

Vergaderjaar 2008–2009

31 842

EU-trendrapport 2009

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

Leeswijzer EU-trendrapport 2009	5	4.3.2	Syntheseverslag	33
		4.4	Externe audit door Europese Rekenkamer	34
Samenvatting	7	4.5	Samenvattend beeld systemen financieel management	35
DEEL 1: EU-INSTELLINGEN	15			
1 Inleiding deel 1	17	5	Rechtmatigheid besteding EU-gelden	36
		5.1	Rechtmatigheidsinformatie Europese Commissie	36
		5.1.1	Voorbehouden per directoraat-generaal	36
2 EU-breed: kerncijfers	18	5.1.2	Onregelmatigheden en financiële correcties	38
2.1 Bijdragen lidstaten aan EU-begroting	18	5.1.3	Fraude	40
2.2 Nieuwe hoofdindeling EU-begroting	19	5.2	Oordeel Europese Rekenkamer over wettigheid en regelmatigheid	40
2.3 Uitgaven door de EU in 2007	20	5.2.1	Algemeen oordeel	40
2.4 Saldo EU-begroting	20	5.2.2	Oordeel per begrotingshoofdstuk	41
		5.2.3	Overige informatie Europese Rekenkamer	43
3 Beleidsontwikkelingen rond financieel management	22	5.3	Samenvattend beeld rechtmatigheid	43
3.1 Lidstaatverklaringen en «annual summaries»	22	6	Doeltreffendheid EU-beleid	45
3.2 Actieplan geïntegreerd interne controlekader	22	6.1	EU-evaluaties 2006–2007	45
3.3 Actieplan Commissie structuurfondsen	24	6.2	Samenvattend beeld doeltreffendheid	50
3.4 Nieuwe ontwikkelingen rond EU-geldstromen	24			
3.4.1 Landbouwsubsidies	24	7	Conclusies en trends deel 1	51
3.4.2 Structuurfondsgelden	25			
3.4.3 Migratiefondsen	25	DEEL 2: EU-LIDSTATEN	EU-LIDSTATEN	55
3.4.4 Visserijgelden	25	8	Inleiding deel 2	57
3.4.5 Kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling	26	9	EU-lidstaten: kerngegevens in beeld	62
3.5 Ontwikkelingen in interne audit	27	9.1	Kerninformatie lidstaten	62
3.6 Transparantie over besteding Europese gelden	27	9.2	Afdrachten aan EU in 2007, per lidstaat	62
3.7 Mogelijke consequenties Verdrag van Lissabon	28	9.3	Ontvangsten lidstaten vanuit EU in 2007	65
3.8 Begrotingsevaluatie EU	28	9.4	Nettopositie 2007, per lidstaat	65
4 Systemen voor financieel management in de EU	30	10	Beleidsontwikkelingen in de lidstaten	68
4.1 Planning en uitvoering begroting	30	10.1	Stand van zaken ratificatie Verdrag van Lissabon	68
4.1.1 Kredieten en personeel directoraten-generaal	30	10.2	Ontwikkeling «annual summaries»	68
4.1.2 Resultaten planning en uitvoering begroting	30	10.2.1	Annual summary gemeenschappelijk landbouw-beleid	68
4.2 Controlemaatregelen Europese Commissie	31	10.2.2	Annual summary structuurfondsen	69
4.2.1 Maatregelen van interne controle	31	10.3	Ontwikkeling lidstaatverklaringen	71
4.2.2 Interne audit door de Europese Commissie	32			
4.2.3 Opvolgonderzoek naar fraude	32			
4.3 Verantwoording	33			
4.3.1 Activiteitenverslagen	33			

11	Rechtmatigheid besteding EU-gelden in de lidstaten	74	17.5.1	Financiële uitvoering	116
			17.5.2	Beheer en controle	116
11.1	Rechtmatigheidsinformatie Europese Commissie	74	17.5.3	Verantwoording	117
11.1.1	Gegevens in de jaarlijkse activiteitenverslagen	74	17.6	Intern beleid	118
11.1.2	Gegevens lidstaten in jaarverslag OLAF	75			
11.1.3	Correcties op verstrekte landbouwsubsidies	77	18	Rechtmatigheid besteding EU-gelden in Nederland	119
11.1.4	Terugvordering van ten onrechte uitbetaalde subsidies	77	18.1	Lidstaatverklaring en «annual summary»	119
			18.1.1	Lidstaatverklaring over 2007	119
11.2	Rechtmatigheidsinformatie Europese Rekenkamer	78	18.1.2	Annual summary	119
11.3	Samenvattend beeld rechtmatigheidsinformatie EU-lidstaten	79	18.2	Afdrachten aan de EU	121
11.4	Werkzaamheden nationale rekenkamers	79	18.3	Gemeenschappelijk landbouwbeleid	121
11.4.1	Participatie in Contactcomité en werkgroepen	80	18.3.1	Onregelmatigheden	121
11.4.2	EU-auditactiviteiten nationale rekenkamers	82	18.3.2	Controle Europese Rekenkamer	122
11.4.3	Vergelijking van overkoepelende EU-rapporten	82	18.4	Structuurfondsen	122
			18.4.1	Onregelmatigheden	122
			18.4.2	Nationaal actieplan EFRO	123
12	Doeltreffendheid EU-beleid in de lidstaten	87	18.4.3	Overige controles Europese Commissie	125
12.1	Informatie doeltreffendheid lidstaten in jaarlijkse activiteitenverslagen	87	18.4.4	BTW-compensatiefonds	126
12.2	Informatie over doeltreffendheid lidstaten in evaluaties Commissie	87	18.5	Migratiefondsen	127
12.3	Onderzoek werkgroep Structuurfondsen	88	18.6	Intern beleid	127
12.4	Samenvattend beeld doeltreffendheid	89	19	Doeltreffendheid EU-beleid in Nederland	128
13	Conclusies en trends deel 2	90	19.1	Resultaten structuurbeleid: opzet onderzoek	128
DEEL 3: NEDERLAND		93	19.2	Financiering en doelstellingen structuurfondsprogramma's	128
14	Inleiding deel 3	95	19.2.1	Financiering	128
15	Nederland: kerncijfers	96	19.2.2	Verschuivingen ESF-budget tussen doelstellingen	128
15.1	Afdrachten van Nederland aan de EU	96	19.2.3	Complexe opzet programma Oost-Nederland	130
15.2	Ontvangsten van Nederland uit de EU	97	19.3	Projectselectie structuurfondsprogramma's	130
15.2.1	Informatie van de Europese Rekenkamer	97	19.4	Monitoring structuurfondsprogramma's	131
15.2.2	Betalingsoverzicht van de Europese Commissie	97	19.5	Resultaten van het structuurbeleid in Nederland	132
15.2.3	Ontvangers van landbouw gelden	99			
15.2.4	Ontvangers van structuurfondsgelden	100	DEEL 4: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES		139
15.3	Nettopositie lidstaat Nederland	101	21	Conclusies en aanbevelingen	141
16	Beleidsontwikkelingen op EU-terrein	102	21.1	Hoofdconclusies	141
16.1	Lidstaatverklaring algemeen	102	21.2	Scores op hoofdindicatoren	142
16.2	Lidstaatverklaring over 2007	102	21.3	Aanbevelingen	144
16.3	Lidstaatverklaring over 2008	103	22	Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer	146
16.4	Eigen middelen in de lidstaatverklaring	105			
17	Systemen voor management EU-gelden in Nederland	107		Bijlage 1 Overzicht van belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	151
17.1	Gemeenschappelijk landbouwbeleid	107			
17.2	Structuurfondsen programmaperiode 2000–2006	109		Bijlage 2 Gebruikte afkortingen en verklarende woordenlijst	153
17.3	Structuurfondsen programmaperiode 2007–2013	111			
17.3.1	Verantwoordelijke instanties	111		Bijlage 3 Normen, criteria en onderzochte Commissie-evaluaties 2006–2007	159
17.3.2	Artikel 71-beoordeling programma's	113			
17.4	Euregio Maas-Rijn	113			
17.5	Migratiefondsen	115		Literatuur	165

Opbouw van dit rapport

Net als de zes voorgaande edities van het EU-tendrapport is het *EU-tendrapport 2009* opgebouwd 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 27 EU-lidstaten.
- Deel 3: een overzicht van de ontwikkelingen in het financieel management, de controle van EU-gelden en de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het EU-beleid in Nederland.
- Deel 4: conclusies en aanbevelingen, bestuurlijke reacties en het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

Hoofdindicatoren

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

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

In het rapport wordt informatie over verschillende jaren gebruikt. De daarbij gehanteerde vuistregel is dat het jaar 2007 centraal staat als het

gaat om de rechtmatige besteding van EU-gelden en het functioneren van de systemen voor het financieel management. Waar mogelijk vindt een vergelijking plaats met eerdere jaren. Bij de beschrijving van beleidsontwikkelingen wordt ook informatie tot en met 2008 opgenomen.

Overeenkomsten en verschillen met vorige edities

Vergeleken met vorige edities van het EU-tendrapport zijn de hoofdindicatoren en de onderwerpen die in de delen 1 tot en met 4 aan de orde komen gelijk gebleven. Ook wordt voor de delen 1 en 2 nog altijd alleen openbare informatie gebruikt. Bij voorkeur hebben we daarbij gebruikgemaakt van (voor zover beschikbaar) extern gecontroleerde informatie, zoals rapporten van nationale rekenkamers en de Europese Rekenkamer. Daarnaast hebben we gebruikgemaakt van openbare stukken van de Europese Commissie. Voor deel 3 wordt gebruikgemaakt van informatie uit onderzoek dat de Algemene Rekenkamer heeft verricht op basis van haar onderzoeksbevoegdheden in Nederland.

Het *EU-tendrapport 2009* heeft dezelfde opzet als de *EU-tendrapporten 2006, 2007 en 2008*.¹ Dat betekent dat we ons concentreren op de EU-geldstromen, de voorwaarden voor een goed financieel management, inclusief het beleid dat daarvoor wordt ontwikkeld, en de (al dan niet volledig) rechtmatige en doeltreffende besteding van de Europese gelden. In het rapport wordt – zoals in de vorige EU-tendrapporten ook het geval was – zowel het Nederlandse begrip «rechtmatigheid» als het Europese ondeelbare begrip «wettigheid en regelmatigheid» gebruikt. Het Nederlandse begrip en het Europese begrip betekenen in de praktijk hetzelfde. Om verwarring te vermijden wordt in de tekst steeds de terminologie gehanteerd die de door ons aangehaalde bron hanteert. Daarnaast gebruiken we op verschillende plaatsen het Europese begrip «onregelmatigheid». Dit verwijst specifiek naar inbreuken op het Gemeenschapsrecht waardoor de algemene begroting van de Gemeenschap zou kunnen worden benadeeld.

In het *EU-tendrapport 2009* geven we wederom bij elke hoofdindicator in algemeen beschrijvende zin een kwalitatief oordeel. Daarnaast passen we een aantal *kwantitatieve indicatoren* toe.

Net als in het *EU-tendrapport 2008* geven we in dit rapport vooral hoofdbevindingen weer. Veel onderbouwende bevindingen en achtergrondtabellen zijn opgenomen in het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2009*. Dit document is te raadplegen op onze website www.rekenkamer.nl. Dat geldt eveneens voor de bijlagen bij dit rapport.

¹ Zie hiervoor Algemene Rekenkamer (2006; 2007a; 2008a).

SAMENVATTING

Belangrijkste conclusies

Onze *eerste hoofdconclusie* is dat de kwaliteit van de Nederlandse lidstaatverklaring in 2008 – die ook deze keer nog uitsluitend de landbouw gelden betrof – is verbeterd ten opzichte van 2007. Dat komt vooral doordat de rechtmatigheid van de financiële transacties die ten grondslag liggen aan de landbouw begroting, dit jaar beter is afgedekt. Gelet op de toezeggingen die de minister van Financiën hierover in december 2006 aan de Tweede Kamer heeft gedaan, verwachten wij dat het kabinet de komende jaren de lidstaatverklaring uitbreidt naar alle relevante EU-geldstromen, inclusief de «eigen middelen», oftewel de bijdragen van lidstaat Nederland aan de begroting van de EU. Nederland blijft door het verder doorzetten van de ontwikkeling van de lidstaatverklaring in 2008, in Europa bij de voorlopers horen als het gaat om de verbetering van de financiële verantwoording over EU-gelden en de informatievoorziening daarover aan belanghebbenden in Nederland en Europa. Nederland zal ook de komende jaren blijven werken aan de verdere ontwikkeling van de lidstaatverklaring.

De *tweede hoofdconclusie* van het *EU-trendrapport 2009* is dat het Nederlandse voorbeeld nog maar beperkt navolging krijgt van andere EU-lidstaten, terwijl de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden op EU-niveau niet of nauwelijks verbetert. Alleen Denemarken en het Verenigd Koninkrijk publiceerden in 2008 ook een lidstaatverklaring. Zweden komt met een verklaring in 2009 en een aantal andere landen denkt na over de mogelijkheden. De Europese Rekenkamer heeft over het jaar 2007 wederom geen positief oordeel kunnen geven over de wettigheid en regelmatigheid van de transacties waarmee uitvoering is gegeven aan de EU-begroting. Van een verbetering ten opzichte van 2006 is in het rapport van de Europese Rekenkamer niet of nauwelijks sprake. De nieuw geïntroduceerde «annual summaries», waarin alle lidstaten jaarlijks op basis van auditresultaten aan de Europese Commissie moeten rapporteren over de rechtmatigheidsaspecten van de EU-gelden die zij samen met de Commissie beheren, zijn niet openbaar. Volgens de Europese Commissie zijn ze voor verbetering vatbaar. Een aantal directoraten-generaal (DG's) van de Europese Commissie heeft in het jaarlijkse Activiteitenverslag over 2007 meer verantwoordingsinformatie over EU-lidstaten gegeven dan in voorgaande jaren. Hierdoor – maar ook doordat meer informatie beschikbaar is gekomen over wie precies de eindontvangers van Europese gelden zijn – is per saldo de transparantie over EU-gelden in Europa toegenomen.

Onze *derde hoofdconclusie* is dat Nederland als gevolg van geconstateerde problemen bij de Europese structuurfondsprogramma's die in Nederland lopen, een financiële tegenvaller tegemoet kan zien. Voor de structuurfondsperiode 2000–2006 zal de EU Nederland naar verwachting een correctie opleggen van € 155 miljoen vanwege problemen bij de uitvoering van programma's gefinancierd vanuit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Daar komt voor het Rijk nog een tegenvaller van € 48,2 miljoen bij, omdat het zich garant heeft gesteld voor de problemen die zijn ontstaan doordat gemeenten en provincies btw hebben gedeclareerd die al gedekt was door het BTW-compensatiefonds.

Tegelijkertijd verloopt het opstarten van de nieuwe structuurfondsperiode 2007–2013 moeizaam. Daardoor loopt Nederland het risico dat gereserveerde gelden voor het jaar 2007 op grond van de N+2-regel (volgens welke toegewezen gelden worden geschrapt als aan het einde van het tweede jaar volgend op de toewijzing nog geen betalingsaanvraag is binnengekomen) eind 2009 deels zullen terugvloeien naar de Europese begroting.

Onze *vierde hoofdconclusie* is dat er weinig inzicht bestaat in de concrete resultaten van EU-beleid. De openbaar beschikbare evaluaties van de DG's Landbouw en Werkgelegenheid bevatten hierover weinig informatie. Daar waar ze wel inzicht bieden in de effecten die zijn bereikt met het landbouw- respectievelijk werkgelegenheidsbeleid van de EU, blijken deze effecten relatief beperkt.

Uit ons eigen onderzoek naar de resultaten van het EU-structuurbeleid in Nederland in de periode 2000–2006 – waarbij wij ons hebben toegespitst op twee programma's – blijkt dat er sprake is van een sterke financiële gerichtheid: het voornaamste doel lijkt te zijn om zoveel mogelijk te besteden van de beschikbaar gestelde EU-subsidies. Er is veel minder aandacht voor de bereikte beleidsresultaten.

Stand van zaken 2003–2008

Indicator 1: kwaliteit EU-systemen voor financieel management

De informatie in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de DG's en diensten van de Europese Commissie over controles ter plaatse in de lidstaten en over de resultaten van interne audits binnen de DG's, was het afgelopen jaar beperkt.

In het overkoepelende Syntheseverslag heeft de Europese Commissie een verklaring afgegeven waarin zij stelt dat de bestaande interne controle-systemen redelijke zekerheid geven over de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden (ook in de lidstaten), met inachtneming van de door de DG's en de diensten geformuleerde voorbehouden. Die voorbehouden waren de afgelopen jaren talrijk, waardoor de werkelijke betekenis van de verklaring beperkt was. Het aantal voorbehouden is nu afgenomen en het financieel belang van de voorbehouden is vaker gekwantificeerd. Ondanks die licht opgaande lijn behoudt de verklaring van de Commissie – juist gezien de aard en duur van die voorbehouden – zijn beperkte betekenis.

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

Het inzicht in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden binnen de EU als geheel is in 2007 licht verbeterd in vergelijking met 2006. Vooral het DG Regionaal Beleid geeft veel landenvergelijkende informatie in zijn Activiteitenverslag 2007, terwijl ook de DG's Werkgelegenheid en Landbouw over 2007 enige landeninformatie hebben gegeven.

Het jaarverslag van de Europese Rekenkamer bevat geen gekwantificeerd totaalbeeld voor de EU, maar het geeft in toenemende mate ook per begrotingsonderdeel informatie over de rechtmatigheid van de bestedingen.

Vergelijkingen tussen lidstaten zijn nog niet goed mogelijk, aangezien er te weinig gegevens vanuit de EU-lidstaten zelf beschikbaar zijn over de rechtmatigheid van de bestedingen. Onze rechtmatigheidsindicatoren op het niveau van de EU en de EU-lidstaten kunnen daardoor nog altijd maar beperkt worden ingevuld.

Wel is er door het transparantie-initiatief van de Commissie beter inzicht

ontstaan in de vraag welke organisaties en bedrijven in de EU-lidstaten hoeveel Europees geld ontvangen.

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

De Europese Rekenkamer heeft voor begrotingsjaar 2007 wederom geen positieve betrouwbaarheidsverklaring kunnen afgeven. Ook ditmaal zijn er op de meeste beleidsterreinen van de EU in meer of mindere mate problemen vastgesteld met de wettigheid en regelmatigheid van de bestedingen van EU-gelden.

Het jaarverslag van de Europese Rekenkamer geeft over de mate van wettigheid en regelmatigheid van de bestedingen een (deels) gekwantificeerd beeld per begrotingsonderdeel. Hieruit blijkt onder andere dat het foutenpercentage voor de uitgaven uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) net onder de 2% ligt, maar dat door fouten bij het Plattelandsontwikkelingsfonds het algemene foutenpercentage bij de landbouw gelden boven de 2% ligt. Verder ligt voor het beleidsonderdeel «cohesie» (voorheen: structuurbeleid) het foutenpercentage op 11%, en voor de meeste overige beleidsonderdelen tussen de 2% en 5%.

De gegevens van de Europese Commissie over onregelmatigheden en fraude, alsmede de informatie die af te leiden is uit de betrouwbaarheidsverklaringen van de DG's en diensten van de Commissie, geven nog onvoldoende basis voor het doen van uitspraken over de mate van rechtmatigheid van de bestedingen in de EU-lidstaten. De informatie van het DG Regionaal Beleid vormt hierop overigens een positieve uitzondering.

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

De transparantie over de vraag welke organisaties en bedrijven in Nederland hoeveel Europese geld ontvangen, is vorig jaar verder toegenomen. Het beeld is echter, met name voor sommige van de structuurfondsgeldstromen, nog niet compleet.

De trend die de afgelopen jaren zichtbaar was dat er ter zake van de landbouw- en structuurfondsgelden wél informatie beschikbaar was over de systemen voor het financieel management, maar niet over de rechtmatigheid van de bestedingen, is met de publicatie van de eerste twee Nederlandse lidstaatverklaringen in een positieve richting omgebogen – althans voor zover het de landbouw gelden betreft. Met de opname van de structuurfondsen en het visserijfonds in de lidstaatverklaring zal deze trend naar verwachting de komende jaren verder worden versterkt. Daarna dient nog een slag te worden gemaakt om meer inzicht te krijgen in de rechtmatigheid van de bestedingen van migratiefondsgelden en van de door Nederland aan de EU afgedragen «eigen middelen».

Over de doeltreffendheid van het Europees beleid zoals dat in Nederland wordt uitgevoerd is nog steeds weinig informatie beschikbaar. Het inzicht in de beleidsresultaten is zodoende niet verbeterd.

