Commissie positief over zowel de controle van de einddeclaraties (met accountantsverklaring) van afgeronde projecten, als over het controlespoor zoals dit zichtbaar is in het computersysteem «ESF-beheer». Wel plaatst de Commissie een kritische kanttekening bij de subsidieverlening met (deels) terugwerkende kracht. In het jaarlijkse activiteitenverslag van het DG Werkgelegenheid wordt het ESF-3-programma ingedeeld in de groep van programma's waarvan de systemen in grote lijnen toereikend zijn.¹⁶³

ESF: subsidie met terugwerkende kracht

Zoals in § 15.1.2 is vermeld kunnen ESF-projecten die al zijn begonnen nog worden ingediend ter subsidiëring. Kosten tot twaalf maanden voorafgaande aan de subsidieaanvraag kunnen worden gedeclareerd. Voor kortlopende projecten kan het dus voorkomen dat ze al zijn afgesloten nog voordat de aanvraag wordt ingediend. Hier bestaat een verhoogd risico dat voortkomt uit een zekere spanning tussen enerzijds de druk om onderbesteding te beperken en anderzijds de eisen van goed financieel beheer. Het probleem is dat bij projecten die met terugwerkende kracht worden aangevraagd een deel van de controles niet kan worden uitgevoerd. Ook bestaat het risico dat de aanvrager niet vanaf het feitelijke begin van het project aan alle voorwaarden heeft voldaan. Zo bleek bij dossieronderzoek door de Algemene Rekenkamer dat in een project de projectadministratie met terugwerkende kracht moest worden ingericht. De projectaccountant heeft een voorbehoud gemaakt in de accountantsverklaring bij de einddeclaratie omdat de inkoopprocedure en de deelnemersadministratie niet conform de ESF-regels waren. Dit voorbehoud heeft geleid tot een financiële correctie door het agentschap. Dit is een indicatie van de risico's die verbonden zijn aan subsidiëring met terugwerkende kracht.

¹⁶² Europese Commissie, *Controleverslag ESF. Nederland Controle van de beheer- en controlesystemen voor het programma doelstelling 3: 1999NL053DO001*. Brussel, 21 april 2005.

¹⁶³ Europese Commissie, DG Werkgelegenheid, *Rapport annuel d'activité 2004*. Brussel, 18 maart 2005. De Europese Commissie spreekt op p. 30 van 'des systèmes globalement satisfaisants'.

¹⁶⁴ Zie over deze beleidswijziging per 1 januari 2006 het voorgaande hoofdstuk, § 15.1.2.

Ook de Europese Commissie en de auditdienst van het Ministerie van SZW hebben op deze risico's gewezen. Voor de interne beheersing van deze risico's zijn inmiddels maatregelen genomen, zoals een intensivering van de controles. Tevens zal regelgeving per 1 januari 2006 worden aangepast zodat afgeronde projecten niet meer voor subsidie in aanmerking komen. Ook wordt de subsidiabele termijn voorafgaande aan de aanvraag verkort van twaalf naar zes maanden.¹⁶⁴

Controle door de Europese Rekenkamer

In het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 2003 wordt verslag gedaan van controle bij het ESF-3-programma.¹⁶⁵ Volgens de Europese Rekenkamer is de audit trail (het controlespoor) ontoereikend bij de projecten die worden uitgevoerd door ROC's en andere onderwijsinstellingen. Deze projecten vallen onder het Ministerie van OCW, dat de ESF-subsidies aanvraagt bij het Ministerie van SZW en voor nationale cofinanciering zorgt. De nationale cofinanciering is onderdeel van een «lump sum» van het Ministerie van OCW aan de onderwijsinstellingen waarbij niet is geregistreerd welk deel exact is geormerkt als cofinanciering voor de specifieke ESF-projecten. Daardoor is volgens de Europese Rekenkamer in de boekhouding niet te achterhalen hoeveel exact aan een individueel project is besteed aangezien het niet mogelijk is de nationale cofinanciering te isoleren van de totale aan de onderwijsinstelling toegekende nationale middelen.

De Europese Commissie is het niet eens met de Europese Rekenkamer.¹⁶⁶ Volgens de Commissie is de audit trail wél voldoende gewaarborgd en is de cofinanciering van het Ministerie van OCW voldoende separaat zichtbaar in de projectadministraties. Het Ministerie van SZW heeft samen met de auditdienst van het Ministerie van OCW nader onderzoek gedaan naar de constatering op projectniveau van de Europese Rekenkamer. Dit nader onderzoek heeft geleid tot herziene eindbeschikkingen van het Agentschap SZW bij bepaalde OCW-projecten. De resultaten van het onderzoek zijn voorgelegd aan de Europese Commissie, die geen reden zag om systematische aanpassingen door te voeren naar aanleiding van de constatering van de Europese Rekenkamer.

16.4.2 Communautaire initiatieven

De Europese structuurfondsen financieren niet alleen de «doelstelling»-programma's, maar ook communautaire initiatieven. Deze initiatieven beslaan ongeveer 5% van de structuurfondsgelden EU-breed. In Nederland worden de volgende vier initiatieven uitgevoerd: *Equal* (bestrijding discriminatie en ongelijkheid op de arbeidsmarkt), *Urban II* (duurzame stedelijke ontwikkeling), *Leader+* (plattelandsontwikkeling) en – samen met ander lidstaten en regio's – *Interreg III* (regionale grensoverschrijdende samenwerking).

¹⁶⁵ Europese Rekenkamer, *Jaarverslag over het begrotingsjaar 2003*, § 5.54 Luxemburg, november 2004. Voor de fouten die de Europese Rekenkamer heeft geconstateerd zie § 17.3.3.

¹⁶⁶ De reactie van de Commissie is opgenomen in het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 2003, § 5.54, p. 237–238.

Overzicht 38. Systeeminformatie communautaire initiatieven

Programma	Oordeel art. 13-rapport	5% Controles uitgevoerd? Zo ja: oordeel betrokkenen?	Systeemaudits uitgevoerd? Zo ja: oordeel betrokkenen?	Decommittering (in miljoenen euro's)	Opmerkingen
Equal	goedkeurende accountantsverklaring	ja; positief oordeel	ja; bij controles geen materiële tekortkomingen in systemen ontdekt	12,8	Decommittering 2001–2002 circa 25% van budget; één rapport samen met ESF-3-programma
Urban II	goedkeurende accountantsverklaring	ja; positief oordeel	ja; bij controles geen materiële tekortkomingen in systemen ontdekt	0	Deelrapporten per stad
Leader+	goedkeurende accountantsverklaring	ja; positief oordeel	ja; bij controles geen materiële tekortkomingen in systemen ontdekt	0,5	
Interreg IIIA Euregio Maas-Rijn	goedkeurende accountantsverklaring	ja; positief oordeel	ja; bij controles geen materiële tekortkomingen in systemen ontdekt	0	
Interreg IIIB	geen verklaring (geen communautaire vereiste)	ja; positief oordeel	ja; bij controles geen materiële tekortkomingen in systemen ontdekt	0	Transnationaal programma, derhalve Nederlandse eis van goedkeurende verklaring niet van toepassing
Interreg IIIC West	geen verklaring (geen communautaire vereiste)	geen 5% controles	nee	16,6	Transnationaal programma, derhalve Nederlandse eis van goedkeurende verklaring niet van toepassing

Overzicht 38 hierboven vat de systeeminformatie samen die wij hebben vergaard uit de artikel-13-verslagen over de genoemde programma's. We lichten in het vervolg van deze paragraaf de informatie in het overzicht nader toe.

Artikel-13-verslagen

De algehele conclusie uit de artikel-13-verslagen is dat de auditwerkzaamheden geen materiële tekortkomingen aan het licht hebben gebracht in het beheer- en controlesysteem van de communautaire initiatieven. In de jaarlijkse uitvoeringsverslagen van Interreg IIIB en IIIC zijn de artikel 13-verslagen als aparte paragraaf opgenomen. Er zijn voor deze programma's dus geen aparte artikel-13-verslagen zoals gebruikelijk bij de overige structuurfondsprogramma's.

In Euregio Maas-Rijn zijn afspraken gemaakt om te komen tot een integrale controleaanpak waarbij de Nederlandse programma-accountant kan steunen op de accountantsverklaringen van de Duitse en Belgische projectaccountants. Het gevolg zal zijn dat bij de einddeclaratie één verklaring van de Nederlandse programma-accountant wordt afgegeven voor het gehele programma, dat zich uitstrekt over Nederlands, Belgisch en Duits grondgebied. Al jaren speelt het probleem dat deze buitenlandse accountantsverklaringen niet zouden voldoen aan de eisen van het Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA).¹⁶⁷

De Algemene Rekenkamer is in beginsel positief over de voorgenomen

¹⁶⁷ De Algemene Rekenkamer plaatste hier begin 2002 kritische kanttekeningen bij in het rapport *Euregio's: grensoverschrijdend financiële beheer*. Den Haag, maart 2002.

verandering in de controleaanpak. Deze is echter nog niet formeel vastgelegd of vastgesteld.

Systeemaudits en 5%-controles

De auditdienst van het Ministerie van SZW heeft bij Equal onderzoek gedaan naar de subsidietoekenning, bevoorschotting en eindbeschikking van projecten en geconcludeerd dat deze aan de eisen voldoen. Bij de dossiervorming van Equal-projecten is «duidelijke verbetering» zichtbaar, hoewel de elektronische archivering nog onvolledig is en onjuistheden bevat.

In de Urban II-programma's *Amsterdam* en *Rotterdam* leiden de systeemaudits en de 5%-controles volgens opgave van de gemeentelijke accountants tot een positieve conclusie over de effectiviteit van de beheers- en controlestructuur. In *Heerlen* is geconstateerd dat het monitoringsysteem onvoldoende geactualiseerd werd, waardoor over de inhoudelijke voortgang geen goede informatie kon worden verstrekt aan het Ministerie van BZK en aan de Europese Commissie.¹⁶⁸ Over de financiële voortgang is wel actuele informatie voorhanden in een apart systeem.

Bij de programma's Euregio Maas-Rijn en Leader+ zijn geen materiële tekortkomingen geconstateerd in de systemen. Van de 5%-controles van Leader+ Oost waren medio 2005 nog geen bevindingen beschikbaar.

In Interreg IIIB Noordwest Europa zijn in 2004 twee projecten gecontroleerd in het kader van de 5%-controle. De verslagen daarvan waren nog niet gereed toen het jaarverslag medio 2005 verscheen. Het jaarverslag meldt dat de controles veel meer tijd in beslag hebben genomen dan aanvankelijk was ingeschat. Tevens is de «technical assistance» (beheerskosten) onderzocht, waarbij geen tekortkomingen zijn geconstateerd. De conclusie in het jaarverslag van Interreg IIIB Noordwest Europa is dat de uitgevoerde controles geen materiële tekortkomingen aan het licht hebben gebracht in het systeem voor beheer en controle. In het Interreg IIIC Westzone-programma waren nog geen 5%-controles uitgevoerd. De beoogde uitvoerder van deze controles zou in het najaar van 2005 worden gecontracteerd.

Reviews door ministeries

De auditdienst van het Ministerie van EZ heeft de programma-accountant van Euregio Maas-Rijn gereviewd. De auditdienst komt tot de conclusie dat de aanpak en uitvoering van de controles over het jaar 2003 toereikend zijn geweest, met vermelding van enkele aandachtspunten over de planning van controles over de gehele programmaperiode en de goedkeurings- en controletoleranties. Verder vraagt de auditdienst aandacht voor een «tijdige controle» van de beheerskosten («technische bijstand»).

Controle door de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer

Voorzover bekend hebben de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer geen onderzoek verricht bij de communautaire initiatieven in Nederland. In het jaarlijks activiteitenverslag van het DG Werkgelegenheid van de Europese Commissie wordt het Nederlandse Equal-programma ingedeeld in de groep van programma's waarvan de systemen in grote lijnen toereikend zijn.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Het gaat hier om het zogenoemde programmabeheersysteem (PBS).

¹⁶⁹ Europese Commissie, DG Werkgelegenheid, *Rapport annuel d'activité 2004*. Brussel, 18 maart 2005. De Commissie spreekt op p. 30 van «des systèmes globalement satisfaisants».

Financiële voortgang: decommittering

De programma's Equal en Interreg III C West kenden onvoldoende financiële progressie, waardoor een deel van het budget is geannuleerd («gedecommitteerd»). Ook bij Leader+ Oost werd een (relatief gering) deel van het budget geannuleerd. Dit geld vloeit terug naar de Europese begroting.

Bij Interreg III C Westzone bedroeg de decommittering over 2004 € 16,6 miljoen. Door de transnationale opzet van Interreg is deze annulering niet geheel aan Nederland toe te schrijven. Het indicatieve aandeel van Nederland is ongeveer 20%.¹⁷⁰ In het Interreg-programma Euregio Maas-Rijn is volgens de auditdienst van het Ministerie van EZ geen sprake van onderbesteding maar wel van een structurele achterstand in de werkelijke committeringen («ondercommittering»). Volgens de auditdienst kan deze achterstand leiden tot onderbesteding in de komende jaren.¹⁷¹

Bij Equal bedroeg de decommittering € 12,8 miljoen op een jaarbudget (2002) van € 35,2 miljoen. Over de jaartranche 2001 van € 29 miljoen bedroeg de annulering € 2,9 miljoen. Van de jaarbudgetten 2001–2002 is derhalve ongeveer 25% geannuleerd.

Urban II kende voldoende financiële voortgang om annulering van budgetten te voorkomen. Wel kende het programma Heerlen eind 2004 een lagere committering van EFRO-middelen dan het jaar ervoor als gevolg van de annulering van een groot project met een EU-bijdrage van € 3 miljoen.¹⁷²

De decommittering bij Leader+ Oost bedroeg in 2003 over de jaartranche 2001 € 500 000. In 2004 was er sprake van een decommittering van circa € 210 000 over de jaartranche 2002. Bij Leader+ Noord was geen decommittering maar er ligt volgens het management wel een flinke opgave voor het jaar 2005 om aan de n+2-regel te blijven voldoen.¹⁷³

16.5 Intern beleid

Het interne beleid van de Europese Commissie wordt gekenmerkt door een directe – contractuele en financiële – relatie tussen de Europese Commissie en de eindbegunstigde (projectaanvrager). De Nederlandse ministeries zijn hierbij niet direct betrokken, tenzij ze zelf contractpartij zijn. Los van deze contracten zijn de ministeries echter wel verantwoordelijk voor de grote lijnen van de beleidsterreinen zoals vastgesteld in de Europese vakraden waarin zij participeren. Bovendien is op alle terreinen van het interne beleid ook nationaal beleid ontwikkeld zoals bij natuur en milieu of onderzoek en innovatie.

Hieronder bespreken we voor de meeste programma's binnen het interne beleid de beschikbare informatie over de beheer- en controlesystemen.

16.5.1 Onderzoek en technologische ontwikkeling: Zesde Kaderprogramma

Het Zesde Kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling (KP6) is het belangrijkste EU-instrument voor financiering van onderzoek in Europa. Het kaderprogramma moet wetenschappelijke kwaliteit, concurrentievermogen en innovatie bevorderen, zodat de EU zich voor 2010 kan ontwikkelen tot de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld (Lissabonstrategie). Gedurende de

¹⁷⁰ Het werkelijke aandeel zal afhangen van het aantal succesvolle projectaanvragen vanuit Nederland en Nederlandse deelname in buitenlandse aanvragen. Volgens het Ministerie van VROM liggen de oorzaken van de trage voortgang in de late goedkeuring van het programma door de Commissie (maart 2002) en de complexe organisatiestructuur van het programma.

¹⁷¹ Auditdienst Ministerie van Economische Zaken, *Audit 2004 EFRO Beheerssysteem AD/5014470*. Den Haag, 24 maart 2005.

¹⁷² Jaarverslag 2004 Urban II-programma 2000–2006 Heerlen van juni 2005.

¹⁷³ Jaarverslag Leader Noord 2004 van juni 2005.

looptijd van KP6 (2002–2006) is EU-breed in totaal € 17,5 miljard beschikbaar voor onderzoek en technologische ontwikkeling.

Bedrijven, universiteiten, onderzoeksinstituten en (lokale) overheden die zich bezighouden met wetenschappelijk onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie, kunnen een beroep doen op KP6. De subsidies kunnen hen zowel financieel als op het vlak van internationale samenwerking ondersteunen.

Uit cijfers van EG-Liaison¹⁷⁴ blijkt dat de Nederlandse deelnemers aan KP6 in de eerste twee jaar voor totaal € 540 miljoen aan subsidies uit het programma hebben ontvangen. Daarmee ontvangt Nederland ongeveer 1% (€ 85 miljoen) meer dan dat het bijdraagt aan het Kaderprogramma. Volgens opgave van de Europese Commissie neemt Nederland deel aan 1380 projecten, inclusief de «networks of excellence» van de in totaal 26 173 projecten. De financiële bijdrage van de EU aan Nederlandse projecten exclusief de networks of excellence bedraagt € 335,3 miljoen.¹⁷⁵

Overzicht 39. Deelname Nederland aan het Zesde Kaderprogramma

Lidstaat	Aantal projecten (inclusief networks of excellence)		Aantal projecten (exclusief networks of excellence)		Financiële bijdrage Commissie (exclusief networks of excellence)	
	Aantal	%	Aantal	%	(in mln. €)	%
Nederland	1 380	5,3%	1 200	5,2%	335,3	5,9%
Overige lidstaten	24 793	94,7%	21 776	94,8%	5 307,6	94,1%
Totaal	26 173	100,0%	22 976	100,0%	5 642,9	100,0%

Bron: Europese Commissie.

Beheer en controle

Verantwoording op projectniveau wordt afgelegd door middel van (periodieke) activiteitenverslagen, beheersverslagen en verslagen over de verdeling van de financiële bijdragen van de Gemeenschap. Met ingang van KP6 zijn bij de beëindiging van het project accountantsverklaringen vereist van de afzonderlijke contractanten. Bij grote projecten (boven € 750 000) is voor iedere periode een accountantsverklaring vereist. De bevoorschotting en afrekening van projecten wordt gebaseerd op deze informatie.

In het *EU-trendrapport 2005* hebben we gemeld dat op projectniveau de weerstand groeit tegen deze administratieve en financiële belasting. De Europese Commissie heeft inmiddels maatregelen genomen ter vereenvoudiging en versnelling van de procedures voor contractsluiting van KP6.

16.5.2 Trans-Europese netwerken

In het EG-verdrag hebben de lidstaten zich verplicht om bij te dragen aan de ontwikkeling van trans-Europese netwerken (TEN's) op het gebied van vervoer-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur.¹⁷⁶

In 1993 is besloten om de aanleg van TEN's in Europa waar mogelijk versneld uit te voeren.

TEN-telecom (eTEN)

Met het beleid op het gebied van TEN-telecom (eTEN) beoogt de Europese Commissie de invoering van op telecommunicatienetwerken

¹⁷⁴ EG-Liaison is een onderdeel van het EZ-agentschap SenterNovem, dat adviezen verstrekt over Europese subsidies.

¹⁷⁵ Europese Commissie, DG Onderzoek, *FP6 mid term review: implementation and participation*, Brussel, 13 juli 2005. De peildatum is 11 maart 2005; de cijfers betreffen contracten met CPM status «signed», «final» of «validated». De «networks of excellence» zijn netwerken waarin tientallen tot honderden vertegenwoordigers van kennisinstellingen en ondernemingen tot een duurzame onderzoekssamenwerking komen.

¹⁷⁶ EG-verdrag, hoofdstuk XII, artikelen 154–156.

gebaseerde diensten (e-diensten) met een trans-Europese dimensie te ondersteunen.

Het Nederlandse Ministerie van EZ heeft weinig informatie over de daadwerkelijke uitbetalingen van de Europese Commissie aan Nederlandse partijen op het gebied van eTEN. Consortia – waarin Nederlandse partijen zijn betrokken – dienen projectvoorstellen in en bij honorering verlopen de financieringstromen rechtstreeks via de consortiumpartners. Lidstaten hebben derhalve geen bemoeienis met de betalingen van subsidies.

De enige bemoeienis van lidstaten met directe contractonderhandelingen kan zich voordoen wanneer een project vast dreigt te lopen. Lidstaten kunnen dan interveniëren.

Naast het standaardcontract van eTEN tussen de Europese Commissie en de indieners van projectvoorstellen, is het Financieel Reglement van toepassing en de daarbij behorende uitvoeringsvoorschriften.¹⁷⁷ De Europese Commissie oefent financiële controle en controle op de projectrealisatie uit.

Bij onregelmatigheden of (vermoedelijke) fraude kan de Europese Commissie correcties aanbrenge op declaraties. De betrokkene kan hiertegen beroep aantekenen. Daarnaast laat de Commissie (contractueel vastgelegde) accountantsonderzoeken uitvoeren door externe accountantsbureaus waarmee de Commissie raamcontracten heeft.¹⁷⁸ Dit gebeurt steekproefsgewijs en bij vermoeden van onregelmatigheden. Bij aanwijzingen van fraude wordt het antifraudebureau OLAF ingeschakeld. De interne accountants van de Commissie controleren de interne uitvoering van de programma's.

TEN-energie (TEN-E)

Met het beleid op het gebied van TEN-energie (TEN-E) beoogt de Europese Commissie de interne markt voor elektriciteit en aardgas tot stand te brengen en de continuïteit van de energievoorziening te waarborgen.

Van het Nederlandse Ministerie van EZ hebben wij geen informatie verkregen over beheer en controle van het TEN-E in Nederland. Het ministerie heeft ook geen informatie over TEN-E-bestedingen in Nederland.

Ter aanvulling hebben we de Europese Commissie, in casu het directoraat-generaal Energie en Vervoer, benaderd met de vraag of men een lijst van Nederlandse ontvangers van TEN-gelden kon verschaffen met daarbij de financiële gegevens. Het DG Energie en Vervoer heeft voor de jaren 2003–2005 een gedetailleerd overzicht gegeven van in Nederland (te) ontvangen gelden.

¹⁷⁷ Verordening (EG, Euratom) nr. 2342/2002 van 23 december 2002, respectievelijk Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van 25 juni 2002.

¹⁷⁸ Indien de gevraagde bijdrage aan de Europese Commissie gelijk is aan of meer bedraagt dan € 150 000, dient een auditcertificaat door een externe accountant te worden ingediend.

Overzicht 40. TEN-E-ontvangsten in Nederland (in miljoenen euro's)*

TEN-E**	2003	2004	2005
Financiële steun aan projecten van gemeenschappelijk belang van het trans-Europese energienetwerk	0,217	0	0,353
<i>Totaal</i>	<i>0,217</i>	<i>0</i>	<i>0,353</i>

* Bedragen voor 2005 zijn geen betalingen maar het nog openstaand saldo (RAL).

** Het gaat hier om projecten waarvan een Nederlands ministerie of een Nederlandse onderneming de rechtstreekse begunstigde is. Het omvat niet de onderzoeksprojecten waaraan een Nederlandse onderneming deelneemt als partner.

Bron: Europese Commissie, Directoraat-generaal Energie en Vervoer.

TEN-transport (TEN-T)

Met het beleid op het gebied van het TEN-transport (TEN-T) wil de Europese Commissie EU-breed grote projecten realiseren die werk maken van het wegvervoer en het gecombineerd vervoer, het vervoer over de binnenwateren en de zeehavens en het Europees netwerk van hogesnelheidstreinen.

Het Nederlandse Ministerie van VenW heeft slechts beperkt inzicht in het beheer en de controle van het TEN-T-programma in Nederland. Uitzonderingen vormen de grote projecten HSL-Zuid en Betuweroute, die mede worden gefinancierd met TEN-gelden. Voor deze grote projecten zijn projectorganisaties opgericht die deel uitmaken van de reguliere planning- en controlcyclus van het Ministerie van VenW. Over de voortgang van deze twee grote projecten wordt halfjaarlijks aan de Tweede Kamer gerapporteerd.

Van de betalingen aan Nederland in het kader van TEN-T houdt het Ministerie van VenW geen overzicht bij. Naar aanleiding van de vragen van de Algemene Rekenkamer heeft het ministerie echter wel een poging gedaan een overzicht samen te stellen. Deze informatie is in onderstaand overzicht vervat. Het gaat hier grotendeels om subsidies die door het ministerie zelf (of Rijkswaterstaat) zijn ontvangen.

Overzicht 41. TEN-T-ontvangsten in Nederland in 2004 (in duizenden euro's)

TEN-T-project	2004
HSL-Zuid: aanleg kruising van de HSL en de A4	4 398
HSL Zuid: boring tunnel	10 800
HSL-Zuid: Civiele werken tussen Heerjansdam en Lage Zwaluwe	2 400
Betuweroute: Botlek spoortunnel	*751
Betuweroute: Onderbouw A15	9 600
Utrechtboog (spoorverbinding Amsterdam-Utrecht)	1 200
TEAMS – Port Infolink	723
Modernisering IVS 90	**341
Hanzelijn	1 000
<i>TOTAAL</i>	<i>31 194</i>

* Het oorspronkelijk toegekende subsidiebedrag werd met € 1 648 868 verlaagd wegens te lage subsidiabele uitgaven. De subsidie zou met de gedane uitgaven boven het maximale subsidiepercentage uitkomen.

** Het oorspronkelijk toegekende subsidiebedrag werd met € 158 699 verlaagd wegens te lage subsidiabele uitgaven. De subsidie zou met de gedane uitgaven boven het maximale subsidiepercentage uitkomen.

Bron: Ministerie van VenW.

Tevens heeft de Algemene Rekenkamer de Europese Commissie (in casu het directoraat-generaal Energie en Vervoer) benaderd met de vraag of zij een lijst van Nederlandse ontvangers van TEN-gelden kan verschaffen met daarbij de financiële gegevens. Het DG heeft voor de jaren 2003–2005 een overzicht gegeven van in Nederland te ontvangen gelden.

Overzicht 42. Toegekende TEN-T-subsidies aan Nederlandse projecten (in miljoenen euro's)*

TEN-T-project**	2003	2004	2005
Uitgaven voor administratief beheer	1,086	0,739	0,295
HSL	25,800	10,500	17,600
Betuweroute	–	15,000	19,050
Overig	13,845	2,000	8,903
<i>Totaal</i>	<i>40,731</i>	<i>28,239</i>	<i>45,847</i>

* Het overzicht is een bewerking door de Algemene Rekenkamer van de ontvangen informatie van de Europese Commissie. De bedragen voor 2005 vormen geen betalingen maar het nog openstaand saldo (RAL: «reste à liquider»).

** Het betreft hier de projecten waarvan een Nederlandse ministerie of een Nederlandse onderneming de rechtstreekse begunstigde is, en omvat niet de projecten waaraan een Nederlandse onderneming deelneemt als partner.

Bron: Europese Commissie, Directoraat-generaal Energie en Vervoer.

16.5.3 Natuur en milieu

LIFE is het financieel instrument waarmee een veelheid aan Europese natuur- en milieuprojecten wordt ondersteund. Het *LIFE*-programma bestaat uit drie delen: *LIFE-Natuur*, *LIFE-Milieu* en *LIFE-Derde landen*. *LIFE-Natuur* is voornamelijk gericht op het behoud en herstel van het Natura2000-netwerk, terwijl *LIFE-Milieu* gericht is op de ontwikkeling van innoverende en geïntegreerde methoden om het milieubeleid van de Gemeenschap verder te ontwikkelen. *LIFE-Derde landen* ondersteunt milieuactiviteiten in niet-lidstaten in het Middellandse-Zeegebied en aan de Oostzee. *LIFE-Derde landen* kent (uiteraard) geen projecten in Nederland en blijft hier verder buiten beschouwing. EU-breed heeft het *LIFE*-programma in de periode 2000–2005 meer dan 1000 projecten financieel ondersteund.¹⁷⁹

Beheer en controle

LIFE-Natuur valt in Nederland onder het Ministerie van LNV. De rol van dit ministerie beperkt zich echter tot het «voortraject», in de vorm van voorlichting aan potentiële subsidieontvangers en de inontvangstneming van de formele subsidieaanvraag aan de Europese Commissie.

De Europese Commissie, DG Milieu, is verantwoordelijk voor selectie, financiering en de controle van *LIFE-Natuur*projecten.

Aangezien het Ministerie van LNV niet verantwoordelijk is voor de financiering en uitvoering van *LIFE-Natuur*, heeft het geen informatie over (de kwaliteit van) de beheer- en controlestructuur. Evenmin heeft het ministerie een overzicht van de *LIFE-natuur*projecten in Nederland met de financiële gegevens daarbij.

LIFE-Milieu valt in Nederland onder het Ministerie van VROM. Ook hier beperkt de rol van het ministerie zich tot het «voortraject». Het Ministerie van VROM heeft geen overzicht van *LIFE-Milieuprojecten* in Nederland. Het ministerie kon ook geen informatie verstrekken over beheer en controle van het *LIFE-programma*. Overigens staat op de

¹⁷⁹ <http://europa.eu.int/comm/environment/life/project/index.htm>, geraadpleegd op 12 september 2005.

LIFE-website een database waarin gezocht kan worden op projecten in lidstaten.