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

In vergelijking met vorig jaar is het aantal gemelde onregelmatigheden bij de verplichte afdrachten aan de EU («eigen middelen») en bij de door Nederland ontvangen landbouwsubsidies afgenomen. Bij de bestedingen in het kader van in Nederland lopende structuurfondsprogramma's zijn de gemelde onregelmatigheden toegenomen, zowel in aantal als in de

bedragen die ermee gemoeid zijn. Het gaat om gelden die Nederland heeft ontvangen uit het EFRO en uit het Europees Sociaal Fonds (ESF).

Ons onderzoek naar de audits van de Europese Commissie bij zes structuurfondsprogramma's die in de periode 2000–2006 in Nederland hebben gelopen, laat zien dat het Nationaal Actieplan dat het Ministerie van Economische Zaken in gang heeft gezet om de problemen op te lossen, bijdraagt aan verbetering van de opzet van de systemen voor het financieel beheer. De financiële gevolgen van de geconstateerde onregelmatigheden voor Nederland zullen naar verwachting € 155 miljoen bedragen. De problemen rond de door provincies en gemeenten dubbel gedeclareerde btw voor EU-projecten, leiden tot een extra financiële strop voor het Rijk van € 48,2 miljoen.

Verder dreigt Nederland een deel van eerder toegewezen structuurfondsgelden mis te lopen. Dit komt doordat de financieel beheersystemen voor de periode 2007–2013 nog niet zijn goedgekeurd door Brussel, en doordat er tot op heden nauwelijks betalingen zijn gedaan voor projecten.

Tot slot gaven wij al aan dat uit ons onderzoek naar de resultaten van het EU-structuurbeleid in Nederland in de periode 2000–2006, naar voren komt dat er bij de EFRO- en ESF-programma's weinig aandacht is voor de resultaten die al dan niet worden bereikt. Van een selectie van de «beste» projectaanvragen is geen sprake, en de doelen van beide programma's zijn te breed geformuleerd. De inhoudelijke voortgang wordt bovendien niet goed gevolgd, door het ontbreken van een geïntegreerd monitoring-systeem (EFRO). De verantwoording gaat vooral over financiële voortgang en organisatorische zaken, en veel minder over concrete resultaten.

Belangrijkste aanbevelingen

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

- Dring bij er bij de Europese Commissie op aan dat het voorbeeld van het DG Regionaal Beleid om meer transparantie te geven over hoe Europese gelden in de EU-lidstaten worden besteed, wordt opgevolgd. Hiermee kan ook duidelijker worden welke grondslagen de Commissie hanteert voor het opstellen van voorbehouden, waarmee vervolgens de onderbouwing en daarmee de betekenis van de verklaring in het Syntheseverslag van de Commissie sterker kan worden.
- Blijf aandringen op verdere harmonisatie van controle- en rapportagemomenten bij Europese geldstromen. Deze harmonisatie is zowel nodig tussen de DG's van de Commissie als tussen de Commissie en de Europese Rekenkamer.
- Bevorder dat de Europese Commissie alle «annual summaries» over 2008 openbaar maakt, zodat transparant kan worden op welke wijze de EU-lidstaten gevolg geven aan deze in het financieel reglement opgenomen verplichting.
- Bevorder dat de Europese Commissie voortaan alle door (of voor) haar uitgevoerde evaluaties openbaar maakt, evenals de daarbij door de DG's uitgevoerde kwaliteitstoetsen van de evaluaties.

Onze belangrijkste aanbevelingen aan het kabinet over de Nederlandse lidstaatverklaring en over de financiële risico's rond EFRO-programma's zijn:

- Zorg ervoor dat elke deelverklaring van een minister over een in de lidstaatverklaring opgenomen geldstroom wordt onderbouwd met een

«assurancerapport» van de auditdienst dat dezelfde reikwijdte heeft als de deelverklaring zelf.

- Maak transparant – aan de hand van een concreet tijdpad – wanneer een verantwoording over de door Nederland aan de EU afgedragen »eigen middelen« en de door Nederland ontvangen migratiefondsgelden zal worden opgenomen in de lidstaatverklaring.
- Neem een verantwoording over de door Nederland afgedragen «traditionele eigen middelen» (landbouw- en douanerechten) al op in de lidstaatverklaring over 2008. Laat in dit kader tevens een onderzoek uitvoeren naar de mogelijkheden van het opnemen van verantwoordingsinformatie over btw-afdrachten en over de BNI-afdrachten in de lidstaatverklaring.
- Overweeg naar analogie van het Agentschap SZW de instelling van een «Agentschap EFRO» ten behoeve van een beter en uniformer beheer van de EFRO-gelden in Nederland.
- Onderzoek hoe bij structuurfondsprogramma's gewaarborgd kan worden dat de projectselectie voortaan wordt bepaald door zowel de kwaliteit van ingediende projectvoorstellen als door optimale inzet van het beschikbare geld.

Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer

Op 26 januari 2009 heeft de minister van Financiën mede namens de staatssecretaris voor Europese Zaken ons de kabinetsreactie op de conceptversie van het *EU-tendrapport 2009* gestuurd.

Verantwoording in de EU

Het kabinet laat weten ernaar te streven dat zowel de Europese Commissie als de Europese Rekenkamer in de jaarlijkse verantwoording gebruikmaken van relevante en betrouwbare informatie vanuit de lidstaten – zoals nationale verklaringen en onderzoeken hiernaar door nationale rekenkamers – en dat Nederland hierop in verschillende besprekingen met beide instituties heeft gewezen. Het kabinet is verder voorstander van openbaarmaking van de «annual summaries» over 2008, maar aangezien hiervoor toestemming van de lidstaten nodig is en een aanpassing in het financieel reglement vergt, zal het kabinet dit niet kunnen afdwingen. Het kabinet geeft verder aan al jaren voorstander te zijn van een sterke mate van transparantie op het gebied van financieel beheer van EU-fondsen, waarbij per lidstaat informatie wordt gegeven over de besteding van EU-gelden. Het kabinet is dan ook verheugd dat een toenemend aantal directoraten-generaal (DG's) van de Europese Commissie meer verantwoordingsinformatie per lidstaat is gaan geven in de jaarlijkse activiteitenverslagen. Het kabinet zal bij de Europese Commissie aandringen op navolging van de werkwijze van het DG Regionaal beleid, om te komen nog meer transparantie per lidstaat.

Het kabinet is ten slotte net als de Algemene Rekenkamer voorstander van openbaarheid van evaluaties en kwaliteitstoetsen van de Europese Commissie, maar kan dit niet afdwingen. Ieder DG van de Europese Commissie is vrij om te bepalen of de evaluaties en kwaliteitstoetsen worden gepubliceerd.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij nemen met instemming kennis van de activiteiten die het kabinet in EU-verband ontplooit om de verantwoording en de transparantie over de besteding van EU-gelden op lidstaatniveau te verbeteren. Wij zullen met belangstelling volgen tot welke resultaten dit leidt.

Hoewel Nederland uiteraard openbaarheid op het niveau van de

Commissie niet kan afdwingen, denken wij dat Nederland wel het goede voorbeeld kan geven. Een kans daarvoor bestaat bijvoorbeeld bij de indiening van de nieuwe «annual summaries» per 15 februari 2009. Het kabinet zou parallel aan deze indiening bij de Commissie, de twee Nederlandse «annual summaries» als openbare documenten naar de Tweede Kamer kunnen sturen.

Het kabinet heeft helaas niet gereageerd op onze aanbeveling om bij de Europese Commissie te blijven aandringen op verdere harmonisatie van controle- en rapportagemomenten bij Europese geldstromen.

Verantwoording Nederland – lidstaatverklaring

Het kabinet laat weten aan dat de eerstvolgende deelverklaring over de landbouwfondsen (verwachte afgifte: voorjaar 2009) zal worden voorzien van een «assurancerapport» van de auditdienst van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Ook de deelverklaringen over het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Visserij Fonds (EVF) zullen worden voorzien van een «assurancerapport».

Daarnaast meldt het kabinet dat het de bedoeling is dat alle EU-fondsen die Nederland samen met de Europese Commissie beheert, voor de programmaperiode 2007–2013 geïntegreerd worden in de nationale verklaring. Er is gekozen voor een gefaseerde invoering, onder meer om aan te sluiten bij bestaande Europese rapportageverplichtingen en om zo min mogelijk extra lasten te veroorzaken. Voor de migratiefondsen betekent dit dat deze in 2011 bij de nationale verklaring gevoegd zullen worden.

Terugkijkend op de periode 2000–2006 meent het kabinet dat in de EU de noodzaak gebleken is voor verbeterd financieel beheer op nationaal niveau van de programma's in gedeeld beheer. Ondermaats financieel beheer betekent volgens het kabinet een verhoogde kans op boetes en terugvorderingen uit Brussel, maar ook dat beschikbaar geld onbenut wordt gelaten. Door in de komende periode te werken aan de integratie van de structuur- en migratiefondsen in de nationale verklaring, hoopt het kabinet een flinke slag te maken in de beheersbaarheid van deze middelen.

Binnen de EU zijn de afdrachten van de eigen middelen volgens het kabinet wel op orde. De Europese Rekenkamer geeft hierover de afgelopen jaren een positief oordeel, en het bestaande beheer- en controlesysteem is adequaat. Voor de BNI-afdracht is onder verantwoordelijkheid van de Commissie een beheer- en controlesysteem ingericht. Voor de andere afdrachten, waar de Commissie samenwerkt met instanties in de lidstaat (Belastingdienst en Rijksauditdienst) zijn volgens het kabinet de controles al effectief ingericht. Het kabinet heeft besloten de eigen middelen niet op te nemen in de nationale verklaring en de prioriteit te leggen bij de fondsen in gedeeld beheer.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn voorstander van een gefaseerde invoering van de Nederlandse lidstaatverklaring en nemen kennis van de toezegging dat de migratiefondsen in 2011 in de lidstaatverklaring worden opgenomen.

Wij stellen vast dat het kabinet – in tegenstelling tot het voornemen dat het kabinet heeft uitgesproken bij brief van 4 december 2006 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal – de eigen middelen kennelijk niet in de lidstaatverklaring wil opnemen. Daarbij gaat het kabinet niet in op ons voorstel om onderscheid te maken tussen enerzijds de *traditionele* eigen middelen die nu al in de lidstaatverklaring kunnen

worden opgenomen, en anderzijds de btw en BNI waar volgens ons nog onderzoek naar gedaan dient te worden.

Wij onderschrijven de redenering van het kabinet dat ervoor gezorgd moet worden dat beheer en controle van de fondsen in gedeeld beheer – met name de structuurfondsen – sterk worden verbeterd. Dit hoeft echter niet ten koste te gaan van een betere verantwoording en transparantie over afdracht van de eigen middelen aan de EU. Integendeel, aangezien bij de inning van de *traditionele* eigen middelen (landbouw- en douaneheffingen) de verantwoordelijkheid en betrokkenheid van de lidstaat bij de uitvoering niet wezenlijk verschilt van die bij uitgaven in gedeeld beheer, is het van belang om daaraan in een lidstaatverklaring uitdrukking te geven. Daar komt bij dat de traditionele eigen middelen al onmiddellijk in de lidstaatverklaring kunnen worden opgenomen, aangezien de daarvoor benodigde informatie voor een belangrijk deel aanwezig is bij het Ministerie van LNV en de Belastingdienst, en de Rijksauditedienst zich al voorbereidde op deze taak.

Daarnaast blijven wij van mening dat het van belang is om goed na te gaan of er bij de afdracht van eigen middelen sprake is van een systeem dat vanuit het oogpunt van rechtmatigheid sluitend is. Op dit moment is er op lidstaatsniveau en dus ook voor Nederland te weinig inzicht in de risico's en het management daarvan bij de inning en berekening van de eigen middelen. De Europese Rekenkamer geeft de laatste jaren inderdaad een positief oordeel over de eigen middelen, maar tekent daar expliciet bij aan dat de reikwijdte van de controlewerkzaamheden beperkt was: btw en BNI zijn gebaseerd op macro-economische statistieken waarvan de onderliggende gegevens niet rechtstreeks door de Europese Rekenkamer kunnen worden gecontroleerd, en importen die aan het douanetoezicht zijn ontsnapt, vallen buiten het bereik van de controles van de traditionele eigen middelen.

Nederland – overig

Het kabinet deelt mee dat bij het EFRO voor de programmaperiode 2007–2013 is gekozen voor een beheerstructuur waarin een deel van de financieel beheertaken is gecentraliseerd, te weten certificering en audit. De bij Koninklijk Besluit aangewezen managementautoriteiten zijn de regionale autoriteiten. Bovendien is op dit moment het wetsvoorstel «Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten» (NErpe) in een vergevorderd stadium van voorbereiding. Deze wet introduceert instrumenten waarmee het Rijk de naleving van EU-regelgeving door publieke entiteiten, waaronder de decentrale overheden, kan afdwingen. Ook zal het Ministerie van Financiën in de loop van de programmaperiode in overleg met de betrokken departementen een evaluatie uitvoeren naar het financieel beheer rond EFRO-programma's.

Verder laat het kabinet weten dat in de nieuwe structuurfondsprogrammaperiode er bij de projectselectie een goede balans bestaat tussen de optimale inzet van beschikbare middelen en de kwaliteit van projecten. Kwaliteitseisen hebben volgens het kabinet een belangrijke plaats gekregen in de beoordeling van een projectvoorstel, en tijdens het proces van toekenning wordt de kwaliteit van projecten bewaakt door zowel het programmamanagement als de door het programmamanagement ingestelde stuurgroep waarin vertegenwoordigers vanuit de regio plaatsnemen. Ook het optimaal inzetten van beschikbare middelen vormt volgens het kabinet een prioriteit.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Het kabinet heeft in zijn reactie op dit rapport aangegeven de verbetering van beheer een controle als prioriteit te zien. Wij constateren dat het

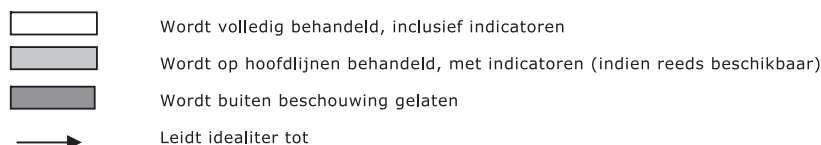
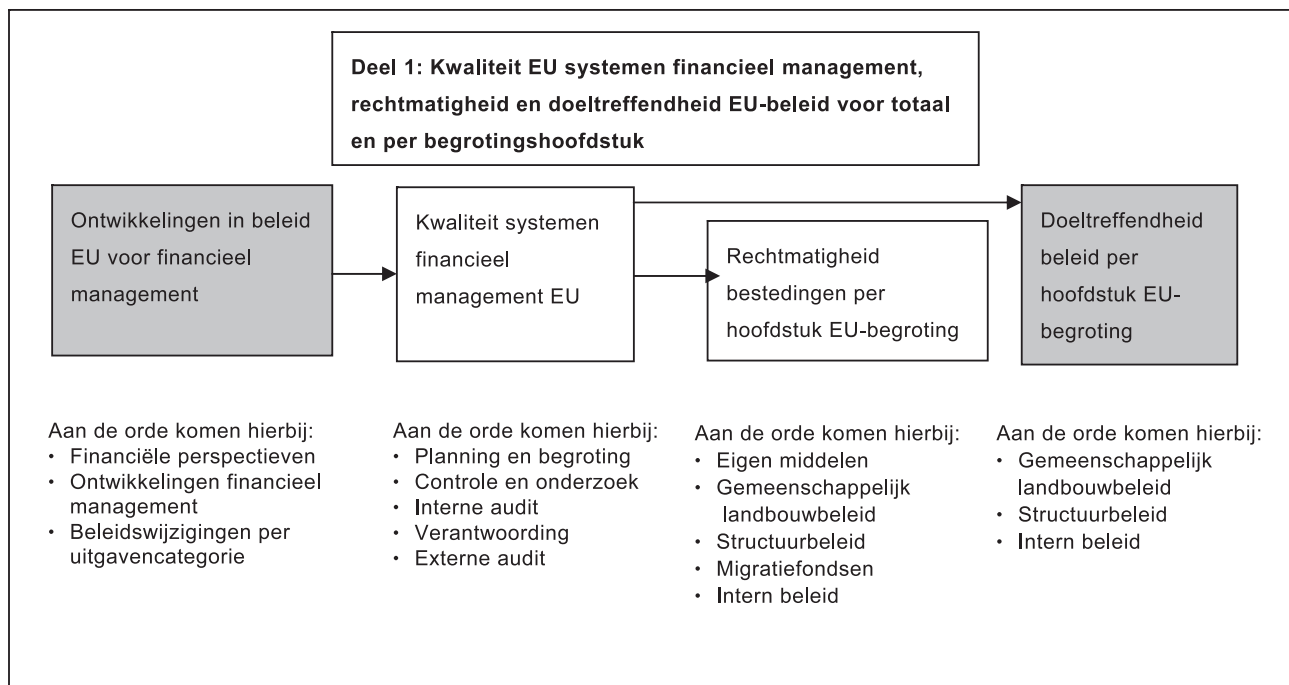
kabinet vooralsnog geen voorstander is van een Agentschap EFRO, hoewel dit volgens ons juist een effectieve manier kan zijn om de problemen in beheer en controle aan te pakken die al vele jaren op het terrein van de structuurfondsen in Nederland worden geconstateerd. Wij zien uit naar de implementatie van de wet NERpe en de uitkomsten van de voorgenomen evaluatie van het financieel beheer van de structuurfondsen. Wij zullen de uitkomsten daarvan bezien binnen de context van de geconstateerde problemen.

Wij erkennen dat het kabinet zowel belang hecht aan kwalitatief goede projecten als aan benutting van de beschikbaar gestelde EU-middelen. Volgens ons zou de benutting op zichzelf echter geen prioriteit moeten hebben boven de nuttige besteding van de gelden.

DEEL 1: EU-INSTELLINGEN

1 INLEIDING DEEL 1

Deel 1 van het *EU-trendrapport 2009* is gericht op de ontwikkelingen in het financieel management, de rechtmatigheid van de bestedingen en de doeltreffendheid van het EU-beleid voor de EU als geheel, op het niveau van de Europese instellingen. Onderstaand overzicht geeft aan welke onderwerpen uit het EU-trendrapport in deel 1 aan de orde komen.



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

De indeling van deel 1 is als volgt. Allereerst geven we een overzicht van de kerncijfers EU-breed over bijdragen van lidstaten aan de EU-begroting en de uitgaven van de EU in de lidstaten (hoofdstuk 2). Aansluitend gaan we in op een aantal relevante beleidsontwikkelingen op het gebied van financieel management (hoofdstuk 3). Daarna bekijken we onderwerpen waarover wij vanuit het perspectief van de nationale rekenkamer van een EU-lidstaat transparante informatievoorziening zouden willen zien, namelijk de kwaliteit van het financieel management van de Europese Commissie (hoofdstuk 4), het inzicht in en de mate van rechtmatigheid van de bestedingen per onderdeel van de EU-begroting² (hoofdstuk 5), en bevindingen over de doeltreffendheid van het EU-beleid (hoofdstuk 6).

² Waar mogelijk doen we dit aan de hand van zowel de «oude» hoofdstructuur van de EU-begroting, als de aangepaste hoofdstructuur die in de begroting voor 2007 voor het eerst is toegepast (zie hoofdstuk 2, § 2.2).

2 EU-BREED: KERNCIJFERS

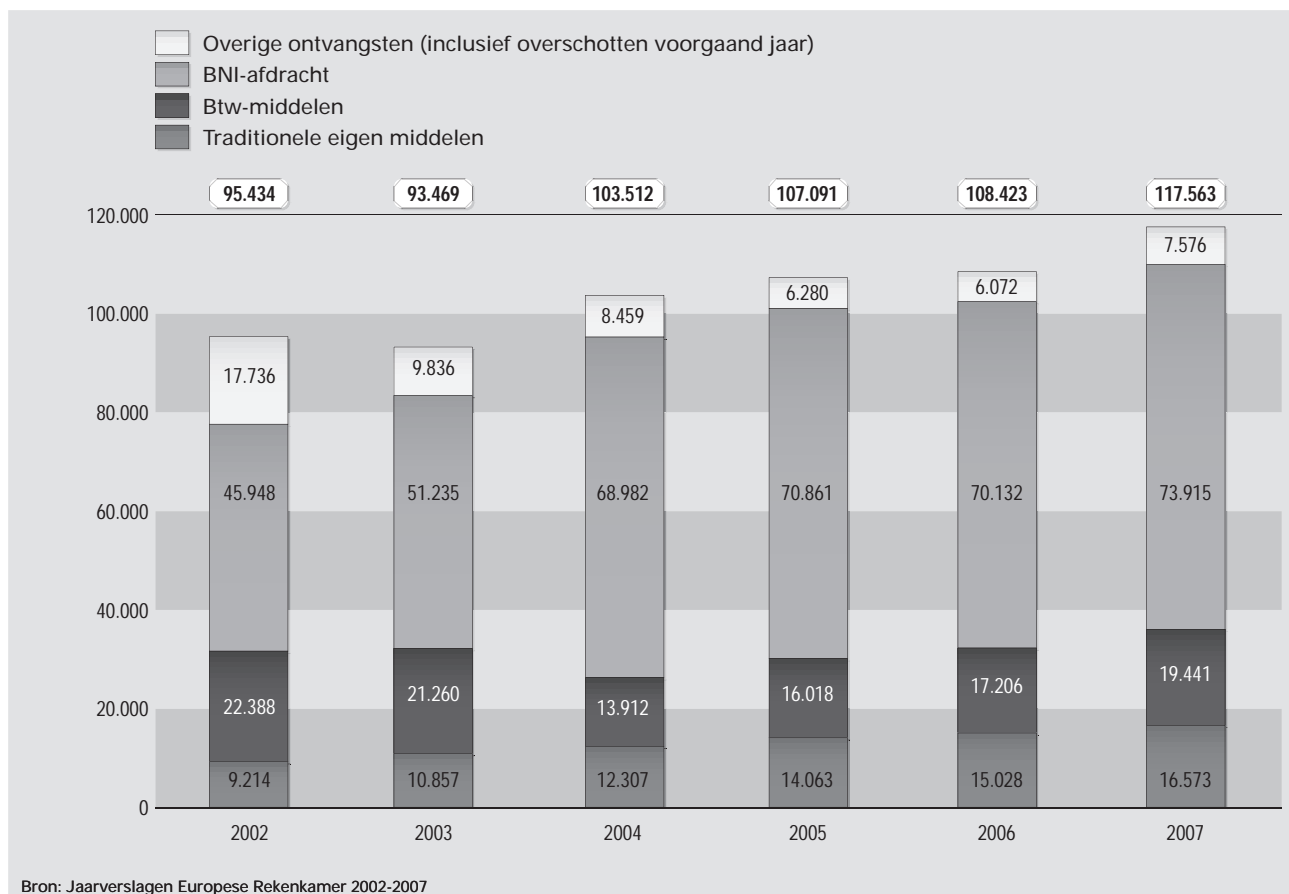
2.1 Bijdragen lidstaten aan EU-begroting

In 2006 en 2007 bedroegen de totale uitgaven van de EU respectievelijk € 106,6 en € 113,9 miljard. Dit betekent dat de uitgaven in 2007 ruim 6,8% hoger waren dan het jaar ervoor. Om de uitgaven te financieren hebben de lidstaten zoals elk jaar een per land vastgesteld bedrag afgedragen aan Brussel. Deze bijdragen aan de begroting van de EU vormen het grootste deel van de zogenoemde *eigen middelen* van de EU.

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

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

Figuur 1 Gerealiseerde ontvangsten EU 2002-2007 (in miljoenen euro's)



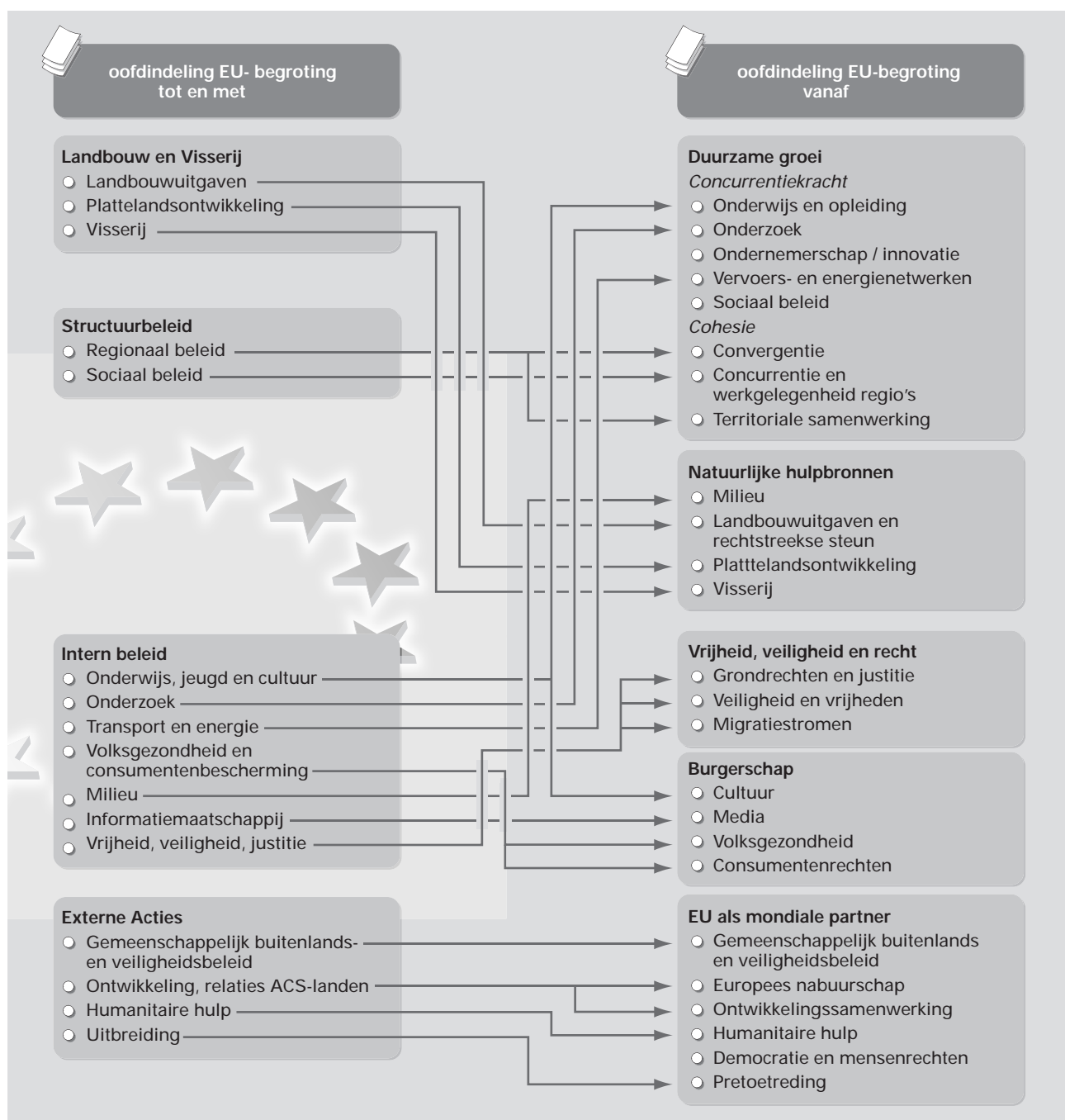
Figuur 1 laat zien dat de bijdragen van de lidstaten aan de EU-begroting sinds 2002 groeien. In 2007 was sprake van een sterke toename ten opzichte van het jaar ervoor: de lidstaten droegen ruim € 7 miljard meer af (+ 7,4%).

2.2 Nieuwe hoofdindeling EU-begroting

Het jaar 2007 was het eerste jaar waarin de nieuwe hoofdindeling van de EU-begroting die volgt uit de financiële perspectieven 2007–2013 werd toegepast. In deze nieuwe hoofdindeling staan in belangrijke mate inhoudelijke beleidsterreinen centraal, en niet de geldstromen, zoals voorheen het geval was.

Figuur 2 geeft een indicatie van welke plaats enkele van de belangrijkste geldstromen uit de «oude» hoofdstructuur hebben gekregen in de «nieuwe» hoofdstructuur van de begroting.

Figuur 2 Plaats van beleidsterreinen in oude en nieuwe hoofdindeling EU-begroting



Een voordeel van de nieuwe begrotingsindeling is dat het gemakkelijker is geworden om een verbinding te leggen tussen de beleidsdoelen per beleidsterrein en de daarvoor ingezette gelden. Een nadeel is dat in de nieuwe structuur de directe (organisatorische) koppeling tussen het hoofdonderdeel van de begroting en het daarvoor verantwoordelijke DG van de Europese Commissie minder duidelijk is geworden. Verder is in de begroting-nieuwe-stijl het onderscheid tussen geldstromen in «gedeeld beheer» (uitvoering beleidsprogramma's door lidstaten en Commissie gezamenlijk) en geldstromen in «direct beheer» (uitvoering door Commissie) niet meer te maken. In de oude hoofdindeling betroffen de geldstromen voor het landbouw- en structuurbeleid vrijwel volledig programma's in gedeeld beheer, en de overige geldstromen vrijwel volledig programma's in direct beheer. In de nieuwe hoofdindeling omvatten de grootste begrotingsposten – natuurlijke hulpbronnen en duurzame groei zowel geldstromen in gedeeld beheer als in direct beheer.

2.3 Uitgaven door de EU in 2007

Figuur 3 (zie volgende pagina) toont aan de rechterzijde de in 2007 gerealiseerde uitgaven van de EU per onderdeel van de begroting. Omdat de structuur van de EU-begroting is gewijzigd, is het niet mogelijk ditzelfde overzicht te geven van eerdere jaren. Onder de «administratieve uitgaven» vallen behalve uitgaven voor de Commissie ook de uitgaven voor de andere instellingen van de EU, zoals het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer. Verder vallen de pensioenen van de medewerkers van de Europese instellingen eronder. Ter illustratie zijn in de linkerzijde van de figuur ook de in 2006 onder de oude begrotingstructuur gerealiseerde uitgaven opgenomen.

In 2007 is circa € 7 miljard meer uitgegeven dan in 2006. Aangezien er sprake is van verschillende hoofdindelingen van de begroting over 2006 en 2007, kan een directe vergelijking per begrotingshoofdstuk niet worden gemaakt.

Op het niveau van de betalingen vanuit de onderliggende fondsen kan wel zichtbaar worden gemaakt waar de grootste verschuivingen hebben plaatsgevonden. Op de volgende terreinen is sprake van een toename van betalingen: regionaal beleid, werkgelegenheidsbeleid, administratie Europese Commissie, visserijbeleid en maritieme zaken, en ontwikkeling en betrekkingen met de landen in Afrika, het Caribisch gebied en Stille Oceaan (ACS-staten).

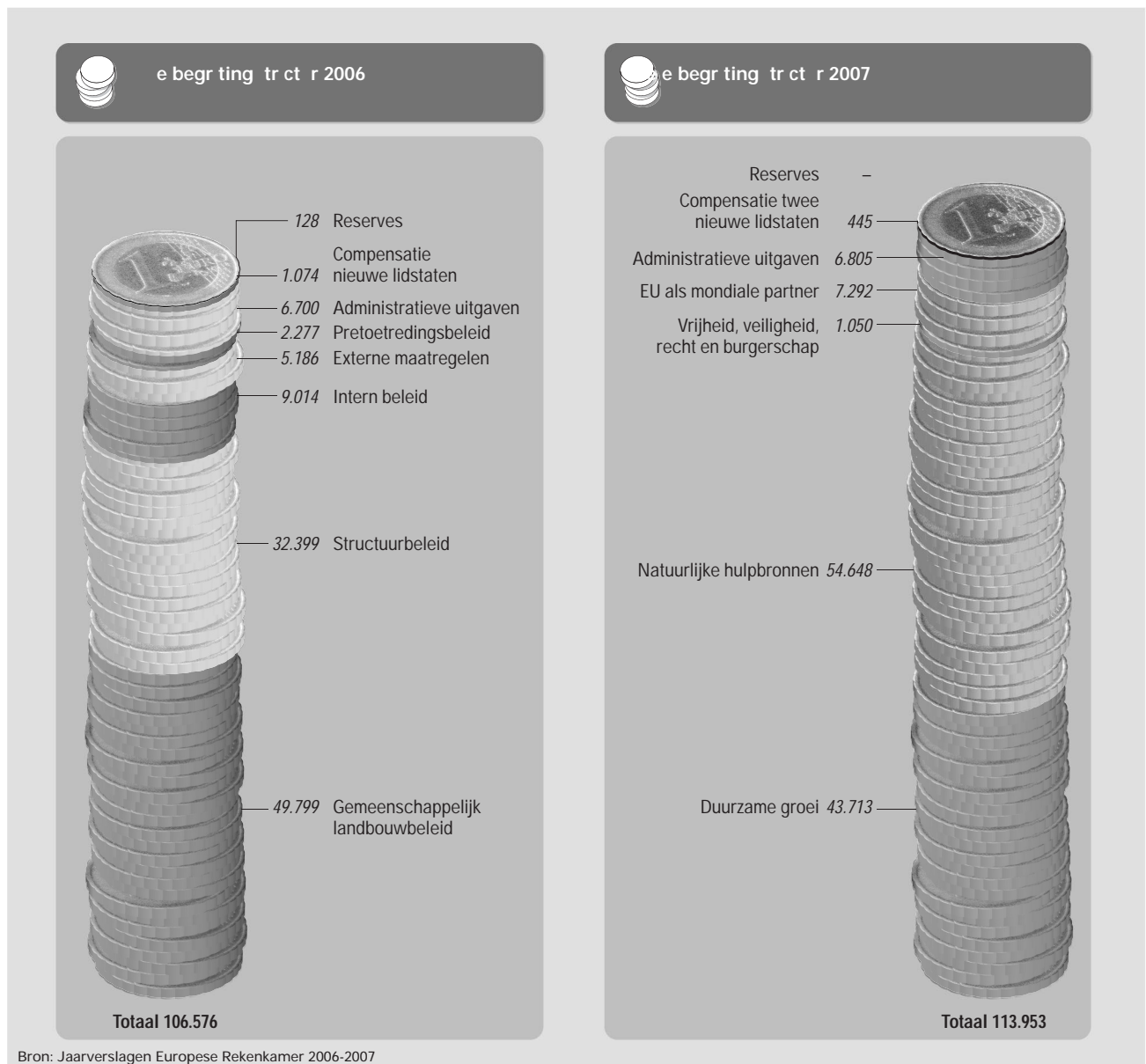
2.4 Saldo EU-begroting

De EU-begroting mag geen overschot of tekort hebben. Alle uitgaven moeten worden gedekt door inkomsten, en niet-bestede kredieten moeten terugvloeien naar de lidstaten. Dat laatste gebeurt ofwel door de betreffende bedragen te verrekenen met de afdrachten van de lidstaten over latere jaren, ofwel door de bedragen volgens een bepaalde verdeelsleutel te retourneren aan de lidstaten.

In 2007 bedroeg het overschot op de EU-begroting (exclusief wisselkoersverschillen en bestemmingsontvangsten) ruim € 1,5 miljard. In de jaren 2002–2006 was dit respectievelijk € 8,4 miljard, € 5,5 miljard, € 2,1 miljard, € 2,2 miljard en € 1,8 miljard. We zien dus dat sinds 2000 het jaarlijks begrotingsoverschot met ongeveer 90% is gedaald (Europese Commissie 2008a).

Figuur 3 **Werkelijk verrichte betalingen EU in 2006 en 2007**

Per begrotingshoofdstuk van de financiële perspectieven 2007-2013 (in miljoenen euro's)



Bron: Jaarverslagen Europese Rekenkamer 2006-2007

3 BELEIDSONTWIKKELINGEN ROND FINANCIËEL MANAGEMENT

3.1 Lidstaatverklaringen en «annual summaries»

In 2008 hebben drie EU-lidstaten lidstaatverklaringen over 2007 gepubliceerd, te weten Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Nederland. Zweden heeft aangekondigd in 2009 een eerste lidstaatverklaring uit te gaan brengen (over 2008).

De overeenkomsten en verschillen tussen de inmiddels verschenen lidstaatverklaringen worden besproken in deel 2 van dit EU-trendrapport.

De Europese Commissie heeft in 2007 en 2008 geen nieuw beleid ontwikkeld om het uitbrengen van lidstaatverklaringen door EU-lidstaten verder te stimuleren.

Wel moeten met ingang van 2008 de EU-lidstaten op basis van artikel 53b van het financieel reglement «annual summaries» (jaarlijkse overzichten) indienen bij de Europese Commissie. Dit zijn samenvattende overzichten van de onderzoeken (en de uitkomsten ervan) die jaarlijks in de EU-lidstaten worden verricht naar de geldstromen die de lidstaten gezamenlijk met de Commissie beheren, zoals de landbouwsubsidies en de structuurfondsgelden. Zo'n samenvattend overzicht moet voor de landbouw gelden worden opgesteld als er meer dan één betaalorgaan is dat een jaarlijkse declaratie indient bij de Europese Commissie. Dat is in elf EU-lidstaten het geval. Over de verrichte onderzoeken naar structuurfondsgelden is het opstellen van een annual summary voor alle 27 lidstaten verplicht. Het DG Regionaal beleid en het DG Landbouw hebben handleidingen opgesteld om lidstaten te helpen bij het opstellen van de annual summaries.

Per 15 februari 2008 is de eerste lichte annual summaries door de lidstaten ingediend. Het betrof:

- van elf lidstaten een annual summary van de verrichte onderzoeken naar landbouwsubsidies;
- van 25 lidstaten een annual summary (zoals bedoeld door de Commissie) van verrichte onderzoeken naar de structuurfondsgelden uit EFRO en ESF, EOGFL-Oriëntatie, en naar de visserijgelden uit FIOV en EVF.

In artikel 53b van het financieel reglement wordt gesproken over alle geldstromen in gedeeld beheer, maar alleen de landbouwsubsidies en de structuurfondsgelden worden expliciet genoemd. Waarschijnlijk mede hierdoor bevatten de annual summaries geen informatie over de andere geldstroom die de lidstaten samen met de Commissie beheren, namelijk de migratiefondsen.

De inhoud van de annual summaries is niet openbaar gemaakt door de Commissie. Wel heeft de Commissie het Europees Parlement informatie verschaft over de mate waarin de EU-lidstaten zich van deze nieuwe verplichting gekwetend hebben, en op welke wijze de Commissie erop gereageerd heeft (Hübner, 2008; Fischer Boel, 2008). In deel 2 van dit EU-trendrapport geven we hiervan op basis van informatie van de Europese Commissie een landenvergelijkend beeld.

3.2 Actieplan geïntegreerd interne controlekader

Op 17 januari 2006 heeft de Europese Commissie het «Actieplan geïntegreerd interne-controlekader» uitgebracht (Europese Commissie, 2006a). Het actieplan, opgesteld op basis van een inventarisatie van bestaande

leemten in de interne controlesystemen, had als doel een positieve betrouwbaarheidsverklaring van de Europese Rekenkamer dichterbij te brengen.

In een op 27 februari 2008 verschenen Mededeling heeft de Commissie verantwoording afgelegd over de stand van zaken, waarbij zij ook een eerste beoordeling heeft gegeven van de *impact* van de acties en een inschatting van de waarschijnlijke ontwikkeling (Europese Commissie, 2008b). De Commissie geeft aan dat van de zestien opgestarte acties er zeven zijn afgerond, zes grotendeels afgerond, en drie niet uitvoerbaar bleken te zijn en/of op een andere wijze voortgezet zijn. Daarnaast stelt de Commissie vast dat zij erin is geslaagd het ambitieuze tijdschema te realiseren, en dat daarmee het interne controlekader voor communautaire programma's verduidelijkt en versterkt is. Het effect op foutenpercentages zal volgens de Commissie pas in een latere fase duidelijk worden. In de loop van 2008 zullen alle acties afgerond zijn. Op dat moment is het in 2006 geplande geïntegreerd interne controlekader volgens de Commissie werkelijkheid geworden. Maar de Commissie realiseert zich ook dat daarmee een positief oordeel van de Europese Rekenkamer (DAS: Déclaration d'Assurance) nog niet tot stand is gekomen, en dat bij sommige EU-geldstromen – zoals de structuurfondsen – de problemen groot zijn.

Het belangrijkste openstaande punt is actie 10: het verzamelen van informatie over de controlekosten bij de landbouwsubsidies en de structuurfondsgelden en het maken van een analyse daarvan, gekoppeld aan de vraag welk foutenniveau acceptabel is. De Commissie is eind 2008 hiervoor met een nieuw beleidsvoorstel gekomen (Europese Commissie, 2008m). Hierin worden analyses gemaakt van twee terreinen waar de laatste jaren de foutenniveaus hoog waren: het Europees Fonds voor de Regionale ontwikkeling (EFRO) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO).

Op basis van een analyse waarin uitsluitend de financiële kosten en baten in ogenschouw worden genomen, komt de Commissie tot de voorlopige conclusie dat voor beide geldstromen het bereiken van het tolerantieniveau van 2% dat de Europese Rekenkamer hanteert, dusdanig hoge kosten met zich meebrengt dat het uiteindelijk niet kosteneffectief is. Voor zowel structuurfondsen als plattelandsontwikkeling, stelt de Commissie voor dat een foutenniveau van ongeveer 5% acceptabel zou kunnen zijn. Tot welk foutenniveau dit uiteindelijk moet leiden of welk foutenniveau acceptabel is, is een bestuurlijke kwestie. De Commissie stelt dan ook voor dat er een interinstitutionele discussie wordt gestart met de Raad, het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer. Indien gewenst zal de Commissie voor medio 2010 met aanvullende analyses komen voor andere beleidsterreinen.