Aangezien er in Nederland geen centraal punt is met informatie over betalingen aan LIFE-projecten, heeft de Algemene Rekenkamer deze informatie bij de Europese Commissie (in casu het directoraat-generaal Milieu) opgevraagd. Het DG Milieu heeft daarop een gedetailleerd overzicht verstrekt van eindontvangers van LIFE-gelden. Hieronder is een geaggregeerd overzicht weergegeven van projecten in Nederland.

Overzicht 43. LIFE-projecten in Nederland: aantal en ontvangsten (in miljoenen euro's)*

LIFE	2002	2003	2004
Aantal LIFE-Milieu projecten	10	12	7
Subtotaal ontvangsten	6,591	6,859	4,376
Aantal LIFE-Natuur projecten	1	**1	4
Subtotaal ontvangsten	1,306	0,098	4,916
<i>Totaal ontvangsten</i>	<i>7,897</i>	<i>6,957</i>	<i>9,292</i>

* Volgens opgave van de Europese Commissie, DG Milieu: gegevens zijn bewerkt door de Algemene Rekenkamer.

** Dit is een LIFE-Natuur Co-op-project, gericht op het uitwisselen van ervaring tussen LIFE-Natuur-projecten.

Bron: Europese Commissie, DG Milieu.

16.5.4 Onderwijs

Socrates

Socrates is het Europese programma op onderwijsgebied. Socrates is gericht op:

- het versterken van de Europese dimensie op alle niveaus van het onderwijs;
- het verbeteren van de kennis van Europese talen;
- het bevorderen van de samenwerking en mobiliteit op alle onderwijsgebieden;
- het bevorderen van vernieuwing in het onderwijs;
- het bevorderen van gelijke kansen in alle onderwijssectoren.

Het Socrates-programma omvat acht actieterreinen: 1. Comenius (schoolonderwijs); 2. Erasmus (hoger onderwijs); 3. Grundtvig (volwassenonderwijs en andere leertrajecten); 4. Lingua (het leren van Europese talen); 5. Minerva (informatie- en communicatietechnologie in het onderwijs); 6. Observatie en vernieuwing van onderwijsstelsels en onderwijsbeleid; 7. Gezamenlijke acties met andere Europese programma's; 8. Begeleidende maatregelen.

Leonardo da Vinci

Leonardo da Vinci is het Europese actieprogramma voor de ontwikkeling van een gemeenschapsbeleid voor beroepsopleidingen. De voornaamste doelstellingen van het programma zijn:

- vergroting van de vaardigheden van jongeren tijdens de initiële beroepsopleidingen door middel van het alternerend leren en het leerlingwezen, om zo hun inzetbaarheid te bevorderen en hun beroepsintegratie te vergemakkelijken;
- verbetering van de kwaliteit en de toegankelijkheid van permanente beroepsopleidingen waarmee gedurende het hele leven vaardigheden

- en bekwaamheden zijn te verwerven, om zo het aanpassingsvermogen te vergroten;
- versterking van de bijdrage van de beroepsopleidingen aan het vernieuwingsproces dat het concurrentievermogen en het ondernemerschap moet bevorderen.

De doelstellingen van het programma worden onder meer verwezenlijkt door: steun voor transnationale mobiliteit van personen die een beroepsopleiding volgen of daar lesgeven, steun voor op transnationale proefprojecten gericht op innovatie en kwaliteitsverhoging in de beroepsopleidingen, en bevordering van talenkennis, ook van minder algemeen gebruikelijke en onderwezen talen, en van inzicht in andere culturen in het kader van de beroepsopleidingen.

Beheer en controle

De Europese Commissie doet in alle lidstaten een beroep op nationale agentschappen (hierna «intermediairs» te noemen) voor de implementatie van het Socrates- en Leonardo da Vinci-programma. Deze intermediairs zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de programma's, voor de begeleiding van kandidaten en de promotie van de programma's. De nationale intermediairs vormen daarom een belangrijke schakel tussen de Europese Commissie en de doelgroepen van de programma's.

Om te achterhalen welke gelden in het kader van Socrates en Leonardo da Vinci naar Nederlandse begunstigden zijn gegaan hebben wij gebruikgemaakt van twee bronnen: de Europese Commissie (in casu het directoraat-generaal Onderwijs en Cultuur) en het Nederlandse Ministerie van OCW. Hieronder worden de gegevens van de twee bronnen vergeleken.

In onderstaande overzichten staan de toegekende *directe* subsidiebedragen vermeld. Het gaat dus om gelden die rechtstreeks door de Europese Commissie aan Nederlandse projectuitvoerders worden verstrekt.¹⁸⁰ De gegevens zijn uitsluitend afkomstig van de Commissie; het Ministerie van OCW heeft over de directe subsidies geen informatie.

Overzicht 44. Socrates: direct door de Europese Commissie toegekende subsidiebedragen aan Nederlandse projecten (in miljoenen euro's)

Socrates	2003	2004	2005
Comenius	0,594	1,634	0,391
Erasmus	1,811	1,176	1,266
Grundtvig	0,503	0,176	0,460
Lingua	0,260	0,642	0,000
Minerva	0,000	0,530	0,558
Observatie en innovatie	0,262	0,000	0,305
<i>Totaal</i>	<i>3,430</i>	<i>4,158</i>	<i>2,980</i>

Bron: Europese Commissie, DG Onderwijs en Cultuur.

¹⁸⁰ Het gaat hier dus niet om reeds gedane betalingen.

Overzicht 45. Leonardo da Vinci: direct door de Europese Commissie toegekende subsidiebedragen aan Nederlandse projecten (in miljoenen euro's)

Leonardo da Vinci	2003	2004	2005
Projecten in het kader van procedure C*	0,407	0,178	0,285
<i>Totaal</i>	<i>0,407</i>	<i>0,178</i>	<i>0,285</i>

* Projecten ter ontwikkeling en actualisering van communautair referentiemateriaal, thematische en gezamenlijke acties en projecten van Europese organisaties.
Bron: Europese Commissie, DG Onderwijs en Cultuur.

In de nu volgende overzichten zijn de *indirecte* subsidiebedragen vermeld voor Socrates en Leonardo da Vinci. Het gaat dus om gelden die via Nederlandse intermediairs verstrekt worden aan Nederlandse project-uitvoerders.

De gegevens zijn hier afkomstig van de Europese Commissie. Het ministerie had alleen cijfers over 2004, die overigens vrijwel overeenkomen met de cijfers van de Commissie.

Overzicht 46. Socrates: via intermediairs toegekende subsidiebedragen aan Nederlandse projecten (in miljoenen euro's)

Socrates	2003	2004	2005
Comenius	2,482	2,500	2,800
Erasmus	4,762	5,200	5,700
Grundtvig	0,369	0,420	0,460
Observatie van onderwijsstelsels, -beleid en -innovatie	onbekend	0,082	0,084
<i>Totaal</i>	<i>7,613</i>	<i>8,202</i>	<i>9,044</i>

Bron: Europese Commissie, DG Onderwijs en Cultuur.

Het Ministerie van OCW noemt daarnaast nog subsidies die in 2004 zijn uitgekeerd aan Nederlandse begunstigden voor voorbereidende bezoeken en voor administratieve kosten die de intermediair maakt («National Agency Operating Agreement»).

Overzicht 47. Leonardo da Vinci: via intermediairs toegekende subsidiebedragen aan Nederlandse projecten (in miljoenen euro's)

Leonardo da Vinci	2003	2004	2005
Projecten in het kader van procedure A	2,952	3,300	3,900
Projecten in het kader van procedure B	3,708	2,300	2,400*
<i>Totaal</i>	<i>6,660</i>	<i>5,600</i>	<i>6,300</i>

* Het vermelde bedrag betreft een verwachting; het selectieproces is nog niet beëindigd.
Bron: Europese Commissie, DG Onderwijs en Cultuur.

Betreffende de *indirecte* Leonardo-gelden heeft het Ministerie van OCW alleen cijfers over 2004: totaal € 5,7 miljoen. De bedragen komen redelijk overeen met de informatie van de Europese Commissie; afwijkingen worden wellicht veroorzaakt door het onderscheid tussen toekenningen (Europese Commissie) en feitelijke betalingen (ministerie).

16.5.5 Cultuur

Cultuur 2000 is een communautair programma met als doel een voor alle Europeanen gemeenschappelijke culturele ruimte te verwezenlijken. In dit

verband ondersteunt het programma de samenwerking tussen kunstenaars, culturele actoren, promotors in de particuliere en publieke sector, activiteiten van cultuurnetwerken en andere partners, alsmede die van de culturele instellingen van de lidstaten en andere deelnemende landen.

Beheer en controle

Financiële ondersteuning in het kader van het EU-programma Cultuur 2000 wordt rechtstreeks door de Europese Commissie aan projectuitvoerders verstrekt. Dit gebeurt zonder tussenkomst van een nationale intermediair. De Stichting Internationale Culturele Activiteiten (SICA) vervult hierbij een ondersteunende en adviserende rol voor (potentiële) Nederlandse subsidieaanvragers.

Het Ministerie van OCW heeft geen informatie over welke gelden in het kader van Cultuur 2000 in Nederland zijn betaald. Het Ministerie van OCW geeft aan dat de Commissie op haar website wel een overzicht geeft van Europese culturele organisaties die voor het desbetreffende jaar zijn geselecteerd voor een financiële bijdrage uit het programma. Hieraan zijn echter geen financiële gegevens gekoppeld.¹⁸¹

Onderstaand overzicht hebben wij samengesteld op basis van gegevens die de Europese Commissie aan de Algemene Rekenkamer heeft verstrekt.

Overzicht 48. Cultuur 2000: toegekende subsidiebedragen aan Nederlandse projecten (in miljoenen euro's)

Cultuur 2000	2003	2004
Aantal eenjarige projecten	3	5
Subtotaal	0,307	0,389
Aantal driejarige projecten	1	2
Subtotaal	0,637	1,343
<i>Totaal</i>	<i>0,944</i>	<i>1,732</i>

Bron: Europese Commissie, Directoraat-generaal Onderwijs en Cultuur.

16.6 Conclusie

Gemeenschappelijk landbouwbeleid

De auditdienst van het Ministerie van LNV heeft goedkeurende accountantsverklaringen afgegeven bij de verantwoordingen van de zes Nederlandse betaalorganen voor de subsidies uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) over het begrotingsjaar 2004. Deze verklaringen geven een redelijke mate van zekerheid dat de afrekening boekhoudkundig juist is en dat de interne controle en administratieve organisatie op orde zijn. Ze geven echter géén oordeel over de rechtmatigheid van de landbouwbestedingen.

Bij de aanvragen voor landbouwsubsidies worden doorgaans veel fouten ontdekt die materieel gezien gering zijn. De Nederlandse foutpercentages liggen onder het EU-gemiddelde bij de dierpremiereregelingen, maar (ruim) boven het EU-gemiddelde bij oppervlaktesteun.

De auditdienst beveelt het betaalorgaan voor plattelandontwikkeling, de Dienst Landelijk Gebied (DLG), aan om de onafhankelijke positie van het betaalorgaan binnen de DLG-organisatie te versterken. Voor het plattelandsontwikkelingsbeleid vinden projectuitvoering en subsidievaststelling namelijk voor een groot deel binnen dezelfde organisatie – DLG – plaats.

¹⁸¹ Zie <http://www.europa.eu.int/comm/culture/eac/>.

De Algemene Rekenkamer heeft deze «dubbelrol» van de DLG gekwalificeerd als een onvolkomenheid in het financieel beheer.

Structuurfondsen

De beheersautoriteiten van de meeste structuurfondsprogramma's hebben in 2004 de verplichte 5%-controles en systeemaudits uitgevoerd. Dit is een verbetering ten opzichte van voorgaande jaren. In de meeste artikel-13-rapporten (waarin jaarlijks aan de Commissie wordt verantwoord over de opzet en werking van de beheer- en controlesystemen) wordt geconcludeerd dat de systemen voor beheer en controle voldoen aan de eisen.

De mate waarin deze rapporten ook daadwerkelijk inzicht bieden in de werking van de systemen en in de uitgevoerde controles is echter wisselend. Het rapport over het programma ESF-3 is inzichtelijk; het rapport van het doelstelling-1-programma Flevoland is summier. Het artikel-13-rapport van Stedelijke Gebieden Nederland is informatiever dan in voorgaande jaren.

Programma-accountants van diverse programma's bevelen aan om de voortgangsinformatie beter te controleren en beter de subsidievoorwaarden tijdens de looptijd te toetsen. Dit om een toevloed aan onregelmatigheden bij afsluiting van de programma's te voorkomen. Voor sommige programma's – die tot nu vrijwel geen meldingen hebben gedaan – dreigt volgens de Algemene Rekenkamer een herhaling van het beeld in de periode 1994–1999. Toen werden veruit de meeste onregelmatigheden pas bij afsluiting van de programma's in 2002–2003 ontdekt en gemeld aan de Europese Commissie, in casu OLAF.

De financiële voortgang in de structuurfondsprogramma's is doorgaans voldoende. De uitzondering vormt het ESF-3-programma, waar ook in 2004 sprake was van decommitting; over de jaarbudgetten 2000–2002 is in dit programma bijna € 300 miljoen aan niet-bestede bedragen geannuleerd door de Europese Commissie. Ook het Equal-programma kent relatief veel decommitteringen. Beide programma's worden gefinancierd uit het ESF en vallen onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van SZW.

Intern beleid

Er is weinig informatie voorhanden over beheer en controle in de programma's voor het interne beleid. In deze programma's gaat de Commissie doorgaans een directe relatie met partijen aan, zonder betrokkenheid van de nationale overheid. De Nederlandse ministeries zijn hierbij alleen betrokken als ze zelf contractpartij zijn. Op onderdelen van het intern beleid zijn soms wel overheidsinstellingen betrokken als intermediair of informatieverstrekker.

Los van deze contracten zijn de ministeries echter wel mede verantwoordelijk voor de grote lijnen van het beleid, aangezien dit is vastgesteld in Europese vakraden waarin zij zelf participeren. Bovendien is op alle terreinen van het interne beleid ook nationaal beleid ontwikkeld. Voor een onderlinge afstemming tussen Europees en nationaal beleid zouden de ministeries dan ook inzicht moeten hebben in de EU-programma's, zowel wat bestedingen als wat de aard en effecten van deze programma's betreft. Dit inzicht blijkt echter nauwelijks aanwezig, met uitzondering van het Ministerie van VenW, dat zelf vaak als contractpartij betrokken is.

Informatie over hoeveel geld voor intern EU-beleid naar Nederlandse projecten gaat blijkt op rijksniveau voor de meeste beleidsonderdelen afwezig, met uitzondering van (deels) onderwijs en TEN-transport. Bij de meeste directoraten-generaal van de Europese Commissie was deze informatie wél beschikbaar.

Het bevreemdt de Algemene Rekenkamer dat de Nederlandse departementen niet over deze gegevens beschikken. Door het gebrek aan inhoudelijke en financiële informatie over de uitvoering van projecten zijn de departementen beperkt in hun mogelijkheden om nationaal en Europees beleid af te stemmen. Dit inzicht is wel noodzakelijk om overlap, tegenstrijdigheden en «blinde vlekken» te voorkomen, ten behoeve van een doelmatige en doeltreffende inzet van nationale en Europese publieke middelen.

17 RECHTMATIGHEID BESTEDING EU-GELDEN IN NEDERLAND

Dit hoofdstuk gaat over de rechtmatigheid van de besteding van Europese subsidies in Nederland en van de Nederlandse afdrachten aan de EU. Bij onze beoordeling hiervan hebben we de volgende drie indicatoren gehanteerd: onregelmatigheden gemeld aan de Europese Commissie, financiële correcties door de Europese Commissie en fouten geconstateerd door de Europese Rekenkamer.¹⁸² Hoewel geen van deze indicatoren het «definitieve» beeld over de rechtmatigheid verschaft, kunnen de drie indicatoren in onderlinge samenhang wel enig inzicht verschaffen. Over fraude wordt hier niet apart bericht omdat fraudegevallen een deelverzameling van de onregelmatigheden vormen. We presenteren de rechtmatigheidsinformatie per hoofdstuk van de EU-begroting: de afdrachten aan de EU (eigen middelen) (§ 17.1); het landbouwbeleid (§ 17.2); het structuurbeleid (§ 17.3) en het interne beleid (§ 17.4). Het hoofdstuk sluit af met conclusies in § 17.5.

17.1 Afdrachten aan de EU

Overzicht 49. Onregelmatigheden en financiële correcties Nederlandse afdrachten aan EU

Afdrachten eigen middelen	2003	2004
Aantal onregelmatigheden	507	514
Financieel belang onregelmatigheden	60 663 773	44 170 117
Waarde financiële correcties	onbekend	onbekend

Informatie van de Europese Commissie

EU-breed is het aantal gemelde gevallen van fraude en onregelmatigheden bij de traditionele eigen middelen geleidelijk toegenomen. Ook bij de traditionele eigen middelen *in Nederland* is het totaal aantal gemelde gevallen van onregelmatigheden geleidelijk toegenomen: in 2004 ten opzichte van 2003 met 1,38% (EU-gemiddeld: 2,86%). De hoeveelheid geld die gemoeid is met de gemelde onregelmatigheden in Nederland is echter in 2004 afgenomen met 27,19% ten opzichte van 2003 (EU-gemiddeld: 25,6% afname).

Nederland was in 2004 verantwoordelijk voor 21,47% van het totaalbedrag van de onregelmatigheden voor eigen middelen in de EU. Na België is Nederland ook het land met de meeste meldingen van onregelmatigheden. Het aantal onregelmatigheden in Nederland in 2003 beslaat 1,18% van de Nederlandse afdrachten. In 2004 is dat percentage gedaald tot 0,88%.

Nederland heeft vergeleken met de andere lidstaten relatief veel meldingen van onregelmatigheden bij douane-entrepots (customs warehousing arrangements), «vrij vervoer» (free circulation) en het in het vrije verkeer brengen van goederen en doorvoer («community transit»).

Informatie van Nederland

De accountantsdienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft bij de integrale controle van de eigen middelen geen onrechtmatigheden, onvolledigheden of onzekerheden vastgesteld. Het slotmemorandum geeft de volgende bedragen voor de bevindingen van de integrale controle eigen middelen over 2004.¹⁸⁴

¹⁸² Het is niet de taak van de Europese Rekenkamer om bevindingen over lidstaten te publiceren. Het controleobject van de Europese Rekenkamer is de begroting van de Europese Commissie (en andere Instellingen, organen en agentschappen). De gegevens van de Europese Rekenkamer op basis van de DAS-onderzoeken lenen zich in beginsel niet voor algemeen representatieve uitspraken per lidstaat, gegeven de omvang van de gehanteerde steekproef en de benadering vanuit de hoofdstukken van de EU-begroting. De resultaten van onderzoek zijn daardoor soms meer «toevalstreffers». Met deze kanttekening wordt de beschikbare informatie van de Europese Rekenkamer in dit hoofdstuk weergegeven.

¹⁸³ Werkdocument Europese Commissie 2004, SEC(2005) 974, p. 26.

¹⁸⁴ Slotmemorandum Afdracht Eigen Middelen Europese Unie 2004, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Accountantsdienst, Den Haag, 14 maart 2005, p. 9.

Overzicht 50. Bevindingen integrale controle eigen middelen EU 2004, accountantsdienst Ministerie van Buitenlandse Zaken

Eigen middelen	Gecontroleerde uitgaven	rechtmatig	onrechtmatig	onvolledig	onzeker
Landbouweffingen	440 327 580	440 327 580	0	0	0
Invoerrechten	1 431 373 973	1 431 373 973	0	0	0
BTW-afdracht	713 215 128	713 215 128	0	0	0
BNI-afdracht	2 913 981 722	2 913 981 722	0	0	0
Totaal	5 498 898 403	5 498 898 403	0	0	0

Informatie van de Europese Rekenkamer

De Europese Rekenkamer heeft in het kader van de DAS 2003 onderzoek gedaan op het terrein van de eigen middelen in Nederland. In een brief aan de Algemene Rekenkamer van 30 juli 2004 concludeert de Europese Rekenkamer dat de controle verricht in Nederland in het kader van de DAS 2003 «geen aanleiding heeft gegeven tot belangrijke controlebevindingen.» Uit het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 2004 is geen naar Nederland herleidbare informatie weergegeven over de rechtmatigheid van de afdrachten eigen middelen.

Overzicht 51. Door Europese Rekenkamer geconstateerde fouten bij afdrachten aan EU

Afdrachten eigen middelen	2003
Aantal fouten	0
Financieel belang fouten	0
Foutenpercentage (financieel belang)	0

17.2 Gemeenschappelijk landbouwbeleid

Accountantsverklaringen bij certificerende audits

In het vorige hoofdstuk zijn de certificerende audits over het begrotingsjaar 2004 besproken. De accountantsverklaringen die daarbij worden afgegeven geven echter geen oordeel over de rechtmatigheid van bestedingen (zie verder § 16.3).

Onregelmatigheden

Nederland meldde in 2004 voor de landbouwwitgaven in totaal 308 onregelmatigheden aan de Commissie met een financieel volume van € 3,7 miljoen. Het Ministerie van LNV gaf aan dat met deze 308 onregelmatigheden € 2,9 miljoen gemoeid was. Dit verschil van € 0,8 miljoen betreft onregelmatigheden die voorafgaand aan betaling werden ontdekt.

Overzicht 52. Onregelmatigheden en financiële correcties gemeenschappelijk landbouwbeleid in Nederland

Gemeenschappelijk landbouwbeleid	2003	2004
Aantal onregelmatigheden	106	308
Financieel belang onregelmatigheden*	2 200 000	3 700 000
Waarde financiële correcties	Onbekend	23 443 525

* Bedragen zijn afrondingen.

Zowel gemeten naar aantal als naar financieel volume was in 2004 sprake van een toename ten opzichte van 2003. In 2003 werden 106 onregelmatigheden gemeld met een financieel belang van € 2,2 miljoen. In 2002

werden slechts 58 meldingen gedaan door Nederland. Deze toename is – althans deels – verklaarbaar door de meldingsachterstand van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en de Dienst Regelingen van het Ministerie van LNV. In het certificerende auditrapport over 2003 rapporteerde de auditdienst van het Ministerie van LNV dat de DLG een achterstand had opgelopen in het doen van onregelmatigheidsmeldingen in verband met subsidies voor plattelandontwikkeling. In 2004 heeft de DLG een inhaalslag gerealiseerd, aldus de auditdienst.

Samen met Portugal meldde Nederland een relatief hoog aantal onregelmatigheden in verhouding tot de toegekende landbouwsteun. In verhouding tot de totale landbouwontvangsten in 2004 is het financieel meldingsvolume toegenomen van 0,17% in 2003 tot 0,3% in 2004. Daarmee bevindt Nederland zich in 2004 boven het gemiddelde (0,19%) van de EU-15.

Nederland maakt deel uit van een groep van vijf lidstaten die zich niet of nauwelijks houden aan de verplichting (neergelegd in Verordening (EG) 595/91) om bij geconstateerde onregelmatigheden ook de identiteit van betrokken rechts- en natuurlijke personen te melden aan de Commissie. Bij één van de (308) in 2004 gemelde onregelmatigheidsmeldingen voldeed Nederland wel aan deze verplichting.¹⁸⁵

Vorderingen wegens onregelmatigheden

Ultimo 2004 bedroeg het door Nederland nog in te vorderen bedrag € 24,3 miljoen.¹⁸⁶ Dit komt overeen met 0,7% van het totaal uitstaande bedrag aan landbouwvorderingen in alle landen van de EU-15.

Financiële correcties

De financiële correcties door de Europese Commissie bedroegen totaal € 23,4 miljoen. Het gaat daarbij om de volgende correcties.

Overzicht 53. Financiële correcties (2004) gemeenschappelijk landbouwbeleid opgesplitst naar onderdelen*

Reden	Bedrag (€)
Runderpremies	1 037 614
Varkenspest	20 291 540
Exportrestituties runderen	1 064 627
Overhead programmakosten	147 126
Overschrijding betalingstermijn	763 843
Totaal	23 443 525

* Financiële correcties die werden opgelegd in 2004 en begin 2005 door de Europese Commissie en welke zijn opgenomen in de vier synthesverslagen van achtereenvolgens: 31-1-2004 DG-AGRI 60619-2004-NL-rev-1; 2-4-2004 DG AGRI 61701-2004-NL-rev1; 31-10-2004 DG AGRI 64241-2004-NL-rev1; en 15-2-2005 DG AGR-61234-2005-NL-rev1.

17.3 Structuurbeleid

Hieronder wordt per programma de informatie over de rechtmatigheid van de bestedingen weergegeven. Bij de jaarlijkse verantwoordingen (artikel-13-verslagen en jaarverslagen) worden accountantsverklaringen afgegeven, welke doorgaans goedkeurend zijn. Deze accountantsverklaringen geven echter geen oordeel over de rechtmatigheid van de bestedingen en blijven hier dan ook verder buiten beschouwing, met uitzondering van de niet-goedkeurende verklaringen.

¹⁸⁵ EC/OLAF Commission Staff Working Document SEC (2005) 974, p. 7–8.

¹⁸⁶ Inclusief de vorderingen die ultimo 2004 nog onderwerp waren van een nationaal justitieel onderzoek en de door Nederland als «niet inbaar» beschouwde vorderingen die reeds vóór 2004 zijn ontstaan.

17.3.1 Doelstelling 1 – Flevoland

Onregelmatigheden

Volgens opgave van het Ministerie van EZ zijn er in de jaren 2003–2004 geen onregelmatigheden gemeld voor het doelstelling-1-programma Flevoland. In de tweede helft van 2002 hebben zich wel enkele onregelmatigheden voorgedaan; deze zijn gemeld aan «Brussel».

Begin 2005 is bij de financiële tabellen van het jaarverslag van Flevoland over 2002 een afkeurende accountantsverklaring afgegeven omdat de financiële verplichtingen over 2002 € 16,9 miljoen te hoog zijn opgevoerd. Bovendien is bij de financiële realisatie over 2002 een bedrag van € 42,6 miljoen ten onrechte opgenomen. In beide gevallen zijn projecten opgevoerd waarover nog geen besluitvorming had plaatsgevonden. Volgens de programma-accountant heeft de provincie Flevoland met deze handelswijze getracht om annulering van subsidies door de Europese Commissie te voorkomen (n+2-regel). Dit is in strijd met het controleprotocol en de beschrijving van de administratieve organisatie. De afkeurende verklaring heeft niet tot melding onregelmatigheden, financiële correcties of decommittering geleid.

Flevoland heeft de Europese Commissie overigens formeel niet op de hoogte gesteld van de afkeurende accountantsverklaring, ondanks een verzoek hiertoe vanuit het Ministerie van EZ. De reden die Flevoland hiervoor geeft is dat de accountantsverklaring een nationale eis betreft en niet een Europese eis. De Algemene Rekenkamer vindt dit opmerkelijk. Het zou beter zijn eventuele problemen in een vroeg stadium aan te kaarten en op te lossen in overleg met de toezichhoudende instanties. Een meer transparante houding richting de Europese Commissie kan bovendien problemen in de eindafrekening van het programma voorkomen.

Financiële correcties

Op de EFRO-declaraties in 2004 van in totaal € 25 680 573 heeft de Europese Commissie een correctie toegepast van € 5,9 miljoen. Volgens Flevoland is deze correctie het gevolg van een rekenkundige procedure bij de behandeling van de betaalaanvraag en is dan ook geen sprake van een correctie in de negatieve zin van het woord.

Overzicht 54. Onregelmatigheden en financiële correcties structuurbeleid, doelstelling 1 Flevoland

Structurele acties: Doelstelling 1 – Flevoland	2003	2004
Aantal (gemelde) onregelmatigheden	0	0
Financieel belang onregelmatigheden	0	0
Waarde financiële correcties	onbekend	5 932 044

17.3.2 Doelstelling-2-programma's

De informatie wordt hieronder per doelstelling-2-programma toegelicht. Over de financiële correcties ontbreekt nog informatie van het Ministerie van EZ.

Overzicht 55. Onregelmatigheden en financiële correcties structuurbeleid, doelstelling 2

Structurele acties: doelstelling 2	2003	2004
Aantal (gemelde) onregelmatigheden	2	3
Financieel belang onregelmatigheden	90 378	860 282
Waarde Financiële Correcties	Onbekend (deels)	Onbekend (deels)

Noord-Nederland

De programma-accountant constateerde in 2004 vier fouten en een onzekerheid. Het totaalbedrag van deze fouten is ruim € 1 miljoen; de onzekerheid bedraagt maximaal € 3,2 miljoen. Eind 2005 hadden nog geen onregelmatigheidsmeldingen aan OLAF plaatsgevonden naar aanleiding van deze fouten.

Oost-Nederland

Volgens opgave van het Ministerie van LNV is voor het EPD Oost-Nederland in 2004 één onregelmatigheid gemeld aan de Europese Commissie met een financieel (EU-)belang van € 12 104. Volgens dezelfde opgave zijn er geen financiële correcties geweest in het programma.

Zuid-Nederland

In 2003–2004 kende het doelstelling-2-programma Zuid-Nederland drie meldingen van onregelmatigheden als gevolg van faillissementen. De terugvordering lijkt daardoor problematisch te worden. Het totaalbedrag van € 169 541 bestaat voor € 84 769 uit EU-financiering (EFRO), en voor € 84 772 uit nationale gelden.

Bij de financiële tabellen over 2004 is een accountantsverklaring met beperking afgegeven. In de tabellen zijn de (waarschijnlijk) niet-terugvorderbare kosten van een failliete projectuitvoerder meegerekend; daarnaast zijn bij drie projecten de projectkosten onzeker. De accountant merkt daarbij op dat in de financiële tabellen meer projecten zijn opgenomen «waarbij het risico aanwezig is dat (...) door accountantscontrole van de eindafrekening van het project *niet* de vereiste zekerheid kan worden verkregen.»¹⁸⁷

Stedelijke Gebieden Nederland

In de jaren 2000–2003 zijn geen onregelmatigheden aan het licht gekomen in het programma Stedelijke Gebieden Nederland. In 2004 is wel een onregelmatigheid geconstateerd en gemeld aan OLAF. Het betreft een project dat niet Europees is aanbesteed. De omvang van de onregelmatigheid is vooralsnog gesteld op de totale EFRO-subsidie. Het uiteindelijke bedrag kan lager uitvallen. De afhandeling is nog onderwerp van discussie tussen Nederland en de Europese Commissie.

Van financiële correcties is in de periode 2000–2004 geen sprake geweest, volgens opgave van het Ministerie van BZK.

17.3.3 Doelstelling 3 – ESF-3

De Europese Commissie heeft in 2005 verslag uitgebracht van een controle bij het ESF-3-programma. De Europese Commissie heeft daarbij geen onregelmatigheden geconstateerd. Over deze controle is in § 16.4.3 bericht.

¹⁸⁷ Accountantsverklaring bij de financiële tabellen van het Jaarverslag 2004 van het doelstelling-2-programma EPD Zuid-Nederland, 27 mei 2005.

Structurele acties: ESF-3	2003	2004
Aantal (gemelde) onregelmatigheden	5	42
Financieel belang onregelmatigheden	€ 2 620 828	€ 3 997 100
Waarde financiële correcties	onbekend	€ 924 097

Onregelmatigheden

In de jaren 2000–2002 zijn geen onregelmatigheden gemeld in het ESF-3-programma. In 2003 waren er vijf meldingen en in 2004 groeide dit relatief snel naar 42 gemelde onregelmatigheden.¹⁸⁸ De belangrijkste verklaring voor deze stijging is dat in de eerste jaren nog weinig projecten zijn gestart; waar geen geld wordt uitgegeven kan er ook niets fout gaan. De trage start en voortgang van het ESF-programma heeft overigens tot korting (decommitting) op het ESF-budget geleid.

Over de aard van de problemen die (kunnen) leiden tot een onregelmatigheid biedt het artikel-13-verslag enig inzicht.¹⁸⁹ De problemen die zich voordoen zijn het declareren van niet-subsidiabele kosten, geen onderbouwing van de kosten, geen urenverantwoording en «harde financiering» zodat geen ESF-subsidie nodig zou zijn. Dit laatste punt kan overigens juist bij projecten die met terugwerkende kracht gesubsidieerd worden problematisch zijn: de kosten zijn immers grotendeels al gemaakt, waarna pas de subsidie wordt aangevraagd.

Daarnaast kende ESF-3 in 2004 dertig kleine onregelmatigheden (acht in 2003), onder de drempelwaarde van € 4 000. Deze hoeven niet aan OLAF gemeld te worden. Het is positief dat ook deze worden geregistreerd. Eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer wees uit dat dit bij andere Nederlandse structuurfondsprogramma's niet altijd gebeurde.¹⁹⁰

Het artikel-13-verslag stelt overigens op pagina 16 dat er in 2004 geen «financiële onregelmatigheden» zijn geweest, en concludeert dat in 2004 «geen concrete gevallen van onregelmatigheid» zijn geconstateerd. Deze formulering is in strijd met bovenstaande cijfers: de onregelmatigheden beliepen in 2004 immers ongeveer € 4 miljoen. Navraag leert dat het ministerie bedoelt dat geconstateerde onregelmatigheden niet hebben geleid tot een onjuiste declaratie aan de EU. De auditdienst van het Ministerie van SZW heeft daarbij vastgesteld dat alle financiële correcties naar aanleiding van geconstateerde onregelmatigheden hebben plaatsgevonden. De auditdienst zal de betreffende passage in het verslag over 2005 beter formuleren.

Financiële correcties

Mede naar aanleiding van de controle door de Europese Rekenkamer heeft het Ministerie van SZW financiële correcties doorgevoerd. De aanvankelijke correctie van € 1 275 363 is later aangepast tot een bedrag van € 924 097 omdat een deel (€ 143 814) toch subsidiabel bleek en vanwege een administratieve fout (€ 207 452). Over de hoogte van deze fout is overigens nog overleg tussen de Europese Commissie en het Agentschap SZW.

Van financiële correcties door de Europese Commissie is geen sprake geweest volgens opgave van het Ministerie van SZW, los van de automatische decommittingen als gevolg van onderbesteding.¹⁹¹

¹⁸⁸ In deze jaren waren er wel veel onregelmatigheden die verband hielden met projecten uit de periode 1994–1999, waarover door de Algemene Rekenkamer en andere instanties reeds is bericht.

¹⁸⁹ Ministerie van SZW, Artikel 13-rapportage 2004, AD/2005/49230. Den Haag, 30 juni 2005.

¹⁹⁰ Zie het *EU-tendrapport 2005*, hoofdstuk 15 op www.rekenkamer.nl.

¹⁹¹ Zie het voorgaande hoofdstuk, § 16.4.3.

Informatie van de Europese Rekenkamer¹⁹²

De Europese Rekenkamer heeft in het kader van het DAS-onderzoek over 2003 een selectie van elf programma's onderzocht in zeven verschillende lidstaten. In Nederland werd het ESF-3-programma onderzocht.

Overzicht 57. Door Europese Rekenkamer geconstateerde fouten bij structuurbeleid, doelstelling 3

Structurele acties: ESF-3	2003
Aantal fouten (Europese Rekenkamer)	41
Financieel belang fouten	35 108 041
Foutenpercentage (financieel belang)	Onbekend

De Europese Rekenkamer vond 41 fouten waarvan in 23 gevallen een schatting van het financieel belang kon worden gemaakt. Deze fouten hadden voornamelijk betrekking op «absence of payments»: de betaling van de kosten aan de uitvoerders was op het moment van declaratie van deze kosten aan de Europese Commissie slechts gedeeltelijk verricht. Met name het Ministerie van OCW had hier een aandeel in met een bedrag van € 15 926 437 dat door de Europese Rekenkamer als «materiële fout» is aangemerkt. Daarnaast waren er nog een aantal formele en materiële fouten waarvan geen schatting van het financieel belang kon worden gemaakt (bijvoorbeeld niet-voldoen aan publiciteitseisen en onvoldoende functiescheiding). De Europese Rekenkamer geeft geen foutenpercentage. In het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 2004 is geen nadere informatie opgenomen over de rechtmatigheid van de bestedingen in het Nederlandse ESF-3-programma.

17.3.4 FIOV

In 2004 heeft Nederland twee onregelmatigheden gemeld aan de Europese Commissie met een financieel volume van € 53 978.¹⁹³ Beide meldingen hadden betrekking op de «Regeling herstelmaatregelen kabeljauwbestand». Deze regeling wordt door het Ministerie van LNV uitgevoerd.

Overzicht 58. Onregelmatigheden en financiële correcties structuurbeleid, FIOV

Structurele acties: FIOV	2003	2004
Aantal (gemelde) onregelmatigheden	0	2
Financieel belang onregelmatigheden	0	53 978
Waarde financiële correcties	onbekend	onbekend

De Europese Commissie heeft een onderzoek verricht, waarvan een verslag is opgesteld. Dit is besproken in § 16.4.1.

17.3.5 Communautaire initiatieven

Bij de communautaire initiatieven Urban II en Euregio Maas-Rijn heeft Europese Commissie in de periode 2003–2004 geen financiële correcties toegepast en zijn er geen onregelmatigheden gemeld aan de Europese Commissie. Van de andere twee communautaire initiatieven kende Equal enkele onregelmatigheden. De informatie in deze paragraaf is afkomstig van instanties in Nederland.

¹⁹² Op basis van de sectorbrieven van de Europese Rekenkamer.

¹⁹³ Bron: opgave van het Ministerie van LNV.

Equal

In de jaren 2000–2002 deden zich geen onregelmatigheden voor in het Equal-programma, mede doordat toen nog weinig projecten werden uitgevoerd.

Overzicht 59. Onregelmatigheden en financiële correcties communautair initiatief EQUAL

Structurele acties: Equal	2003	2004
Aantal (gemelde) onregelmatigheden	1	4
Financieel belang onregelmatigheden	€ 13 711	€ 42 567
Waarde financiële correcties	0	0

In 2003 was er één onregelmatigheid gemeld en in 2004 groeide dit aantal naar vier. Daarnaast kende Equal in 2003 acht onregelmatigheden onder de drempelwaarde van € 4 000 (drie in 2004). Deze hoeven niet aan OLAF gemeld te worden. Het is positief dat ook deze worden geregistreerd. Eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer wees uit dat dit bij andere Nederlandse structuurfondsprogramma's niet altijd gebeurde.¹⁹⁴ Van financiële correcties door de Europese Commissie is volgens opgave van het Ministerie van SZW geen sprake geweest, los van de decommittingen als gevolg van onderbesteding (reeds vermeld in het vorige hoofdstuk).

Leader+

De provincie Overijssel heeft in 2004 één onregelmatigheid gemeld betreffende het deelprogramma Leader+ Oost, voor een bedrag van € 12 104.¹⁹⁵ Volgens opgave van het Ministerie van LNV is het bedrag gecorrigeerd.

Overzicht 60. Onregelmatigheden en financiële correcties communautair initiatief LEADER+

Structurele acties: Leader+	2003	2004
Aantal (gemelde) onregelmatigheden	0	1
Financieel belang onregelmatigheden	niet van toepassing	12 104
Waarde financiële correcties	niet van toepassing	12 104

17.4 Intern beleid

De informatie over de rechtmatigheid van de bestedingen voor de Europese programma's binnen het interne beleid is in Nederland veelal onduidelijk en incompleet. Bij de Europese Commissie en bij de Nederlandse ministeries is geen of weinig (openbare) informatie voorhanden over de rechtmatigheid van deze bestedingen.

Hieronder vermelden we alleen de informatie die wél aanwezig is bij de Nederlandse ministeries. Uit de Europese documenten die wij hebben bestudeerd is geen informatie over onregelmatigheden voor Nederland aangetroffen.

17.4.1 TEN-transport

Volgens opgave van het Ministerie van VenW zijn in 2004 drie correcties uitgevoerd. Een voorschot van € 800 000 voor HSL-Oost is terugbetaald aan de Europese Commissie, omdat de Europese Commissie de subsidie-

¹⁹⁴ Zie het *EU-tendrapport 2005*, hoofdstuk 15.

¹⁹⁵ Artikel-13-rapportage Leader+ Oost van 8 juli 2005.

beschikking (van € 2 000 000) heeft ingetrokken wegens het te laat starten van het project. Een andere correctie had betrekking op gedeclareerde kosten (€ 644 273) die niet binnen de subsidievoorwaarden pasten bij een project van de Luchtverkeersleiding. In 2004 heeft de Europese Commissie ook geld teruggevorderd dat achteraf gezien onterecht in 1999–2001 bleek te zijn gedeclareerd door het ministerie van VenW in het kader van HSL-Zuid. Het gaat om een financiële correctie van € 3,7 miljoen.¹⁹⁶ De laatste twee correcties waren eind 2005 nog niet definitief en waren nog niet terugbetaald.

Overzicht 61. Onregelmatigheden en financiële correcties intern beleid, TEN-transport

TEN-transport	2003	2004
Aantal onregelmatigheden	onbekend	onbekend
Financieel belang onregelmatigheden	onbekend	onbekend
Waarde financiële correcties	onbekend	5 179 530

Bron: Ministerie van VenW.

17.4.2 Leonardo da Vinci-programma¹⁹⁷

In juni 2003 heeft de Intermediair aan het Ministerie van OCW en aan de Europese Commissie een onregelmatigheid gemeld bij een onderwijsinstelling uit de aanvraagronde 2001 «mobiliteit». Het ging om een dubbele declaratie van € 10 411. Volgens opgave van het ministerie zijn in 2004 geen onregelmatigheden gemeld. Onbekend is of de Europese Commissie financiële correcties heeft doorgevoerd.

Overzicht 62. Onregelmatigheden en financiële correcties intern beleid, Leonardo da Vinci

Leonardo da Vinci	2003	2004
Aantal onregelmatigheden	1	0
Financieel belang onregelmatigheden	10 411	0
Waarde financiële correcties	onbekend	onbekend

17.5 Conclusie

Over de rechtmatigheid van de besteding van Europese gelden in Nederland bestaat geen compleet beeld. De accountantsverklaringen die worden afgegeven in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (bij de certificeringsrapporten) en het structuurbeleid (bij de artikel 13-verslagen en jaarverslagen) geven geen oordeel over de rechtmatigheid van de bestedingen.

Bij de afdrachten van Nederland aan de EU valt op dat het aantal meldingen van onregelmatigheden in 2004 licht gestegen is in vergelijking met 2003. Het financieel belang is echter afgenomen. De integrale controle van de Nederlandse afdrachten door de auditdienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft geen onrechtmatigheden of onzekerheden aan het licht gebracht.

Het aantal meldingen van onregelmatigheden binnen het gemeenschappelijk *landbouwbeleid* is bijna verdrievoudigd in 2004 ten opzichte van 2003. Het financieel belang is minder toegenomen.

¹⁹⁶ European Commission, Directorate-General for Energy and Transport, *Financial audit – TEN-t decisions – Final Report*, Brussel, 8 juni 2004. European Commission, Directorate-General for Energy and Transport, *Notification of pre-information of recovery order for Decision NL/1999/108 PBKAL-Preparatory studies Dutch section*, Brussel, 8 april 2005

¹⁹⁷ Deze paragraaf is gebaseerd op informatie van het Ministerie van OCW.

Binnen het *structuurbeleid* zijn veruit de meeste onregelmatigheden gemeld bij het ESF-3-programma. Vanuit de overige programma's zijn opvallend weinig meldingen gedaan. Volgens de Algemene Rekenkamer bestaat het risico dat de situatie uit de periode 1994–1999 – toen de meeste meldingen pas bij de afsluiting van de programma's werden gedaan – zich opnieuw gaat voordoen.

Over de rechtmatigheid van de bestedingen in het kader van het *interne beleid* is vrijwel geen informatie voorhanden. Bij de Nederlandse ministeries ontbreekt het inzicht hierin geheel, met uitzondering van het Ministerie van VenW, dat enige gegevens kon verstrekken over TEN-transport. Overigens is ook de informatieverstrekking door de Europese Commissie over rechtmatigheid van de bestedingen in het kader van het interne beleid spaarzaam.

18 DOELTREFFENDHEID EU-BELEID IN NEDERLAND

In dit hoofdstuk belichten we de (meetbaarheid van de) doelen en de resultaten van het EU-beleid in Nederland. We doen dit aan de hand van tussentijdse evaluaties (in het EU-jargon: «midterm-evaluaties») van programma's die zijn uitgevoerd in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het structuurbeleid en het interne beleid van de Unie. We hebben gekeken naar de midterm-evaluaties van de EU-programma's die in Nederland zijn uitgevoerd in de periode 2000–2003.¹⁹⁸ Daarnaast hebben we ook enkele departementale begrotingen en jaarverslagen over 2004 in ons onderzoek betrokken. Beoordeeld is steeds de aanwezigheid en kwaliteit van doeltreffendheidsinformatie.¹⁹⁹

De stukken zijn beoordeeld aan de hand van de volgende drie vragen:

1. In hoeverre is duidelijk wat de programma's beogen en hoe ze dat willen bereiken (beoogde effecten, beoogde prestaties, operationalisering en streefwaarden)?
2. In hoeverre zag het er volgens de midterm-evaluatie naar uit dat de doelstellingen van de programma's inderdaad bereikt zouden worden en welke belemmeringen staan dit in de weg?
3. In hoeverre is er sprake van aandacht voor de verhouding tussen de Europese programma's en het Nederlandse beleid?

Na een korte beschrijving van de aanpak van het onderzoek (§ 18.1) beantwoorden we de vragen 1 en 2 in § 18.2. Vraag 3 komt in § 18.3 aan de orde. Tot slot volgen de conclusies in § 18.4.

18.1 Aanpak

We zijn om te beginnen nagegaan van welke programma's evaluaties beschikbaar zijn die in elk geval iets zeggen over de meetbaarheid en realisatie van de doelen. Opmerkelijk genoeg viel hierdoor een groot deel van het gemeenschappelijk landbouwbeleid af. Ondanks uitvoerige zoekacties op de diverse websites bleek informatie hierover niet te vinden te zijn. Er is wel algemene informatie over de inkomensontwikkeling van boeren, maar die is niet gerelateerd aan programma's. De Europese Rekenkamer heeft hiertoe een poging ondernomen, maar moest vaststellen dat de statistische informatie in de diverse lidstaten op te verschillende manieren werd berekend om uitspraken te kunnen doen over de invloed van het beleid op de inkomensontwikkeling van de landbouwbevolking.²⁰⁰

De andere doelen van het landbouwbeleid (de productiviteit doen toenemen; de markten stabiliseren; de voedselvoorziening veilig stellen; redelijke prijzen voor de consumenten verzekeren) worden nergens operationeel gemaakt en gerelateerd aan afzonderlijke programma's, voorzover we konden vinden. Ook het Nederlandse Ministerie van LNV kende dergelijke informatie niet. Over de effectiviteit van omvangrijke programma's zoals oppervlaktesteun, premieregeling dieren, productiesteun en uitvoerrestituties is dus niets bekend.

De enige uitzondering is plattelandsontwikkeling (POP). Daarover bestaat wel een evaluatie. Hierin wordt echter (zoals in § 18.2.3 nog aan de orde komt) weinig vermeld over de realisatie van de beleidsdoelen.

We hebben een selectie gemaakt uit de overige programma's. Daarbij hebben we gelet op een goede spreiding over het structuurbeleid en het interne beleid. Van 22 nog lopende programma's zijn de midterm-evaluaties over de periode 2000–2003 onderzocht (zie overzicht 63).

¹⁹⁸ Zoals blijkt uit de lijst met geraadpleegde documenten in bijlage 6 zijn de meeste evaluaties in 2003 verschenen. In een aantal gevallen bleek dat te vroeg om te beoordelen of de beoogde effecten gerealiseerd worden. Eind 2005 zullen dan ook actualisering van de evaluaties, waarin extra nadruk ligt op doelrealisering. Dan kan uiteraard blijken dat het beeld gunstiger of juist ongunstiger uitvalt dan wij concluderen op basis van de evaluaties uit 2003.

¹⁹⁹ Voor programma's die direct tussen de Europese Commissie en eindbegunstigden worden uitgevoerd, zonder tussenkomst van de Nederlandse rijksoverheid, worden doorgaans geen evaluaties van de effectiviteit op nationaal niveau opgesteld. In die gevallen hebben we ons gebaseerd op de midterm-evaluaties op Europees niveau.

²⁰⁰ Europese Rekenkamer (2004). *Speciaal verslag nr. 14/2003 over de beoordeling van het landbouwincome door de Commissie*. Luxemburg: Publicatieblad van de Europese Unie C45/1.

Overzicht 63. Onderzochte programma's

Gemeenschappelijk landbouwbeleid	POP
Structuurbeleid	Doelstelling 1: EPD Flevoland Doelstelling 2: EPD Zuid; EPD Oost; EPD Noord; EPD Stedelijke gebieden; EPD FIOV Doelstelling 3: ESF Communautaire initiatieven: Interreg III Rijn-Waal en Rijn-Maas noord; Equal; Leader+
Intern beleid	Altener; Save; Leonardo da Vinci; Sustainable Mobility Policy; Transport Safety Policy; het 6e Kaderprogramma; Tempo; Life-Milieu; Life-Natuur; TEN-E en TEN-T.

Aanvullend hebben we de begrotingen en jaarverslagen over 2004 van de Ministeries van EZ, SZW, BZK, VROM, VenW en LNV bestudeerd, aangezien deze ministeries verantwoordelijk zijn voor het betreffende beleid in Nederland.

18.2 Analyse van de doelen


18.2.1 Doelen van de onderzochte programma's

Veel programma's zijn op verscheidene doelen gericht. Tegelijkertijd heeft één en hetzelfde doel in het ene programma soms een iets andere formulering dan in het andere. Om enige ordening aan te brengen hebben we de programmadoelen gegroepeerd in elf globale inhoudelijke categorieën. Figuur 11 (zie volgende pagina) geeft een samenvattend beeld. Voor de overzichtelijkheid staat «doelstelling 2» hier als één enkel programma vermeld.

A

Algemene doelen van de onderzochte programma's

Figuur 11



Doel is niet van toepassing op programma

Doel is wel van toepassing op programma

	GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID							STRUCTUURBELEID					INTERN BELEID				
	Plattelands-ontwikkeling (POP)	Doelstelling 1	Doelstelling 2	Doelstelling 3	FIOV	Leader + Equal	Interreg Rijn-Waal en Rijn-Meas-Waal	Leonardo da Vinci	Altener	Save	Life Milieu	Life Natuur	Tempo	Transport Safety Policy	TEN-E	TEN-T	Zesde Kader-programm
Doel 1 De bevolking van marginale gebieden op het platteland zelf initiatieven laten ontplooiën om haar mogelijkheden te vergroten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Doel 2 In enigszins achterblijvende regio's zorgen voor een ontwikkeling op economisch en sociaal gebied die duurzaam en dynamisch is, gepaard gaande met behoud en versterking van natuurlijke, landschappelijke waarden.	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Doel 3 Voortgaande groei, waarbij inwonertal, verbindingen, voorzieningenniveau, werkgelegenheid en inkomensvorming goed op elkaar zijn afgestemd en in evenwicht geraken	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Doel 4 Moderniseren en versterken van de sociale en economische infrastructuur (zorgen voor een goed gekwalificeerde, inzetbare beroepsbevolking, voorkomen van uitval van leerlingen en dergelijke)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Doel 5 Een harmonische en evenwichtige ontwikkeling van de Europese ruimte, met name in de grensregio's	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Doel 6 Het bestrijden/verminderen van discriminatie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Doel 7 Bevorderen van alternatieve energiebronnen en energie-efficiëntie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Doel 8 Ontwikkelen van een Europese samenwerkingsruimte op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding, of onderzoek	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Doel 9 Ontwikkelen van de fysieke infrastructuur en distributie op het gebied van transport, telecommunicatie en energie: ontwikkelen van veilige en duurzame wijzen van transport, telecommunicatie en energie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Doel 10 Verbeteren van de veiligheid van transport zonder aantasting van de economische efficiëntie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Doel 11 Behoud of verbetering van het milieu	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

18.2.2 Meetbaarheid van de doelen

Om erachter te komen of een programma doeltreffend is, zul je dat wat het programma beoogt moeten «vertalen» naar *meetbare grootheden*. Daarbij hoeft «meetbaar» niet per se te betekenen dat je kunt zeggen hoeveel procent iets groter of kleiner is geworden. Maar minimaal moet wel vast te stellen zijn of iets is toe- dan wel afgenomen.

Idealiter (a) zijn de beoogde effecten doorvertaald naar meetbare grootheden, (b) zijn de beoogde prestaties voorzien van meetbare indicatoren en (c) zijn er streefwaarden geformuleerd. De door ons onderzochte programma's verschillen sterk in de mate waarin dit alles het geval is. Om de programma's te kunnen vergelijken hebben we scores berekend waarin diverse aspecten van meetbaarheid zijn meegewogen (zie bijlage 7 «berekening van scores» voor details). Het resultaat is te zien in onderstaand overzicht.

Overzicht 64. Meetbaarheid van doelen

Meetbaarheid laag (0 t/m 5)	Meetbaarheid hoog (6 t/m 10)
POP (sociaal)	Doelstelling 1 Flevoland (sociaal)
Equal (sociaal)	Doelstelling 2 Regio Noord (sociaal)
Altener (sociaal)	Doelstelling 2 Regio Oost (sociaal)
ITS Deployment programme, TEMPO (technisch)	Doelstelling 2 Regio Zuid (sociaal)
Life-Milieu (technisch)	Doelstelling 2 Stedelijke Gebieden (sociaal)
Life-Natuur (technisch)	Doelstelling 3 (sociaal)
Onderzoek en technologie 6e kader-programma	FIOV (sociaal)
Save (sociaal)	Interreg Rijn-Waal en Rijn-Maas noord (sociaal)
Sustainable Mobility Policy (technisch)	LEADER+ (sociaal)
Ten E (technisch)	Leonardo da Vinci (sociaal)
Ten T Multi-annual Initiative Programme (technisch)	
Transport Safety Policy (technisch)	

Iets meer dan de helft (twaalf van de 22) van de onderzochte programma's scoort 5 of minder op de meetbaarheid van doelen, de overige tien komen op 6 of meer.

Verschillen in meetbaarheid

Uit de evaluaties van de programma's die zich op relatief «tastbare», technische zaken richten spreekt zonder uitzondering weinig aandacht voor de meetbaarheid van beoogde effecten en prestaties. In de programma's die meer sociaal gericht zijn (dit zijn met name de structuurfonds-programma's) besteedt men juist vaak wél veel aandacht aan concrete en meetbare indicatoren (tien van de veertien scoren een 6 of meer). Wellicht is dit te verklaren doordat het bij de sociaal gerichte programma's meer in het oog springt dat veel inspanning nodig is om doelen meetbaar te maken. Begrippen als «sociaal-economisch potentieel» of «culturele identiteit» hebben duidelijk een uitwerking in indicatoren nodig, terwijl een begrip als «veiligheid van vervoer» eenduidig lijkt. Toch is het ook in dit laatste geval nodig, aan te geven wanneer die veiligheid dan is toegenomen (men kan bijvoorbeeld letten op het aantal ongelukken, het aantal ongelukken per afgelegde kilometer, het aantal slachtoffers en de materiële schade).

Problemen bij het meetbaar maken van doelstellingen

We bespreken hieronder drie voorbeelden van problemen die zich in de praktijk kunnen voordoen bij het meetbaar maken van doelstellingen.

- **Voorbeeld 1: resultaatgerichtheid ontnemt zicht op effectiviteit**
Aan beide kanten van de grens tussen Nederland en Duitsland stimuleren de Euregio's Rijn-Waal en Rijn-Maas-Noord de samenwerking op allerlei gebieden. Voor dit programma, dat onder Interreg III valt, is een omvangrijke set indicatoren opgesteld. Uit het door ons geanalyseerde evaluatieonderzoek blijkt dat deze set redelijk bruikbaar is om te meten welke «producten» men voortbrengt (in de vorm van allerlei aantallen, bijvoorbeeld grensoverschrijdende overleggen en samenwerkingsverbanden), maar dat je er nauwelijks mee kunt nagaan in hoeverre men de gewenste effecten bereikt. Het verband tussen de resultaatindicatoren en het beoogde doel lijkt soms verloren te gaan.
Zo vormt het aantal OV-reizigers een resultaatindicator voor het verbeteren van het aanbod in het grensoverschrijdende openbaar vervoer. Maar welk *doel* men met dit verbeterde aanbod beoogt is niet gespecificeerd. Stel dat het beoogde doel is: een minder tijdrovend grensoverschrijdend openbaar vervoer. Dan had men de gemiddelde reistijd op een aantal verbindingen als effectindicator kunnen nemen. Indien echter het doel is: een openbaar vervoer dat aantrekkelijker is dan de auto, zouden tevredenheidsindicatoren voor de hand hebben gelegen.

Over Interreg III heeft de Europese Rekenkamer in 2004 een speciaal verslag gepubliceerd (zie ook deel I, § 5.3.4). De Europese Rekenkamer stelt daarin vast dat de Europese Commissie de richtsnoeren voor Interreg te laat heeft aangereikt, en dat deze geen gerichte, meetbare en kwantificeerbare doelen en indicatoren bevatten.

- **Voorbeeld 2: zonder eenduidig doel geen meetbare effectiviteit**
Eén van de doelstellingen van het programma Leader+ is een doelmatiger gebruik van de «endogene hulpbronnen» in de plattelandsgebieden (hulpbronnen die er toch al zijn, zoals landschappelijke schoonheid). De indicator, voorgesteld in de indicatorenset, betreft het aantal gesubsidieerde projecten dat gericht is op de realisatie van dat doel. Echter, alvorens te kunnen bepalen in hoeverre er sprake is van een doelmatiger gebruik van endogene bronnen zal eerst een lijst moeten worden opgesteld van gebiedsgebonden endogene bronnen. Vervolgens zal moeten worden bepaald wat een «doelmatiger gebruik» inhoudt: betere aanwending van de endogene hulpbronnen voor de ontwikkeling van het gebied (sociaal doel) of de instandhouding ervan (milieudoel).²⁰¹
- **Voorbeeld 3: centraal vastgestelde doelen vereisen lokale invulling**
Programma's als Equal en Leader+ zijn erop gericht vernieuwing op lokaal niveau mogelijk te maken. Dat betekent onder andere een behoorlijke vrijheid om op lokaal niveau projecten te ontwikkelen en doelen te omschrijven. Om later te kunnen vaststellen in hoeverre het programma als geheel zijn doelen heeft gehaald is het wel nodig ook *op (lokaal) projectniveau en op programmaniveau* alle schakels tussen doelen en streefwaarden expliciet te benoemen. Bij Equal, Leader+ en ook Interreg Rijn-Waal en Rijn-Maas-Noord was dit niet het geval.