Zoals de Commissie zelf aangeeft kan het succes van het Actieplan uiteindelijk alleen worden beoordeeld op basis van de effecten van de acties. Dat stelt de Commissie voor een grote uitdaging, aangezien niet van elke actie meteen duidelijk is hoe het effect ervan gemeten kan worden. Begin 2009 publiceert de Commissie een effectbeoordeling over de situatie per ultimo 2008.

In haar Jaarverslag 2007 heeft de Europese Rekenkamer aangegeven dat per eind 2007 nog geen bewijs zichtbaar is van verbeteringen die rechtstreeks gekoppeld kunnen worden aan het Actieplan van de Commissie. Dit kan volgens de Europese Rekenkamer pas na langere tijd duidelijk worden.

3.3 Actieplan Commissie structuurfondsen

Ter opvolging van conclusies en aanbevelingen van de Europese Rekenkamer bij het Jaarverslag 2006 over de structuurfondsen (foutenpercentage 12%, slecht functionerende beheer- en controlesystemen in lidstaten) heeft de Commissie op 19 februari 2008 bij mededeling een Actieplan gepubliceerd om het toezicht op de controlesystemen in de lidstaten te verbeteren (Europese Commissie, 2008c). Hierin benoemt de Commissie concrete acties die in 2008 op tien terreinen moeten worden uitgevoerd, met bijbehorende subacties en outputindicatoren.³

De begrotingscontrolecommissie van het Europees Parlement (CoCoBu) heeft de Europese Commissie tijdens de kwijtingsprocedure over het begrotingsjaar 2006 verzocht om ieder kwartaal te rapporteren over de voortgang van bovengenoemde acties en over de financiële correcties bij de programma's in de lidstaten. Deze kwartaalrapportages levert de Commissie aan in de vorm van een Excelsheet. Inmiddels zijn er twee rapportages opgeleverd, die de stand van zaken weergeven per 31 maart en per 30 juni 2008. Hieruit blijkt dat de meeste (sub)acties gaande zijn en dat het geplande resultaat volgens de Commissie op schema ligt. De Commissie rapporteert vooral in aantallen gerealiseerde output zonder daar verder inhoudelijk op in te gaan. Van het totaal aan financiële correcties maakt de Commissie wel een analyse. Uit deze analyse blijkt dat de Commissie bij alle EU-structuurfondsprogramma's uit de perioden 1994–1999 en 2000–2006 tezamen in de eerste helft van 2008 voor € 558,2 miljoen aan correcties heeft opgelegd (Europese Commissie, 2008d). De correcties en terugvorderingen die de lidstaten de programma's zelf hebben opgelegd, zijn niet in de rapportages opgenomen.

3.4 Nieuwe ontwikkelingen rond EU-geldstromen

3.4.1 Landbouwsubsidies

Om de transparantie over hoe Europese gelden in de EU-lidstaten worden besteed te vergroten, heeft de Europese Commissie in het kader van het transparantie-initiatief (zie ook § 3.6) regels vastgesteld voor de bekendmaking van persoons- en adresgegevens van eindbegunstigden van landbouw- en plattelandsontwikkelingssteun. Gegevens van eindbegunstigden, inclusief de ontvangen bedragen, zijn uiterlijk 30 april 2009 in te zien via internet.

Verder moeten de lidstaten met ingang van 1 januari 2007 onregelmatigheden van € 10 000 en meer melden aan de Commissie. Dit was voorheen € 4 000. Het verhoogde drempelbedrag geldt ook voor het follow-upverslag dat lidstaten moeten verzorgen betreffende de voortgang van procedures om onverschuldigd betaalde bedragen terug te vorderen.

Verder heeft de Europese Commissie wetgevingsvoorstellen gepresenteerd voor het uitvoeren van een zogenoemde *health check* binnen het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De belangrijkste voorstellen behelzen (Europese Commissie, 2008e):

1. het opstellen van betere en eenvoudigere wetgeving;⁴
2. ontkoppeling van steun en in plaats daarvan de invoering van een systeem dat op forfaits is gebaseerd;
3. invoering van modulatie en beperking van betalingen;
4. afschaffing van de braaklegging en melkquota.

³ Zie voor een overzicht het *Achtergrond-document EU-trendrapport 2009*.

⁴ De Europese Rekenkamer heeft herhaaldelijk gewezen op het belang van eenvoudiger regelgeving om onregelmatigheden te voorkomen.

De voorstellen voor de «health check» zijn op 20 mei 2008 gepresenteerd. Ze zullen naar verwachting in de nabije toekomst leiden tot wijzigingen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid. In het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2009* (te raadplegen op www.rekenkamer.nl) worden de voorstellen nader toegelicht.

3.4.2 Structuurfondsgelden

Met het in 2006 gewijzigde financieel reglement, dat op 1 mei 2007 van kracht is geworden, willen de Europese instellingen de subsidievoorschriften die gekoppeld zijn aan structuurfondsprogramma's vereenvoudigen. Op die manier kunnen de administratieve lasten worden teruggedrongen en de fondsen toegankelijker worden gemaakt. Daarnaast wordt in de nieuwe structuurfondsperiode de transparantie bevorderd door de namen van de begunstigen van structuurfondsgelden te publiceren, alsmede een gegevensbestand met organisaties die uitgesloten worden van subsidie. Verder zullen de doorgevoerde vereenvoudigingen resulteren in de mogelijkheid tot gedeeltelijke afsluiting van programma's. Tot slot zijn in de nieuwe periode de rollen en functies van de beheersautoriteit, certificeringsautoriteit en auditautoriteit verduidelijkt.

Voor de nieuwe structuurfondsperiode 2007–2013 stelt de EU verdergaande eisen aan het financieel beheer en de controle. Zo dienen de nationale auditautoriteiten de Commissie aan het begin van de programmaperiode een beschrijving te sturen van de beheeren controlesystemen, inclusief een *evaluatie* van de opzet van deze systemen en van de mate waarin ze voldoen aan de vereisten in de verordening.⁵ De Europese Commissie moet eerst haar goedkeuring verlenen aan de opzet van de systemen, alvorens de eerste tussentijdse betalingen aan de lidstaten worden verricht. Ook de auditstrategie van de auditautoriteit moet eerst door de Commissie worden goedgekeurd. Verder geven de auditautoriteiten voortaan jaarlijks hun oordeel over de werking van de systemen.

3.4.3 Migratiefondsen

In de periode 2000–2006 was het Europees Vluchtelingenfonds het enige migratiefonds van de EU. Vanaf 1 januari 2007 zijn er twee fondsen bijgekomen, te weten het Europees Buitengrenzenfonds en het Europees Integratiefonds. Deze twee fondsen hebben een doorlooptijd tot en met 2013. Per 1 januari 2008 is het Europees Vluchtelingenfonds II opgeheven, hoewel in de praktijk projecten nog kunnen doorlopen tot eind 2008. Op dezelfde datum zijn er twee nieuwe migratiefondsen ingesteld, te weten het Europees Vluchtelingenfonds III en het Europees Terugkeerfonds. Ook deze twee fondsen hebben een doorlooptijd tot en met 2013. De vier fondsen zijn fondsen «in gedeeld beheer» net zoals de structuurfondsen. Dat wil zeggen dat de lidstaten en de Commissie samen verantwoordelijk zijn voor de juiste uitvoering. In het proces van het beschikbaar stellen van gelden voor de fondsen is vertraging ontstaan omdat door de lidstaten nog niet aan alle voorwaarden is voldaan.

3.4.4 Visserijgelden

Het gemeenschappelijk visserijbeleid is gericht op een «duurzame exploitatie van de levende aquatische rijkdommen». Het Europees Visserijfonds is de financiële component van het gemeenschappelijk

⁵ In het Engels spreekt men van een «compliance assessment».

visserijbeleid (2007–2013).⁶ Het fonds moet de doelstellingen van het visserijbeleid bevorderen door:⁷

- de duurzame exploitatie van de visbestanden en een duurzaam evenwicht tussen deze bestanden en de capaciteit van de Europese vissersvloot te stimuleren;
- het concurrentievermogen en de economische levensvatbaarheid van de sector te vergroten;
- milieuvriendelijke visserij- en productiemethodes te bevorderen;
- de werknemers in de sector adequate steun te geven;
- duurzame ontwikkeling in de visserijgebieden te stimuleren.

De EU-landen zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de visserijregels. Om ervoor te zorgen dat alle nationale controlediensten de wet adequaat handhaven, is er ook een EU-inspectiedienst. Het Communautair Bureau voor visserijcontrole – operationeel in 2007 – dient de uniformiteit en de doeltreffendheid van de handhaving te vergroten door de nationale controle- en inspectiemiddelen met die van de EU te bundelen en de handhaving te coördineren.

3.4.5 Kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling

De Europese Commissie heeft aangegeven dat zij in 2008 beter inzicht wil krijgen in de effecten op langere termijn van afgeronde en lopende kaderprogramma's voor onderzoek en ontwikkeling. Voor de samenhang tussen de impactstudies van de Commissie en de lidstaten dienen de lidstaten en de Commissie hun samenwerking en de uitwisseling van werkwijzen en deskundigheid over de evaluatie van de gevolgen van de nationale deelname aan de kaderprogramma's en de nationale onderzoeks- en innovatieprogramma's te versterken (Europese Raad 2008). De verbeteringen waartoe de Raad voor Concurrentievermogen heeft opgeroepen, zijn van belang voor de eindevaluatie van het Zesde Kaderprogramma (2002–2006), die eind 2008 verschijnt en de tussentijdse evaluatie van het Zevende Kaderprogramma in 2010.

In juli 2008 heeft de Europese Commissie (2008f) een voorstel gepubliceerd voor een verordening op grond waarvan organisaties worden aangewezen die officieel de status krijgen van «Europese onderzoeksinfrastructuur» («European research infrastructure» oftewel ERI). De bedoeling is dat diverse lidstaten en landen die zijn geassocieerd met het communautaire kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling, door middel van deze ERI's gezamenlijke onderzoeksfaciliteiten van Europees belang kunnen oprichten en gebruiken.

De voorgestelde verordening moet een wettelijke oplossing bieden voor de bestaande beperkingen in de rechtsvormen voor Europese onderzoeksinfrastructuren. Een ERI is een (nieuwe) juridische entiteit met rechtspersoonlijkheid en volledige rechtsbevoegdheid die in alle lidstaten wordt erkend en die ook de voordelen heeft van een internationale organisatie (vrijstelling van btw en accijnzen; procedures voor het plaatsen van opdrachten vallen niet onder de richtlijn inzake overheidsopdrachten). De Europese Commissie is belast met het algemene beheer en met het toezicht op de naleving van de verordening door ERI's. ERI's kunnen worden medegefinancierd in het kader van de financieringsinstrumenten van het cohesiebeleid.

⁶ Het Europees Visserijfonds heeft een looptijd van zeven jaar (2007–2013) en een totale begroting van circa € 3,8 miljard (prijzen 2004).

⁷ Zie ook ons recente onderzoek *Duurzame visserij* (Algemene Rekenkamer, 2008b).

3.5 Ontwikkelingen in interne audit

Bij de Interne Auditdienst (IAS) van de Europese Commissie is in 2007–2008 een externe kwaliteitsbeoordeling door accountantsbureau Ernst en Young uitgevoerd. Deze beoordeling had tot doel om vast te stellen in hoeverre de IAS voldoet aan de «Standards for the Professional Practice for Internal Auditing and the Code of Ethics» van het Institute of Internal Auditors (IIA), en om de situatie bij de IAS te vergelijken met goede voorbeelden elders.

Uit de beoordeling komt naar voren dat de IAS over het algemeen voldoet aan de standaarden en «code of ethics» van de IIA. Van alle veertig afzonderlijke standaarden voldoet de IAS aan één maar ten dele: de standaard over «resource management». Sterke punten van de IAS zijn onder meer het auditmanagementsysteem en de kwaliteit van de auditrapporten. Hiermee is de IAS gecertificeerd als interne auditinstelling die voldoet aan de international audit standards.

Inmiddels heeft de Europese Commissie ook een modelhandvest voor de interne auditeenheden (IAC's) vastgesteld. Het handvest is gebaseerd op de IIA-standaarden en op de ervaringen van vergelijkbare internationale en Europese instellingen. Medio 2008 hadden ongeveer dertig IAC's op basis van het model een eigen handvest opgesteld; ongeveer vijf IAC's hebben aangegeven dat zij voorlopig nog de voorkeur geven aan een eigen formulering.

Ten slotte is de consensus die is ontstaan over de invoering van een overkoepelend jaarlijks interne-auditoordeel een belangrijke ontwikkeling. Eind 2008 dient de procedure hiervoor te zijn overeengekomen en de eerste opzet te zijn bepaald. In 2009 is men voornemens het eerste overkoepelende oordeel op te stellen. Over de reikwijdte van het oordeel is nog discussie gaande. Het oordeel moet extra zekerheid gaan bieden over de verantwoordingen die zijn afgegeven door het management van de Europese Commissie bij de jaarlijkse activiteitenverslagen.

3.6 Transparantie over besteding Europese gelden

Op het terrein van het Europees transparantie-initiatief dat in 2005 is geïnitieerd door commissaris Kallas van administratieve zaken, audit en fraudebestrijding, zijn in 2007 en 2008 verschillende nieuwe stappen gezet.

Transparantie over eindontvangers EU-gelden

De Europese Commissie heeft in het nieuwe financieel reglement van 13 december 2006 aangegeven dat er volledige transparantie moet komen over de eindontvangers van EU-gelden. De Commissie gaat als eerste de eindontvangers van structuurfondsgelden publiceren, en vanaf 2009 komen hier de eindontvangers van landbouw gelden bij.

In maart 2008 heeft de Europese Commissie (2008g) regels opgesteld voor de jaarlijkse publicatie van de namen van eindontvangers van landbouw-gelden. De Commissie heeft daartoe een centrale website opgezet met links naar de websites van lidstaten waarop voor 30 april basisinformatie over de eindontvangers van deze EU-gelden over het voorgaande financiële jaar moet staan.

De Commissie heeft «guidance notes» opgesteld voor de structuur die informatie over eindontvangers van gelden uit structuurfondsen, het cohesiefonds en het visserijfonds moet hebben. Alle lidstaten zijn verplicht jaarlijks voor het einde van juni de namen van de eindontvan-

gers openbaar te maken, onder vermelding van de actie waarbij ze betrokken zijn en het ontvangen bedrag.

Informatie over betalingen naar rekenkamers lidstaten

Sinds 2006 stuurt het DG Begroting van de Europese Commissie aan elke nationale rekenkamer binnen de EU een overzicht van welke gelden er per begrotingslijn door de Commissie in het voorgaande jaar naar de betreffende lidstaat zijn overgemaakt (Romero Requena, 2006; 2007). De gegevens over 2006 en 2007 tonen per hoofdstuk van de EU-begroting – met uitzondering van het merendeel van de landbouwgeden – de namen van de eindontvangers, en hoeveel zij ontvingen. Op basis van deze gegevens kunnen zowel de regeringen als de nationale rekenkamers van de lidstaten vaststellen waar de Europese gelden binnen de eigen lidstaat neerslaan. Zij kunnen daar vervolgens desgewenst onderzoek naar doen.

3.7 Mogelijke consequenties Verdrag van Lissabon

Op het moment dat het Verdrag van Lissabon is geratificeerd door alle lidstaten, verandert dit het EU-verdrag en het EG-verdrag. Beide blijven bestaan, zij het dat het EG-verdrag wordt omgedoopt in Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.⁸

Het Verdrag van Lissabon zal ook verandering brengen in een aantal onderdelen van de Europese begrotingsprocedure. De bepalingen over de uitvoering van en verantwoording over de begroting worden licht aangepast. Daarnaast kan het verdrag financiële gevolgen hebben voor de lidstaten. Welke gevolgen dit zijn is voor een groot deel nog ongewis. Deze zullen onder meer afhangen van de (eventuele) uitwerking van verdragsartikelen in specifieke regelgeving en procedures en van de toepassing van deze regels in de praktijk. Ook is het afwachten hoe de nieuwe verhoudingen tussen de instellingen zich zullen uitkristalliseren. Hier speelt ook mee dat in 2009 een nieuwe Europese Commissie aantreedt en er een nieuw Europees Parlement wordt gekozen. In het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2009* (te raadplegen op www.rekenkamer.nl) gaan wij nader in op de mogelijke gevolgen van het nieuwe verdrag voor de besluitvorming over de EU-begroting, voor de uitvoering van de begroting, voor de kwijting, en voor de uitgaven.

3.8 Begrotingsevaluatie EU

In mei 2006 zijn het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie overeengekomen dat de Commissie zal overgaan tot een fundamentele evaluatie van de EU-begroting voor de periode na 2013. De Commissie werd gevraagd:

«... een volledige, alomvattende en brede evaluatie te verrichten met betrekking tot alle aspecten van de uitgaven van de EU, met inbegrip van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, en de inkomsten, met inbegrip van de korting voor het Verenigd Koninkrijk, en daarover in 2008/2009 een verslag uit te brengen.» (Europese Commissie, 2007a)

In het kader hiervan zijn alle lidstaten geconsulteerd en is ook aan burgers, bedrijven enzovoort gevraagd voorstellen te doen. De bijdragen moesten voor 15 april 2008 binnen zijn. Totaal zijn 279 bijdragen binnengekomen, in de meeste gevallen vanuit de publieke sector en van overheden (89) en niet-gouvernementele organisaties (55). De meest actieve landen waren Duitsland (35) en het Verenigd Koninkrijk (32). Vanuit Nederland waren er tien bijdragen.

⁸ Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. De Europese staatshoofden en regeringsleiders bereikten op 19 oktober 2007 in Lissabon een definitief akkoord over dit verdrag, dat tijdens de Europese Raad van 13 december 2007 is ondertekend. Inwerking-treding was voorzien op 1 januari 2009, maar doordat de Ieren in juni 2008 bij referendum «nee» hebben gezegd tegen het verdrag, is deze datum niet gehaald. Begin 2009 hadden 23 van de 27 lidstaten het verdrag geratificeerd. Behalve Ierland hebben ook Duitsland, Polen en de Tsjechische Republiek de ratificatie nog niet afgerond. Bron: http://europa.eu/lisbon_treaty/countries/index_en.htm.

De resultaten van de consultatie zijn op 12 november 2008 officieel gepresenteerd door de Europese Commissie. Hieruit komt naar voren dat er een betrekkelijk brede overeenstemming bestaat over de noodzaak tot verdere hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Voor wat betreft de financiering van de begroting wordt aangestuurd op vereenvoudiging en transparantie. Daarnaast is er brede steun voor meer uitgaven op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie. De reactie van de Commissie volgt in 2009.

4 SYSTEMEN VOOR FINANCIËEL MANAGEMENT IN DE EU

4.1 Planning en uitvoering begroting

4.1.1 Kredieten en personeel directoraten-generaal

Het grootste deel van de begroting van de EU betreft uitgaven voor activiteiten die worden uitgevoerd door de DG's van de Europese Commissie, in gedeeld beheer of op gecentraliseerde wijze. Uit de Financiële Jaarverslagen van de Europese Commissie (Europese Commissie, 2005a; 2006a) blijkt dat tussen 2004 en 2005 bij de meeste DG's zowel de ter beschikking gestelde kredieten als het aantal medewerkers is gegroeid. Over 2006 en 2007 heeft de Commissie de informatie over de kredieten en het aantal medewerkers per DG niet meer in de Financiële Jaarverslagen gepubliceerd, maar wel in de voorlopige conceptbegrotingen voor de jaren 2007 en 2008 (Europese Commissie, 2006; 2007). Hieruit blijkt dat zowel in 2006 als in 2007 de kredieten voor DG's met de meeste financiële middelen – landbouwbeleid en regionaal beleid – verder gegroeid zijn. Het aantal personeelsleden nam bij beide DG's van 2005 naar 2006 licht af, om in 2007 opnieuw te groeien. Ook bij de DG's Energie & Vervoer, Onderzoek en Onderwijs & Cultuur namen de kredieten zowel in 2006 als 2007 verder toe. Alleen bij het DG Onderzoek steeg ook het aantal personeelsleden in beide jaren. Zie voor nadere informatie per DG § 2.1 van het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2009* op www.rekenkamer.nl.