²⁰¹ L. Boot (2003). *Evaluatie-indicatoren Leader+ Nederland; Indicatorenset voor de tweede tussentijdse evaluatie in 2005*, Ecorys-NEI, Rotterdam, 15 december 2003.

18.2.3 Realisatie van de doelen

Doelrealisatie per programma

Bij twee van de 22 onderzochte programma's waren de doelen zo vaag

geformuleerd dat de evaluatiestudie niets kon zeggen over de realisatie: TEMPO en POP. De evaluatie van Sustainable Mobility Policy beweegt zich op projectniveau en kijkt alleen naar de doelen van de afzonderlijke projecten, waardoor ook hier geen eenduidige conclusies over de doelen van het gehele programma mogelijk zijn. Deze drie programma's blijven hieronder dus buiten beschouwing.

In overzicht 65 delen we de overige negentien programma's weer in twee categorieën in: een doelrealisatie van 0 t/m 5 en een doelrealisatie van 6 t/m 10. Voor de precieze scores per programma verwijzen we naar het samenvattende overzicht 67 in § 18.2.4.

Overzicht 65. Realisatie van de doelen: scores van de programma's

Doelrealisatie laag (0 tot en met 5)	Doelrealisatie hoog (6 tot en met 10)
Doelstelling 2 Regio Noord (sociaal)	Doelstelling 1 Flevoland (sociaal)
Doelstelling 2 Regio Oost (sociaal)	Doelstelling 2 Stedelijke Gebieden (sociaal)
Doelstelling 2 Regio Zuid (sociaal)	Altener (sociaal)
Doelstelling 3 (sociaal)	Life-Natuur (technisch)
FIOV (sociaal)	Save (sociaal)
Equal (sociaal)	Ten E (technisch)
Interreg Rijn-Waal en Rijn-Maas noord (sociaal)	
Leader+ (sociaal)	
Leonardo da Vinci (sociaal)	
Life-Milieu (technisch)	
Onderzoek en technologie zesde Kaderprogramma (technisch)	
TEN-T Multi-annual indicative Programme (technisch)	
Transport Safety Policy (technisch)	

Van de negentien programma's scoren er zes voldoende (een 6 of meer), de overige dertien halen dat niet. De sociaal gerichte programma's behalen vrijwel even vaak hun doelen (vier van de dertien) als de technisch gerichte (twee van de zes).

Altener, TEN-E en Life-Natuur zijn uitschieters die de maximale score halen. Enige relativering is hier echter wel nodig. Voor Life-Natuur geldt dat het één doel heeft dat goed gehaald wordt. Voor Altener geldt hetzelfde. Ten-E haalt twee van de drie doelen goed, terwijl over het derde doel geen bruikbare gegevens voorhanden zijn. Aan de andere kant van het spectrum heeft Interreg Rijn-Waal en Rijn-Maas-Noord volgens de evaluatie wel erg weinig doelen gerealiseerd.

Doelrealisatie per type doel

Veel programma's hebben verscheidene doelen. Die doelen hebben we afzonderlijk gecategoriseerd, om te kijken of bepaalde typen doelen vaker gerealiseerd worden dan andere. In overzicht 66 staat het overzicht.

Overzicht 66. Doelrealisatie per algemene doelcategorie

	Percentage volledig	Percentage gedeeltelijk	Percentage niet	Aantal doelen	Realisatie-index
Algemeen doel					
De bevolking van marginale regio's op het platteland stimuleren om met zelfbepaalde initiatieven haar mogelijkheden te vergroten	13%	75%	13%	32	50%
Bevorderen van een duurzame en dynamische, economische en een evenwichtige sociale ontwikkeling in combinatie met behoud en versterking van natuurlijke, landschappelijke milieuwaarden	38%	8%	54%	13	42%
Voortgaande groei, zodanig dat het inwonertal, verbindingen, voorzieningenniveau, werkgelegenheid en inkomensvorming goed op elkaar zijn afgestemd en in evenwicht geraken	36%	55%	9%	11	64%
Moderniseren en versterken van sociale en economische infrastructuur	11%	61%	28%	18	42%
Een harmonische en evenwichtige ontwikkeling van de Europese ruimte	0%	0%	100%	2	0%
Verminderen van discriminatie	0%	50%	50%	8	25%
Bevorderen en verbeteren van alternatieve energiebronnen en energie-efficiëntie in alle sectoren	67%	33%	0%	3	83%
Bevordering van een Europa van de kennis via de ontwikkeling van een Europese samenwerkingsruimte op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding en van onderzoek	0%	77%	23%	13	38%
Ontwikkeling bevorderen van trans-Europese netwerken op het gebied van transport, telecommunicatie en energie infrastructuur	50%	50%	0%	2	75%
Verbeteren van veiligheid van transport over land, zee en in de lucht, zonder aantasting van de economische efficiency van de transportmiddelen	33%	17%	50%	6	42%
Behoud of verbetering van het milieu	10%	60%	30%	10	40%
Totaal	18%	55%	27%	118	45%

Bron: analyse van de midterm-evaluaties.

Dwars door de programma's heen valt op dat doelen die te maken hebben met bestrijding van discriminatie maar zelden gerealiseerd worden. Voor geen van deze doelen zag het ernaar uit dat die aan het einde van de looptijd volledig gerealiseerd zouden zijn (totaalscore 25%). Ook doelen die te maken hebben met het bevorderen van kennis via de ontwikkeling van een Europese samenwerkingsruimte scoren laag (totaalscore 38%). Doelen die betrekking hebben op energie-efficiëntie en alternatieve energiebronnen worden juist relatief vaak gerealiseerd (totaalscore 83%), net als doelen die te maken hebben met de ontwikkeling van trans-Europese netwerken op het gebied van vervoer, telecommunicatie en energie-infrastructuur (totaalscore 75%). Dit laatste heeft overigens sterk te maken met de omschrijving van het doel. Het verbeteren van infrastructuur, bijvoorbeeld, is per definitie haalbaar, als de technische en financiële problemen van de aanleg maar op te lossen zijn. In dit geval zou het van belang zijn om de doelen expliciet te maken waarvoor de infrastructuur verbeterd moet worden (bijvoorbeeld de transporttijden

verkorten, aantrekkelijker worden als vestigingsregio, doorgaand verkeer buiten woongebieden om leiden).

18.2.4 Samenvattend overzicht meetbaarheid en realisatie

Uit het voorgaande blijkt dat de programma's flink uiteenlopen qua meetbaarheid en realisatie van de doelen. Er lijkt enige samenhang te bestaan met de inhoudelijke gerichtheid, in zoverre dat programma's die in de eerste plaats op sociale verbeteringen gericht zijn beter scoren dan programma's die meer technisch gericht zijn. Hieronder volgt een overzicht van de scores van alle programma's.

Overzicht 67. Meetbaarheid en realisatie van doelen

Beleidssterrein	Programma	Gerichtheid	meetbaarheid doelen	realisatie doelen
Gemeenschappelijk landbouwbeleid	Plattelandontwikkeling (POP)	Sociaal	0	Onbekend
Structuurbeleid	Doelstelling 1 Flevoland	Sociaal	9	6
Structuurbeleid	Doelstelling 2 Regio Noord (Groningen, Friesland, Drenthe)	Sociaal	8	4
Structuurbeleid	Doelstelling 2 Regio Oost (Overijssel, Gelderland, Utrecht)	Sociaal	9	5
Structuurbeleid	Doelstelling 2 Regio Zuid (Noord-Brabant, Zeeland en Limburg)	Sociaal	9	4
Structuurbeleid	Doelstelling 2 Stedelijke gebieden (A'dam, R'dam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Arnhem, Enschede, Nijmegen en Maastricht)	Sociaal	10	8
Structuurbeleid	Doelstelling 3	Sociaal	8	5
Structuurbeleid	FIOV	Sociaal	6	5
Structuurbeleid	Equal	Sociaal	3	5
Structuurbeleid	Interreg Rijn-Waal	Sociaal	6	3
Structuurbeleid	Leader+	Sociaal	8	4
Intern beleid	Altener	Sociaal	4	10
Intern beleid	ITS Deployment programme (TEMPO)	Technisch	0	Onbekend
Intern beleid	Leonardo da Vinci	Sociaal	8	5
Intern beleid	Life-Milieu	Technisch	3	5
Intern beleid	Life-Natuur	Technisch	4	10
Intern beleid	Onderzoek en technologie 6e kaderprogramma	Technisch	4	4
Intern beleid	Save	Sociaal	3	8
Intern beleid	Sustainable Mobility Policy	Technisch	4	Onbekend
Intern beleid	TEN E (Energy)	Technisch	3	10
Intern beleid	TEN-T Multi-annual Indicative Programme (MIP)	Technisch	0	5
Intern beleid	Transport Safety Policy	Technisch	3	4

Bron: analyse van de midterm-evaluaties.

18.2.5 Factoren die doelrealisatie belemmeren

Wanneer sprake is van onvolledige of onvoldoende doelrealisatie worden in de evaluaties vaak belemmerende oorzaken aangedragen. In totaal hebben we er, aan de hand van de midterm-evaluaties, 138 gevonden. Die zijn in zeven categorieën onder te verdelen:

1. Manco's in de opzet van het programma (29 keer genoemd, onder andere: het programma is complex; de onderwerpen zijn abstract; de koppeling tussen doel en programma is niet juist; het is onduidelijk wat met een bepaald begrip bedoeld wordt).
2. Manco's in de selectie van te subsidiëren projecten (21 keer genoemd, onder andere: duurt te lang, is te onduidelijk, is niet selectief genoeg).
3. Manco's in de uitvoering (22 keer genoemd, onder andere: late start van het programma; hoge administratieve lasten; gebrek aan ervaren of anderszins competente dragers van de projecten).

4. Manco's in de «evalueerbaarheid», waardoor het moeilijk is vast te stellen of doelen zijn behaald (27 keer genoemd, onder andere: streefcijfers bieden geen houvast, evaluatie komt te vroeg, realisatiegegevens beperkt beschikbaar).
5. Problemen in de coördinatie ten opzichte van andere overheidsprogramma's (15 keer genoemd, onder andere: afstemming met andere programma's complex; realisatie afhankelijk van ander EU-beleid; lange doorlooptijd door ruimtelijke ordeningsprocedures; reorganisaties van andere overheden).
6. Problemen in de coördinatie met private partijen (14 keer genoemd, onder andere: plattelandsactoren zijn niet sterk internationaal georiënteerd; doelrealisatie is afhankelijk van derde partijen; beperkte bereidheid of mogelijkheden om in de betreffende sector te investeren; ontbreken van grote concentratie van bedrijven).
7. Onvoorzien, van buiten de overheden komende omstandigheden (tien keer genoemd: epidemieën, economische stagnatie).

Manco's in de «evalueerbaarheid» worden vaak genoemd (27 keer). Strikt genomen zijn dit echter geen belemmeringen om het doel te verwezenlijken, maar om vast te stellen of het doel bereikt is.

De opzet van het programma blijkt opvallend vaak voor problemen te zorgen (29 keer), terwijl de overige categorieën alle ongeveer even vaak voorkomen. Het overgrote deel van de belemmeringen betreft zaken die de betrokken partijen in principe zelf kunnen beïnvloeden.

18.3 Relatie EU-programma's met Nederlands beleid

Zoals vermeld in de introductie van dit hoofdstuk hebben we de midterm-evaluaties van de door ons onderzochte EU-programma's (waarvan er overigens sommige²⁰² niet op nationaal maar op Europees niveau zijn opgesteld) ook beoordeeld op de mate waarin ze aandacht besteden aan de verhouding tussen de Europese programma's en het Nederlandse beleid.

Die vraag is relevant omdat voor de algemene, op Europees niveau geformuleerde doelen waarop de onderzochte programma's zich richten (of doelen die hiermee nauw verwant zijn), er ook nationaal en/of regionaal Nederlands beleid bestaat. De Nederlandse regering en volksvertegenwoordiging zouden dus, om goed zicht te hebben op de effectiviteit van de diverse beleidsinspanningen, over informatie moeten beschikken over de verhouding tussen de voortgang van de Europese programma's in Nederland en het corresponderende nationale beleid. Versterken beide beleidsniveaus elkaar, zitten ze elkaar in de weg zitten of ontwikkelen ze zich los van elkaar?

We hebben bekeken in hoeverre de midterm-evaluaties van de programma's en de begrotingen en jaarverslagen over 2004 van de beleidsverantwoordelijke ministeries aandacht besteden aan deze vragen. Onze bevindingen hebben we in de onderstaand overzicht geplaatst. We lichten deze toe in § 18.3.1 en § 18.3.2.

²⁰² De programma's die tot het interne beleid van de Unie behoren zijn alleen op Europees niveau geëvalueerd. Van een uitsplitsing naar lidstaten is hier geen sprake. Een uitzondering is Leonardo da Vinci. Een aantal onderdelen hiervan wordt specifiek per lidstaat uitgevoerd. Dit programma is zowel op Europees als op Nederlands niveau geëvalueerd. Het programma voor grensoverschrijdende samenwerking Interreg Rijn-Waal en Rijn-Maas-Noord rapporteert logischerwijs voor het hele betreffende gebied, dat ten dele in Nederland ligt en ten dele in Duitsland.

Overzicht 68. Aandacht voor de verhouding tussen Europese programma en corresponderend Nederlands beleid in midterm-evaluatie, begroting en jaarverslag

Beleidssterrein		Midterm- evalutie	Ministe- rie	Begro- ting	Jaarver- slag
Gemeenschappelijk landbouwbeleid	POP	+	LNV	+	+
Structuurbeleid	Doelstelling 1				
	EPD Flevoland	+	EZ	+/-	-
	Doelstelling 2				
	EPD Noord	+	EZ	+	+/-
	EPD Zuid	+	EZ	-	-
	EPD Oost	+	LNV	+	+
	EPD Stedelijk	+/-	BZK	+	+/-
	Doelstelling 3	+	SZW	+	+
	FIOV	+	LNV	+	+
	Equal	+	SZW	+	+
	Leader+	+	LNV	+	+
Interreg III	+	VROM	+	+	
Intern beleid	6e Kaderprogramma	-	EZ	+	+/-
	Altener	-	EZ	-	-
	Save	-	EZ	-	-
	TEN-E	-	EZ	-	-
	Life Natuur	-	LNV	-	-
	Life Milieu	-	VROM	-	-
	Tempo	-	VenW	-	-
	Sustainable Mobility				
	Policy	-	VenW	-	-
	Transport Safety Policy	-	VenW	-	-
	TEN-T	-	VenW	-	-
	Leonardo da Vinci	+ *	OCW	+	-

+ aanwezig

+/- deels aanwezig (het ene niveau verwijst naar het andere zonder dat men op de verhouding ingaat)

- ontbreekt

* Alleen in het verslag van het nationale agentschap inzake de activiteiten uitgevoerd in Nederland wordt duidelijk dat de doelstellingen van het EU programma goed aansluiten op de nationale beleidsdoelen. In de Europese midterm-evaluatie komt dit niet ter sprake.

18.3.1 Gemeenschappelijk landbouwbeleid en structuurbeleid

Zoals uit overzicht 68 blijkt besteden de midterm-evaluaties van de plattelandsontwikkelingsprogramma's (POP) en structuurfondsprogramma's steeds aandacht aan de verhouding tussen Europees en nationaal beleid.

Voor deze laatste programma's ligt dit voor de hand, omdat ze «in gedeeld beheer» worden uitgevoerd door Nederland en de Europese Commissie gezamenlijk. Dat brengt met zich mee dat er consistentie-eisen aan de programma's worden gesteld, die in de evaluaties moeten worden getoetst.

De midterm-evaluatie van het ESF-programma bijvoorbeeld, vermeldt dat de programmamaatregelen consistent zijn met het nationale werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid.

Verder is uit het overzicht af te lezen dat de departementale jaarverslagen over het algemeen iets minder vaak aandacht schenken aan de verhouding tussen de Europese programma's en het Nederlands beleid dan de begrotingen en midterm-evaluaties.

Dat geldt echter niet voor het Ministerie van LNV, dat zowel in de begroting als het jaarverslag over 2004 een bijlage «Europese geldstro-

men» heeft toegevoegd. In deze bijlage wordt een heldere toelichting gegeven op de samenhang tussen het Europese landbouwen structuurbeleid enerzijds en het POP, de doelstelling-2-programma's voor Zuid- en Oost-Nederland en Leader+ anderzijds.

18.3.2 Intern beleid

De Europese subsidieprogramma's in het kader van het interne beleid van de Unie worden beheerd en uitgevoerd door de Europese Commissie. Lidstaten hebben hier geen controlefunctie als het gaat om de EU-gelden. Wel hebben lidstaten op deze beleidsgebieden veelal eigen aanvullende en/of overlappende subsidieprogramma's. Een voorbeeld vormt in Nederland het subsidieprogramma EOS Demo van het Ministerie van EZ, waarmee demonstratieprojecten op het terrein van duurzame energie worden bevorderd.

Aangezien de lidstaat Nederland niet rechtstreeks aansprakelijk is voor dit soort Europese subsidieprogramma's, is het betrokken ministerie niet *verplicht* om in begroting en jaarverslag in te gaan op de verhouding tussen de EU-programma's en het nationale beleid.

Zoals in het overzicht is te zien, doen de departementen dit ook vrijwel nooit. Het Ministerie van OCW vormt een uitzondering: dit ministerie bespreekt in zijn begroting de relatie van het programma Leonardo met het nationale onderwijsbeleid (in het jaarverslag komt men er echter niet op terug).

Wat het Zesde Kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling betreft vermeldt SenterNovem, dat namens het Ministerie van EZ het programma vanuit Nederland begeleidt, in zijn «tussenbalans» wel de mate waarin het Nederlandse bedrijfsleven participeert in de betreffende internationale samenwerkingsverbanden,²⁰³ maar niet wat de verhouding is tussen het Europese programma en het nationale beleid voor kennisintensivering. Ditzelfde gebeurt evenmin in de midterm-evaluatie, de departementale begroting en de jaarverantwoording van EZ.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de begroting en het jaarverslag van ministeries goede instrumenten zijn voor de verantwoordelijke bewindspersoon om de realisatie van Nederlandse doelstellingen in Europees verband aan de orde te stellen. Ook kan daar de overlap en/of aanvulling van het Nederlandse ten opzichte van het Europese beleid worden toegelicht.

18.4 Conclusie

Over de effectiviteit van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is weinig bekend. Dat is opmerkelijk, omdat dit de grootste geldstroom is die Nederland vanuit de EU ontvangt.

Meetbaarheid van doelen

Vooral in de sociaal gerichte EU-programma's die in Nederland worden uitgevoerd in het kader van het structuurbeleid, wordt hard gewerkt aan de meetbaarheid van de doelen. Daarbij blijkt nogal eens dat het lastig is om een duidelijke relatie te leggen tussen de meetbare indicatoren en de relevantie die deze hebben voor het achterliggende doel. In de meer technisch gerichte programma's worden de kernbegrippen uit de doelstellingen zelf vaak weinig uitgewerkt en geoperationaliseerd, hoewel dit vaak wel nodig is om ze eenduidig meetbaar te kunnen maken.

²⁰³ SenterNovem (2005). Nederland en het zesde Kaderprogramma; Tussenbalans 2003-2004. Den Haag: SenterNovem.

Realisatie van doelen

De sociaal gerichte programma's scoren vrijwel even hoog in de realisatie van hun doelen als de meer technisch gerichte programma's.

Verder blijkt dat programma's die gericht zijn op het terugdringen van discriminatie of Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en onderzoek, slechts in geringe mate slagen in het realiseren van deze doelen. Programma's daarentegen die zich richten op de totstandbrenging van trans-Europese netwerken op het gebied van transport, telecommunicatie en energie-infrastructuur en op het bevorderen van alternatieve energiebronnen en energie-efficiëntie, scoren juist goed.

Aandacht voor relatie Europees beleid en nationaal beleid

Aan de verhouding tussen de voortgang van de Europese programma's in Nederland en het nationale beleid wordt in de midterm-evaluaties en de departementale jaarverslagen over het algemeen aandacht besteed voorzover het programma's in het kader van het structuurbeleid betreft. Wel bestaat hier wat vaker aandacht voor op het niveau van de doelstellingen (in de begrotingen) dan op het niveau van de realisering (in de verantwoording). Ook zijn er verschillen per ministerie.

Voor programma's die in een directe relatie tussen de EU en eindbegunstigden worden uitgevoerd (het interne beleid) bestaat er voor de lidstaten geen verplichting om aandacht te besteden aan de verhouding tussen de voortgang van de Europese programma's in Nederland en het corresponderende nationale beleid. Evaluatoren of departementen doen dit ook vrijwel nooit vrijwillig. Het zicht op de effectiviteit van de diverse beleidsinspanningen wordt hierdoor naar onze mening beperkt. Bovendien bestaat het risico dat door onvoldoende afstemming tussen het Europese en het Nederlandse beleid de effectiviteit ook daadwerkelijk vermindert.

19 CONCLUSIES EN TRENDS

Beleidsontwikkelingen Nederland

De voorstellen voor de verbetering van het financieel management van de EU kunnen – indien goedgekeurd door de Raad van Ministers – consequenties hebben voor de systemen van het financieel management en controle van EU-gelden in Nederland. Met een dergelijk systeem kan tevens een oplossing worden gevonden voor het ontbreken van een nationale EU-verantwoording in Nederland.

De voorstellen voor het invoeren van «statements of assurance» (gemeenschappelijk landbouwbeleid) en het streven naar «vertrouwenscontracten» (structuurfondsen) kunnen bijdragen tot een verbetering van de verantwoording over deze geldstromen van de lidstaten naar de Europese Commissie.

Systemen Nederland

De verantwoordingen van de Nederlandse zes betaalorganen voor het *gemeenschappelijk landbouwbeleid* over het begrotingsjaar 2004 en de daarbij gevoegde goedkeurende accountantsverklaringen geven een redelijke mate van zekerheid dat de afrekening boekhoudkundig juist is en dat de interne controle en administratieve organisatie op orde zijn. Ze geven geen oordeel over de rechtmatigheid van de landbouwbestedingen.

De beheersautoriteiten van de meeste *structuurfondsprogramma's* hebben in 2004 systeemaudits en 5%-controles uitgevoerd. In de meeste artikel-13-rapporten wordt geconcludeerd dat de systemen voor beheer en controle voldoen aan de eisen. Het inzicht dat deze rapporten bieden in de werking van de systemen en in de uitgevoerde controles is wisselend. De financiële voortgang in de structuurfondsprogramma's is doorgaans voldoende, met uitzondering van ESF-3.

Programma-accountants van diverse programma's bevelen aan om de voortgangsinformatie beter te controleren en beter de subsidievoorwaarden tijdens de looptijd te toetsen. Deze aanbeveling dient serieus te worden genomen om te voorkomen dat net als bij de periode 1994–1999 de meeste onregelmatigheden pas bij afsluiting van de programma's worden ontdekt en gemeld aan OLAF.

Er is in Nederland weinig informatie voorhanden over beheer en controle in de *intern-beleid*-programma's die ook in Nederland worden uitgevoerd. Dit verdient wel aandacht aangezien de ministeries medeverantwoordelijk zijn voor de hoofdlijnen van het beleid, en op alle terreinen van het Intern Beleid ook nationaal beleid ontwikkeld is.

Het bevreemdt de Algemene Rekenkamer dat de ministeries – een enkele uitzondering daar gelaten – geen inzicht hebben in de gelden die Nederlandse projecten vanuit de EU ontvangen. Navraag van de Algemene Rekenkamer bij de Commissie leidde wel tot het gewenste inzicht. Het gebrek aan inhoudelijke en financiële informatie over de uitvoering van projecten beperkt de ministeries in hun mogelijkheden om nationaal en Europees beleid af te stemmen. Overlap, tegenstrijdigheden en «blinde vlekken» kunnen voorkomen, en is er onvoldoende zicht op een doelmatige en doeltreffende inzet van nationale en Europese publieke middelen.

Rechtmatigheid Nederland

Over de rechtmatigheid van de besteding van Europese gelden in Nederland bestaat geen compleet beeld. De accountantsverklaringen die worden afgegeven in het kader van het gemeenschappelijk landbouw-

beleid (bij de certificeringsrapporten) en het structuurbeleid (bij artikel-13-verslagen en jaarverslagen) geven geen oordeel over de rechtmatigheid van de bestedingen.

Ten aanzien van de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in Nederland is er alleen informatie beschikbaar over aantal en financiële omvang van de gemelde onregelmatigheden. Bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid is het aantal onregelmatigheden tussen 2003 en 2004 bijna verdrievoudigd. Het financieel belang is minder toegenomen. Bij structuurfondsen zijn veruit de meeste onregelmatigheden gemeld door het ESF-3-programma. Over de rechtmatigheid van het intern beleid is vrijwel geen informatie voorhanden.

Bij de afdrachten van Nederland aan de EU is het aantal meldingen van onregelmatigheden in 2004 licht gestegen in vergelijking met 2003. Het financieel belang is echter gedaald.

Doeltreffendheid Nederland

Het is niet duidelijk welke tastbare doelen de EU op het niveau van de beleidsterreinen nastreeft, en wanneer die bereikt moeten zijn. Er is geen inzicht in de mate waarin de EU haar doelen realiseert, niet in het algemeen en niet voor Nederland in het bijzonder.

Op het niveau van afzonderlijke programma's is er meer zicht op de doelen, maar ook hier vaak onvoldoende: van meer dan de helft van de onderzochte programma's die in Nederland worden uitgevoerd zijn de doelen onvoldoende meetbaar. De doelen van de sociaal gerichte programma's, veelal binnen het structuurbeleid, zijn beter meetbaar en hebben aandacht voor indicatorenontwikkeling. Daarin is echter wel sprake van spanning tussen meetbaarheid en relevantie voor het achterliggende doel.

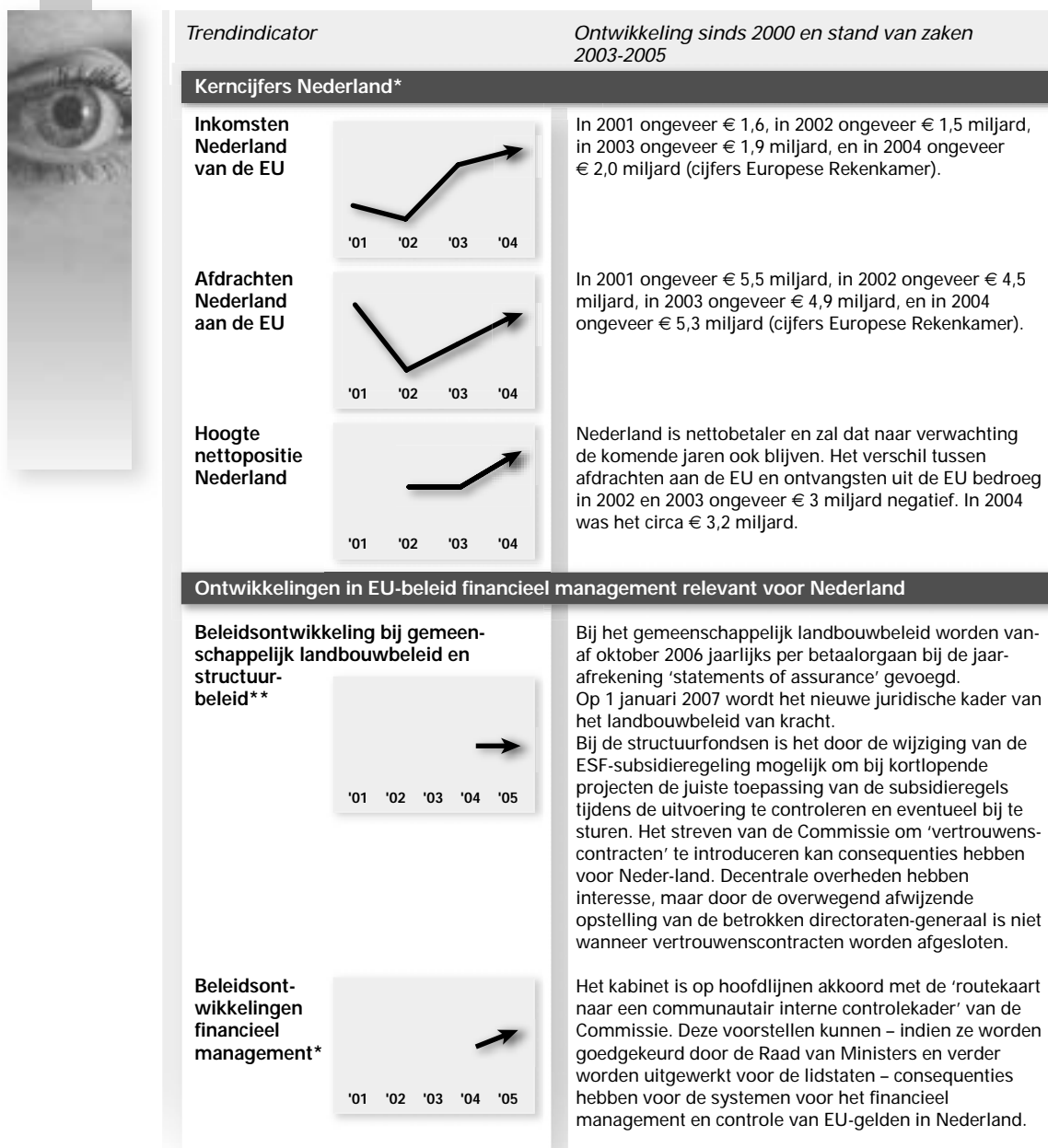
Over doelrealisatie op het niveau van beleidsterreinen als geheel is niets bekend, voor afzonderlijke programma's in Nederland soms wel. De doelen die binnen evaluatiestudies worden beoordeeld, worden lang niet altijd gehaald: van de negentien onderzochte programma's is de doelrealisatie bij minder dan eenderde deel voldoende.

Bij het structuurbeleid besteden Nederlandse ministeries doorgaans aandacht aan de verhouding tussen nationaal beleid en Europese programma's. Voor programma's binnen het interne beleid bestaat een dergelijke verplichting niet, en evaluatoren of ministeries doen dit vrijwel nooit vrijwillig. Het zicht op de effectiviteit van deze programma's en het verwante nationale of regionale beleid is daarmee beperkt. Bovendien bestaat het risico dat door onvoldoende afstemming tussen Europees en Nederlands beleid de effectiviteit van het beleid vermindert.

Het samenvattend (geaggregeerd) beeld van de in deel 3 van dit EU-trendrapport gebruikte indicatoren is weergegeven in figuur 12.

Algemene trendinformatie 2000-2005: inkomsten en ontvangsten EU, beleidsontwikkelingen op EU terrein

Figuur 12



* De hier gegeven trendinformatie loopt niet verder dan 2004 in verband met de publicatiedatum van de bron: het jaarverslag van de Europese Rekenkamer.

** Het betreft hier indicatoren die wij in deze editie van het EU-trendrapport voor het eerst in ons onderzoek hebben betrokken. Daarom ontbreekt hier trendinformatie over de jaren 2001 tot en met 2003.

In figuur 12 hierboven is algemene informatie opgenomen over de trendindicatoren voor de onderwerpen «inkomsten Nederland», «afdrachten Nederland», «nettopositie Nederland», «beleidsontwikkelingen gemeenschappelijk landbouwbeleid en structuurbeleid» en «beleidsontwikkelingen financieel management».

In onderstaand overzicht geven we daarnaast specifieke informatie over de trendindicatoren voor de onderwerpen «rechtmatigheid» en «doeltreffendheid».

Overzicht 69. Specifieke trendinformatie 2004–2005 Nederland: rechtmatigheid en doeltreffendheid

Hoofdstuk	Onderdeel	Indicatoren (geaggregeerd niveau)	Mate van inzicht in 2003–2004	Resultaten in 2003–2004
Rechtmatigheid	Informatie Europese Commissie	Inzicht op basis jaarlijkse activiteitenverslagen DG's	Niet in 2003, beperkt in 2004	In 2004 wijst DG Landbouw op fouten in werking van GBCS-systeem in Nederland.
	Informatie Nederland en Europese Commissie	Aantal en financieel belang gemelde onregelmatigheden	Deels	Alleen inzicht ter zake van afdrachten, landbouw- en structuurbeleid. Bij afdrachten meer onregelmatigheden in 2004 met lager financieel belang. Bij landbouwbeleid meer onregelmatigheden in 2004 met hoger financieel belang. Bij structuurbeleid in 2004 meer onregelmatigheden met hoger financieel belang, met name bij ESF.
		Aantal en financieel belang financiële correcties	Deels	Inzicht ter zake van afdrachten, landbouwbeleid, structuurbeleid en TEN-T van het intern beleid. In 2004 moet Nederland 21,5% van totale financiële correcties van de afdrachten van de lidstaten terugstorten. Bij landbouwbeleid bedroegen correcties in 2004 ruim € 25 miljoen, bij structuurbeleid circa € 7 miljoen. Bij TEN-T bedroeg de waarde van de financiële correcties in 2004 circa € 5 miljoen.
	Informatie Europese Rekenkamer	Algemeen oordeel over Nederland	Geen, maar is geen taak Europese Rekenkamer	Geen algemeen rechtmatigheidsoordeel over bestedingen EU-gelden in Nederland.
		Oordeel per begrotingshoofdstuk voor Nederland Fouten per begrotingshoofdstuk	Geen, maar is geen taak Europese Rekenkamer Beperkt, maar is geen taak Europese Rekenkamer	Geen algemene informatie over Nederland per begrotingshoofdstuk. Alleen informatie over Nederland in «sectorbrieven», in 2003 op gebied van ESF. Europese Rekenkamer constateerde 41 fouten met financieel belang van circa € 35 miljoen.
	Doeltreffendheid	Informatie van Nederland en Europese Commissie	Inzicht op basis jaarlijkse activiteitenverslagen DG's	Geen
Inzicht op basis evaluaties			Deels	Voor landbouwbeleid in Nederland is geen inzicht in de doeltreffendheid, uitgezonderd een evaluatie van POP-programma. Voor structuurbeleid veel inzicht in midterm-evaluaties specifiek voor Nederland. Voor intern beleid wel evaluaties maar niet specifiek voor Nederland. Bij met name sociaal gerichte programma's blijkt relevantie van meetbare indicatoren voor het achterliggende doel vaak een probleem. Doelrealisatie hoog bij zes van de 21 onderzochte programma's. Van twee programma's waren doelen zo vaag dat niets gezegd kon worden over realisatie.

DEEL 4 CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN REACTIES

20 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

20.1 Hoofdconclusies

Wederom geen zekerheid in «Brussel» over rechtmatigheid besteding EU-gelden

Onze eerste hoofdconclusie is dat het inzicht in en de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden tussen 2003 en 2004 niet is verbeterd. De Europese Rekenkamer heeft ook over begrotingsjaar 2004 geen (positieve) betrouwbaarheidsverklaring af kunnen geven. Dit betekent dat voor de gelden die Nederland jaarlijks aan de EU afdraagt – circa € 5 miljard – wederom niet zeker is of ze juist zijn besteed.

De indicatoren die wij hebben benoemd om de rechtmatigheid te beoordelen van de totale EU-begroting en van de afzonderlijke EU-begrotingshoofdstukken, kunnen met beschikbare openbare informatie maar beperkt worden ingevuld. De rechtmatigheidsinformatie is deels niet representatief, deels onbetrouwbaar en deels niet vergelijkbaar met de informatie uit andere bronnen.

De jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-generaal en diensten van de Europese Commissie geven meer inzicht in de «Brusselse» werkzaamheden dan in voorgaande jaren, maar verbetering is nog nodig. Verder is de Europese verantwoordingsketen niet compleet zolang het sluitstuk – het Syntheseverslag van de Europese Commissie – niet ondertekend wordt.

Ook als het gaat om het inzicht in de doeltreffendheid van het EU-beleid is nog verbetering nodig. De algemene doelen van het EU-beleid zijn vaak zo geformuleerd dat niet duidelijk is wat er precies bereikt moet worden. Bovendien bestaat er op Commissieniveau geen handzaam overzicht van de effecten van het EU-beleid.

Ook in lidstaten weinig informatie over rechtmatigheid en doeltreffendheid besteding van EU-gelden

Onze tweede hoofdconclusie is dat weinig onderling vergelijkbare rechtmatigheidsinformatie beschikbaar is over besteding van EU-gelden in de lidstaten. Daardoor kan geen gespecificeerd beeld van de rechtmatigheid binnen de Unie worden opgesteld.

Ook op het gebied van doeltreffendheid zijn weinig openbare publicaties beschikbaar. De informatie die hiervoor gebruikt zou kunnen worden – bijvoorbeeld over de besteding van de structuurfondsgelden – wordt niet benut door de Europese Commissie, noch door de lidstaten.

In Nederland informatie over rechtmatigheid en doeltreffendheid besteding EU-gelden beperkt voorhanden

Onze derde hoofdconclusie is dat de Nederlandse systemen voor beheer, controle en toezicht van de landbouw- en structuurfondsgelden die ons land vanuit de EU ontvangt in het algemeen redelijk functioneren, maar dat een volledig beeld van de rechtmatigheid van de bestedingen van EU-gelden ontbreekt.

Door het gebrek aan informatie over de doeltreffendheid van het EU-beleid dat in Nederland wordt uitgevoerd, zijn sommige ministeries beperkt in hun mogelijkheden om nationaal en Europees beleid goed op elkaar af te stemmen. Het risico bestaat dat op bepaalde terreinen sprake is van overlappend beleid, van tegenstrijdig beleid of van ontbrekend beleid («blinde vlekken»). Er is in die situaties sprake van onvoldoende zicht op een doelmatige en doeltreffende inzet van Europese én nationale publieke middelen.

Versterking EU-brede financiële controle en verantwoording stagneert
Onze vierde hoofdconclusie is dat de voortgang bij de voorstellen die door de Europese Commissie zijn gedaan om de financiële controle en verantwoording in de EU te verbeteren, zeer beperkt is. Van de zijde van veel lidstaten is er veel weerstand, met name tegen de invoering van een lidstaatverklaring over de juiste besteding van de EU-gelden. Nederland heeft zich als een van de weinige lidstaten positief opgesteld bij de onderhandelingen over deze voorstellen. De Algemene Rekenkamer vindt dat Nederland dit moet blijven doen, aangezien het aan Nederlandse burgers moeilijk uit te leggen is dat de EU-lidstaten niet bereid zijn te streven naar een beter financieel systeem waardoor burgers te weten kunnen komen of hun geld goed besteed wordt. Daar komt bij dat een negatieve houding in dezen moeilijk te rijmen is met de zware eisen die de EU op het gebied van financieel management heeft gesteld aan de nieuwe lidstaten, voorafgaand aan hun toetreding in 2004.

20.2 Scores op hoofdindicatoren

Behalve de vier hoofdconclusies zoals hiervoor besproken hebben we op basis van de bevindingen uit ons onderzoek ook een geactualiseerde analyse opgesteld van de vijf vaste hoofdindicatoren van het EU-trend-rapport. De «scores» op deze vijf indicatoren luiden dit jaar als volgt.

Indicator 1: kwaliteit EU-systemen voor financieel management

De informatie in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-generaal en diensten van de Europese Commissie geeft langzaam meer inzicht in de werkzaamheden die «in Brussel» worden verricht en de resultaten ervan. De informatie is echter nog beperkt als het gaat om interne audit en verantwoording. De Europese verantwoordingsketen is niet compleet zolang het overkoepelende Syntheseverlag van de Europese Commissie niet ondertekend wordt.

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 2004 niet verbeterd ten opzichte van 2003. Het jaarverslag van de Europese Rekenkamer geeft een totaalbeeld voor de EU (zij het niet kwantitatief), en een beperkt beeld per begrotingshoofdstuk. De op dit moment beschikbare gegevens vanuit openbare bronnen zijn evenmin voldoende om tot een beeld van de rechtmatigheid per lidstaat te komen.

De indicatoren die de Algemene Rekenkamer hanteert om de rechtmatigheid op het niveau van de EU en de EU-lidstaten te beoordelen kunnen met de kwantitatieve informatie die op dit moment beschikbaar is maar beperkt worden ingevuld. De benodigde informatie is namelijk slechts gedeeltelijk betrouwbaar, soms niet vergelijkbaar en soms ook niet representatief.

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

De Europese Rekenkamer heeft voor het begrotingsjaar 2004 wederom geen positieve betrouwbaarheidsverklaring kunnen afgeven. Op elk van de begrotingshoofdstukken van de Europese Commissie zijn er 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 uit de betrouwbaarheidsverklaringen van de directoraten-generaal en diensten van de Commissie, bieden op dit moment nog onvoldoende basis tot het doen van kwantitatieve uitspraken over rechtmatigheid.

Indicator 4: inzicht in rechtmatigheid en doeltreffendheid besteding EU-gelden in Nederland

In Nederland bestaat op het terrein van het landbouw- en structuurbeleid inzicht in de kwaliteit van de systemen voor het financieel management (beheer, controle en toezicht). In hoeverre in de praktijk de bestedingen van de EU-gelden in Nederland rechtmatig zijn, is echter niet volledig inzichtelijk. Er bestaat bovendien ook weinig inzicht in de al dan niet rechtmatige besteding van de gelden die in Nederland terechtkomen in het kader van het interne beleid van de Unie.

Verder is er nauwelijks informatie over de doeltreffendheid van het EU-beleid dat in Nederland wordt uitgevoerd. Hierdoor zijn de ministeries niet in staat hun eigen beleid en het Europees beleid goed op elkaar af te stemmen, en is er sprake van onvoldoende zicht op een doelmatige en doeltreffende inzet van Europese én nationale publieke middelen op eenzelfde terrein.

Indicator 5: mate van rechtmatigheid en doeltreffendheid besteding EU-gelden in Nederland

Een volledig beeld van de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in Nederland ontbreekt. De accountantsverklaringen bij de jaarlijkse verantwoordingsdocumenten aan de Europese Commissie omvat niet de rechtmatigheid. De enige rechtmatigheidsinformatie op nationaal niveau die gerapporteerd wordt aan de Commissie betreft meldingen van onregelmatigheden. De meldingen vanuit Nederland zijn toegenomen, maar met name bij de structuurfondsen bestaat het risico dat veel onregelmatigheden pas bij de eindafsluiting van de programma's worden ontdekt.

Wat de doeltreffendheid van het in Nederland uitgevoerde EU-beleid betreft: welke doelen op de verschillende beleidsterreinen binnen Nederland precies worden nagestreefd met het EU-beleid, en op welke termijn, is niet duidelijk vastgelegd. Op het niveau van afzonderlijke EU-programma's is er meer zicht op de doelen, maar ook hier is de transparantie onvoldoende. Over de realisatie van de beleidsdoelen op het niveau van beleidsterreinen als geheel is niets bekend; op het niveau van afzonderlijke programma's in Nederland soms wel. Deze doelen worden lang niet altijd gehaald.

20.3 Aanbevelingen

De ministers van Financiën en Buitenlandse Zaken leggen wij de volgende aanbevelingen voor:

- Nederland dient er bij de Europese Commissie op aan te dringen dat zij zorgdraagt voor een verdere verbetering van de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-generaal en diensten van de Commissie, dat zij het Syntheseverslag als een volwaardig verantwoordingsdocument gaat hanteren, en dat zij meer inzicht gaat bieden in de doeltreffendheid van het EU-beleid op het hoogste niveau.
- Nederland dient zich te blijven inzetten voor een beter systeem van financieel management in de EU, aangezien aan Nederlandse burgers moeilijk uit te leggen is dat de EU-lidstaten niet bereid zijn te streven naar een beter systeem waardoor burgers te weten kunnen komen of hun geld goed besteed wordt. Nederland dient in de Raad van Ministers door te gaan met het overtuigen van de overige EU-lidstaten van het belang van de voorstellen van de Commissie tot hervorming van de financiële controle en verantwoording.
- Nederland zou het voortouw kunnen nemen door zelf een ex-post-betrouwbaarheidsverklaring te gaan opstellen. Hierbij kan onder

andere gebruikgemaakt worden van de reeds aanwezige informatie van betaalorganen (landbouwbeleid) en beheersautoriteiten (structuurbeleid).

De ministers van EZ, VenW, VROM en OCW doen wij de volgende aanbeveling:

- De ministers zouden – om zeker te weten dat er sprake is van een doelmatige inzet van nationale en Europese middelen – met name op de terreinen van het intern beleid van de Unie inzichtelijk moeten maken welke nationale en EU-beleidsterreinen (en geldstromen) elkaar precies waar raken.

Aan de ministers van EZ, LNV, SZW, BZK, VenW, VROM en OCW doen wij de volgende aanbevelingen:

- De ministers zouden op basis van bestaande nationale en Europese gegevens van het structuurbeleid en intern beleid gedetailleerd moeten gaan aangeven welke eindbegunstigde hoeveel gelden uit welke Europese fondsen ontvangt (zoals dit nu al gebeurt met de gegevens over ontvangsten van landbouwsubsidies).
- De betrokken ministers zouden op basis van de bestaande nationale en Europese evaluaties van het landbouwbeleid, structuurbeleid en intern beleid inzicht kunnen gaan bieden in de resultaten van dit beleid voor Nederland.

De ministers van EZ, LNV, SZW en BZK leggen wij tot slot de volgende aanbevelingen voor:

- De ministers dienen te voorkomen dat – net als bij de periode 1994–1999 – de meeste onregelmatigheden pas bij afsluiting van de structuurfondsprogramma's worden ontdekt en gemeld aan het antifraudebureau OLAF. De beheersautoriteiten en ministeries dienen tijdens de looptijd de voortgangsinformatie beter te gaan controleren en de subsidievoorwaarden beter te toetsen.
- De ministers dienen ervoor zorg te dragen dat de artikel-13-rapportages van structuurfondsprogramma's en communautaire initiatieven beter en uniformer inzicht gaan geven in de werking van systemen en resultaten van controles.

21 REACTIE KABINET EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

Op 19 januari 2006 heeft de minister van Financiën zijn reactie op het *EU-trendrapport 2006* gegeven, mede namens de overige leden van het kabinet en de staatssecretaris voor Europese Zaken. Het kabinet geeft een reactie per aanbeveling van de Algemene Rekenkamer (zoals samengevat in bijlage 1).

Hieronder is een samengevatte weergave van de kabinetsreactie opgenomen, per onderwerp aangevuld met ons nawoord.²⁰⁴

Aansluitend staan we kort stil bij de aanvullende reactie van de minister van SZW d.d. 13 januari 2006.

21.1 Kabinetsreactie

Meer inzicht nodig in rechtmatigheid en doeltreffendheid
Het kabinet onderschrijft de aanbeveling om zich ervoor in te zetten dat de Europese Commissie meer inzicht biedt in de rechtmatigheid per begrotingshoofdstuk en in de doeltreffendheid van het EU-beleid op het hoogste niveau. Het kabinet zal er bij de Commissie op aandringen dat de jaarlijkse activiteitenverslagen en het Syntheseverslag worden uitgebouwd tot volwaardige verantwoordingsinstrumenten.

Het kabinet merkt op dat de Europese Rekenkamer heeft geconstateerd dat de wijze waarop de Commissie zich organiseert en de EU-begroting beheert sinds de start van het hervormingsproces in 2000, is verbeterd. Hoewel de Europese Rekenkamer wederom geen positieve betrouwbaarheidsverklaring (*déclaration d'assurance, DAS*) kon verstrekken bij de EUBegroting, kan hieruit niet de feitelijke conclusie worden getrokken dat de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden tussen 2003 en 2004 niet is verbeterd. Zo constateert de Europese Rekenkamer verbeteringen in de landbouwsector voorzover de uitgaven onder het geïntegreerde beheer- en controlesysteem plaatsvinden.

Het kabinet deelt wel de visie die wij elders in ons rapport verwoorden, dat het gebrek aan een positieve betrouwbaarheidsverklaring geen verbetering betekent in het uiteindelijke inzicht in de rechtmatigheid van de besteding; het kabinet betreurt dit ook.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij nemen met instemming kennis van de toezegging van het kabinet dat zij er bij de Commissie op zal aandringen dat de jaarlijkse activiteitenverslagen en het Syntheseverslag worden uitgebouwd tot volwaardige verantwoordingsinstrumenten.

Een beter systeem van financieel management in de EU
Het kabinet is tevreden over het feit dat het de Algemene Rekenkamer niet is ontgaan dat het kabinet, en in het bijzonder de minister van Financiën, zich ook het afgelopen jaar tot het uiterste heeft ingezet het financieel beheer van de Unie te verbeteren en het verkrijgen van een positieve betrouwbaarheidsverklaring bij de EU begroting te bevorderen. In dit kader heeft Nederland de recente voorstellen van de Commissie ter verbetering van het financieel beheer in de EU in de vorm van de «routekaart naar een geïntegreerd controlekader» gesteund. Het kabinet betreurt het dat er geen meerderheid in de Raad is die de voorstellen uit de routekaart in zijn volledigheid steunt. Niettemin zal Nederland bij de Commissie en de overige lidstaten blijven aandringen op een meetbare verbetering van het financieel beheer, door te streven naar een positieve betrouwbaarheidsverklaring. De Raadsconclusies over de routekaart

²⁰⁴ De integrale tekst van de kabinetsreactie is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer: www.rekenkamer.nl.

bieden volgens het kabinet voldoende mogelijkheid om zowel de lidstaten als de Commissie betrokken te houden.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij stellen met instemming vast dat Nederland bij de Commissie en de overige lidstaten blijft aandringen op een meetbare verbetering van het financieel beheer. Wij zullen de ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen.

Ex-post-betrouwbaarheidsverklaring

In reactie op onze aanbeveling om voor Nederland een ex-post-betrouwbaarheidsverklaring op te stellen aan de hand van de aanwezige informatie van onder andere betaalorganen (landbouwbeleid) en beheersautoriteiten (structuurbeleid), geeft het kabinet aan dat het bereid is de mogelijkheden daartoe te verkennen. Er zal een haalbaarheidsstudie worden uitgevoerd, die moet leiden tot kabinetsbesluitvorming vóór de zomer 2006 over de mogelijke invoering van een nationale verklaring zoals voorzien in het Commissievoorstel «routekaart naar een geïntegreerd controlekader». De haalbaarheidsstudie moet inzicht geven in de criteria die de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer stellen aan de nationale verklaring. Ook moet de studie antwoord geven op de vraag welke toezeggingen van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer kunnen worden verwacht in reactie op deze mogelijke Nederlandse inspanning. Voorts moet volgens het kabinet de vraag beantwoord worden welke mogelijkheden er bestaan bij de betrokken departementen om de voor de nationale verklaring beoogde deelverklaringen op korte termijn te leveren en welk jaar reëel haalbaar is voor de invoering van de nationale verklaring wanneer hiertoe wordt besloten.

Uitgangspunt van het haalbaarheidsonderzoek is dat de nationale verklaring zich baseert op bestaande EU-wetgeving en praktijken op het gebied van controle en beheer. Een aldus vorm te geven nationale verklaring zou daarmee een aggregatie inhouden van hetgeen al op operationeel niveau (betaalorganen en beheersorganen) wordt gedaan vanuit bestaande communautaire verplichtingen.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij ondersteunen het streven van het kabinet om als eerste stap een haalbaarheidsanalyse uit te voeren naar de mogelijke invoering van een nationale verklaring. Ook wij vinden dat nagegaan moet worden hoe in zo'n verklaring voortgebouwd kan worden op hetgeen op operationeel niveau al wordt gedaan. De invoering van de verklaring kan volgens ons het beste stap voor stap verlopen, te beginnen bij die geldstromen waarover al de meest betrouwbare informatie aanwezig is. Wij wijzen er overigens op dat de routekaart van de Commissie niet alleen de geldstromen in gedeeld beheer betreft, maar ook de geldstromen in indirect centraal beheer, gedecentraliseerd beheer of gezamenlijk beheer.²⁰⁵ De Commissie geeft daarbij aan dat zij daarvoor dezelfde beginselen wil invoeren, zij het aangepast aan de omstandigheden. Wij vinden dan ook dat ook deze geldstromen bij de haalbaarheidsstudie betrokken dienen te worden.

Wij bevelen het kabinet aan in de haalbaarheidsstudie expliciet mee te nemen dat een nationale verklaring niet alleen naar de Europese Commissie en Europese Rekenkamer, maar ook naar de Staten-Generaal moet worden gestuurd. Daarbij kan tevens het voorstel van de Commissie worden betrokken dat de nationale rekenkamer (of een andere externe

²⁰⁵ Zie hiervoor de Mededeling van de Commissie COM (2005) 252 def, p. 8.

controleur) de verklaring controleert en dat het resultaat daarvan wordt medegedeeld aan het parlement.

Wij zijn bereid om in overleg met de minister van Financiën na te gaan welke bijdrage wij kunnen leveren aan de haalbaarheidstudie voor het opstellen van de nationale verklaring over de besteding van EU-gelden in Nederland.

Verbetering inzichtelijkheid nationale en EU-beleidsterreinen
In reactie op onze aanbeveling aan de ministers van EZ, VenW, VROM en OCW om met het oog op een doelmatige inzet van Nederlandse en Europese middelen aan te geven waar de nationale en EU-beleidsterreinen elkaar raken, geeft het kabinet aan het volgende aan. Als het gaat om het interne beleid van de Unie, waar bedoelde middelen onder vallen, is het kabinet slechts op hoofdlijnen betrokken bij de vormgeving en heeft het geen uitvoeringsverantwoordelijkheid; deze ligt bij de Commissie. Het kabinet wil om die reden de verantwoording voor het interne beleid daar blijven leggen waar de uitvoeringsverantwoordelijkheid ligt, namelijk bij de Europese Commissie.

Een en ander neemt niet weg dat het kabinet van mening is dat verschillende instrumenten aan kracht kunnen winnen wanneer deze elkaar aanvullen en overlap wordt voorkomen. Dit is dan ook een nadrukkelijk aandachtspunt in de vormgeving van het toekomstige Zevende Kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling (2007–2013) en het Kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (eveneens 2007–2013) in relatie tot elkaar en in relatie tot nationaal beleid en het structuurbeleid. De huidige EU-onderwijsprogramma's Leonardo da Vinci II en Socrates II worden met dat doel zelfs samengevoegd tot één programma: «Leven lang leren» (2007–2013). Datzelfde geldt voor het nationaal ruimtelijk beleid.

Het kabinet wijst er voorts op dat er een belangrijk verschil bestaat tussen het (toekomstige) interne beleid van de EU en het structuurbeleid. Bij het interne beleid heeft de lidstaat de meeste invloed op de vormgeving in de fase *tot aan* de uitvoering, terwijl bij het structuurbeleid ook *in* de uitvoeringsfase de sturingsmogelijkheden voor de lidstaat nog groot zijn. Ter verbetering van de samenhang wordt daarom in de vormgeving van het toekomstige structuurbeleid in Nederland de verplichting opgenomen om in de programma's zorg te dragen voor samenhang met het oog op projectkeuze en -beoordeling.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij ondersteunen het voornemen van het kabinet om ter verbetering van de samenhang in het structuurbeleid bepaalde garanties in te bouwen. Wat het interne beleid van de EU betreft zijn wij van oordeel dat in de meeste gevallen geen sprake is van Nederlandse uitvoeringsverantwoordelijkheid. Dat betekent echter niet dat het kabinet op deze terreinen niet dient te weten waar en hoe er bijvoorbeeld sprake is van overlap. De genoemde activiteiten rond het Zevende Kaderprogramma en het programma «Leven lang leren» zijn daarbij positieve ontwikkelingen. Wij denken dat bekendheid met de terreinen van overlap, tegenstrijdigheden en blinde vlekken kan leiden tot meer weloverwogen keuzes in het eigen beleid, en in het verlengde daarvan tot een efficiënte en effectieve inzet van EU- en rijksmiddelen. Wij zullen hieraan in de toekomst dan ook nader aandacht besteden.

Aanduiden eindbegunstigden Europese fondsen
Wij hebben aan de ministers van EZ, LNV, SZW, BZK, VenW, VROM en OCW de aanbeveling gedaan om aan te gaan geven welke eindbegunstigden hoeveel gelden uit welke Europese fondsen ontvangen.
In reactie hierop meldt het kabinet dat de ministeries de Tweede Kamer uitgebreid informeren over de aanwending van de structuur- en landbouw gelden in Nederland. De toegevoegde waarde (met het oog op betere afstemming van nationaal en Europees beleid) van het gedetailleerd vermelden van begunstigden en de bijdrage die zij uit welke Europese fondsen ontvangen is volgens het kabinet onvoldoende, zeker wanneer hierbij de administratieve last in ogenschouw genomen wordt. Mede gezien de omvang van het aantal projecten en begunstigden en de beperkte mogelijkheden om na te gaan welke Nederlandse partijen middelen ontvangen (zeker wanneer het om door buitenlandse partijen geleide consortia gaat) meent het kabinet dat onze aanbeveling niet past in de verantwoordelijkheid van de respectievelijke ministers. Het kabinet wijst in dit verband ook op de deregulering van de informatieplicht van de ontvangers. Dit laatste punt is met het schrappen van artikel 2 van de wet Toezicht Europese Subsidies door de Tweede Kamer gesteund.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij constateren dat de reactie van het kabinet in tegenspraak is met de door de Europese Commissie nagestreefde transparantie, zoals het «Europees transparantie-initiatief» van eurocommissaris Kallas.²⁰⁶ Dit initiatief is er juist op gericht de toegang van burgers tot informatie over Europese projecten en de eindbegunstigden daarvan te vergroten. Volgens Kallas hebben de Europese burgers recht op deze informatie, aangezien het geld uit de Europese fondsen uiteindelijk hun geld is. Daarnaast merken wij op dat in 2005 de eindbegunstigden van de landbouwsubsidies openbaar zijn geworden. Wij vinden het niet meer dan logisch dat een vergelijkbare handelwijze ook wordt toegepast bij andere ontvangers van Europese gelden in Nederland.