4.1.2 Resultaten planning en uitvoering begroting

Centrale documenten in de begrotings- en beleidscyclus van de DG's van de Europese Commissie zijn het jaarlijkse *managementplan* en het jaarlijkse *activiteitenverslag*. Wij zijn voor dertien belangrijke DG's en diensten⁹ nagegaan of deze documenten over 2007 openbaar beschikbaar zijn, en of er aandacht in wordt besteed aan een aantal onderwerpen dat relevant is voor financieel management, zoals strategische doelen (worden deze expliciet beschreven in de managementplannen?), activiteitengestuurd management (is hierover informatie opgenomen in de activiteitenverslagen?), de opstelling en uitvoering van de begroting (is duidelijk hoeveel capaciteit zoals personeel en tijd daarvoor is ingezet?). We hebben de uitkomsten vergeleken met die over de voorgaande jaren. Gedetailleerde informatie op het niveau van afzonderlijke indicatoren is opgenomen in § 2.1 van het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2009* en per geanalyseerd DG in de bij dit document behorende bijlage 1 (zie www.rekenkamer.nl).

Jaarlijks managementplan

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

In augustus 2007 heeft de Europese Commissie besloten voortaan alle jaarlijkse managementplannen openbaar te maken. De managementplannen van elf van de dertien onderzochte DG's en diensten zijn via de website van DG Budget openbaar gemaakt.¹⁰

Een belangrijk aspect van de managementplannen is dat ze de strategische en specifieke beleidsdoelen van het DG weergeven. Daarmee wil de Europese Commissie de kwaliteit van de (resultaten van de) werkzaamheden van de DG's beter zichtbaar maken. De elf gepubliceerde managementplannen 2007 bevatten een gedetailleerde weergave van de

⁹ De managementplannen en activiteitenverslagen 2007 van de volgende DG's zijn bekeken: Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Visserij, Justitie, Vrijheid en Veiligheid, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, Onderzoek. Daarnaast zijn DG Budget en de diensten IAS, Secretaris-Generaal en OLAF in het onderzoek betrokken.

¹⁰ «Openbaar» betekent in dit verband dat de stukken voor iedereen beschikbaar zijn, bijvoorbeeld via een algemeen toegankelijke website.

strategische en specifieke beleidsdoelen en geven ten opzichte van voorgaande jaren een verbetering te zien van de beschrijving van de ultimo 2007 te verwachten doelrealisatie.

Jaarlijks activiteitenverslag

Alle DG's hebben hun jaarlijkse activiteitenverslag over 2007 openbaar gemaakt. Aan het activiteitengestuurd management van de Europese Commissie werd in 2007 inhoud gegeven door de belangrijkste beleids- en implementatieresultaten die zijn bereikt, te presenteren in overeenstemming met de jaarlijkse managementplannen en -procedures, geordend naar de activiteitengestuurde begrotingslijnen. In eerdere jaren was dit nog maar bij een deel van DG's en diensten het geval.

Alle negen onderzochte beleidsDG's gaven in hun activiteitenverslag over 2007 aan welk percentage van hun capaciteit was besteed aan de *uitvoering* van hun beleid. Dit percentage – met een sterke variatie tussen de DG's – was ten opzichte van 2006 met 2,7 procentpunt toegenomen. Ook gaven de beleidsDG's aan welk percentage van hun budget in 2005 gedurende het begrotingsjaar was daadwerkelijk besteed. Dit percentage vertoonde in 2006 een lichte daling, die zich in 2007 in iets sterkere mate (2,6 procentpunt) doorzette.

Met ingang van 2006 maken de personele middelen van de directoraten-generaal geen deel meer uit van het *Financial Report on the implemented budget*. Sindsdien is de opgave van personele middelen van de DG's naast de conceptbegrotingen te vinden in de jaarlijkse activiteitenverslagen (en managementplannen) van elk DG.

4.2 Controlemaatregelen Europese Commissie

Gedetailleerde informatie op het niveau van afzonderlijke indicatoren is opgenomen in § 2.2 van het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2009*, te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

4.2.1 Maatregelen van interne controle

Toepassing interne-controlenormen

Het interne-controleraamwerk van de Europese Commissie is gebaseerd op de 24 interne-controlenormen en basisvereisten gegroepeerd naar vijf gebieden van interne controle: controleomgeving, prestatie- en risico-evaluatie, voorlichting en communicatie, controleactiviteiten, audit en evaluatie.¹¹

In 2006 zijn nieuwe basisvereisten geïntroduceerd. In oktober 2007 aanvaardde de Europese Commissie (2007b) een mededeling over de herziening van de interne controlenormen. De sinds 2000 geldende 24 normen dienen vervangen te worden door zestien nieuwe interne controlenormen voor effectief management. De nieuwe normen zijn per 1 januari 2008 van kracht geworden.

Voor het jaar 2007 onderzocht de Europese Rekenkamer de stand van zaken van acht controlenormen bij veertien DG's en diensten van de Europese Commissie. Uit het onderzoek bleek dat twaalf van de veertien onderzochte DG's volledig aan alle controlenormen voldoen.

Controles ter plaatse in de lidstaten

Het inzicht dat op basis van de activiteitenverslagen 2007 van de onderzochte DG's kan worden verkregen in de resultaten van de controles ter plaatse in de lidstaten, is beperkt. Het aantal controles ter plaatse is verminderd ten opzichte van het aantal uitgevoerd in 2006.

¹¹ In het kader van de administratieve hervorming van de Europese Commissie zijn verschillende maatregelen genomen. Eén daarvan betreft de invoering van interne-controlenormen bij de DG's en diensten. De definitie van de Europese Commissie van interne controle omvat alle aspecten van beheersprocedures, van de omgeving waarin de DG's en de diensten opereren tot en met reguliere rapportage van de toepassing van procedures en het effect daarvan.

De zeven van de negen activiteitenverslagen met informatie over de controles ter plaatse in de lidstaten geven – een enkele uitzondering daar gelaten – weinig inzicht in controleresultaten.

4.2.2 Interne audit door de Europese Commissie

Binnen de DG's en diensten van de Europese Commissie zijn er aparte organisatieonderdelen voor het uitvoeren van interne audits, de zogenoemde Internal Audit Capabilities (IAC's). Zij rapporteren intern aan de directeur-generaal. De overkoepelende interne audit voor de Commissie als geheel wordt uitgevoerd door de Internal Audit Service (IAS). Deze dienst voert Commissiebrede onderzoeken uit en rapporteert aan het Audit Progress Committee (APC), bestaande uit vijf commissarissen en twee externe leden.

Uit onze analyse over het jaar 2007 blijkt dat de informatie die op basis van de rapportages over 2007 beschikbaar is over de inzet en resultaten van de werkzaamheden van de IAC's van de beleidsDG's wederom beperkt is. De activiteitenrapporten van de negen beleidsDG's geven geen informatie over geplande audits.

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

Uit de activiteitenverslagen blijkt dat acht van de negen IAC's oordeelden dat het betreffende DG geheel of nagenoeg geheel voldeed aan de basisvereisten. Eén DG meldde dat iets meer dan de helft van de basisvereisten voor verbetering vatbaar was.

Uit het activiteitenverslag 2007 van de Interne Auditdienst (IAS) blijkt dat deze dienst in 2007 73% van zijn capaciteit besteedde aan onderzoek binnen de DG's en diensten. Het percentage geplande onderzoeken dat de IAS afgerond heeft is gestegen ten opzichte van 2006 en uitgekomen op 68. Het percentage kritische en zeer belangrijke aanbevelingen van de IAS die in 2007 zijn overgenomen door de DG's en de diensten bedroeg 100% en voor de communautaire agentschappen 90%.

Het tussen 2003 en 2006 door IAS geformuleerde voorbehoud betreffende het niet kunnen uitvoeren van onderzoek bij de agentschappen vanwege onvoldoende personele capaciteit, is voor 2007 *niet* herhaald. Het activiteitenverslag geeft daarover geen uitleg.

4.2.3 Opvolgonderzoek naar fraude

Het jaarlijkse activiteitenverslag van het Europese antifraudebureau OLAF over 2007 biedt – net als in eerdere jaren – geen inzicht in het aantal onderzoeken dat OLAF realiseert ten opzichte van zijn planning, en welk deel van deze onderzoeken openbaar is.¹²

De kernactiviteiten van OLAF bestaan uit «Administrative expenditures of policy area fight against fraud» (Activiteit A) en «Fight against fraud» (Activiteit B). De beschikbare personele middelen worden toegewezen op grond van de behoeften van elke directie. Ongeveer 70% van de staf van OLAF is toegewezen voor taken die verband houden met haar operationele taken.

¹² OLAF stelt behalve de jaarlijkse activiteitenverslagen ook operationele rapporten samen. Deze rapporten bevatten veel informatie over aantallen potentiële fraudegevallen per beleidsterrein van de EU en de behandelduur binnen OLAF. Zie hiervoor § 5.1.2 van dit rapport.

4.3 Verantwoording

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

Wij zijn bij dertien DG's en diensten nagegaan welk inzicht de activiteitenverslagen in 2007 geven in de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, en in de inzet die geleverd is voor het opstellen van de activiteitenverslagen en het Syntheseverslag.

Gedetailleerde informatie op het niveau van afzonderlijke indicatoren is opgenomen in § 2.3 van het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2009* en per DG in bijlage 1 van dit document (zie www.rekenkamer.nl).

4.3.1 Activiteitenverslagen

De activiteitenverslagen van de DG's en diensten bevatten ook in 2007 maar ten dele informatie over de rechtmatigheid van de bestedingen in de lidstaten. Het activiteitenverslag van DG Regionaal beleid vormt hierop een positieve uitzondering. Dit activiteitenverslag biedt voor de structuurfondsperiode 2000–2006 voor EFRO een gedetailleerd landenspecifiek overzicht met daarbij een opinie over de mate van zekerheid die kan worden ontleend aan de nationale systemen.

Verder vormen ook de – nog beperkte – informatie die de DG's Landbouw, Regionaal beleid en Sociaal beleid geven over de resultaten van de eerste «annual summaries» een uitzondering op het algemene beeld. In deel 2 van dit EU-trendrapport gaan we hier nader op in.

Over de doeltreffendheid van het beleid in de lidstaten bevatten de activiteitenverslagen geen informatie. Wel geven de verslagen, doordat de strategische en specifieke beleidsdoelen en de daarbij behorende output- en impactindicatoren ten opzichte van voorgaande jaren gedetailleerder worden weergegeven, een beter beeld van de beleidssituatie per ultimo 2007.

Bij de activiteitenverslagen wordt een betrouwbaarheidsverklaring afgegeven, ondertekend door de directeur-generaal. Hierin staat dat het verslag een waarheidsgetrouw beeld geeft en dat er een redelijke mate van zekerheid bestaat over de juiste besteding van het budget. Hierbij vermeldt de directeur-generaal ook hoeveel en welke voorbehouden hij maakt. De dalende trend in het aantal voorbehouden vanaf 2003 (49) heeft zich in 2007 doorgezet. In 2007 hebben dertien directeuren-generaal in totaal zeventien punten van voorbehoud gemaakt (tegen twintig in 2006). Alle door ons specifiek onderzochte beleidsDG's hebben het financieel belang van hun voorbehouden *gekwantificeerd* (zeven van de negen; twee hadden geen voorbehouden). Ook bevat de toelichting daarbij meer informatie.

4.3.2 Syntheseverslag

Het Syntheseverslag is het sluitstuk van de verantwoording van de Europese Commissie. De opmerkingen in het Syntheseverslag 2007 zijn, net als in andere jaren, algemeen geformuleerd. Het verslag over 2007 gaat evenals over 2006 in op verschillen tussen DG's en diensten als het gaat om uitgaven, acties en resultaten. De rapportage geeft op een enkele uitzondering na geen informatie op het niveau van de lidstaten over rechtmatigheid of doeltreffendheid. Aan de nieuwe ontwikkelingen om de

verantwoording op het niveau van de lidstaten te verbeteren wordt in het Syntheseverslag weinig aandacht besteed. Zo worden de landen die op dit vlak positieve stappen hebben gezet, niet bij naam genoemd.

Net als in de Syntheseverslagen 2005 en 2006 verklaart de Commissie expliciet dat zij verantwoordelijk is voor het management in 2007. Het Syntheseverslag wordt echter niet ondertekend door één of meer politiek verantwoordelijke EU-commissarissen. Hierdoor is de interne verantwoordingsketen van de Commissie nog incompleet.

De Commissie heeft aangegeven dat de bestaande interne controlesystemen, binnen de in de jaarlijkse activiteitenverslagen voor 2007 beschreven grenzen, redelijke zekerheid verschaffen over de wettigheid en de regelmatigheid van de verrichtingen, waarvoor de Commissie krachtens artikel 274 van het EG-Verdrag verantwoordelijk is. Zij erkent dat verdere inspanningen nodig zijn om een aantal tekortkomingen te verhelpen, met name die ten aanzien waarvan de DG's een voorbehoud hebben gemaakt.

Het Syntheseverslag bevat een afzonderlijk hoofdstuk over de betrouwbaarheid over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen en over de (terugkerende) gevallen van voorbehoud door de betrokken DG's. De Commissie bevestigt in dit Syntheseverslag – nu de DG's in totaal zeventien punten van voorbehoud hebben gemaakt in 2007 (tegen twintig in 2006) – dat de neerwaartse trend van het aantal voorbehouden zich opnieuw heeft doorgezet. De meeste gevallen van voorbehoud betreffen in 2007 de kwaliteit van de controlesystemen van de lidstaten of vergissingen die op het niveau van de begunstigden werden vastgesteld. De DG's hebben toegezegd om van elk voorbehoud de onderliggende tekortkomingen te verhelpen met een duidelijk vastgesteld actieplan.

Wij zijn van mening dat de verklaring van de Commissie in het Syntheseverslag dat zij verantwoordelijk is voor het management, op dit moment vooral de *politieke* verantwoordelijkheid betreft. Als het financieel beheer van de Unie de komende jaren verder verbetert, kan de verklaring zich in een richting ontwikkelen waardoor er meer zekerheid aan kan worden ontleend. Om hieraan ook zekerheid over de rechtmatigheid van bestedingen te kunnen ontleenen is onder andere een verdere verbetering van de verankering in de onderliggende activiteitenverslagen nodig.

4.4 Externe audit door Europese Rekenkamer

Net als de andere Europese instellingen publiceert ook de Europese Rekenkamer jaarlijks een activiteitenverslag.¹³ Wij hebben bekeken welk inzicht dit verslag biedt in de capaciteit die de Europese Rekenkamer inzet voor het onderzoek, hoeveel van de geplande werkzaamheden worden gerealiseerd en hoeveel rapporten openbaar worden gepubliceerd.

De Europese Rekenkamer geeft in het activiteitenverslag aan hoeveel mensen er werkzaam zijn in haar auditgroepen. Hieruit blijkt dat het aantal auditposten – maar ook het aantal vacante posten – in de loop der jaren toeneemt. Dat was ook in 2007 het geval. Het aantal openstaande vacatures daalde van 74 naar 56. Van de 45 nieuwe medewerkers werden er 24 ingezet voor de externe audits.

De Europese Rekenkamer geeft in haar activiteitenverslag ook aan hoeveel rapportages – onderverdeeld naar soort – zij heeft gepubliceerd. Hierbij wordt niet aangegeven of dit het geplande aantal was, en hoeveel controles zijn uitgevoerd, afgezet tegen het aantal geplande controles.

¹³ De Europese Rekenkamer heeft in 2008 haar activiteitenverslag voor het eerst op de website geplaatst. Voor de verwerking van de gegevens over de personeelsleden werkzaam in de auditgroepen maakt de Algemene Rekenkamer ook gebruik van het jaarlijks activiteitenverslag op grond van artikel 60 van het EG-Verdrag.

4.5 Samenvattend beeld systemen financieel management

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

Overzicht 1. Specifieke trendinformatie 2003–2007: financieel management EU-instellingen

<i>Onderdeel</i>	<i>Indicatoren (geaggregeerd niveau)</i>	<i>Mate van inzicht in 2003–2007</i>	<i>Resultaten in 2003–2007</i>
Planning en uitvoering begroting	Aanwezigheid openbare jaarlijkse managementplannen (JMP's)	Toenemend	Achtereenvolgens vier, vijf, negen, twee van twaalf DG's hebben een openbaar JMP in 2003, 2004, 2005 en 2006. In 2007 zijn alle JMP's openbaar gemaakt via de website van DG Budget.
	JMP's met strategische en specifieke doelen	Groot	De openbare JMP's bevatten de doelen. De JMP's geven een verbetering te zien van de beschrijving van de bij de activiteiten behorende output- en impactindicatoren en de ultimo 2007 te verwachten beleidssituatie (lees doelbereiking).
Controle door Europese Commissie	Toepassing interne-controlenormen DG's (volgens Europese Rekenkamer)	Groot	Twaalf van de veertien DG's voldoen volledig aan de onderzochte controlenormen.
	Inzet en output controles ter plaatse door DG's	Beperkt	Informatie ontbreekt.
	Inzet en output internal audit capabilities bij DG's	Beperkt	Van geen van de negen onderzochte DG's was in 2007 bekend dat alle audits zijn uitgevoerd.
	Inzet en output Interne Auditdienst	Groot	Ingezette capaciteit, overgenomen aanbevelingen en realisatie controles gestabiliseerd in 2007.
	Inzet en output bij opvolgonderzoek naar fraude door OLAF	Deels	Ingezette capaciteit in 2005, 2006 en 2007 niet aan te geven door minder informatie dan de jaren ervoor.
Verantwoording	Inzet en output jaarlijks activiteitenverslag per DG	Deels	Aantal voorbehouden verder afgenomen, mate van kwantificering na afname in 2005 met ingang van 2006 en 2007 verder verbeterd. Hiermee is met ingang van 2006 per saldo de transparantie toegenomen.
	Inzet en output SG voor Syntheseverslag	Deels	Informatiegehalte Syntheseverslag toegenomen door informatie over (terugkerende) voorbehouden. Wederom expliciete (politieke) verantwoordelijkheid Commissie voor het management, verankering in Activiteitenverslagen kan beter.
Externe audit Europese Rekenkamer	Inzet en output Europese Rekenkamer	Deels	Auditposten bekend, ingezette capaciteit en realisatie van geplande audits niet.

5 RECHTMATIGHEID BESTEDING EU-GELDEN

5.1 Rechtmatigheidsinformatie Europese Commissie

5.1.1 Voorbehouden per directoraat-generaal

De directeuren-generaal en hoofden van diensten van de Europese Commissie geven bij het jaarlijks activiteitenverslag van hun organisatie-onderdeel een betrouwbaarheidsverklaring af. Indien van toepassing dienen eventuele voorbehouden in de verklaring te worden opgesomd en toegelicht.

In overzicht 2 hieronder zijn de aantallen voorbehouden tussen 2003 en 2007 gespecificeerd naar DG en financieel belang. Meer gedetailleerde informatie op het niveau van afzonderlijke indicatoren is opgenomen in § 3.1 van het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2009* (zie www.rekenkamer.nl).

Overzicht 2. Aantal voorbehouden Europese Commissie 2005–2007

Begrotings- hoofdstuk	DG	Aantal voor- behouden in 2005	Kwantificering mogelijk financieel risico 2005	Aantal voorbehouden in 2006	Kwantificering mogelijk financieel risico 2006	Aantal voor- behouden in 2007	Kwantificering mogelijk finan- cieel risico 2007
Samenstel- ling eigen middelen	Budget	2	Niet kwantita- tief	2	Geschat finan- cieel risico beide voorbe- houden € 50,5 € 58,5 miljoen	0	–
Gemeen- schappelijk landbouwbe- leid	Landbouw	2	1 van de 2. Betreft 2% van uitgaven GBCS Griekenland	1	Niet kwantita- tief, vooral reputationeel risico Euro- pese Com- missie	2	Geschat finan- cieel risico voor beide € 105 en € 345 miljoen; waaronder reputationeel risico Europese Commissie
Structuur- beleid	Regio	3	Niet kwantita- tief	2	Geschat financieel risico beide voorbehouden € 114,9 miljoen	2	Voor beide € 480 miljoen
	Werkgelegen- heid	1	€ 107 miljoen	1	€ 25,7 miljoen	1	€ 248
	Visserij	0	–	0	–	0	–

Begrotings- hoofdstuk	DG	Aantal voor- behouden in 2005	Kwantificering mogelijk financieel risico 2005	Aantal voorbehouden in 2006	Kwantificering mogelijk financieel risico 2006	Aantal voor- behouden in 2007	Kwantificering mogelijk finan- cieel risico 2007
Intern beleid	Onderwijs en cultuur	2	In beide geval- len minder dan 2% van de begroting	1	Geschat tus- sen € 6 en € 16 miljoen	0	–
	Transport en energie	2	1 zonder im- pact. Andere betreft 11% bovenmatige declaraties	1	Geschat 5,24% van ABB-acti- viteit Vijfde Kaderpro- gramma	1	€ 3.55 miljoen (0.42% of beta- ling in 2007 op basis van steekproef in Zesde Kader- programma)
	Milieu	0	–	0	–	1	€ 3,5 miljoen
	Onderzoek	1	2,7% finan- ciële aanpas- singen subsi- diabele kosten	2	Voor Vijfde Kaderprogram- ma € 19.8 miljoen en voor Zesde Kaderprogram- ma schatting tussen € 30,7– € 38.7 miljoen	1	€ 43 miljoen
	Justitie, Vrijheid en Veiligheid	Niet onder- zocht				Niet onder- zocht	2
Overige voorbehou- den		18		10		10	
Totaal aantal voorbehou- den		31		20		17	

Bron: Jaarlijkse activiteitenverslagen beleidsDG's 2003–2007

Het overzicht laat zien dat in 2007 alle onderzochte beleidsDG's rapporteerden met een zekere mate van kwantificering, terwijl één DG mede rapporteerde over een reputationeel risico voor de Europese Commissie. Hiermee is de positieve trend van 2006 voortgezet: in 2004 en 2005 werd voor ongeveer de helft van de voorbehouden van de onderzochte beleidsDG's gerapporteerd met een zekere mate van kwantificering. De criteria op basis waarvan DG's beslissen of financiële risico's al dan niet materieel zijn,¹⁴ zijn in voorgaande jaren aangepast. Dat neemt niet weg dat DG's daarbij ook steeds kwalitatieve criteria hanteren, waardoor de facto aard en belang van de voorbehouden kunnen verschillen.