Inzicht bieden in resultaten EU-beleid voor Nederland
Wij hebben de ministers van EZ, LNV, SZW, BZK, VenW, VROM en OCW aanbevolen om op basis van de bestaande nationale en Europese evaluaties van het landbouwbeleid, structuurbeleid en intern beleid inzicht te gaan geven in de resultaten van dit beleid voor Nederland.
In antwoord hierop schrijft het kabinet dat de ministers van LNV en EZ (samen met de andere bij structuurfondsen betrokken bewindspersonen) jaarlijks verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer over het (financiële) resultaat van het landbouwbeleid en de resultaten van het structuurbeleid. Deze verantwoordingsinformatie is gebaseerd op bestaande nationale en Europese evaluaties.
Over het bieden van inzicht in de resultaten voor Nederland van het Zevende Kaderprogramma en het programma «Leven lang leren» en «Cultuur 2007» zal het kabinet communiceren bij de tussen- en eindbalans van dit programma.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn van oordeel dat de verantwoording die op dit moment wordt afgelegd aan de Tweede Kamer over de resultaten van het EU-beleid in Nederland meer gaat over de financiële resultaten dan over de inhoudelijke resultaten van beleid, gekoppeld aan de doelen van dat beleid. Wij vinden het jammer dat het kabinet niet bereid is verder te gaan, temeer omdat dit op basis van onderliggende evaluaties op een aantal terreinen

²⁰⁶ Het «Europees transparantie-initiatief» is gebaseerd op de strategische hoofddoelen van de Europese Commissie 2005–2009. Zie hiervoor de Mededeling van de Commissie COM (2005) 12 def. Zie voor het initiatief zelf onder andere de speech van commissaris Kallas voor het European Policy Institutes Network, Brussel, 20 oktober 2005.

wel mogelijk is. Het gebruik hiervan zou ook passen bij de wijze waarop bij de verantwoording moet worden voldaan aan VBTB-eisen.

Vermijden toename onregelmatigheden

Wij hebben de ministers van EZ, LNV, SZW en BZK gesuggereerd dat – aangezien in de periode 1994–1999 de meeste onregelmatigheden pas bij de afsluiting van de structuurfondsprogramma's werden ontdekt – het goed zou zijn dat de beheersautoriteiten en ministeries tijdens de looptijd de voortgangsinformatie beter controleren en de subsidievoorwaarden beter toetsen.

Het kabinet geeft aan dat de onregelmatigheidscoördinatoren van de betrokken ministeries alle onregelmatigheden direct doorgeven aan OLAF via het antifraude-informatiesysteem AFIS. Daarnaast geldt dat het risico van financiële correcties tijdens de eindafrekeningprocedure ontmoedigt om beleid te voeren waarbij onregelmatigheden pas aan het einde van de programmaperiode (2000–2006) aan het licht komen. Daarentegen is het – met name bij het ESF3-programma – onvermijdelijk dat het aantal OLAF-meldingen naar het einde van de periode oploopt. Dit wordt veroorzaakt door de ongelijke opbouw van projectaanvragen: weinig projecten in de eerste jaren, veel in de laatste jaren. Ook de minister van SZW wijst hierop in zijn separate reactie (zie § 21.2).

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij delen de observatie van het kabinet dat naarmate het einde van de programma's in zicht komt, het aantal onregelmatigheden logischerwijs zal toenemen. Op basis van ons onderzoek delen wij echter niet de opvatting van het kabinet dat de huidige werkwijze met financiële correcties voldoende is om het aantal onregelmatigheden bij eindafrekening beperkt te houden. Ons is duidelijk geworden dat verschillende programma-accountants vinden dat de voortgangsinformatie beter moet worden gecontroleerd en dat de subsidievoorwaarden beter moeten worden getoetst.

Wij zullen de ontwikkeling van het aantal onregelmatigheden blijven volgen en daar in latere rapportages op terugkomen.

Uniformering artikel-13-rapportages

Wij hebben aangegeven dat de ministers van EZ, LNV, SZW en BZK ervoor zorg zouden moeten dragen dat de artikel-13-rapportages van structuurfondsprogramma's en communautaire initiatieven een beter en uniformer inzicht geven in de werking van systemen en resultaten van controles. Het kabinet laat weten dat er gedurende de looptijd van de programma's jaarlijks consultatie plaatsvindt met de Europese Commissie over de artikel-13-rapportages (dit zijn de zogeheten «coördinatiebijeenkomsten»). De coördinatie tussen de Commissie en de departementen maakt dat de artikel-13-rapportages kwalitatieve verbeteringen laten zien over de programmaperiode en dat verbeteringen in de AO/IC kunnen worden doorgevoerd. Aangezien in de artikel-13-rapportages wordt gerapporteerd aan de Commissie en de Commissie vervolgens de coördinatiebijeenkomsten organiseert, meent het kabinet dat het het meest efficiënt zou zijn wanneer de Commissie zou streven naar meer uniformiteit in de rapportages.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij stemmen in met de suggestie van het kabinet dat de Europese Commissie het streven naar uniformiteit in de artikel-13-rapportages ter hand zou moeten nemen. Het is echter niet zeker dat dit zal gebeuren. Binnen het kader van de Nederlandse haalbaarheidstudie naar een

nationale verantwoording over besteding van EU-gelden in Nederland, waarbij het kabinet wil voortbouwen op de gegevens die al bestaan op operationeel niveau, is het echter van groot belang dat de artikel-13-rapportages in Nederland – die juist op operationeel niveau worden samengesteld – inhoudelijk vergelijkbaar zijn. Is dat niet zo, dan zal het nut ervan voor een dergelijke verantwoording beperkt zijn. Wij herhalen derhalve hierbij onze oproep aan het kabinet om ook zelf activiteiten op dit punt te gaan ondernemen.

Rechtmatigheid en accountantsverklaringen

Wij hebben in het EU-tendrapport aangegeven dat geen compleet beeld bestaat van de rechtmatigheid van de besteding van Europese gelden in Nederland. Zo geven de accountantsverklaringen die jaarlijks worden afgegeven in het kader van het structuurbeleid (bij artikel-13-verslagen en jaarverslagen) volgens ons geen oordeel over de rechtmatigheid van de bestedingen. Wij concluderen dat derhalve jaarlijks alleen informatie beschikbaar is over aantal en financiële omvang van de gemelde onregelmatigheden.

Het kabinet geeft in reactie hierop aan dat het door de ministeries van EZ en LNV verstrekte controleprotocol bewerkstelligt dat controle op rechtmatigheid onderdeel is van de diverse jaarlijks uit te voeren controles door de programma-accountants. Over de gehele programmaperiode wordt het eindoordeel over de rechtmatigheid in het kader van het structuurbeleid verstrekt bij de einddeclaratie.

De opvolging van de in het controleprotocol genoemde aandachtspunten voor het controleprogramma van de programma-accountants, waaronder het punt van de rechtmatigheid, wordt jaarlijks bewaakt door de auditdiensten van beide departementen door middel van reviews.

Wat het structuurbeleid betreft is het kabinet daarom van mening dat, afgezien van de gemelde onregelmatigheden, ook de rechtmatigheidsaspecten in jaarlijkse controles worden betrokken.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij stellen vast dat volgens het kabinet de rechtmatigheid onderdeel is van de jaarlijkse controles door de programma-accountants. Wij wijzen erop dat de tekst van de jaarlijkse accountantsverklaringen (bij het jaarverslag en bij het artikel-13-verslag) geen expliciete en eenduidige uitspraak over rechtmatigheid bevat.

De verklaring bij het jaarlijkse artikel-13-verslag heeft volgens het controleprotocol betrekking op de opzet, het feitelijk bestaan en de werking van de systeem van beheer en controle; niet op de rechtmatigheid van de bestede subsidies. De verklaring bij de financiële tabellen van het jaarverslag geeft een oordeel over de juiste weergave van de financiële gegevens in dat jaarverslag. Daarmee geeft deze verklaring een oordeel over de getrouwheid van de financiële verantwoording, maar niet over de rechtmatigheid van de onderliggende verrichtingen.

Overigens stelt het Controleprotocol EFRO/EOGFL van oktober 2001 dat deze financiële verantwoording voor de gebruikers betrouwbaar dient te zijn, maar dat deze nog geen basis vormt voor een definitieve afrekening. Zoals het kabinet ook aangeeft wordt over de gehele programmaperiode het eindoordeel over de rechtmatigheid in het kader van het structuurbeleid verstrekt bij de einddeclaratie.

21.2 Reactie minister van SZW

Aanvullend op de gecoördineerde reactie van het kabinet hebben wij nog een bestuurlijke reactie ontvangen van de minister van SZW. Deze reactie, gedateerd 13 januari 2006, gaat specifiek in op het voorkomen van onregelmatigheden.

De minister geeft aan dat zijn beleid erop gericht is onregelmatigheden zo snel mogelijk op te sporen. Voor het overige geeft hij dezelfde verklaring als die welke in de kabinetsreactie wordt gegeven voor het oplopen van de aantallen meldingen van onregelmatigheden aan het einde van de structuurfondsprogrammaperiodes (zie hiervoor).

BIJLAGEN EU-TRENDRAPPORT 2006

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging kabinet	Nawoord Algemene Rekenkamer
De rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden is tussen 2003 en 2004 niet verbeterd. De jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-generaal en diensten van de Europese Commissie geven meer inzicht in hun werkzaamheden dan in voorgaande jaren, maar verbetering is nog nodig. De Europese verantwoordingsketen is niet compleet, en op het gebied van de doeltreffendheid van het EU-beleid is verbetering nodig.	Nederland dient er bij de Europese Commissie op aan te dringen de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-generaal en diensten van de Commissie verder te verbeteren, het Syntheseverslag als een volwaardig verantwoordingsdocument te gaan hanteren, en meer inzicht te bieden in de rechtmatigheid per begrotingshoofdstuk en doeltreffendheid van het EU-beleid op het hoogste niveau.	Het kabinet onderschrijft onze aanbeveling. Het zal er bij de Commissie op aandringen dat de jaarlijkse activiteitenverslagen en het Syntheseverslag worden uitgebouwd tot volwaardige verantwoordingsinstrumenten.	Wij nemen met instemming kennis van deze toezegging.
De voortgang bij de voorstellen die door de Europese Commissie zijn gedaan om de financiële controle en verantwoording in de EU te verbeteren is zeer beperkt.	Nederland dient zich te blijven inzetten voor een beter systeem van financieel management in de EU, aangezien aan Nederlandse burgers moeilijk uit te leggen is dat de EU-lidstaten niet bereid zijn te streven naar een beter systeem waardoor burgers te weten kunnen komen of hun geld goed besteed wordt. Nederland dient in de Raad van Ministers door te gaan met het overtuigen van de overige EU-lidstaten van het belang van de voorstellen van de Commissie tot hervorming van de financiële controle en verantwoording.	Het kabinet betreurt het dat er geen meerderheid in de Raad is die de voorstellen uit de routekaart in zijn volledigheid steunt. Niettemin zal Nederland bij de Commissie en de overige lidstaten blijven aandringen op een meetbare verbetering van het financieel beheer, door te streven naar een positieve betrouwbaarheidsverklaring.	Wij nemen met instemming kennis van deze toezegging en zullen de ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen.
	Nederland kan zelf een ex-post-betrouwbaarheidsverklaring gaan opstellen. Hierbij kan onder andere gebruikgemaakt worden van de reeds aanwezige informatie van betaalorganen (landbouwbeleid) en beheersautoriteiten (structuurbeleid).	Het kabinet is bereid de mogelijkheden te verkennen voor de opstelling van een Nederlandse ex-post-betrouwbaarheidsverklaring aan de hand van de aanwezige informatie van betaalorganen (landbouwbeleid) en beheersautoriteiten (structuurbeleid). Er zal een haalbaarheidsstudie worden uitgevoerd, waarna vóór de zomer 2006 kabinetsbesluitvorming volgt over de mogelijke invoering ervan.	Wij ondersteunen het streven van het kabinet om een haalbaarheidsanalyse uit te voeren. Omdat de routekaart van de Commissie ook geldstromen in indirect centraal beheer, gedecentraliseerd beheer of gezamenlijk beheer betreft, vinden wij dat ook deze geldstromen bij de studie betrokken moeten worden. Een nationale verklaring zou volgens ons ook naar de Staten-Generaal moeten worden gestuurd. Overeenkomstig het voorstel van de Commissie zou bijvoorbeeld de nationale rekenkamer de verklaring kunnen controleren, waarna het resultaat daarvan wordt meegedeeld aan het parlement. Wij zijn bereid om desgewenst een bijdrage te leveren aan de haalbaarheidsstudie.

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging kabinet	Nawoord Algemene Rekenkamer
Vanuit de lidstaten komt weinig onderling vergelijkbare rechtmatigheidsinformatie over besteding van EU-gelden de lidstaten beschikbaar. Ook op het gebied van doeltreffendheid is weinig lidstaatinformatie beschikbaar.	-	-	-
De Nederlandse systemen voor financieel management voor het landbouwbeleid en de structuurfondsen functioneren redelijk, maar een volledig beeld van de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden ontbreekt. Door het gebrek aan informatie over de doeltreffendheid van EU-beleid in Nederland zijn sommige ministeries beperkt in hun mogelijkheden om nationaal en Europees beleid goed op elkaar af te stemmen. Er is sprake van onvoldoende zicht op een doelmatige en doeltreffende inzet van Europese én nationale publieke middelen.	De ministers van EZ, VenW, VROM en OCW zouden – om zeker te weten dat er sprake is van een doelmatige inzet van nationale en EU-middelen (met name op de terreinen van het Europese intern beleid) inzichtelijk moeten maken welke nationale en EU-beleidssterreinen (en geldstromen) elkaar precies waar raken.	Omdat het kabinet slechts op hoofdlijnen betrokken is bij de vormgeving van het interne EU-beleid en geen uitvoeringsverantwoordelijkheid heeft, wil het de verantwoording voor het interne beleid blijven leggen bij de Europese Commissie. Wel is het kabinet het met ons eens dat verschillende beleidsinstrumenten aan kracht kunnen winnen wanneer ze elkaar aanvullen in plaats van overlappen. Dit is dan ook een aandachtspunt in de vormgeving van de toekomstige Europese programma's in relatie tot nationaal beleid en het structuurbeleid.	Wij zijn van oordeel dat het kabinet dient te weten waar en hoe er precies sprake is van overlap, tegenstrijdigheden en blinde vlekken. Dit kan leiden tot meer weloverwogen keuzes in het eigen beleid, en een efficiënte en effectieve inzet van EU- en rijksmiddelen. Wij zullen in de toekomst nader onderzoeken of de overlap, tegenstrijdigheden en blinde vlekken voldoende in beeld zijn gebracht.
	De ministers van EZ, LNV, SZW, BZK, VenW, VROM en OCW zouden op basis van bestaande nationale en Europese gegevens van het structuurbeleid en intern beleid gedetailleerd moeten gaan aangeven welke eindbegunstigde hoeveel gelden uit welke Europese fondsen ontvangt (zoals dit nu al gebeurt met de gegevens over ontvangers van landbouwsubsidies).	De toegevoegde waarde van gedetailleerde vermelding is volgens het kabinet onvoldoende, zeker wanneer hierbij de administratieve last in ogenschouw genomen wordt. Het kabinet vindt dat onze aanbeveling niet past in de verantwoordelijkheid van de ministers, en wijst in dit verband ook op de deregulering van de informatieplicht van de ontvangers.	De reactie van het kabinet is naar ons oordeel in tegenspraak met het «Europese transparantie-initiatief» van eurocommissaris Kallas. Daarnaast merken wij op dat in 2005 de eindbegunstigden van de landbouwsubsidies openbaar zijn geworden. Wij vinden het niet meer dan logisch dat deze handelwijze ook wordt toegepast bij andere ontvangers van Europese gelden in Nederland.
	De ministers van EZ, LNV, SZW, BZK, VenW, VROM en OCW dienen op basis van de bestaande nationale en Europese evaluaties van het landbouwbeleid, structuurbeleid en intern beleid inzicht te gaan geven in de resultaten van dit beleid voor Nederland.	Het kabinet geeft aan dat de betrokken bewindspersonen reeds jaarlijks verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer over het (financiële) resultaat van het landbouwbeleid en de resultaten van het structuurbeleid. Deze verantwoordingsinformatie is gebaseerd op bestaande nationale en Europese evaluaties.	Wij vinden het jammer het dat het kabinet niet bereid is verder te gaan dan de huidige wijze van verantwoording over met name financiële resultaten van EU-beleid, temeer omdat dit op basis van onderliggende evaluaties op een aantal terreinen wel mogelijk is. Het gebruik hiervan zou ook passen bij de wijze waarop bij de verantwoording moet worden voldaan aan VBTB-eisen.

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging kabinet	Nawoord Algemene Rekenkamer
	De ministers van EZ, LNV, SZW en BZK dienen te voorkomen dat net als bij de periode 1994–1999 – de meeste onregelmatigheden pas bij afsluiting van de structuurfondsprogramma's worden ontdekt en gemeld aan OLAF. De beheersautoriteiten en ministeries dienen tijdens de looptijd de voortgangsinformatie beter te gaan controleren en de subsidievoorwaarden beter te toetsen.	De betrokken ministeries geven alle onregelmatigheden direct door aan het Europese anti-fraudebureau OLAF. Daarnaast heeft het risico van financiële correcties tijdens de eindafrekeningprocedure een preventieve werking. Het is echter onvermijdelijk dat het aantal meldingen tegen het einde van een programmaperiode oploopt, omdat er weinig projecten zijn in de eerste jaren en veel in de laatste jaren.	Wij zijn niet van oordeel dat de huidige werkwijze voldoende is om het aantal onregelmatigheden bij eindafrekening beperkt te houden, aangezien verschillende programma-accountants aangeven dat de voortgangsinformatie beter moet worden gecontroleerd en dat de subsidievoorwaarden beter moeten worden getoetst. Wij zullen in latere rapportages terugkomen op de ontwikkeling van het aantal onregelmatigheden.
	De ministers van EZ, LNV, SZW en BZK dienen ervoor zorg te dragen dat de artikel-13-rapportages van structuurfondsprogramma's en communautaire initiatieven beter en uniformer inzicht gaan geven in de werking van systemen en resultaten van controles.	Het kabinet vindt dat het op een uniformere manier van inzicht bieden uit een oogpunt van efficiëntie vooral een taak is van de Europese Commissie, aan wie immers wordt gerapporteerd, en minder van de betrokken ministers.	Wij vinden dat het binnen het kader van de haalbaarheidsstudie naar een nationale verantwoording, van groot belang is dat de artikel-13-rapportages in Nederland – die juist op operationeel niveau worden samengesteld – inhoudelijk vergelijkbaar zijn. Wij herhalen derhalve hierbij onze oproep aan het kabinet.

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Afktorting	Betekenis
ACS	Afrika, Caribisch gebied en Stille Oceaan
AD	(Departementale) auditdienst
AID	Algemene Inspectiedienst
AO/IC	(Beschrijving van de) administratieve organisatie/interne controle
APC	Audit Progress Committee (Europese Commissie)
B&W	College van burgemeester en wethouders
BBP	Bruto binnenlands product
BCA	Beheer- en controleapplicatie
BNI	Bruto nationaal inkomen
BNP	Bruto nationaal product
BTW	Belasting toegevoegde waarde (omzetbelasting)
BuiZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CoCo	Coördinatiecommissie voor Europese integratie- en associatieproblemen
Coreper	Comité van Permanente Vertegenwoordigers
Cosac	Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union
Cvt	Comité van Toezicht
DAS	Déclaration d'assurance (betrouwbaarheidsverklaring Europese Rekenkamer)
DG	Directoraat-generaal
DLG	Dienst Landelijk Gebied
ECB	Europese Centrale Bank
Ecofin	Raad voor Economische Zaken en Financiën
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EG	Europese Gemeenschap (EEG en Euratom samen)
EIB	Europese Investeringsbank
ELFPO	Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (vanaf 2007)
ELG	Europees Landbouw Garantiefonds (vanaf 2007)
EMR	Euregio Maas-Rijn
EMU	Economische en Monetaire Unie
EOF	Europees Ontwikkelingsfonds
EOGFL-G	Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie
EOGFL-O	Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie
EPD	Enkelvoudig programmeringsdocument
ERK	Europese Rekenkamer
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
EUSF	EU Solidariteitsfonds
EUROSAI	European Organisation of Supreme Audit Institutions
Euratom	Europese Gemeenschap voor Atoomenergie
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FIOV	Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij
GBCS	Geïntegreerd beheers- en controlesysteem
GLB	Gemeenschappelijk landbouwbeleid
GVB	Gemeenschappelijk visserijbeleid
IAC	Internal Audit Capabilities (directoraten-generaal en diensten Europese Commissie)
IAS	Internal Audit Service (Europese Commissie)
IPO	Interprovinciaal Overleg
JAV	Jaarlijks activiteitenverslag (directoraten-generaal en diensten Europese Commissie)
JMP	Jaarlijks managementplan (directoraten-generaal en diensten Europese Commissie)
JBZ	Justitie en Binnenlandse Zaken
KP5/KP6	Vijfde en Zesde Kaderprogramma (Intern Beleid Europese Commissie)
Laser	(Agentschap) Landelijke service bij regelingen
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
M&O-beleid	Beleid tegen misbruik en oneigenlijk gebruik
NIVRA	Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Afkorting	Betekenis
OLAF	Office européen de lutte antifraude (Europees bureau voor fraudebestrijding)
OP	Operationeel programma
PBS	Programmabeheersysteem
PME	Programmamanagement Europa (Flevoland)
POP	Plattelandsontwikkelingsplan
PS	Provinciale Staten
PVE	Productschappen Vee, Vlees en Eieren
REB	Directie Ruimtelijk Economisch Beleid (ministerie van EZ)
ROC	Regionaal onderwijscentrum
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SAPARD	Special Accession Programme for Rural and Agricultural Development
SG	Secretariaat Generaal (Europese Commissie)
SNN	Samenwerkingsverband Noord Nederland
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TEN	Trans-Europese Netwerken
TES	Wet Toezicht Europese Subsidies
UCLAF	Unité de coordination de la lutte anti-fraude (voorloper van OLAF als anti-fraudebureau van de Europese Commissie)
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WTO	World Trade Organisation

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.
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. 438/01 uiterlijk 30 juni door de beheersautoriteit moet worden opgesteld en moet zijn ingediend bij de Europese Commissie.
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 structuurfonds-periode 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 «déclaration d'assurance», kortweg DAS.
Certificerende instantie of certificerings-autoriteit	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.
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).
Decommittering	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 (decommittering) 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.
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;

	<ul style="list-style-type: none"> - 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 procent van het BNP; - de zogenoemde «vierde bron», in de vorm van een jaarlijks vast te stellen percentage van het bnp 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.
Krediet Kwijting	De Europese term voor begrotingsbedrag. 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.
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.
Openbaarverklaring	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 Commisaris Kallas) aan de Raad, het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer inzake een routekaart naar een geïntegreerd interne controle raamwerk. 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 dus 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.
Systeemaudit	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.
Vastleggingskrediet	De begrotingsterm die de limiet aangeeft van het bedrag waarvoor de Commissie voor een bepaald project over verschillende jaren financiële verplichtingen mag aangaan.
Wet TES	Wet Toezicht Europese Subsidies, Staatsblad 2002, nr. 40.

In all overviews we used the following definition of «staff capacity»: Staff capacity (permanent as well as temporary staff) for «policy strategy and coordination» and «Administrative support» was excluded in the staff-numbers mentioned in this table. Staff-capacity for all other DG-activities are considered «budget-execution related activities». Budget execution rates are generally calculated in terms of payment-appropriations

DG Agriculture

Indicator EU-financial management	2003	2004
Commitments (in mln. euros)*	€ 47,904	€ 50,460
Budget plan and -execution	<ul style="list-style-type: none"> - AMP: mentions strategic and specific objectives. - AAR: publicly available and attention for ABB. - utilized staff capacity for budget drafting is unknown. - staff capacity utilized for budget execution is 51,8%. - budget implementation-rate (in payment-credits and payments executed) was 98%. - budget implementation-rate vs. planned implementation-level is unknown. 	<ul style="list-style-type: none"> - AMP: mentions strategic and specific objectives. - AAR: publicly available and attention for ABB. - utilized staff capacity for budget drafting is unknown. - staff capacity utilized for budget execution is 49,8%. - budget implementation-rate (in payment-credits and payments executed) is 99,1%. - budget implementation-rate vs. planned implementation-level is 99,1%.
Audit and control by the Commission	<ul style="list-style-type: none"> - utilized DG-capacity for audit and control in member states is unknown. - audit performance rate in 2003 is unknown. 	<ul style="list-style-type: none"> - utilized average DG-capacity for all audits and control audits in member states is 11,3%. - audit performance rate in 2004 was 109% (281 vs. 257 planned).
Internal Audit DG	<ul style="list-style-type: none"> - In compliance with baseline requirements of IC-standards for 95% (Febr. 2004). - planned audit-capacity was 13,4% (utilized audit-capacity unknown). - 4 IAC-reports were publicly available. 	<ul style="list-style-type: none"> - In full compliance with baseline requirements of IC-standards. - utilized audit-capacity is 11,3% of total DG-capacity.¹
Accountability information	<ul style="list-style-type: none"> - Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity in 2003 is unknown. - Number of reservations made: 5. - Number of reservations with any quantification of monetary materiality/impact in 2003: 3.² 	<ul style="list-style-type: none"> - Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity in 2004 is unknown. - Number of reservations made: 3. - Number of reservations with any quantification of monetary materiality/impact: 3.

* Source: EC- Report on budgetary and financial management 2003 and 2004.

¹ This includes DG-audits and -control.

² Materiality for all 5 reservations is known.

DG Regional Policy

Indicator EU-financial management	2003	2004
Commitments 2003 (in mln. euros)*	€ 22,009	€ 26,785
Budget-plan and -execution	<ul style="list-style-type: none"> - AMP mentions strategic and specific objectives. - AAR: publicly available and attention for ABB. - utilized average staff capacity for budget drafting is unknown. - average staff capacity utilized for budget execution 2003 is 48,7%. - budget implementation-rate is 94,8%. - rate of budget implementation vs. planned implementation level unknown. 	<ul style="list-style-type: none"> - AMP mentions strategic and specific objectives. - AAR: publicly available and attention for ABB - utilized average staff capacity for budget drafting is unknown. - average staff capacity utilized for budget execution is 62,2%. - budget implementation-rate is 97,5%. - rate of budget implementation vs. planned implementation level for 2004 was: 99%.
Audit and control by the Commission	<ul style="list-style-type: none"> - utilized DG-capacity for audit and control in MS is unclear (number of staff capacity of ABB «controls» in 2003 was 63). - number of audits performed in 2003 was 24. 	<ul style="list-style-type: none"> - utilized DG-capacity for audit and control in MS is unclear; (number of staff capacity of ABB «controls» in 2003 was 63). - number of audits performed in 2004 is unknown.¹
Internal Audit DG	<ul style="list-style-type: none"> - In compliance with baseline requirements of IC-standards. - utilized audit-capacity unknown. - number of audits planned unknown (audits performed by IAC in 2003: 5). 	<ul style="list-style-type: none"> - In compliance with baseline requirements of IC-standards. - utilized audit-capacity and number of audits planned/performed were unknown.²
Accountability information	<ul style="list-style-type: none"> - Utilized capacity as part of total DG-capacity for drawing the AAR is unknown. - Number of reservations made in 2003: 4. - Number of reservations with any quantification of monetary materiality/impact in 2003: 0. 	<ul style="list-style-type: none"> - Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity is unknown. - Number of reservations made in 2004 is 3 (all with quantification of monetary materiality/impact).

* Source: EC- Report on budgetary and financial management 2003 and 2004.

¹ DG reported that «audit strategy was implemented as foreseen».

² In 2004 the IAC-activities come under the ABB-activity: Administrative support and management. The total capacity for this ABB was 23,5% (148 posts) of total DG-capacity (630 posts).

DG Employment

Indicator EU-financial management	2003	2004
Commitments (in mln. euros) ¹	9,794	10,839
Budget plan and -execution	<ul style="list-style-type: none"> - AMP: mentions strategic and specific objectives - AAR: publicly available and attention for ABB. - utilized average staff capacity for budget drafting is unknown. - average staff capacity utilized for budget execution 2003 is 68,1%. - average budget-implementation-rate is 86,7% (for ESF: 77,3% and for DM average BI-rate is 96,2%). - average budget implementation rate vs. planned average implementation-level is unknown. 	<ul style="list-style-type: none"> - AMP: mentions strategic and specific objectives - AAR: publicly available and attention for ABB. - utilized average staff capacity for budget drafting is unknown. - average staff capacity utilized for budget execution is 71,2%. - average budget-implementation-rate (direct management + ESF-management) is 88,3% (2004).² Total BI-rate: 98,8%. - average budget implementation rate for direct expenditure plus ESF vs. planned average budget execution-level was approximately 93%.³
Audit and control by the Commission	<ul style="list-style-type: none"> - Utilized staff capacity for MS audits is unknown. - Number of audits in 2003 unknown.⁴ - number of publicly available audit reports unknown. 	<ul style="list-style-type: none"> - Utilized capacity for MS audits is unknown. - Number of audits: 68 «missions on 34 programs».⁵

Indicator EU-financial management	2003	2004
Internal Audit DG	<ul style="list-style-type: none"> - Compliance with baseline requirements of IC-standards in 2003. - utilized audit-capacity for and number of audits planned/performed unknown. 	<ul style="list-style-type: none"> - Compliance with baseline requirements of IC-standards unclear. - utilized audit-capacity for and number of audits planned/performed: unknown.⁶
Accountability information	<ul style="list-style-type: none"> - Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity is unknown; - Number of reservations made: 1 (monetary materiality is 98% of total DG-budget). 	<ul style="list-style-type: none"> Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity is unknown; - Number of reservations made: 1 (no quantification of monetary impact).⁷

¹ EC- Report on budgetary and financial management 2003 and 2004.

² BI-rates 2004 for ESF was 99,3% and for Internal Policies 77,4%. (DG EMPLOY/AAR 2004, 3).

³ AAR 2004 page 21.

⁴ Audits performed in 2003 cover 27% of all programs.

⁵ Planned audit level for 2004 was defined as «covering 70% of all expenditure». Performance rate was 100%.

⁶ Over 70% of the 2004 ESF-budget was part of DG audits.

⁷ The DG finds quantification impossible due to the fact that the identified risk was not based on the audit of financial transactions. (materiality of the reservation concerns 98% of the 2004 commitment appropriations).

DG Fisheries

Indicator EU-financial management	2003	2004
Commitments 2003 (in mln. euros)*	€ 907	€ 931
Budget-plan and -execution	<ul style="list-style-type: none"> - AMP: mentions strategic and specific objectives. - AAR: publicly available and attention for ABB. - utilized average staff capacity for budget drafting is unknown. - average staff capacity utilized for budget-execution was 70%. - budget implementation-rate was 80,6%. - budget implementation-rate vs. planned implementation-level is unknown. 	<ul style="list-style-type: none"> - AMP: mentions strategic and specific objectives. - AAR: publicly available and attention for ABB. - utilized average staff capacity for budget drafting is unknown. - staff capacity utilized for budget-execution was 70%. - budget implementation-rate was 78,5%. - budget implementation rate vs. planned implementation-level is unknown.
Audit and control by the Commission	<ul style="list-style-type: none"> - Utilized staff capacity for member state audits in 2003 is unknown. - number of audits: 27. 	<ul style="list-style-type: none"> - Utilized capacity for member state audits is unknown. - number of audits: 17.
Internal Audit DG	<ul style="list-style-type: none"> - Compliance with baseline requirements of IC-standards in 2003 was 75%. - utilized capacity for and number of audits performed in 2003 unknown. 	<ul style="list-style-type: none"> - Most of the baseline requirements of IC-standards were implemented.¹ - utilized staff capacity for audits performed was 19,6% (60 posts)
Accountability information	<ul style="list-style-type: none"> - Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity is unknown. - Number of reservations made: 2 (without quantification of monetary impact). 	<ul style="list-style-type: none"> Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity is unknown. - Number of reservations made: 1 (no quantification of monetary impact).²

* Source: EC- Report on budgetary and financial management 2003 and 2004.

¹ Most of the baseline requirements were implemented. Three internal control standards would be met early 2005 (AAR 2004).

² The materiality of appropriations concerned was quantified up to 5,7% of the FIGG-appropriations.

DG Budget¹

Indicator EU-financial management	2003	2004
Commitments (in mln. euros)*	46,0	59,6
Budget-plan and -execution	<ul style="list-style-type: none"> - AAR 2003 :publicly available and attention for ABB. - utilized average staff capacity for budget-drafting unknown - utilized average staff capacity for budget-execution is 82,4%. - budget implementation-rate in 2003 was 97%.² - budget implementation rate vs. planned implementation-level is unknown.³ 	<ul style="list-style-type: none"> - AAR: publicly available and attention for ABB. - utilized average staff capacity for budget-drafting unknown - utilized average staff capacity for budget-execution is 83% - budget implementation-rate is 83,2%.⁴ - budget implementation rate vs. planned implementation-level is unknown.
Internal Audit DG	<ul style="list-style-type: none"> - Compliance with applicable baseline requirements of IC-standards is unknown. 	<ul style="list-style-type: none"> - In full compliance with applicable baseline requirements of IC-standards.
Accountability information	<ul style="list-style-type: none"> - Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity in 2003 is unknown. - Number of reservations made: 3 (without any quantification of monetary impact). 	<ul style="list-style-type: none"> Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity in 2004 is unknown. - Number of reservations made: 2 (no quantification of monetary impact).

* Source: Annual management plan 2003 and 2004.

¹ DG Budget updated figures on the draft of this fact sheet. Their figures showed lower capacity as well as budget-implementation rate figures than originally published in the AAR's, and were therefore not used.

² In terms of payment appropriations.

³ The objective is always to reach 100%. The policy area «Budget» includes non specific appropriations to DG Budget.

⁴ In terms of commitment appropriations: 83,9%.

DG Education & Culture¹

Indicator EU-financial management	2003	2004
Commitments 2003 (in mln. euros)*	€ 827	€ 951
Budget-plan and -execution	<ul style="list-style-type: none"> - AMP: not publicly available.² - AAR: publicly available and attention for ABB. - utilized average staff capacity for budget drafting is unknown. - average staff capacity utilized for budget-execution is 78,4%. - budget implementation-rate was 83,3%. - budget implementation rate vs. planned implementation-level is unknown. 	<ul style="list-style-type: none"> - AMP: not publicly available³ - AAR: publicly available and attention for ABB. - utilized average staff capacity for budget drafting is unknown. - utilized staff capacity for budget-execution is 80%. - budget implementation-rate was 83,3%. - budget implementation rate vs. planned implementation-level is unknown.
Audit and control by the Commission	<ul style="list-style-type: none"> - Utilized capacity for MS audits in 2003 is unknown. - number of planned and performed audits is unknown. 	<ul style="list-style-type: none"> - Utilized capacity for MS audits is unknown. - number of planned and performed audits in 2004 was 33.⁴
Internal Audit DG	<ul style="list-style-type: none"> - Compliance with baseline requirements of ICstandards in 2003 was 60%. - Utilized staff capacity for and number of planned/ performed audits unknown. 	<ul style="list-style-type: none"> - Compliance with baseline requirements of ICstandards was 100%. - Utilized capacity for and number of planned/ performed audits are unknown.
Accountability information	<ul style="list-style-type: none"> Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity in 2003 is unknown. - Number of reservations made in 2003: 3 (1 with quantification of monetary impact).⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity is unknown. - No reservations.

* Source: EC- Report on budgetary and financial management 2003 and 2004.

¹ DG EAC updated figures on the draft of this fact sheet. These figures showed other staff-capacity figures than presented in the AAR's, and were therefore not used.

² The AMP of seven DG's were not publicly available. Most relevant information about policy objectives can be found in the Preliminary Draft

General Budget 2005 of the EC (Source: EC/working document 1 «Activity Statements», May 2005.

³ The AMP of seven DG's were not publicly available. Most relevant information about policy objectives can be found in the Preliminary Draft General Budget 2005 of the EC (Source: EC/working document 1 «Activity Statements», May 2005.

⁴ 33 audits were performed on the level of national agencies in 21 Member States; another 140 audits performed at the final beneficiary-level (validated reports: approximately 70).

⁵ In terms of «more than 1000 orders of recovery» to an amount of € 34 mln.

DG Environment¹

Indicator EU-financial management	2003	2004
Commitments 2003 (in mln. euros)*	€ 260	€ 320
Budget-plan and -execution	<ul style="list-style-type: none"> - AMP 2003 publicly available. - AAR: publicly available and attention for ABB. - utilized average staff capacity for budget drafting is unknown (budget is drafted centrally). - average staff capacity utilized for budget execution is 64,1%. - budget implementation rate 2003 in terms of payment credits is almost 100%. - budget implementation rate vs. planned implementation-level is 75%. 	<ul style="list-style-type: none"> - AMP: mentions strategic and specific objectives. - AAR: publicly available and attention for ABB. - utilized average staff capacity for budget drafting is unknown. - average staff capacity utilized for budget execution is 62%.² - budget implementation rate (in terms of payment credits) is 71,1% (2004). - budget implementation rate vs. planned implementation-level is unknown.
Audit and control by the Commission	<ul style="list-style-type: none"> - utilized capacity for and number of planned/performed audits in MS is unknown. 	<ul style="list-style-type: none"> - utilized capacity for and number of planned and performed MS audits are unknown.
Internal Audit DG	<ul style="list-style-type: none"> - Compliance with baseline requirements of ICstandards is 99%. - utilized audit capacity unknown number of audits performed is 6. 	<ul style="list-style-type: none"> - Compliance with baseline requirements of IC-standards is 100%. - utilized audit capacity for and number of audits performed are unknown.³
Accountability information	<ul style="list-style-type: none"> - Utilized staff capacity as part of total DG-capacity for drawing the AAR 2003 is unknown. - 2 reservations were made in 2003, without quantification of monetary impact. 	<ul style="list-style-type: none"> Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity in 2004 is unknown. - no reservations.

* Source: EC- Report on budgetary and financial management 2003 and 2004.

¹ Updated figures by the Directorate general on the draft of this fact sheet showed partially different staff capacity, budget-execution figures as well as a different ICS-compliance level for 2004 (95%) than presented in the AAR's. These figures were not used in our overviews.

² Excluding staff (15%) for the ABB «development of new activities».

³ Number of audits planned in 2004 is unclear; IAC carried out 6 audits in 2004, including two exercises that contributed towards the preparation of the 2003 AAR.

DG Transport & Energy

Indicator EU-financial management	2003	2004
Commitments 2003 (in mln. euros)*	€ 985	€ 1,346
Budget-plan and -execution	<ul style="list-style-type: none"> - AMP mentions strategic and specific objectives. - AAR: publicly available and attention for ABB. - Staff capacity for budget execution is 69,6%. - utilized average staff capacity for budget-drafting unknown. - budget implementation-rate is 83%. - budget implementation rate vs. planned implementation-level is unknown. 	<ul style="list-style-type: none"> - AMP: mentions strategic and specific objectives. - AAR: publicly available; attention for ABB. - utilized average staff capacity for budget-drafting and -execution is unknown. - budget implementation-rate is 78,5% (incl. additional credits). - budget implementation rate vs. planned implementation-level is unknown.
Audit and control by the Commission	<ul style="list-style-type: none"> - utilized capacity for MS audits is unknown; - number of audits performed was 24.¹ 	<ul style="list-style-type: none"> - utilized capacity for MS audits is unknown; - number of audits performed is 89.

Indicator EU-financial management	2003	2004
Internal Audit DG	<ul style="list-style-type: none"> - Compliance with baseline requirements of IC-standards in 2003 was 96%. - utilized staff capacity for and number of planned/performed audits unknown. 	<ul style="list-style-type: none"> - Compliance with baseline requirements of ICstandards is 100%. - utilized capacity for and number of planned/performed audits is unknown.
Accountability information	<ul style="list-style-type: none"> - Utilized staff capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity is unknown. - Number of reservations made: 6. - Number of reservations with quantification of monetary materiality/impact: 2. 	<ul style="list-style-type: none"> Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity is unknown. - Number of reservations made: 4. - Number of reservations with quantification of monetary materiality/impact: 2.³

* Source: EC- Report on budgetary and financial management 2003 and 2004.

¹ For contracted projects to an amount of _ 52,9 mln.

²The other 2 reservations had no monetary impact worth mentioning.

DG Research

Indicator EU-financial management	2003	2004
Commitments 2003 (in mln. euros)*	€ 2,732	€ 3,215
Budget-plan and -execution	<p>AAR: publicly available and attention for ABB.</p> <ul style="list-style-type: none"> - utilized average staff capacities for budget drafting unknown. - utilized average staff capacities for budget-execution 2003 is 76,1% (planned: 76,3%). - budget implementation rate is 96,4%. - budget implementation vs. planned implementation-level is unknown. 	<p>AAR 2004:publicly available and attention for ABB.</p> <ul style="list-style-type: none"> - utilized average staff capacities for budget- drafting unknown. - utilized average staff capacities for budget-execution is 70,9%. - budget implementation rate (in terms of payment credits) is 61,8%. - budget implementation rate vs. planned implementation-level unknown.
Audit and control by the Commission	<ul style="list-style-type: none"> - utilized capacity for and number of MS audits are unknown. 	<ul style="list-style-type: none"> - utilized capacity for and number of MS audits are unknown. 118 audits concerning the 5th Framework Programme were performed in 2004.¹
Internal Audit DG	<ul style="list-style-type: none"> - Compliance with baseline requirements of ICstandards was 90%. - utilized audit capacity is unknown. - audit performance rate was 100%.² 	<ul style="list-style-type: none"> - Compliance with baseline requirements of IC-standards is unknown. - utilized audit capacity is unknown. - audit performance rate was 100%.³
Accountability information	<ul style="list-style-type: none"> - Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity unknown. - Number of reservations made in 2003: 1. (with quantification of monetary materiality/impact) 	<ul style="list-style-type: none"> - Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity unknown. - Number of reservations (with quantification of monetary materiality and impact) made in 2004:1.⁴

* Source: EC- Report on budgetary and financial management 2003 and 2004.

¹ Le nombre d'audits externes clos en 2004 concernant les 5èmes programmes-cadres est de 118.

² Number of planned/performed audits was 5.

³ For 2004 number of planned/performed audits was 4.

⁴ L'assurance peut cependant être donnée par le fait que la fréquence d'erreurs n'a pas d'impact financier significatif sur le budget communautaire et tout spécialement en 2004 où le taux d'ajustement est de 0.21% (AAR 2004, pages 58 and 60).

OLAF

Indicator EU-financial management	2003	2004
Commitments (in mln. euros)	Unclear	Unclear
Budget-plan and -execution	<ul style="list-style-type: none"> - AAR: publicly available and attention for ABB. - utilized average staff capacity for budget-drafting and -execution unknown.¹ - budget implementation-rate 2003 is unknown. 	<ul style="list-style-type: none"> AAR: publicly available and attention for ABB. - utilized average staff capacity for budget-drafting and -execution unknown.² budget implementation-rate is: 75,6%.³
Audit and control by the Commission	<ul style="list-style-type: none"> Utilized staff capacity for investigations and operations is 41,6%. - % performed vs. planned investigations is unknown. - % of publicly available reports is unknown 	<ul style="list-style-type: none"> Utilized staff capacity for investigations and operations is 41,6%. - % performed vs planned investigations is unknown. - % of publicly available reports is unknown.
Internal Audit DG	<ul style="list-style-type: none"> - Compliance with 15 of all 24 IC-standards: 8 IC-standards were partially completed. 1 standard was not completed yet. - capacity for and number of planned/performed audits are unknown. 	<ul style="list-style-type: none"> - Compliance with baseline requirements of IC-standards in 2004: unknown - capacity for and number of planned/performed audits are unknown.

¹ Calculated total staff at the end of 2003: 385 posts. According to AAR 2003: 358 per 01-01-2004.

² Calculated total staff at the end of 2004: 447 posts of which 57 for supporting activities.

³ Annex 3 of the AAR.

Internal Audit Service

Indicator EU-financial management	2003	2004
Commitments (in mln. euros)	Unclear	0,51 ¹
Budget-plan and -execution	<ul style="list-style-type: none"> - AAR not publicly available; - utilized average staff capacity for budget-drafting unknown. - utilized staff capacity for budget-execution is 72,2%. - budget implementation-rate is unknown. 	<ul style="list-style-type: none"> - AAR publicly available; - utilized average staff capacity for budget-drafting unknown. - utilized staff for budget-execution is 72%. - budget implementation-rate is 30,1%.
Internal Audit DG	<ul style="list-style-type: none"> - Compliance with baseline requirements of IC-standards is unknown. - planned audit-capacity is 64,7%. - audit performance rate in 2003 is 45%.² 	<ul style="list-style-type: none"> - Compliance with baseline requirements of IC-standards in 2004 unknown. - planned audit-capacity is 71,8%. - Audit performance rate is 90%.³
Accountability information	<ul style="list-style-type: none"> - Utilized capacity as part of total DG-capacity for drawing the AAR unknown. 	<ul style="list-style-type: none"> - Utilized capacity as part of total DG-capacity for drawing the AAR unknown.

¹ Does not include all IAS budget-lines.

² Including audits for 8 out of 11 «high risk» cases. IAS was not able to audit agencies as well in 2003.

³ 28 out of 31 planned audits.

Secretariat General

Indicator EU-financial management	2003	2004
Commitments (in mln. euros) ¹	34,9	14,4
Budget-plan and -execution	<ul style="list-style-type: none"> - AAR publicly available and attention for ABB - utilized average staff capacity for budget-drafting unknown. - utilized average staff capacity for budget-execution is 82,1%. - budget implementation-rate was 66,64%. - budget implementation rate vs. planned implementation-level is unknown. 	<ul style="list-style-type: none"> - AAR :publicly available and attention for ABB. - utilized average staff capacity for budget-drafting unknown. - utilized average staff capacity for budget-execution is 84,8%. - budget implementation-rate was 55,6%.² - budget implementation rate vs. planned implementation-level is unknown.
Internal Audit DG	<ul style="list-style-type: none"> - Compliance with baseline requirements of IC-standards in 2003 was 95%. 	<ul style="list-style-type: none"> - Compliance with baseline requirements of IC-standards in 2004 is 96%.
Accountability information	<ul style="list-style-type: none"> - utilized capacity for drawing EC-AAR's synthesis 2003 is unknown. - No Directorate- General nor Member States were separately addressed in the Synthesis Report 2003. 	<ul style="list-style-type: none"> - Utilized capacity for drawing EC-AAR's synthesis 2004 unknown. - Neither Directorates-General nor Member States were separately addressed in the Synthesis Report 2004.

¹ In terms of commitment appropriations.

² In terms of payment appropriations.

Kwijting begroting 2003 voor overige instellingen en agentschappen

De Europese instellingen en de twee raadgevende comités zijn gegrondvest in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.²⁰⁷ Het functioneren van de instellingen en de comités wordt bekostigd vanuit de administratieve uitgaven van de EU (rubriek V van de begroting van de EU). De administratieve uitgaven vormden in 2003 5,9% van het totale budget.

Administratieve uitgaven Europese instellingen en raadgevende comités (in miljoenen euro's).

Instelling/Comité	Uitgaven 2002	Uitgaven 2003	Uitgaven 2004
Europees Parlement	1 083	986	1 166
Raad van Ministers	394	410	507
Europese Commissie	3 438	3 546	3 721
Hof van Justitie	145	148	216
Europese Rekenkamer	76	84	84
Europese Ombudsman	4	4	5
Economisch en Sociaal Comité	76	81	92
Comité van de regio's	44	46	63
Totaal	5 212	5 305	5 856,4

* Bron: Jaarverslagen 2002–2004 Europese Rekenkamer

De status van de uitvoerende agentschappen is geregeld in het Financieel Reglement van de EU. De agentschappen zijn rechtspersonen, waaraan de bevoegdheid kan worden gedelegeerd om het geheel of een deel van een communautair programma uit te voeren namens de Commissie. Op grond van artikel 185 van het Financieel Reglement heeft de Commissie een Financiële Kaderregeling opgesteld die onder meer de kwijting van de begrotingsuitvoering van de agentschappen door het Europees Parlement nader regelt.²⁰⁸

De agentschappen worden voornamelijk bekostigd uit de begroting voor de Europese Commissie (rubriek III van de begroting van de EU). De hoogte van de bijdrage van de Commissie per agentschap is gelijk aan het saldo van de uitgaven en de eigen ontvangsten van dat agentschap.

Exploitatie-uitgaven agentschappen van de EU in de begrotingsjaren 2002–2004 (in miljoenen euro's).

Agentschap	Uitgaven 2002	Uitgaven 2003	Uitgaven 2004
Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding	13,9	15,4	16,6
Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden	17,3	16,8	18,1
Europees Milieu Agentschap	25,1	27,3	33,6
Europese Stichting voor Opleiding	16,6	17,5	18,4
Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving	9,7	10,1	12,2
Europees Geneesmiddelenbureau	58,4	75,8	99,1
Harmonisatiebureau voor de Interne Markt	96,9	96,2	190
Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk	12,2	14,1	10,7
Communautair Bureau voor plantenrassen	8,2	10,2	11,3

²⁰⁷ Verdrag van 25 maart 1957, geconsolideerde versie.

²⁰⁸ Verordening (EG, Euratom) Nr. 2343/2002 van de Commissie houdende de financiële kaderregeling van de organen, bedoeld in artikel 185 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen.

Agentschap	Uitgaven 2002	Uitgaven 2003	Uitgaven 2004
Vertaalbureau voor de organen van de EU	18,4	18,3	29,8
Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat	6,0	7,1	7,9
Europees Bureau voor wederopbouw	457,8	358,7	374,6
Eurojust	0,7	5,6	9,3
Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid	-	10,2	29,1
Europees Agentschap voor maritieme veiligheid	-	1,4	13,3
Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart	-	4,0	11,3
Totaal	741,2	688,7	855,3

* Bron: Jaarverslagen 2002–2004 Europese Rekenkamer

Twee van de zestien agentschappen doorlopen een afwijkende kwijtingsprocedure.²⁰⁹ Het Europees Parlement heeft voor deze agentschappen geen bevoegdheid tot het verlenen van kwijting omdat ze geen communautaire middelen ontvangen en omdat ze bij hun oprichting in hun eigen financieel reglement hebben opgenomen dat kwijting wordt verleend door de Raad van Bestuur van het agentschap.²¹⁰

Naast de instellingen, comités en agentschappen zijn er nog andere Europese instanties. Voor deze instanties is kwijting door het Europees Parlement niet aan de orde. Zo maken de Europese Investeringsbank en de Europese Centrale Bank juridisch gezien geen deel uit van de Gemeenschap, omdat deze instellingen rechtstreeks door de lidstaten worden gefinancierd. De bijdragen van de EU aan Euratom en de Europese Scholen maken deel uit van de algemene kwijting door het Europees Parlement aan de Commissie.

De kwijtingsprocedure

Vertrekpunt in de kwijtingsprocedure zijn de financiële stukken van de instellingen, de comités en agentschappen. Daarbij hoort het verslag van de hoogste leidinggevende waarin de bevindingen van de interne controle worden samengevat.

Sinds 2003 stelt de Europese Rekenkamer aparte jaarrapporten op over de instellingen, comités en agentschappen. In deze rapporten is, net als in het jaarverslag, ook het commentaar van de gecontroleerden opgenomen. Vervolgens doet de Europese Raad, bestaande uit de regeringsleiders van de 25 EU-lidstaten en de voorzitter van de Commissie, bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen een aanbeveling aan het Parlement over het al dan niet verlenen van kwijting.

Het Europees Parlement beslist of kwijting wordt verleend, eventueel onder amendering van ontwerpbesluiten en -resoluties van de begrotingscontrolecommissie. De kwijting dient op grond van het Financieel Reglement uiterlijk plaats te vinden op 30 april van het tweede jaar volgend op het begrotingsjaar.

Bevindingen over instellingen en comités

De Europese Rekenkamer heeft voor alle instellingen en comités een positieve betrouwbaarheidsverklaring afgegeven.

Wel concludeert de Europese Rekenkamer dat de instellingen en comités, ondanks grote inspanningen, nog niet alle wijzigingen hebben doorgevoerd die het nieuwe Financieel Reglement vereist. Dit vernieuwde Financieel Reglement is met ingang van het begrotingsjaar 2003 in werking getreden en stelt eisen aan de opzet en werking van de interne

²⁰⁹ Het Europees Bureau voor Harmonisatie binnen de interne markt en het Communautair Bureau voor plantenrassen.

²¹⁰ Deze financiële reglementen zijn niet gepubliceerd in het publicatieblad van de Gemeenschap.

toezichtsystemen en -controles, de financiële verrichtingen en de jaarlijkse activiteitenverslagen van de ordonnateurs. De Europese Rekenkamer stelt dat het nog niet voldoet aan het Financieel Reglement een risico vormt voor de wetmatigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen.

Behalve de nog onvoldoende uitvoering van het Financieel Reglement signaleert de Europese Rekenkamer in een aantal gevallen dat de voorgeschreven aanbestedingsprocedures niet (volledig) zijn gevolgd.

Overigens merkt de Europese Rekenkamer op dat het algemene risico bij administratieve uitgaven gering is. In de eerste plaats omdat het beheer rechtstreeks plaatsvindt door de communautaire instellingen en organen zelf en niet door uitbesteding aan derden. In de tweede plaats omdat vrijwel alle administratieve uitgaven betrekking hebben op personeel en materieel en niet zozeer op subsidies of projectfinanciering.

Het Europees Parlement heeft aan alle instellingen en comités op 12 april 2005 kwijting verleend.

Bevindingen over agentschappen

De belangrijkste tekortkomingen die in de rapporten van de Europese Rekenkamer over de agentschappen naar voren komen zijn:

- conformiteit met de begrotingsregels, in het bijzonder het doorschrijven van verplichtingen naar een volgend jaar;
- het middelenbeheer;
- het niet volgen van de juiste procedures bij personeelwerving en aanbesteding.

De Europese Rekenkamer heeft voor op één na alle agentschappen een positieve betrouwbaarheidsverklaring afgegeven. Alleen voor het Europees Bureau voor Wederopbouw heeft de Europese Rekenkamer geoordeeld dat de jaarrekening geen getrouw beeld geeft van de economische en vermogenssituatie van het Bureau. Door het ontbreken van de nodige gegevens over de besteding van de middelen die het Bureau heeft toevertrouwd aan derde nationale en internationale instanties kan de Europese Rekenkamer geen oordeel geven over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan betalingen ten bedrage van € 21,4 miljoen die in 2003 zijn gedaan. Voor het overige is de Europese Rekenkamer van oordeel dat de verrichtingen die aan de jaarrekening van het Bureau ten grondslag liggen, wettig en regelmatig zijn.

Het Europees Parlement is van oordeel dat de structuur van bestaande en toekomstige agentschappen diepgaande bezinning verdient. Het Parlement heeft de Commissie verzocht een analyse te maken van de evaluaties die tot nu toe van de afzonderlijke agentschappen zijn gemaakt. Het Parlement vindt onder andere dat de communicatie tussen de Commissie en de agentschappen moet verbeteren, dat er normen voor toezicht en evaluatie moeten komen, en dat de toewijzing van middelen beter georganiseerd moet worden.

Van de agentschappen wil het Parlement een verslag ontvangen waarin de audits zijn vermeld die zijn uitgevoerd door de interne controleur, de daarbij gevoegde aanbevelingen en het gevolg dat aan deze aanbevelingen is gegeven. Ook verwacht het Parlement dat de agentschappen de begrotingsbeginselen zoals vastgelegd in het Financieel Reglement volledig zullen naleven, in het bijzonder de beginselen van eenheid en juistheid.²¹¹ Verder moeten de agentschappen, voorzover dat nog niet het

²¹¹ Financiële Kaderregeling artikel 72, lid 5.

geval is, volledig voldoen aan de boekhoudkundige vereisten van het Financieel Reglement en hun procedures voor intern beheer en interne controle te versterken.

Het Europees Parlement heeft op 12 april 2005 aan de veertien agent-schappen kwijting verleend.

Syntheseverslag 2003

In het Syntheseverslag 2003 worden de beleidsmatige prestaties geëvalueerd met het oog op de beleidsstrategie. De volgende punten komen erin aan de orde:

- *Interne controle*
De Commissie stelt dat dringende actie vereist is rond de interne controle van onderdelen van de Commissie buiten de hoofdzetel (delegaties, vertegenwoordigingen en externe organisaties).
- *Activiteitengestuurd management en strategische planning en programmering*
Dit onderdeel blikt niet terug op het afgelopen jaar, maar geeft aan wat er nog moet gebeuren. In dit verband wordt de aanbeveling van de Europese Rekenkamer genoemd over het ontwikkelen van prestatie-indicatoren.
- *Personeel*
Binnen een aantal directoraten-generaal heerst een personeelstekort. Het is moeilijk gekwalificeerd personeel te vinden.
- *Financieel beheer en rapportage*
In 2003 is het nieuwe financiële reglement ingevoerd. Dit hoofdstuk gaat in op:
 - Gedeeld beheer: directoraten-generaal betrokken bij structuurfondsen kunnen geen betrouwbaarheidsverklaring afgeven. De Commissie wil betrouwbaarheid bereiken door eigen controles en door verklaringen van verantwoordelijke organen in de lidstaten. Het «single-auditmodel» zoals de Europese Rekenkamer adviseert wordt hierin meegenomen.
 - Direct en indirect gecentraliseerd beheer: er zijn teveel fouten in verklaringen van directoraten-generaal met betrekking tot de vergoeding van kosten van begunstigden. De Commissie wil haar beheer vereenvoudigen.
 - Controles vooraf en achteraf: controles worden versterkt door uitwisseling van optimale procedures. Er is een netwerk voor controles achteraf in oprichting.
 - Tenuitvoerlegging financieel reglement: er zijn problemen bij bepaalde directoraten-generaal. Toepassingsbepalingen zullen worden herzien.
 - Boekhouding/financiële rapportage: het project om in 2005 over te schakelen op een boekhoudsysteem op transactiebasis is volgens het meerjarenplan uitgevoerd.