Van de tien voorbehouden bij de negen onderzochte DG's in 2007 waren er zes (bij de DG's Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Transport en energie, Onderzoek, Justitie, Vrijheid en Veiligheid) ook al vermeld in de activiteitenverslagen 2006. De financiële omvang van de voorbehouden bij structuurfondsen is toegenomen, en de reikwijdte ervan – zoals het aantal landen dat onder een voorbehoud valt – is uitgebreid. Deze gekwantificeerde voorbehouden laten zien dat er sprake is van diepgaande en voortdurende tekortkomingen, die pas in de loop van een aantal jaren kunnen worden hersteld.

¹⁴ Zie voor een toelichting op de materialiteitscriteria Algemene Rekenkamer, 2007a, p. 45.

Voor de oplossing van onderliggende problemen zijn volgens de Europese Commissie in sommige gevallen verdere inspanningen van lidstaten nodig. Zo werden in 2007 maatregelen getroffen om de rol van de lidstaten respectievelijk de Commissie in gedeeld beheer verder te verduidelijken en versterken.

De directeur-generaal Landbouw heeft opnieuw een voorbehoud gemaakt voor het ontbreken van zekerheid over het functioneren van de systemen voor beheer en controle in Griekenland. Daarnaast hebben de directeurs-generaal Regionaal beleid en Werkgelegenheid een voorbehoud gemaakt vanwege het ontbreken van redelijke zekerheid als gevolg van de tekortkomingen in het beheer- en controlesysteem in de lidstaten. Eén van de twee voorbehouden van 2007 van de directeur-generaal Regionaal beleid betrof hetzelfde domein als in 2006 (gedeeld beheer), maar de reikwijdte is uitgebreid naar andere lidstaten (Tsjechië, Finland, Duitsland, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Polen, Slowakije, Spanje) en voor 51 Interreg-programma's.

De uitbreiding van de reikwijdte van het voorbehoud deed zich ook voor bij het DG Werkgelegenheid (Spanje, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Italië, Slowakije, Portugal, België en Luxemburg).

Op het gebied van de Europese kaderprogramma's voor onderzoek betreffen de punten van voorbehoud vooral structurele problemen in de huidige complexe wetgeving. Zo formuleerde het DG Onderzoek wederom een voorbehoud bij het Zesde Kaderprogramma. Dit voorbehoud betrof de omvang van de fouten in de kostendeclaraties en daarmee over de onzekerheid over het uiteindelijke foutenpercentage bij het einde van het totale Zesde Kaderprogramma. Het DG wijst erop dat fouten in kostendeclaraties voornamelijk het gevolg zijn van deze complexe regelgeving op het gebied van de kostendeclaraties en de problemen van begunstigen om aan bepaalde contractuele bepalingen te voldoen.

5.1.2 Onregelmatigheden en financiële correcties

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. Onder de noemer «onregelmatigheden» moeten de lidstaten dergelijke gevallen melden aan de Europese Commissie. Bovendien moet iedere onregelmatigheid leiden tot terugbetaling van verschuldigde bedragen.

Overzicht 3 geeft het aantal onregelmatigheden weer dat is gemeld in 2005–2007, en de financiële omvang ervan.¹⁵ De informatie over onregelmatigheden over 2007 is door OLAF gepresenteerd volgens dezelfde begrotingsindeling als in voorgaande jaren.

¹⁵ De gegevens in deze en de volgende paragraaf zijn overgenomen uit OLAF-rapportages. De cijfers van OLAF zijn soms onduidelijk en sluiten niet altijd goed op elkaar aan als gevolg van de jaarlijkse actualisering. Omdat de gegevens van OLAF de enige zijn, hebben wij besloten ze – met deze kanttekening – toch te gebruiken.

Overzicht 3. Aantal gemelde onregelmatigheden en financieel belang 2005–2007 per begrotingsonderdeel (in miljoenen euro's)*

<i>Indicator onregelmatigheden</i>	<i>Aantal gemelde onregelmatigheden 2005</i>	<i>Financieel belang 2005</i>	<i>Aantal gemelde onregelmatigheden 2006</i>	<i>Financieel belang 2006</i>	<i>Aantal gemelde onregelmatigheden 2007</i>	<i>Financieel belang 2007</i>
Eigen middelen	5 943 ¹	328	5 705 ²	352,4 ³	5 321	377,0
Gemeenschappelijk landbouwbeleid	3 193	102	3 249	87	1 548	154,9
Structuurbeleid (inclusief Cohesiefonds)	3 570	601	3 216	703	3 832	827,6
Intern beleid	Onbekend	–	Onbekend	–	200	13,8
Externe maatregelen	Onbekend	–	Onbekend	–	211	19,1
Pre-toetredingsbeleid	338	17	384	12	332	32,3
Administratieve uitgaven	Onbekend	–	Onbekend	–	Onbekend	–
Totaal	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend

* Getallen ontleend aan Annex to the Report from the Commission Protection of the European Communities' financial interests and the fight against fraud. SEC(2005) 974, SEC(2006)911, SEC(2007)930/938 en SEC(2008)2300. Waar andere getallen zijn gebruikt is dit aangegeven.

De onregelmatigheidsmeldingen komen volgens OLAF uit de eigen systemen van de Commissie en betekenen niet per definitie dat alle mogelijke onregelmatigheden daarmee (correct) zijn gemeld aan OLAF.

¹ Het aantal gemelde onregelmatigheden zoals vermeld in het rapport over 2005 is geactualiseerd door OLAF (was eerst 4 982).

² Het aantal gemelde onregelmatigheden voor 2006 is in 2007 door OLAF geactualiseerd (was eerst 5 243).

³ Het financieel belang voor 2006 is in 2007 door OLAF geactualiseerd (was € 353 miljoen).

Onregelmatigheden bij uitgaven onder direct beheer

Voor het eerst publiceerde de Europese Commissie dit jaar ook informatie over de (vermoedelijke) omvang van onregelmatigheden en fraude voor de directe uitgaven voor Intern beleid en Externe maatregelen. De Commissie wil in de toekomst nog beter verantwoording afleggen over de omvang en aard van onregelmatigheden, fraude en correcties bij uitgaven onder haar directe beheer. Met ingang van 2008 kunnen de DG's binnen hun begrotings- en verantwoordingsstelsel meer gegevens hierover opnemen.

Voor het intern beleid meldde de Commissie 200 onregelmatigheden, en voor externe maatregelen 211. Een deel hiervan wordt aangemerkt als onregelmatigheden, en een deel als onregelmatigheden met het vermoeden van fraude. In het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2009* gaan wij hierop nader in (zie www.rekenkamer.nl).

Onregelmatigheden overige geldstromen

De gegevens van OLAF over het aantal gemelde onregelmatigheden en het daarbij behorende financiële belang laten een grillig verloop zien. Bij de eigen middelen daalde het in 2007 aantal gemelde onregelmatigheden ten opzichte van 2006 met 7% (5 321 zaken in 2007 vergeleken met 5 707 in 2006) maar nam het financiële belang met meer dan 6% toe (van € 353 miljoen naar € 377 miljoen). Bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid daarentegen daalde het aantal onregelmatigheden in 2007 met 53%¹⁶ (1 548 vergeleken met 3 249 in 2006), maar steeg het financiële belang met 78% ten opzichte van 2006 (€ 155 vergeleken met € 87 in 2006). Bij het structuurbeleid waren er meer gemelde onregelmatigheden dan in 2006 (19%), met een groter financieel belang dan het jaar ervoor (stijging 17%). Bij het pre-toetredingsbeleid ten slotte, waren er in 2007 minder onregelmatigheden dan in 2006 (daling met 16%), maar nam het financieel belang toe met ongeveer 135%.

Uit de cijfers van OLAF blijkt dat op het gebied van de traditionele eigen middelen het geïnde bedrag naar aanleiding van financiële correcties in 2007 is toegenomen tot ruim € 150 miljoen.¹⁷ Bij het landbouwbeleid is

¹⁶ Deze scherpe daling is het gevolg van de toepassing van de op 1 januari 2007 in werking getreden Verordening (EG) nr. 1848/2006 van 14 december 2006 betreffende onregelmatigheden in het kader van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en terugvordering van bedragen die in dat kader onverschuldigd zijn betaald, alsmede de organisatie van een informatiesysteem op dit gebied en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 595/91 van de Raad. In de verordening is voor de lidstaten de drempel om onregelmatigheden te rapporteren aan de Europese Commissie verhoogd van € 4000 naar € 10 000.

¹⁷ Zie het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2009* op www.rekenkamer.nl.

na de daling in 2006 weer sprake van een sterke toename van de (nog te innen) bedragen naar ruim € 1 438 miljoen. Bij het structuurbeleid is in 2007 ten opzichte van 2006 eveneens sprake van een toename, naar € 418 miljoen.

5.1.3 Fraude

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

Het onderscheid tussen «fraude» en «onregelmatigheden» wordt door de lidstaten verschillend gedefinieerd. De Annex bij het activiteitenrapport van OLAF (2008) over 2007 meldt dat de uitvoering door de autoriteiten van de lidstaten nog steeds onderling verschilt, ofschoon er verbeteringen zijn gerealiseerd door harmonisatiewerkzaamheden van de Europese Commissie. Een significant deel van de meldingen van de lidstaten aan de Europese Commissie maakt echter nog geen onderscheid tussen «vermoede fraude» en overige onregelmatigheden.

Zoals wij ook in eerdere EU-tendrapporten hebben opgemerkt zijn de cijfers van OLAF over onregelmatigheden en fraude soms onduidelijk en sluiten ze van jaar tot jaar niet altijd goed op elkaar aan. Wij vinden het zorgwekkend dat de Europese Commissie niet in staat is de problemen die daaraan ten grondslag liggen op te lossen.¹⁸

Aantal fraudezaken en financieel risico

Het activiteitenrapport van OLAF bevat geen opgave van de werkvoorraad van fraudedossiers eind 2007 (in 2006 waren dat er 5 988). Ook gaat het rapport niet meer in op de erfenis van UCLAF (de voorganger van OLAF) en de gevallen die ontstaan zijn voor 1 juni 1999.

In 2007 is over 543 nieuwe gevallen (in 2006 waren dat er 464) besloten welk vervolg ze krijgen: 266 gevallen bleken «non cases», 67 gevallen worden «gemonitord» en 210 gevallen worden nader onderzocht (hiermee is het niveau van 2005 weer bereikt). Verder is voor 232 lopende zaken besloten hoe verder te gaan: 79 zaken krijgen geen vervolg, 153 wel. Het totaal aantal openstaande zaken – dat sedert 2005 met ongeveer 10% is gedaald – vertegenwoordigt volgens OLAF een geschat financieel belang van € 1,56 miljard (dit was in 2006 € 1,74 miljard). Tot en met 2007 zijn 232 zaken formeel afgesloten. Deze hadden samen een geschat financieel belang van € 6,5 miljard (in 2006 was dit € 5,6 miljard).

Interne onderzoeken

Aan het einde van 2007 waren er in totaal 94 lopende interne onderzoeken (in 2006 waren dit er 80) naar mogelijke *fraudegevallen* binnen de EU-instellingen. Daarnaast bevonden er zich 61 interne zaken in de beoordelingsfase (in 2006 waren dit er 33). Net als vorig jaar blijkt dat de Europese Commissie zelf het grootste deel van de OLAF-onderzoeken ondergaat. Dit is niet verrassend, aangezien de Commissie het leeuwendeel van de financiële transacties van de Gemeenschap verricht.

5.2 Oordeel Europese Rekenkamer over wettigheid en regelmatigheid

5.2.1 Algemeen oordeel

Het algemeen oordeel van de Europese Rekenkamer over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de uitvoering van de totale begroting 2007, is niet positief.

¹⁸ Faillissementen hoeven per 1 januari 2006 niet meer gemeld te worden als onregelmatigheden. Aangezien de kans op onregelmatigheden en fraude juist rond faillissementen relatief groot is, bestaat het gevaar dat veel van deze gevallen in de toekomst niet meer aan de oppervlakte komen. Bovendien kan een groot aantal faillissementen in een subsidieprogramma wijzen op een systeemfout: blijkbaar heeft de subsidieverstrekker in de aanvraagfase de aanvragers niet voldoende gecontroleerd of deze (nog) economisch levensvatbaar waren.

Overzicht 4 laat de oordelen zien die de Europese Rekenkamer sinds het begrotingsjaar 1994 in haar jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring (Déclaration d'Assurance; DAS) heeft afgegeven.

Overzicht 4. Overzicht DAS-oordelen Europese Rekenkamer 1994–2007

Begrotingsjaar	Totaaloordeel DAS	Kwantitatief beeld
2007	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel, maar wel (globale) aanduiding foutenpercentages per begrotingsonderdeel
2006	Geen positieve verklaring.	Geen kwantitatief oordeel, maar wel globale aanduiding foutenpercentages
2005	Geen positieve verklaring.	Geen kwantitatief oordeel.
2004	Geen positieve verklaring.	Geen kwantitatief oordeel.
2003	Geen positieve verklaring.	Geen kwantitatief oordeel.
2002	Geen positieve verklaring.	Geen kwantitatief oordeel.
2001	Geen positieve verklaring.	Geen kwantitatief oordeel.
2000	Geen positieve verklaring.	Geen kwantitatief oordeel.
1999	Geen positieve verklaring.	Geen kwantitatief oordeel. Onaanvaardbaar aantal fouten.
1998	Geen positieve verklaring.	Geen kwantitatief oordeel. Percentage materiële fouten ongeveer even hoog als in voorgaande jaren.
1997	Geen positieve verklaring.	Geen kwantitatief oordeel. Onaanvaardbaar groot aantal materiële fouten. Percentage ongeveer even hoog als in voorgaande jaren.
1996	Geen positieve verklaring.	Materiële fouten 5,4% betalingen. Formele fouten niet gekwantificeerd. Geen oordeel mogelijk bij 4,3% betalingen.
1995	Geen positieve verklaring.	Materiële fouten 5,9%. Formele fouten niet gekwantificeerd. Geen oordeel mogelijk bij 2,3% betalingen.
1994	Geen positieve verklaring.	Materiële fouten 4%. Formele fouten 4,8%. Over 14% betalingen geen zekerheid.

Bron: Jaarverslagen 1994–2007 Europese Rekenkamer

5.2.2 Oordeel per begrotingshoofdstuk























In haar Jaarverslagen over de periode 2003–2006 gaf de Europese Rekenkamer vooral een kwalitatief beeld voor alle relevante begrotingshoofdstukken. In het Jaarverslag 2006 van de Europese Rekenkamer (2007a) werd daaraan enige kwantitatieve informatie toegevoegd. Deze kwantitatieve informatie is in het Jaarverslag 2007 verder uitgebouwd (Europese Rekenkamer, 2008a).

De opzet van de nieuwe EU-begroting binnen de financiële perspectieven 2007–2013 maken de beleidsdoelen per beleidsterrein meer inzichtelijk. De directe koppeling tussen het hoofdonderdeel van de begroting en het daarvoor verantwoordelijke DG van de Europese Commissie is echter minder duidelijk geworden. De Europese Rekenkamer hanteert dit jaar bij de weergave van de DAS-bevindingen per begrotingsonderdeel een indeling die enigszins afwijkt van de nieuwe begrotingsindeling van de Unie.¹⁹

Figuur 4 vat de stand van zaken per onderdeel in 2007 zoals gepresenteerd door de Europese Rekenkamer samen.

¹⁹ De categorie «landbouw en natuurlijke bronnen» van de Europese Rekenkamer bevat volksgezondheid. In de nieuwe begroting van de EU valt dit in de categorie «Vrede, veiligheid en recht Burgerschap». De hoofdcategorie van de EU-begroting «duurzame groei» hanteert de Europese Rekenkamer als zodanig niet: «cohesie» – dat daar een onderdeel van vormt – vormt een afzonderlijke categorie. De categorie «onderzoek, energie en transport» van de Europese Rekenkamer valt in de EU-begroting onder «duurzame groei», terwijl de categorie «onderwijs en burgerschap» die de Europese Rekenkamer hanteert voor het onderwijsdeel bij «duurzame groei» van de nieuwe EU-begroting past, en het burgerschapsdeel bij «Vrede, veiligheid en recht -Burgerschap». Zie ook § 2.2, figuur 2.

Figuur 4 Oordeel Europese Rekenkamer over functioneren toezicht- en controlesystemen en over rechtmatigheid transacties
Per hoofdstuk van de EU-begroting 2007

	Functioneren toezicht- en controlesystemen	Fouten bij testen transacties
Eigen middelen		
Landbouw en natuurlijke bronnen		
Cohesie		
Onderzoek, energie en transport		
Externe hulp, ontwikkeling en uitbreiding		
Onderwijs en burgerschap		
Economische en sociale zaken		
Administratieve uitgaven		
	 Toereikend  Deels toereikend  Ontoereikend	 Lager dan 2%  Tussen 2% en 5%  Hoger dan 5%

De Europese Rekenkamer geeft aan dat voor de ontvangsten en voor de vastleggingen en betalingen voor financiële en economische aangelegenheden en voor administratieve uitgaven de verrichtingen in 2007 over het geheel genomen wettig en regelmatig waren. Over de ontvangsten merkt de Europese Rekenkamer wel op dat het bereik van haar audit beperkt is, aangezien de btw- en BNI-componenten gebaseerd zijn op macro-economische statistieken, waarvan de onderliggende data niet direct door de Europese Rekenkamer kunnen worden gecontroleerd.

De Europese Rekenkamer geeft verder aan dat bij het landbouwbeleid ook in 2007 – waar het geïntegreerd beheer- en controlesysteem (GBCS) juist wordt toegepast – de controles effectief waren.²⁰ Ze voegt daaraan toe dat het foutenpercentage voor de uitgaven uit het Europees Landbouwgarantiefonds net onder 2% lag, maar dat vooral door de fouten bij het Plattelandsontwikkelingsfonds het algemene foutenpercentage voor landbouw hoger was. Over de belangrijkste andere beleidsonderdelen van de begroting

²⁰ Binnen het GBCS maakt de Europese Commissie voor controles in toenemende mate gebruik van het Geografisch Informatiesysteem (GIS). Hiermee wordt met behulp van satellietgegevens bijvoorbeeld gecontroleerd of het opgegeven landbouwareaal ook daadwerkelijk gebruikt wordt.

geeft de Europese Rekenkamer aan dat het foutenpercentage boven de 2% lag, met als uitschieter «cohesie» (structuurbeleid) met een foutenpercentage van maar liefst 11%.

In het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2009* (te raadplegen op www.rekenkamer.nl) gaan wij uitvoeriger in op de conclusies van de Europese Rekenkamer per begrotingshoofdstuk. Ook wordt daar aangegeven welke werkzaamheden de Europese Rekenkamer in 2005 en 2006 heeft uitgevoerd op het beleidsterrein landbouw en wat de Europese Commissie met de bevindingen gedaan heeft.