In het Syntheseverslag stelt de Commissie dat de reikwijdte van betrouwbaarheidsverklaringen ondubbelzinnig moet zijn. Het is essentieel dat de betrouwbaarheidsverklaringen de exacte stand van zaken over interne controle weergeven, zonder de betrouwbaarheid van de inhoud uit te hollen. Er zullen richtsnoeren worden opgesteld en optimale procedures worden uitgewisseld tussen de directoraten-generaal. Zij moeten risico's, audit en interne controle als prioriteit beschouwen.

De Commissie concludeert dat veel punten die bij de directoraten-generaal spelen, niet nieuw zijn; er zal daarom geen nieuw actieplan worden gemaakt. Wel behoeven sommige afgeronde activiteiten uit het vorige Syntheseverslag een follow-up, terwijl andere activiteiten nog in uitvoering zijn.

De hervorming van de Commissie is grotendeels doorgevoerd. De Commissie vindt wel dat ze een betere balans dient te vinden tussen enerzijds haar rol van initiator van beleid en strategie en anderzijds haar rol van uitvoerder van dit beleid, ook wat het beheer betreft. Daarbij is verbetering van audit en controle nodig. Er dient een synergie tot stand te komen tussen auditororganen op lidstaat- en op EU-niveau. Ook de samenwerking tussen controleurs en gecontroleerden moet toenemen.

Aansluiting bij de beleidsstrategie 2003

De jaarlijkse beleidsstrategie van de EU wordt door de Europese Commissie vastgesteld en vormt haar strategisch kader: het document bevat de politieke prioriteiten van de Commissie. Deze prioriteiten sluiten aan bij de vijfjaarlijkse strategische doelstellingen die de Commissie aan het begin van haar ambtstermijn vaststelt. De hoofdpunten uit de beleidsstrategie 2003 zijn:

- drie beleidsprioriteiten voor de Europese Commissie: (1) de uitbreiding van de EU, (2) stabiliteit en veiligheid, (3) een duurzame en inclusieve economie;
- concrete doelen en bijbehorende activiteiten voor elk van de drie beleidsprioriteiten;
- personele middelen voor de drie beleidsprioriteiten.;
- financiële middelen voor de drie beleidsprioriteiten, en richtlijnen voor de begroting;
- uitvoering van strategische evaluaties in 2003.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de hoofdpunten van het Syntheseverslag 2003 inhoudelijk niet aansluiten bij de hoofdpunten van de beleidsstrategie 2003. De drie beleidsprioriteiten – die de dragers zijn van de beleidsstrategie – worden in het Syntheseverslag 2003 niet genoemd.

Ook de doelen uit de beleidsstrategie spelen geen rol in het Syntheseverslag. Verder sluit het Syntheseverslag niet aan bij de in de beleidsstrategie gekozen benadering op het gebied van personeel en financiën (gerelateerd aan de drie beleidsprioriteiten). De resultaten van de directoraten-generaal worden in het Syntheseverslag 2003 niet behandeld.

Het Syntheseverslag 2003 gaat niet in op het gevoerde beleid in termen van de genoemde beleidsprioriteiten, maar alleen in termen van controle, beheer en instrumenten. Daarbij is niet duidelijk of het beeld dat geschetst wordt van de stand van zaken rond controle, beheer en instrumenten volledig is.

Syntheseverslag 2004 en aansluiting met beleidsstrategie

Het Syntheseverslag 2004 besteedt aandacht aan de volgende onderwerpen:

- *Algemene punten*
Veel diensten hebben voorbehouden ten aanzien controles achteraf kunnen opheffen. Ze waren beter in staat tekortkomingen in de uitvoering van de begroting door nationale autoriteiten te identificeren bij de aanwending van EU-middelen onder gedeeld beheer met de lidstaten. Het gedecentraliseerd beheer met derde landen brengt grote risico's mee: er moet veel aandacht aan het controlekader worden besteed. De conclusie is dat voorbehouden doorgaans op terugkerende zwakheden wijzen en dat maatregelen moeten worden ontwikkeld die de redelijke zekerheid van de diensten voor de wettigheid en rechtmatigheid van activiteiten beter ondersteunen. De «routekaart»

van de Europese Commissie kan de Europese Rekenkamer een stevige basis voor haar advies bieden.

- *Versterking procedure opstellen jaarlijkse activiteitenverslag*
Meer gerichte en duidelijker jaarlijkse activiteitenverslagen zijn nodig, met evenwichtige rapportage en gemeenschappelijke methodiek per «beleidsfamilie» (gedeeld beheer, onderzoek en interne beleidsterreinen).
- *Syntheseverslag en betrouwbaarheidsverklaring*
De Commissie ziet de synthese als een handeling waarmee zij «haar politieke verantwoordelijkheid neemt door de jaarlijkse activiteitenverslagen en betrouwbaarheidsverklaringen te analyseren en door een standpunt in te nemen over de belangrijkste horizontale kwesties, onder meer in de vorm van passende actie in kwesties die actie op het niveau van de Commissie vereisen.»²¹² De Commissie vindt dat haar verantwoordingsplicht kan worden versterkt door de kwaliteit van de activiteitenverslagen van sommige diensten te verbeteren en punten van voorbehoud en hun effect preciezer te formuleren.
- *Governance-kwesties*
De Commissie staat voor de uitdaging haar toezichtsystemen en interne controles efficiënter te maken, het risicomanagement bij afdelingen te versterken en bij de Commissie als geheel te ontwikkelen en de regeling voor toezicht op agentschappen te verbeteren.
- *Financieel beheer en rapportage*
Het financieel beheer is grondig herzien door de inwerkingtreding van het beschikbare financieel reglement in 2003, de invoering van de activiteitengestuurde begroting in 2004 en de overgang op een boekhouding op transactiebasis in 2005. De Commissie stelt de andere instellingen een «routekaart» naar een geïntegreerd controlekader voor. Deze moet grotere garanties bieden voor wettigheid en rechtmatigheid van het gebruik van EU-middelen. Meer coherentie op het niveau van de «beleidsfamilies» maakt controles achteraf gericht en sterker geharmoniseerd.
- *Personeel*
De vereenvoudiging van sommige instrumenten moet leiden tot een efficiënt personeelsbeleid. Er is gebrek aan gespecialiseerd personeel. De verwezenlijking van de doelstellingen voor werving van ambtenaren uit de nieuwe lidstaten is uitgesteld.

De conclusie van de Commissie in het Syntheseverslag 2004 is dat het een referentiekader vormt dat moet zorgen voor coherentie, dat uitleg moet geven over de redenen achter voorgestelde initiatieven, en dat onder meer bijdraagt aan de verwezenlijking van de middellange termijn doelstelling een positieve betrouwbaarheidsverklaring van de Europese Rekenkamer te verkrijgen.²¹³

Als het gaat om de aansluiting tussen de beleidsstrategie 2004 en de synthese 2004 trekt de Algemene Rekenkamer dezelfde conclusie als die over het Syntheseverslag 2003. In het Syntheseverslag spelen de politieke prioriteiten waarop de beleidsstrategie gebaseerd is geen enkele rol. Ze worden niet genoemd en er wordt niet naar verwezen. Dit geldt ook voor de doelen uit de beleidsstrategie. De resultaten van de directoraten-generaal worden in het Syntheseverslag 2004 nauwelijks behandeld.

²¹² Europese Commissie, *Syntheseverslag 2004*, p. 8–9.

²¹³ Europese Commissie, *Syntheseverslag 2004*, p. 20.

De Algemene Rekenkamer is nagegaan welke rapporten over de uitvoering van EU-beleid in 2004–2005 zijn gepubliceerd door de nationale rekenkamers van de lidstaten van de EU.

AUSTRIA:
Rechnungshof

- Organisation and handling of agricultural and viticultural grants. Förderung (published in 2004 in Special report, Reihe Burgenland 2004/1)
- Organisation and handling of agricultural and viticultural grants. Förderung (published in 2003/2004 in Special report, Reihe Kärnten 2004/2; Reihe Niederösterreich 2004/10; Reihe Tirol 2003/4; Reihe Wien 2004/1)
- Community Initiative INTERREG III A Alpenheim – Bodensee Hochrhein. Joint audit with the ECA (published in 2004 in Special report, Reihe Voralberg 2004/2)
- Customs Duties and Agricultural Duties – Joint audit with the ECA – (Annual report 2003)
- Measures regarding the production potential on the market of wine- Joint audit with the ECA -Reihe Burgenland 2005/1, Reihe Niederösterreich 2005/1, Reihe Steiermark 2005/1, Reihe Wien 2005/1 and Annual Report 2003)
- Payment Agency Agrarmarkt Austria; Integrated administration and control system for certain Community aid schemes – Joint audit with the ECA – (Annual Report 2003)
- EU-funding for transport telematics – Joint audit with the ECA – (Annual Report 2003)
- Effectiveness of the integrated administration and control system for certain Community aid schemes in the implementation of the agri-environmental programme ÖPUL 2000 – Joint audit with the ECA – (Reihe Bund 2005/2). European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF Guarantee Section), Statement of Assurance 2003 – Joint audit with the ECA -(Reihe Bund 2005/2)
- European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF Guarantee Section), Statement of Assurance 2003 -(Special Report, Reihe Bund 2005/2)
- Agrarmarkt Austria Marketing GesmbH (Reihe Bund 2005/9)
- Research relevant information: Grants and subsidies database (Reihe Bund 2005/9)

BELGIUM:
Belgian Court of Audit

- Investment premiums in the Walloon Region. The concept of «employment» and «firm creation/ expansion» (February 2004)
- Funding in the European context of the Flemish municipal water treatment network (January 2005)
- Explanatory note on the ESR-methodology (May 2005)

CYPRUS:
Audit Office of the Republic of Cyprus

No reports published in 2004/2005

CZECH REPUBLIC:
Supreme Audit Office

- Auditing operation No. 03/09 – The Realisation of the National Programme of the Preparation of the Czech Republic for the Membership in the European Union under the competence of the Department of Agriculture (May 2004)
- Auditing operation No. 03/25 – The State Budget Funds provided from the chapter – the Ministry of Health for preparation of the Czech Republic for Membership in the European Union (July 2004)

- Auditing operation No. 03/27 – Funds earmarked to Regional Operational Programmes at NUTS II level (PHARE) (September 2004)
 - Auditing operation No. 04/08 – The State Budget and the European Union funds earmarked for the SAPARD programme (March 2005)
 - Auditing operation No. 04/20 – Financial resources provided in the framework of the EU supportive programmes ISPA and PHARE for improving the environment measures (June 2005)
 - Auditing operation No. 04/21 – Funds earmarked for the sector operational programme Industry (January 2005)
- DENMARK:
National Audit Office of Denmark
- Memorandum concerning the EU accounts for 2002 (February 2004)
 - Memorandum concerning the discharge of the 2002 EU accounts (September 2004)
 - Parallel audit on Structural Funds (October 2004)
 - Special report on border control (November 2004)
 - Special report on the European Social Fund (December 2004)
 - NAOD memorandum concerning EU accounts for 2003 (January 2005)
 - NAOD memorandum concerning the discharge of the 2003 EU accounts (June 2005)
- ESTONIA:
State Audit Office of Estonia
- Results of PHARE projects aimed at economic development (April 29, 2004, English version available)
 - Procurement process in road building and construction (June 18, 2004)
 - National program «Integration in Estonian society» (June 30, 2004)
 - Audit of the economic activities of the foundations for Estonian Vocational Education Reform (2005)
 - Efforts of the public authorities of Estonia to avoid generation of surplus sugar stock by the time of acceding to the European Union (June 1, 2005)
- FINLAND:
State Audit Office
- Hansel Ltd's structural arrangements and the company as part of the state's procurement strategy (2004)
 - The Directorate of Immigration's activities – mainly from the viewpoint of operational processes (2004)
 - The Finnish Geodetic Institute's activities (2004)
 - Regional Innovative Actions Programmes (2004)
 - Local action groups as developers of rural areas (2004)
 - Support for organic farming (2004)
 - Parallel audit on the audit trail including the 5% check (2005)
 - The special undertakings of agri-environment measures (2005)
 - Evaluation of national financial impacts concerning EU regulations (2005)
- FRANCE:
Cour des Comptes
- Financial management of the European Social Fund (in the 2003 Annual Report) (2004)
 - Audit of professional bodies (issuing European grants): national professional body for cereals and oil yielding plants and national professional body for fruits, vegetables and horticulture (in the 2003 Annual Report) (2004)
- GERMANY:
Bundesrechnungshof
- Inadequate application of public procurement legislation – Taking regard to EU public procurement law (Annual Report on Federal Financial Management 2004 – abridged English version available on www.bundesrechnungshof.de)

- Audit of invitations to tender for building contracts to verify compliance with EU public procurement law (Annual Report on Federal Financial Management 2004 – abridged English version available on www.bundesrechnungshof.de)
 - Audit of invitations to tender for contracts for professional services in connection with building to verify compliance with EU public procurement law (Annual Report on Federal Financial Management 2004 – abridged English version available on www.bundesrechnungshof.de)
 - VAT Assessment of public entities – Proposals for making the taxation of bodies incorporated under public law compatible with EU-legislation (Report from November 2004 under section 99 of the German Federal Budget Code)
 - Allocation of grants from the European Social Fund (2004 Annual report on federal financial management/ Abridged Version).
- GREECE:
Hellenic Court of Audit
- Organisation, operation and financial management of the Community Programme SOCRATES in Greece during the financial years 2000–2002 (February 2004)
 - Operational Programme HEALTH AND PREVENTION (3rd C.S.F.) (April 2004)
 - Operational Programme ROAD AXES, PORTS AND URBAN DEVELOPMENT (3rd C.S.F.) (June 2004)
- HUNGARY:
Hungarian State Audit Office
- Audit of the PHARE Programme realised in the field of healthcare (2004)
 - Audit of the environmental programmes realised from the ISPA support.
 - Audit on improving transportation infrastructure implemented in the frame of ISPA Programmes (2005)
 - 2004 certifying audit of the Hungarian institutional framework set up in order to implement the SAPARD programme and to effect payments of financial assistance
 - 2004 certifying audit of the organization serving as the Paying Agency administering the measures financed under the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund
 - Audit of the utilization of the funds spent on the «Statistics» national program (20% EU PHARE Funds)
 - Audit of environmental protection and nature conservation in the Hungarian-Austrian-Slovenian border region (partly EU PHARE and EU CBC Funds)
- IRELAND:
Office of the Comptroller and Auditor General
- The Irish Office does not produce any specific or composite report on EU financial management. Within the bodies audited, EU funds are audited in like manner to national funds and reported on where issues arise regardless of the source of the funding. Furthermore separate Financial Statements are prepared and audited annually for EAGGF-Irish Operations.
- ITALY:
Corte dei Conti
- Annual Report 2003: The financial relationships with the EU and the use of EU funds (March 2004)
 - Annual Report 2004: The financial relationships with the EU and the use of EU funds (March 2005)
 - Environmental sustainability and tourism
 - The reports above listed are the ones produced by the Specialized Chamber and sent to the Parliament. Other reports are produced by the Regional Audit Chambers and sent to the relevant Regional Assembly.

<p>LATVIA: State Audit Office</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Report on the assessment of management effectiveness, compliance of the results with the set goals and long-term effect of PHARE project CA 98 LE9812.02 <i>Corruption prevention training, legislation and information program</i> (2004) - Report on the legality audit on the utilisation of funding of PHARE P2000 project LE 00.10.02 <i>Development of Latvian strategy of drug control and drug addiction prevention and its implementation in accordance with EU recommendations</i> (2004) - Report on the legality audit on the utilisation of funding of ISPA 2000/LV/16/P/PA/001 project <i>Technical assistance to environmental projects in Latvia</i> and of preparatory works carried out for the establishment of hazardous waste bury site (2004) - Audit on the preparedness of the involved institutions to take up the funding of European Social Fund and European Regional Development Fund (2004)
<p>LITHUANIA: National Audit Office of the Republic of Lithuania</p>	<p>Certification audit of SAPARD for the financial year 2003 (2004 English version available)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Winding-up audit of ISPA funded TA project 2001/LT/16/P/PA/003 (2004) - Interim winding-up audit of ISPA funded TA project 2000/LT/16/P/PA/001(2004) - Certification audit of EAGGF GS for the financial year 2004 (2005) - Winding-up audit of Cohesion (ISPA) funded transport project 2000/LT/16/P/PT/002 (2005) - Certification audit of SAPARD for the financial year 2004 (2005) - Audit on assessment of Structural Funds SPD programme management and control system built-up in Lithuania (2005) - Final winding-up audit of Cohesion (ISPA) funded TA project 2000/LT/16/P/PA/001 (2005) - Interim winding-up audit of Cohesion (ISPA) funded TA project 2001/LT/16/P/PA/002 (2005).
<p>LUXEMBURG: Cour des comptes</p>	<p>No reports published in 2004/2005</p>
<p>MALTA: National Audit Office of Malta</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ministry for Rural Affairs and the Environment – Agriculture Support Scheme Account (Mid-Year Audit Report on Public Accounts 2004 – July 2005) - Social Security Department – Old Age Pensions within the EU Scenario (Mid-Year Audit Report on Public Accounts 2004 – July 2005)
<p>THE NETHERLANDS: The Netherlands Court of Audit</p>	<ul style="list-style-type: none"> - EU Trend Report 2004 (February 2004, TK 2003–2004, English version available) - Administrative Controls Butter Subsidies (September 2004, TK 2003–2004) - Financial consequences of new EU policy (September 2004, TK 2003–2004, English version available) - EU Trend Report 2005 (February 2005, TK 2004–2005, English version available) - Use of border checks in the fight against terrorism (September 2005, TK 2005–2006)
<p>POLAND: The Supreme Chamber of Control</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Using Phare Crossborder funds in the field of cross-border co-operation of Slovakia and Poland in the period 2000–2003 (January 2004)

- Realization of the Government's obligations which were negotiated with the European Commission in the area of environment protection (February 2004)
- Preparation of public administration for acquisition and implementation of structural funds (March 2004)
- Preparation of Polish fisheries to the integration with the European Union (December 2004)
- Using of the EU pre-accession funds as regards to PHARE's Economical and Social Cohesion Programme 2000 (April 2005)
- Using of the public funds for the programmes concerning reduction of unemployment, including EU pre-accession funds (May 2005)
- Implementation of the Framework Programme for European Research & Technological Development (May 2005)
- Audit on the state budget execution in the 2004 year – part 84 «EU own resources» (May 2005)
- Preparation of public administration for implementation of the Cohesion Fund (June 2005)

PORTUGAL:
Tribunal de Contas

- Audit to the Internal Control System of the Community Funds (January 2004)
- Audit to the Management Systems of the Priority Area 3 of the Operational Programme of the Centre Region – CSF III (May 2004)
- Management and evaluation system of the PEDRAA II (Special Programme of the Azores Autonomous Region Development) – EAGGF-O (May 2004)
- Audit to the managing expenses on the controls of the EAGGF Guarantee, within the scope of the Integrated Administration and Control System (IACS) (July 2004)
- Audit to the Management Systems of the Priority Area 3 of the Operational Programme of the North Region – CSF III (July 2004)
- Financial Management Audit to the Component 1 – Integrated Operations of Urban Revitalisation and Environmental Valorisation – of the POLIS Programme (July 2004)
- Analyse of the accounting and support systems of the community financial flows, within the sphere of Operational Programme for the Employment, Training and Social Development, of the CSF III (FSE) (August 2004)
- Integrated Project within the framing of the PRODESA (Operational Programme for the Economic and Social Development of Azores)/ FEOGA-O – Construction and betterment of agricultural pathways of the Ponta Delgada milk basin – Azores (December 2004)
- Integrated Project within the scope of the PRODESA/FEDER Variant Ponta Delgada – Lagoa (December 2004).

SLOVAK REPUBLIC:
Supreme Audit Office of the
Slovak Republic

- Audit Report of Pre-Accession CBC Phare Funds, disposable for the projects within the Financing Memorandum 2000–2007 in the field of cross-border co-operation of Slovakia and Poland (2004)
- Audit of the management of Phare Funds disposable for selected projects for the support of the Roma minority in Slovakia (2004)
- Report on certification audit of the SAPARD Programme in Slovakia for the financial year 2003 (2004)
- The Supreme Audit Offices publishes regularly during the year two periodicals: «Reporter» (for state bodies) and «Audit» (for the general public) with information on audit reports.

- SLOVENIA:
Court of Audit of the Republic of Slovenia
- Audit Report on Regularity of implementation of the projects from ISPA pre-accession programme in 2002 (July 14, 2004)
- SPAIN:
Tribunal de Cuentas
- Reporting on EU matters is incorporated in different general reports of the Tribunal de Cuentas (2004, 2005)
 - Audit on the Management of Structural Funds (2005)
- SWEDEN:
The Swedish National Audit Office
- Speedy scrutiny for asylum
 - Management and Control of the Structural Funds
 - Environmental toxins from waste incineration – are supervisory systems effective
- THE UNITED KINGDOM:
The National Audit Office
- HM Customs and Excise: Tackling VAT fraud (HC 357, 2003–2004)
 - Financial management of the European Union: A progress report (HC 529, 2003–2004)
 - Department for Environment, Food and Rural Affairs: Helping farm businesses in England (HC 1028, 2003–2004)
 - Helping Farm Businesses in England Overall Report (HC 1028, 2003–2004, Sept. 2004).
 - Financial Management of the European Union (HC 289 2004–2005, March 2005).
 - Lost in Translation, Responding to the challenges of European Law (HC 26 2005–2006, May 2005)

Methodologie berekening scores

De evaluaties zijn aan de hand van een standaard vragenlijst geanalyseerd.²¹⁴ De antwoorden zijn in tekst en deels ook gecodeerd opgeslagen in een databestand. Op de kernthema's meetbaarheid van doelen en realisering van doelen hebben we scores berekend, die lopen van nul (niets) tot tien (volledig).

Voor de meetbaarheid van de doelen hebben we de evaluaties op vier punten geanalyseerd:

- logisch verband tussen beoogde maatschappelijke effecten en beoogde prestaties;
- doorvertaling van de beoogde maatschappelijke effecten naar meetbare grootheden;
- formulering van meetbare streefwaarden voor deze meetbare grootheden;
- doorvertaling van beoogde prestaties naar meetbare grootheden.

De antwoorden zijn gecodeerd in niet, deels en volledig. Voor elke «niet» krijgt het programma nul punten, voor elke «deels» 1,25 punt en voor elke «volledig» 2,5 punten. Zo ontstaat een globale index van nul tot tien.

Om enige conclusies te kunnen trekken over de mate van doelrealisatie van de onderzochte programma's halverwege de programmaperiode is een scoremodel gemaakt met cijfers van nul tot tien door het antwoord op de betreffende vraag voor elk doel een vijf te geven als het «gedeeltelijk» was en een tien als het «volledig» was, en deze score vervolgens te middelen over de genoemde doelen.

Veel programma's dienen uiteenlopende doelen. Om na te gaan of bepaalde typen doelen vaker worden gerealiseerd dan andere, zijn de doelen ingedeeld in globale categorieën. Vervolgens hebben we binnen elke categorie het percentage volledig gerealiseerde doelen berekend, evenals het percentage gedeeltelijk gerealiseerde doelen. Om een globale score te verkrijgen hebben we vervolgens «gedeeltelijk» voor de helft laten meettellen (en volledig uiteraard helemaal, en «niet» helemaal niet). Zo ontstaat een index van nul (geen doelen gerealiseerd) via vijftig (alle doelen gedeeltelijk behaald) tot honderd (alle doelen volledig gerealiseerd), met allerlei tussenscores.

Doelen waarvan niet veel te zeggen is hoeverre ze zijn behaald (bijvoorbeeld omdat ze te vaag zijn, of omdat er geen gegevens over zijn verzameld) zijn uiteraard buiten beschouwing gelaten. Dat kan wel betekenen dat een programma hoog scoort, terwijl dit maar op een klein deel van de doelen slaat en over de rest niets bekend is.

Geraadpleegde literatuur

Boot, L. (2003). *Evaluatie-indicatoren LEADER+ Nederland*. Rotterdam: Ecorys-NEI.

Boot, L. (2003). *Mid term evaluatie Doelstelling 2-programma Stedelijke Gebieden 2000–2006*. Rotterdam: ECORYS.

Boot, L.; A. Postma; M. Wienhoven; F. van der Zee (2003). *Mid term evaluatie LEADER+ programma Oost-Nederland*. Rotterdam: ECORYS-NEI.

²¹⁴ Van het programma Leader+ bestaan vier evaluaties, één per geografisch deelgebied. We hebben hier het gemiddelde genomen van de vier afzonderlijke scores. Van Leonardo da Vinci is er een Europese en een Nederlandse evaluatie. Hier hebben we de Nederlandse evaluatie buiten de berekeningen gehouden, omdat ze weinig tot niets vermeldt over de meetbaarheid en realisatie van de doelen.

Boot, L.; A. Postma, M. Wienhoven, F. van der Zee (2003). *Mid term evaluatie LEADER+ programma Noord Nederland 2000–2006*. Rotterdam: ECORYS-NEI.

Boot, L.; A. Postma; M. Wienhoven; F. van der Zee (2003). *Mid term evaluatie LEADER+ programma Zuid-Nederland 2000–2006*. Rotterdam: ECORSYS-NEI.

Boot, L.; Allard Postma, Manfred Wienhoven, Frans van der Zee (2003). *Mid term evaluatie LEADER+ programma Randstad 2000–2006*. Rotterdam: ECORYS-NEI.

Broeders, W. en Perrett, K. (2004). *Mid-term review of the ITS Deployment Programme (TEMPO) within the multi-annual indicative programme (MIP)*. Brussel: Europese Commissie, DG TREN.

Bureau Bartels (2003). *Mid-Term Evaluatie EPD Zuid-Nederland*. Amersfoort: Bureau Bartels.

Bureau Bartels (2003). *Mid-Term Evaluatie EPD Oost-Nederland*. Amersfoort: Bureau Bartels.

Bureau van Dijk Management Consultants (2004). *Mid-term Evaluation of the TEN-E Programme 2000–2006*. Brussels: European Commission, DG Energy and Transport.

DG TREN, European Commission (2005). *Evaluation of SAVE Programme*. Brussels: European Commission.

E&Y, Barbier, Frinault & Associés (2003). *Evaluation externe à mi-parcours du programme Leonardo da Vinci II*. Bruxelles: Commission européenne, DG Education et Culture.

ECORYS-NEI, Grontmij (2003). *Mid term evaluatie van het Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland 2000–2006*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid.

EIM (2003). *National Report of the Netherlands Leonardo da Vinci Programme Phase 2, interim evaluation 2000 – 2002*. Zoetermeer: EIM.

El-Araby, Kh., Morello S. (2003). *MIP Revision, workpackage 4, final report, volume 1*. Brussel: EC, DG TREN.

Europese Rekenkamer (2004). *Speciaal verslag nr. 14/2003 over de beoordeling van het landbouwinkomen door de Commissie*. Luxemburg: Publicatieblad van de Europese Unie C45/1.

ERAC/ZENIT (2003). *Tussentijdse Evaluatie Programma Communautair Initiatief INTERREG III A 2000–2006 Euregio Rijn-Waal en Euregio Rijn-Maas-noord*. Boxtel: ERAC/ ZENIT.

Gravesteijn, J., e.a. in opdracht van het Ministerie van SZW (2004). *Tweede Mid-Term Evaluatie van het EQUAL-Programma*. Rotterdam: SEOR Erasmusuniversiteit.

Jones, H.; H.Haydock.;N.Pratten (2003). *Mid-term evaluation on the implementation of the LIFE financial instrument*. Report nr AEAT/ENV/R/1503/ Final. : AEA Technology on behalf of the EC D-G Environment.

Joost Hagens (2003). *Mid Term Review EPD Flevoland 2000 2006*. Utrecht/Den Haag/Amersfoort: Terp-LEI-Buiten.

Luc Boot, Manfred Wienhoven, Atze Verkennis (2003). *Mid Term Review Kompas voor het Noorden*. Rotterdam: ECORYS-NEI.

Marimon, R.e.a. (2004). *Evaluation of the effectiveness of the New Instruments of Framework Programme VI*. Brussel: Europese Commissie.
New-Energy-Works BV (2004). *Market Impact Assessment of Alternater Projects*. Utrecht: .

Pavel Salz (2003). *Tussentijdse evaluatie van het FIOV programma Nederland 2001–2006* (Buiten doelstelling 1). Vlaardingen: Framian.

Regioplan Beleidsonderzoek (2004). *Midterm-evaluatie ESF3*. Amsterdam: Regioplan i.o.v. het Ministerie van SZW.

Senter/Novem (2005). *Nederland en het zesde kaderprogramma. Tussenbalans 2003–2004*. Den Haag: Senter/Novem.

The European Evaluation Consortium (2004). *Ex-post evaluation of specific interventions funded under the Sustainable Mobility Policy*. Brussels: European Commission, DG TREN.

The European Evaluation Consortium (2004). *Ex-post evaluation of specific interventions funded under the Transport Safety Policy*.: EC, DG TREN.