5.2.3 Overige informatie Europese Rekenkamer

Speciale verslagen

Overzicht 5 toont de onderwerpen waarover de Europese Rekenkamer de afgelopen jaren speciale verslagen heeft gepubliceerd.²¹

Overzicht 5. Speciale verslagen Europese Rekenkamer 2004–2008

<i>Aantal onderzoeken op terrein:</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>
Eigen middelen/ontvangsten	0	0	1	1	1
Gemeenschappelijk landbouwbeleid	5	1	2	1	1
Structurele acties	1	0	2	2	2
Intern beleid	1	1	0	2	0
Externe maatregelen	1	2	5	2	2
Pre-troetreding	2	0	0	0	
Administratieve uitgaven	0	2	1	1	
Anders					1
Totaal	10	6	11	9	7

In 2008 publiceerde de Europese Rekenkamer onder andere speciale verslagen op het terrein van:²²

- De eigen middelen: over bindende tariefinlichtingen (Speciaal verslag nr. 2/2008: Europese Rekenkamer, 2008b).
- Landbouw: over de uitvoering van de melkquota in de op 1 mei 2004 tot de Europese Unie toegetreden lidstaten (Speciaal verslag nr. 4/2008: Europese Rekenkamer, 2008c).
- Structuurbeleid: over het proces van onderzoek en evaluatie van grote investeringsprojecten in de programmeringsperioden 1994–1999 en 2000–2006 (Speciaal verslag nr. 1/2008: Europese Rekenkamer, 2008d).
- Extern beleid: over rehabilitatiehulp van de Europese Commissie na de tsunami en orkaan Mitch (Speciaal verslag nr. 6/2008: Europese Rekenkamer, 2008e).
- Agentschappen: over de op resultaten gerichte programmering van de werkzaamheden van regelgevende Agentschappen van de Europese Unie (Speciaal verslag nr. 5/2008: Europese Rekenkamer, 2008f).

5.3 Samenvattend beeld rechtmatigheid

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

²¹ Peildatum 19 augustus 2008.

²² De conclusies uit deze rapporten zijn opgenomen in het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2009* (zie www.rekenkamer.nl).

Overzicht 6. Specifieke trendinformatie 2003–2007: Rechtmatigheid EU-beleid

<i>Onderdeel</i>	<i>Indicatoren (geaggregeerd niveau)</i>	<i>Mate van inzicht in 2003–2007</i>	<i>Resultaten in 2003–2007</i>
Informatie Europese Commissie	Aantal en financieel belang voorbehouden DG's	Deels	Aantal voorbehouden afgenomen, kwantitatief inzicht in financieel belang na afname in 2005 in 2006 en 2007 weer toegenomen.
	Aantal en financieel belang gemelde onregelmatigheden	Grotendeels	Na toevoeging van informatie over intern beleid en externe maatregelen is er nu inzicht in zes van zeven begrotingshoofdstukken. Aantal en financieel belang fluctueert.
	Aantal en financieel belang correcties	Deels	Inzicht in vier begrotingshoofdstukken. Aantal en financieel belang fluctueert.
	Aantal en financieel belang fraudemeldingen	Groot	Aantal zaken in behandeling toegenomen. Financieel belang van de openstaande cases in 2007 circa € 1,56 miljard. Informatie van OLAF blijft op punten onduidelijk.
Informatie Europese Rekenkamer	Algemeen oordeel over de rekeningen	Deels	Grotendeels geen positieve betrouwbaarheidsverklaring (DAS), opnieuw geen kwantitatief totaalbeeld in 2007.
	Oordeel per begrotingshoofdstuk	Grotendeels	Kwalitatief en deels kwantitatief beeld 2007 per begrotingshoofdstuk. Voor de meeste begrotingsonderdelen ligt het foutenpercentage tussen 2 en 5%.

6 DOELTREFFENDHEID EU-BELEID

6.1 EU-evaluaties 2006–2007

De Europese Commissie (2005) heeft zich bij het begin van haar mandaat vier overkoepelende prioriteiten gesteld: meer welvaart, solidariteit, vrijheid en veiligheid en een sterker Europa in de wereld. In haar jaarlijkse beleidsstrategie (Europese Commissie, 2006b) geeft ze haar politieke prioriteiten en beleidsinitiatieven voor dat jaar weer, die aansluiten bij de vier prioriteiten. In dit hoofdstuk kijken we naar de doeltreffendheid van het EU-beleid. We doen dit aan de hand van resultaten van ons eigen onderzoek naar informatie over prestaties en effecten in EU-evaluaties van de Commissie.

Het zichtbaar maken van de resultaten van EU-beleid is een van manieren waarop de EU zich tegenover haar burgers legitimeert.²³ Evaluaties van Europees beleid kunnen hierin van toegevoegde waarde zijn, omdat die inzichtelijk kunnen maken in hoeverre beleidsdoelstellingen zijn behaald. Dit jaar hebben we gekeken naar openbaar gemaakte evaluaties die zijn uitgevoerd door de Europese Commissie.²⁴ Ons doel daarbij was driedelig:

- in kaart brengen hoe vaak en wat er geëvalueerd wordt;
- inzicht genereren in de informatie over en de mate van doelrealisatie van EU-beleid;
- een indruk geven van de kwaliteit van de evaluaties.

Ons onderzoek bestond uit drie fases. Eerst hebben we op grond van de jaarlijkse evaluatieoverzichten van het DG Begroting een inventarisatie gemaakt van alle openbaar gemaakte evaluaties uitgevoerd door de Europese Commissie in de periode 2001–2007 (Europese Commissie, 2007c; 2008h). Vervolgens hebben we uit deze groep evaluaties voor de jaren 2006 en 2007 specifiek naar het aantal terugkijkende evaluaties per DG van de Europese Commissie gekeken, en hebben we een diepgaande analyse uitgevoerd van de terugkijkende evaluaties van de drie DG's die ongeveer 80% van de Europese begroting voor hun rekening nemen: het DG Landbouw, het DG Werkgelegenheid en het DG Regionaal beleid.²⁵ Op basis hiervan bleven twintig terugkijkende openbare evaluaties van het DG Landbouw en het DG Werkgelegenheid uit 2006 en 2007 over. Tot slot hebben we ook gekeken naar informatie over hoe de afzonderlijke DG's de kwaliteit van evaluaties bewaken en beoordelen. In de bijlage 3 geven we een uitgebreide beschrijving van onze normen en aanpak.

²³ De Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid (WRR, 2007) ziet behalve behaalde resultaten ook nog andere dimensies van legitimering van EU-beleid: vertegenwoordiging, verantwoording en identificatie.

²⁴ In 2005 heeft de Europese Rekenkamer ook onderzoek gedaan naar het evaluatiekader van de Europese Commissie. De resultaten van dit onderzoek zijn niet openbaar gemaakt. Wel wordt naar het onderzoek verwezen in een mededeling van commissaris Grybauskaitė (Grybauskaitė, 2007).

²⁵ Het DG Regionaal beleid heeft in 2006 en 2007 geen terugkijkende evaluaties uitgevoerd. Dit hangt samen met de programmeringscyclus van de structuurfondsen. De mid-term-evaluaties (waarvoor de 27 afzonderlijke lidstaten overigens verantwoordelijk voor zijn) zijn al eerder uitgevoerd en de ex-post-evaluaties zullen nog worden gedaan.

Op basis van ons onderzoek komen we tot de volgende conclusies:

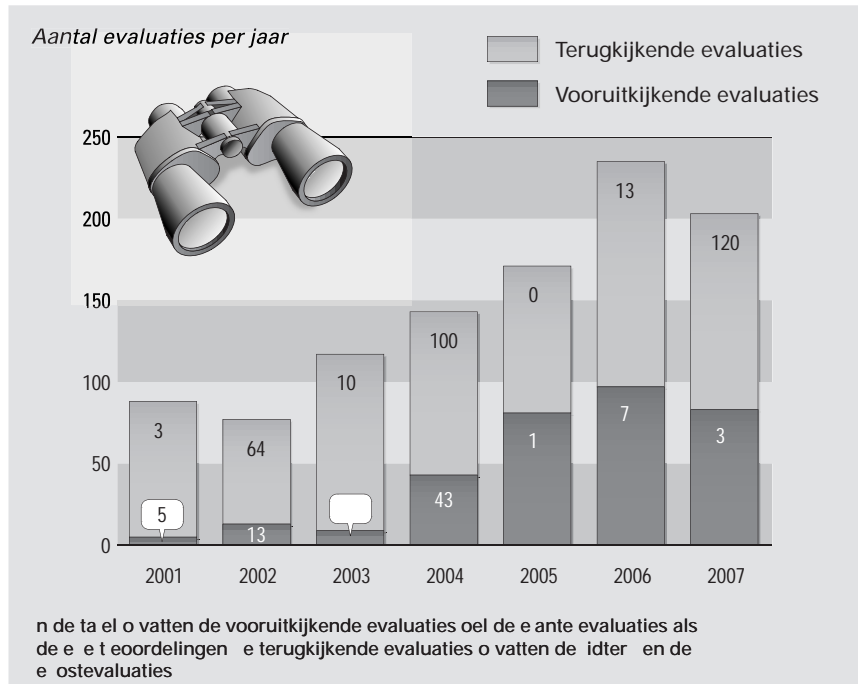
1. Tussen 2001 en 2007 is het totale aantal evaluaties van de Europese Commissie meer dan verdubbeld: van 88 in 2001 naar 203 in 2007. De balans tussen vooruitkijkende en terugkijkende evaluaties is in de periode 2001–2007 veranderd in het voordeel van de laatste.
2. De informatie over doelrealisatie in deze evaluaties over 2006–2007 is beperkt. Daar waar de informatie bekend is, geeft dit een somber beeld over de mate waarin de betreffende Europese beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden.
3. De kwaliteitstoetsen die bij de onderzochte evaluaties worden gepubliceerd, laten zien dat gebrek aan (betrouwbare) gegevens en systematische onderzoeksmethoden terugkerende problemen zijn bij evaluaties van Europees beleid.

Hieronder lichten we elk van deze conclusies inhoudelijk toe.

Verdubbeling aantal evaluaties

Het totale aantal evaluaties van de Europese Commissie is tussen 2001 en 2007 meer dan verdubbeld, zoals de onderstaande grafiek laat zien. In 2001 werden er 88 evaluaties uitgevoerd, in 2007 203. De stijging van het aantal evaluaties in de laatste vier jaar is vooral toe te schrijven aan de toename van effectbeoordelingen (impact assessments), een toets vooraf op de verwachte effecten van nieuwe Commissievoorstellen voor Europese regels.

figuur Evaluaties van de Europese Commissie (2001-2007)*



Effectbeoordelingen zijn in 2002 geïntroduceerd en sinds 2004 verplicht voor alle onderwerpen in het wetgevingsprogramma van de Europese Commissie. Het aantal effectbeoordelingen is gestegen van 43 in 2004 tot bijna 100 in de jaren 2005, 2006 en 2007. Als de verplichting van een effectbeoordeling voor *alle* beleidsvoorstellen in het werkprogramma van de Europese Commissie wordt nagekomen, betekent dit dat eind 2008 het aantal tot bijna 200 opgelopen zal zijn (stijging van circa 100%). Half oktober 2008 zijn er 64 effectbeoordelingen openbaar gepubliceerd.²⁶

Het merendeel van de evaluaties achteraf betreft evaluaties van subsidieprogramma's, in 2006 en 2007 respectievelijk 50% en 47%. In 2007 betroffen de overige evaluaties in deze categorie evaluaties van communicatie/coördinerende activiteiten (22%), evaluaties van Europese regelgeving zoals verordeningen, richtlijnen en mededelingen (19%), interne administratie van de Commissie (3%), pilotprojecten en voorbereidende acties (3%), agentschappen (3%) en overig (2%).

Beperkte informatie doelrealisatie

Hier gaan we dieper in op alle terugkijkende (tussentijdse en ex-post-) evaluaties uit 2006 en 2007 van het DG Landbouw en plattelandsontwikkeling en het DG Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen.

²⁶ In werkelijkheid ligt het aantal dicht bij het streven van 200. Het online publiceren wordt vertraagd door de regel dat het College van het Impact Assessment Board de voorstellen aanvaard moet hebben voordat het op de publieke website wordt gezet. Zie http://ec.europa.eu/governance/impact/practice_en.htm.

Informatie over doelrealisatie. Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat de informatie over doelrealisatie in evaluaties beperkt is. In vijf van de door ons onderzochte evaluaties is niet of nauwelijks informatie beschikbaar over mate van doelrealisatie van de Europese doelstellingen en in negen gedeeltelijk. Zes evaluaties bevatten ruimschoots informatie over de mate van doelrealisatie van de Europese doelstellingen. In bijlage 3 lichten we toe hoe we deze scores hebben berekend.

Overzicht 7. Informatie over doelrealisatie in twintig onderzochte evaluaties

<i>Mate van informatie</i>	<i>DG Landbouw</i>	<i>DG Werkgelegenheid</i>	<i>Totaal</i>
Niet/nauwelijks	–	5	5
Gedeeltelijk	7	2	9
Ruimschoots	4	2	6
	11	9	20

Overzicht 7 laat zien dat bij het DG Werkgelegenheid meer dan de helft van de onderzochte evaluaties niet of nauwelijks informatie over doelrealisatie bevat. Bij twee evaluaties is die informatie ruimschoots aanwezig. Voor het DG Landbouw geldt dat bij ongeveer twee derde van de onderzochte evaluaties informatie gedeeltelijk aanwezig is, bij ongeveer een derde ruimschoots. Alhoewel de evaluaties van het DG Landbouw op het vlak van de informatievoorziening beter scoren dan die van het DG Werkgelegenheid, blijft de informatievoorziening gemiddeld genomen vrij beperkt.

Mate van doelrealisatie. Uit de vijftien evaluaties waarin de doelrealisatie bepaald kan worden, blijkt dat in tien gevallen de onderzochte Europese doelstellingen niet of nauwelijks wordt gerealiseerd.²⁷ Bij vier van de onderzochte evaluaties is sprake van gedeeltelijke doelrealisatie en bij één is sprake van grotendeels geslaagde doelrealisatie. Onderstaande tabel laat zien hoe de doelrealisatie van Europees beleid wordt beoordeeld in de door ons onderzochte evaluaties. In bijlage 3 lichten we toe hoe we deze scores hebben berekend.

Overzicht 8. Mate van doelrealisatie op grond van 15 onderzochte evaluaties

<i>Doelrealisatie</i>	<i>DG Landbouw</i>	<i>DG Werkgelegenheid</i>	<i>Totaal</i>
Niet	1	–	1
Grotendeels niet	9	–	9
Helft	1	3	4
Grotendeels wel	–	1	1
Volledig	–	–	–
	11	4	15

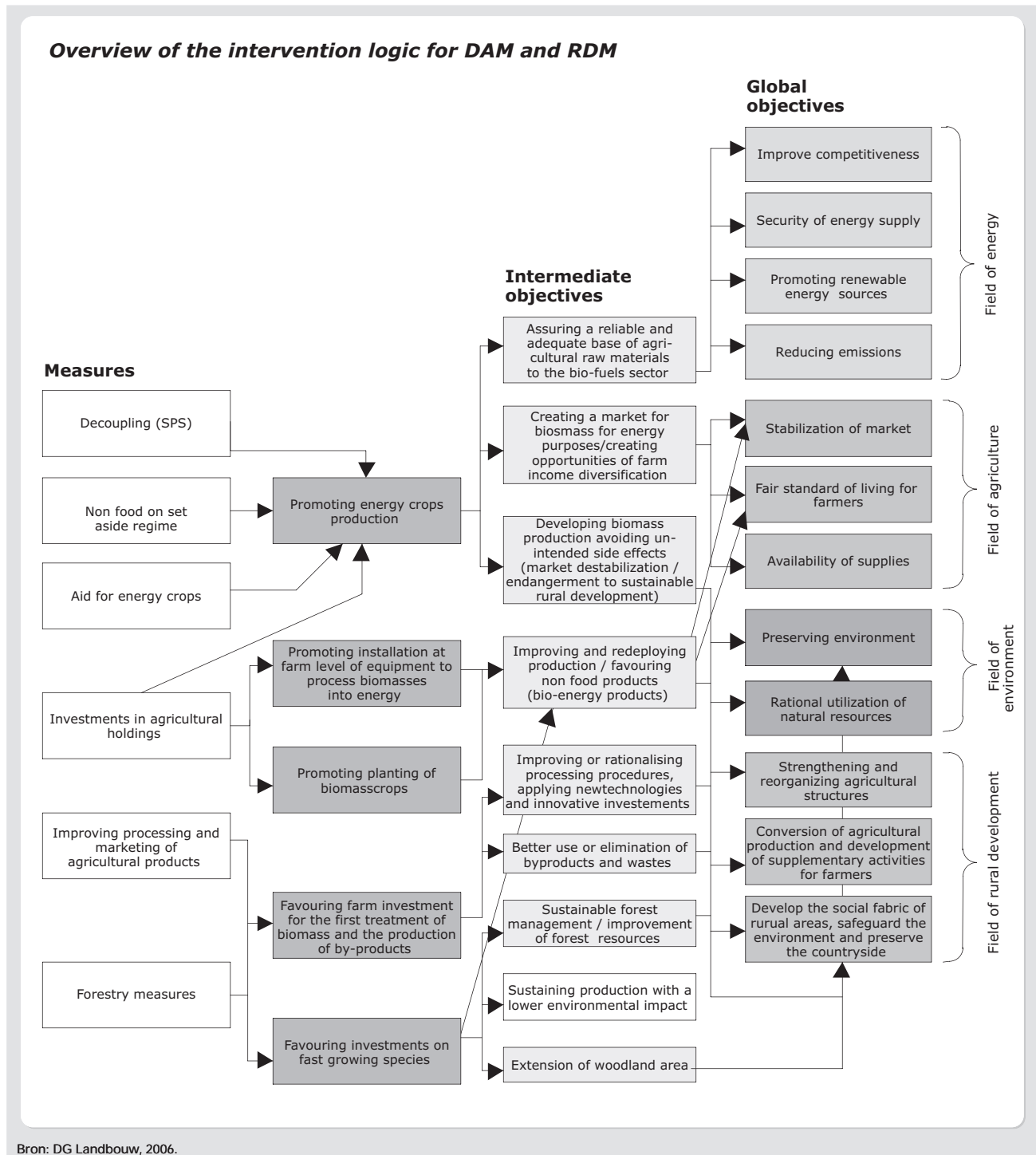
Uit de evaluaties van het DG Werkgelegenheid blijkt dat in drie gevallen de helft van de doelstellingen behaald is, in één geval het grootste deel daarvan. Op grond van de evaluaties van het DG Landbouw blijkt dat in tien gevallen de onderzochte doelen niet of grotendeels niet zijn behaald, in één geval zijn de doelstellingen voor de helft behaald.

²⁷ Om de scores over doelrealisatie niet te vertekenen, hebben we de vijf evaluaties die niet of nauwelijks informatie geven over doelrealisatie niet gebruikt voor onze analyse.

De Europese Rekenkamer (2006a; 2006b; 2007b) noemt de veelvoud en complexiteit van beleidsdoelstellingen in haar speciale verslagen een

belemmering voor de uitvoering van Europees beleid en het meten van de effectiviteit daarvan. Onderstaande figuur overgenomen uit een van de door ons onderzochte evaluaties (DG Landbouw, 2006) – illustreert deze veelheid en complexiteit.

Figuur 6 Complexiteit en veelvoud aan beleidsdoelstellingen: een voorbeeld



Kwaliteitstoetsen wijzen op problemen

In de openbaar gemaakte kwaliteitstoetsen van de twintig evaluaties die we hebben bestudeerd, wordt de kwaliteit van het overgrote deel van de evaluaties als voldoende (35%) of goed (50%) beoordeeld. Het gaat hierbij om scores die de DG's zelf aan deze evaluaties hebben toegekend. Tegelijkertijd worden er bij de methodologie van veel evaluaties kanttekeningen geplaatst. Vooral het gebrek aan (betrouwbare) data en systematische onderzoeksmethoden worden in de kwaliteitstoetsen genoemd als terugkerende problemen bij evaluaties van Europees beleid.

Het merendeel van de evaluaties wordt niet door de Commissie zelf uitgevoerd, maar uitbesteed aan externe onderzoekers (ongeveer 90%). Het DG heeft evenwel de verantwoordelijkheid om de kwaliteit van de evaluaties te bewaken. In de evaluatiestandaarden staat dat de kwaliteit van (externe) terugkijkende evaluaties beoordeeld moet worden door middel van een kwaliteitstoets door het betreffende DG.²⁸ Het doel van deze kwaliteitstoets is:²⁹

- openheid geven over de kwaliteit en betrouwbaarheid van evaluaties;
- stimuleren van externe onderzoekers om te voldoen aan professionele standaarden en het onderzoekscontract;
- de mogelijkheid creëren voor de organisatie om lessen te trekken die van pas kunnen komen bij volgende evaluaties.

In de kwaliteitstoets wordt de kwaliteit van een evaluatie beoordeeld op basis van minimaal acht criteria. In bijlage 3 staan deze criteria vermeld.

Ieder DG is vrij om te bepalen of de kwaliteitstoets (deels of volledig) wordt gepubliceerd.³⁰ Alhoewel de Europese Commissie de voordelen van publicatie zegt te onderschrijven, laat de praktijk een ander beeld zien. Uit onze eigen inventarisatie blijkt dat slechts twee van de twintig DG's hun kwaliteitstoetsen duidelijk zichtbaar op hun website publiceren: het DG Landbouw en het DG Werkgelegenheid.³¹ Deze DG's leveren hiermee een positieve bijdrage aan het inzichtelijk maken van de kwaliteit en betrouwbaarheid van Commissie-evaluaties voor een breder publiek.

Overzicht 9. Kwaliteit van de methodologie van twintig evaluaties op grond van kwaliteitstoets

<i>Kwaliteit evaluatie</i>	<i>DG Landbouw</i>	<i>DG Werkgelegenheid</i>	<i>Totaal</i>
Onacceptabel	–	–	
Slecht	–	–	
Slecht-voldoende	–	1	1
Voldoende	3	4	7
Goed	9	1	10
Uitstekend		2	2
	12	8	20

Overzicht 9 geeft weer hoe het DG Landbouw en het DG Werkgelegenheid de kwaliteit van de extern uitgevoerde evaluaties hebben beoordeeld. Het grootste deel van de evaluaties wordt als voldoende of goed beoordeeld (zeventien van de twintig), één evaluatie als slecht tot voldoende en twee als uitstekend. De evaluaties van het DG Landbouw scoren gemiddeld genomen beter dan de evaluaties van het DG Werkgelegenheid, al heeft het laatste DG twee uitschieters naar boven.

²⁸ Zie bijlage 3, onderdeel normen.

²⁹ http://ec.europa.eu/budget/library/documents/evaluation/guides/guide_quality_asses_en.pdf.

³⁰ http://ec.europa.eu/budget/library/documents/evaluation/guides/guide_quality_asses_en.pdf.

³¹ 12 Het totaal van twintig DG's is opgebouwd uit vijftien politieke DG's en vijf DG's op het terrein van buitenlandse betrekkingen.

Ondanks de goede scores van de evaluaties bevatten bijna alle kwaliteitstoetsen van de Commissie belangrijke kanttekeningen. Vooral het gebrek aan (betrouwbare) data en systematische onderzoeksmethoden zijn terugkerende problemen. Ook bevatten de kwaliteitstoetsen kritische opmerkingen over de generaliseerbaarheid van de conclusies, de beperkte aandacht voor causaliteit en de invloeden van gerelateerd beleid en over de leesbaarheid van evaluaties.

6.2 Samenvattend beeld doeltreffendheid

Op basis van onze beoordeling de informatie van de Europese Commissie komen wij tot het volgende (geaggregeerde) totaalbeeld van de doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden in de EU als geheel (zie overzicht 10).

Overzicht 10. Specifieke trendinformatie 2003–2007: doeltreffendheid EU-beleid

<i>Hoofdstuk</i>	<i>Onderdeel</i>	<i>Indicatoren (geaggregeerd niveau)</i>	<i>Mate van inzicht in 2003–2007</i>	<i>Resultaten in 2003–2007</i>
Doeltreffendheid	Aansluiten beleid en verantwoording	Aansluiting Syntheseverslag op beleidsstrategie	Beperkt	In 2006 en 2007 publiceerde de Europese Commissie een mededeling over algemene «policy achievements» maar noemt alleen algemene doelen en voornemens, geen resultaten. In 2008 is deze mededeling niet verschenen.
	Effecten	Beoogde en gerealiseerde effecten	Beperkt	Onderzoek naar 20 EU-brede evaluaties laat zien dat in vijftien gevallen minimaal enige informatie over doelrealisatie aanwezig is. De mate van doelrealisatie is in veertien van de vijftien gevallen beperkt.

7 CONCLUSIES EN TRENDS DEEL 1

Beleidsontwikkelingen EU-breed

Het Europees transparantie-initiatief dat in 2005 is geïnitieerd door commissaris Kallas van administratieve zaken, audit en fraudebestrijding, werpt de laatste jaren meer vruchten af. Er komt meer openbare informatie beschikbaar over de eindontvangers van EU-gelden, mede doordat lidstaten voortaan verplicht zijn om zelf openbaar te maken wie de ontvangers van EU-gelden in hun land zijn.

De informatie die de directeur-generaal Begroting jaarlijks verstrekt aan de nationale rekenkamers over de gelden die per begrotingslijn door de Commissie naar de betreffende lidstaat zijn overgemaakt, is wederom gedetailleerder geworden.³²

De Europese Commissie noch de andere EU-instellingen hebben nieuw beleid ontwikkeld om lidstaatverklaringen verder te stimuleren. Wel heeft de Commissie voor de opstelling van de «annual summaries» – waarvan de tweede lichting op 15 februari 2009 door de lidstaten moet worden ingediend – nieuwe handleidingen ontwikkeld.

De Commissie werkt aan de afronding van het Actieplan geïntegreerd interne controlekader. Hieruit is naar voren gekomen dat er binnen de Europese instellingen een discussie gevoerd gaat worden over de kosten van controles, en daaraan gekoppeld naar de vraag welke foutenpercentages de EU bereid is te accepteren bij de uitvoering van haar beleid.

Systemen EU-breed

De activiteitenverslagen van een aantal DG's van de Commissie bevatten meer en betere landeninformatie dan in voorgaande jaren. Met name het DG Regionaal beleid loopt hierin voorop. De mate van inzicht die de meeste DG's s geven in planning en uitvoering van controles, en de resultaten van interne audit, blijft echter beperkt. Datzelfde geldt voor de mate waarin de activiteitenverslagen inzicht geven in de resultaten die met het beleid zijn behaald.

Het Syntheseverslag van de Commissie bevat een verklaring waarin de Commissie stelt dat de bestaande interne controlesystemen redelijke zekerheid geven over de rechtmatigheid van de verrichte activiteiten, met inachtneming van de geformuleerde voorbehouden. Het aantal voorbehouden is dit jaar weer verder afgenomen, en de mate van kwantificering van de voorbehouden is toegenomen. Ondanks die licht opgaande lijn behoudt de verklaring van de Commissie zijn beperkte betekenis. Een aantal voorbehouden komt al jaren achtereen terug. Daarnaast is de financiële omvang van bepaalde voorbehouden toegenomen, en is de reikwijdte ervan zoals het aantal landen dat onder de voorbehouden valt uitgebreid. Er is dus sprake van diepgaande en voortdurende tekortkomingen.

Rechtmatigheid EU-breed

Het algemene oordeel van de Europese Rekenkamer over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de uitvoering van de totale begroting 2007, was wederom niet positief. Ook per begrotingshoofdstuk was het beeld voor de belangrijkste geldstromen nog steeds niet (geheel) positief. Wat de landbouwsubsidies betreft is vooral het plattelandsbeleid – met een totaal financieel belang van ruim € 12 miljard een zorgenkindje. Bij de structuurfondsen stelde de Europese Rekenkamer het foutenpercentage over 2007 vast op 11%. In 2006 was dit nog 12%.

³² In Nederland wordt deze informatie op ons verzoek aan de minister van Financiën gezonden, met een afschrift aan de Algemene Rekenkamer.

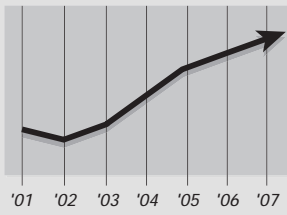
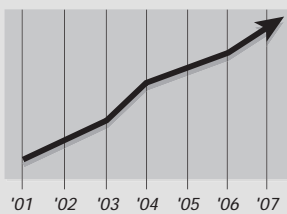
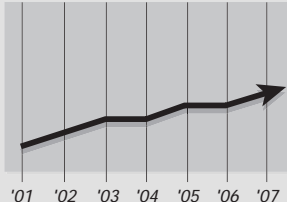
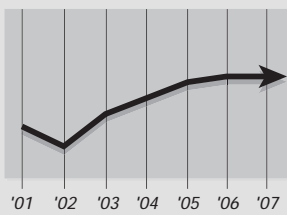
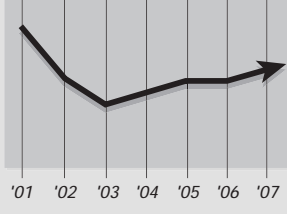
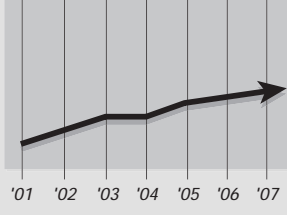
Voor het eerst heeft de Europese Commissie dit jaar ook informatie gepubliceerd over onregelmatigheden en de (vermoedelijke) omvang van fraude voor de eigen directe uitgaven van de Commissie voor intern beleid en externe maatregelen. Voorheen gaf de Commissie alleen een overzicht van de fouten die in de lidstaten werden geconstateerd.

Doeltreffendheid EU-breed

Uit ons onderzoek naar door (dan wel voor) de Commissie uitgevoerde en publiek beschikbare evaluaties op de terreinen landbouw en werkgelegenheid uit 2006 en 2007, blijkt dat er geen overkoepelend beeld van de doelrealisatie per beleidsdoelstelling bestaat. Verder is het inzicht in de doelrealisatie beperkt. Daar waar wel inzicht bestaat, geeft dit een somber beeld over de mate waarin Europese beleidsdoelstellingen worden bereikt.

De DG's Landbouw en Werkgelegenheid bieden goed inzicht in de resultaten van de kwaliteitstoetsen die zij hebben uitgevoerd op de evaluaties. Hieruit blijkt dat er vaak sprake is van een gebrek aan betrouwbare gegevens en moeilijkheden bij het kwantificeren van (beoogde) effecten.

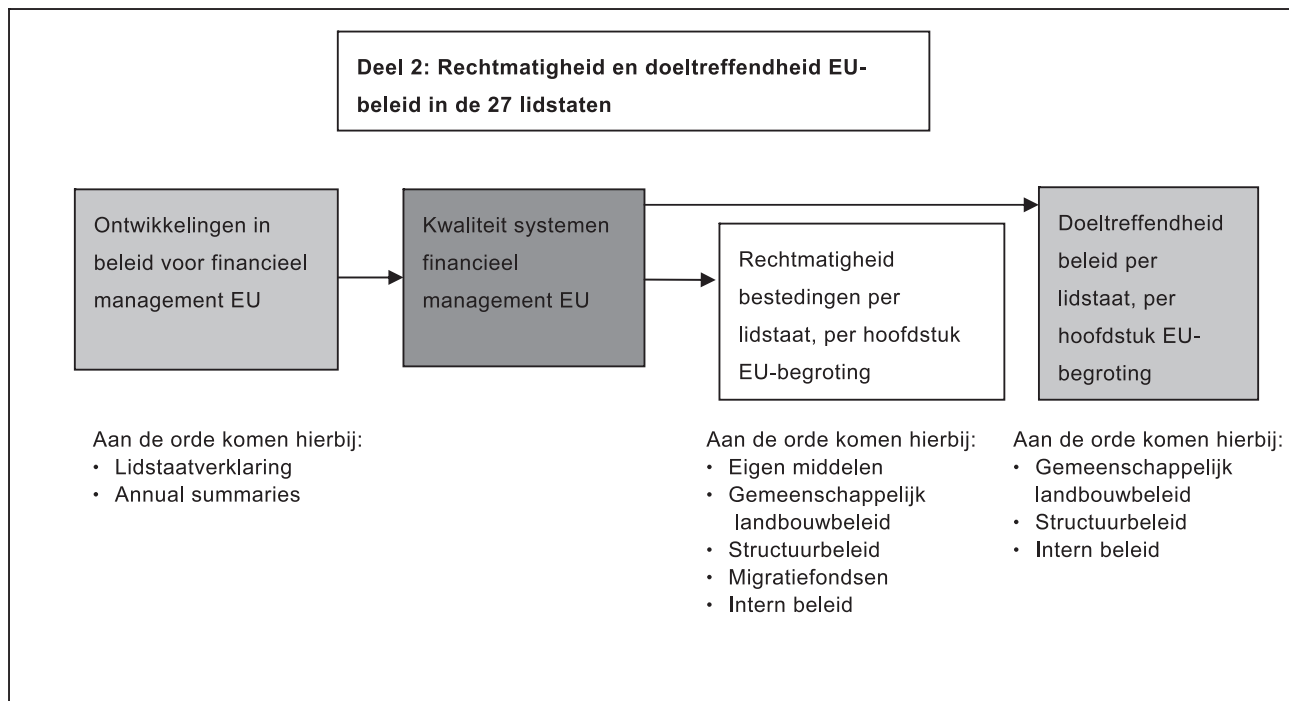
Figuur 7 Algemene trendinformatie 2000-2008: inkomsten en uitgaven EU, beleidsontwikkelingen EU

TRENDINDICATOR	ONTWIKKELING SINDS 2000 EN STAND VAN ZAKEN 2003-2008
<i>Kerncijfers EU-breed</i>	
Eigen middelen (= inkomsten) EU 	<p>In 2001: € 80,7 miljard, in 2002 € 77,7 miljard, 2003 € 83,6 miljard, 2004 € 95,0 miljard, 2005 € 100,8 miljard, 2006 € 102,4 miljard, 2007 € 110 miljard (bron: jaarverslagen Europese Rekenkamer). Het bedrag wordt verhoogd met het overschot van vorig jaar en overige inkomsten. In 2007 was de totale begroting € 117,5 miljard.</p>
Feitelijke uitgaven EU 	<p>In 2001: € 80,0 miljard, in 2002 € 85,1 miljard, 2003 € 90,6 miljard, 2004 € 100,1 miljard, 2005 € 104,8 miljard, 2006 € 106,6 miljard, 2007 € 113,9 miljard (bron: jaarverslagen Europese Rekenkamer).</p>
<i>Ontwikkelingen in beleid financieel management EU</i>	
Aandacht in EU voor beheer, controle en verantwoording 	<p>Hetzelfde aantal EU-lidstaten is bezig met de ontwikkeling van lidstaatverklaringen. De aandacht van de Commissie voor lidstaatverklaringen is gestagneerd. De eerste lichting van nationale samenvattingen ('annual summaries') zoals opgenomen in de financiële perspectieven en het nieuwe financieel reglement zijn volgens de Commissie vatbaar voor verbetering. Er is een lichte verbetering zichtbaar in de verantwoordingsinformatie die beschikbaar is per begrotingshoofdstuk over met name rechtmatigheid van de bestedingen.</p>
Ontwikkelingen begrotings- en verantwoordingsproces 	<p>De enkele jaren geleden ingezette hervormingen bij de Commissie in het financieel management (activiteitenverslagen DG's met verklaringen plus follow-up, activiteitengestuurd budgetteren) en het Europees transparantie-initiatief leiden tot meer transparantie over wie Europese gelden ontvangen in de lidstaten. Ook over 2007 bevat het Syntheseverslag van de Commissie een verklaring waarin de (politieke) verantwoordelijkheid voor het geleverde management wordt genomen.</p>
Stand van zaken hervorming Europese Commissie 	<p>De jaarlijkse activiteitenverslagen van de DG's en diensten van de Commissie die 2002 met verklaringen worden afgegeven, leiden tot steeds meer inzicht in resultaten per begrotingshoofdstuk.</p>
Nieuw EU-beleid met consequenties voor begroting 	<p>Binnen het gemeenschappelijk landbouwbeleid is een 'health check' uitgevoerd, waarvan de resultaten op termijn tot wijzigingen in het beleid zullen leiden. Bij structuurfondsen is het nieuwe systeem in 2007 van start gegaan. Vanaf 2007 zijn binnen het migratiebeleid het Buitengrenzenfonds en het Integratiefonds ingesteld, en in 2008 het Vluchtelingenfonds III en het Terugkeerfonds.</p>

DEEL 2: EU-LIDSTATEN

8 INLEIDING DEEL 2

Deel 2 van het *EU-trendrapport 2009* biedt een landenvergelijkend beeld op het punt van de rechtmatigheid (en voor zover mogelijk ook de doeltreffendheid) van de besteding van EU-gelden in de 27 EU-lidstaten. Onderstaand overzicht geeft weer welke onderwerpen uit het EU-trendrapport in deel 2 aan de orde komen.



- Wordt volledig behandeld, inclusief indicatoren
 Wordt op hoofdlijnen behandeld, met indicatoren (indien reeds beschikbaar)
 Wordt buiten beschouwing gelaten
 Leidt idealiter tot

De EU-lidstaten hebben zich op basis van het EG-verdrag verplicht om samen te werken met de Europese Commissie, om zo te waarborgen dat de aan hen toegekende EU-gelden volgens het beginsel van goed financieel beheer worden gebruikt.³³ De indicatoren die we hanteren in onze analyse van dit financieel beheer, zijn identiek aan de indicatoren die zijn gebruikt in de eerdere EU-trendrapporten. We kijken vooral naar de EU-gelden die «in gedeeld beheer» worden besteed binnen de lidstaten (dat wil zeggen, gelden voor beleid dat gezamenlijk wordt uitgevoerd door de Commissie en instanties in de lidstaten): het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid.

Eerst geven we (aan de hand van de figuren 8 en 9 op de hiernavolgende pagina's) een overzicht van de kerngegevens voor elk van de lidstaten, inclusief cijfers over de afdrachten aan en de ontvangsten uit de EU-begroting (hoofdstuk 9). Vervolgens geven we – en dat is een verandering ten opzichte van eerdere EU-trendrapporten – een overzicht van de relevante beleidsontwikkelingen in de EU-lidstaten over lidstaatverklaringen en «annual summaries» (hoofdstuk 10). Daarna bespreken we (het inzicht in) de mate van rechtmatigheid van de bestedingen van de genoemde EU-gelden in elk van de lidstaten en de werkzaamheden van de nationale rekenkamers (hoofdstuk 11). Waar mogelijk gaan we in op de doeltreffendheid van het EU-beleid op het niveau van de lidstaten (hoofdstuk 12).

³³ Zie hiervoor artikel 274 van het EG-verdrag. Artikel 280 van het verdrag gaat in op bestrijding en vervolging van fraude in de lidstaten.

Figuur 8 Verdeling van de verantwoordelijkheid voor EU-zaken in de lidstaten



België

- Ministerie van Buitenlandse Zaken en vakministeries
- a Ja, coördineert toezicht op besluitvormingsprocessen
- b Ja, over bindende normatieve besluiten
- c
- d Kan vragen stellen aan regering.
- Kasstelsel
N.B. Deels wordt al wel met baten-lastenstelsel gewerkt. Invoering hiervan volgt bij rest van centrale overheid.

Duitsland

- Vakministeries en de Federale Kanselarij
- a Ja
- b Ja
- c
- d Vormt het centrale orgaan voor besluitvormingsproces.
- Kasstelsel
N.B. Er is ontwikkeling gaande om naast kasstelsel elementen van baten-lastenstelsel aan verantwoordingskant toe te voegen.

Griekenland

- Ministerie van Buitenlandse Zaken
- a Ja
- b Ja, adviserend
- c Nee
- d Kan advies op betreffende vakgebied uitbrengen.
- Kasstelsel voor begroting, baten-lastenstelsel voor verantwoording

Bulgarije

- Ministerie van Buitenlandse Zaken
- a Ja
- b
- c
- d Kan ministers horen over hun positie in de Europese Raad.
- Kasstelsel voor begroting, baten-lastenstelsel voor verantwoording
N.B. Inkomsten en uitgaven direct door ministerraad worden verantwoord op basis van kasstelsel.

Estland

- Minister-president, ondersteund door directeur EU-zaken en EU-secretariaat
- a Ja
- b Ja
- c Ja
- d Geeft mandaat aan regering richting Brussel.
- Kasstelsel voor begroting, baten-lastenstelsel voor verantwoording

Hongarije

- Ministerie van Buitenlandse Zaken
- a Ja
- b Ja
- c Ja
- d Kan regering beïnvloeden inzake EU-besluitvorming.
- Kasstelsel

Cyprus

- 'Office of the coordinator for harmonisation'
- a Ja, oefent toezicht uit op uitvoerende macht
- b
- c
- d Kan voorstel indienen tot amendement op wetgeving.
- Kasstelsel
N.B. Verantwoorden op basis van baten-lastenstelsel wordt voor de toekomst overwogen.

Finland

- Vakministeries en secretariaat EU-zaken
- a Ja
- b Ja
- c Ja, politiek bindend
- d articpeert bij voorbereiding Finse standpunten.
- Baten-lastenstelsel

Ierland

- Ministerie van Buitenlandse Zaken
- a Ja
- b
- c
- d Rapporteert aan over en Upper house.
- Kasstelsel

Denemarken

- Ministerie van Buitenlandse Zaken
- a
- b
- c
- d Geeft mandaat aan regering richting Brussel.
- Baten-lastenstelsel
N.B. Uitgezonderd nationale investeringen in infrastructuur en nationaal erfgoed, waar nog kasstelsel wordt gebruikt.

Frankrijk

- Ministerie van Buitenlandse Zaken
- a Ja
- b
- c
- d Kan EU-voorstellen aannemen voor resoluties.
- Kasstelsel voor begroting, baten-lastenstelsel voor verantwoording

Italië

- Ministerie van Buitenlandse Zaken
- a Ja
- b Ja, over EU-wetsvoorstellen
- c
- d Onderzoekt 'compliance' met nationale regelgeving.
- Kasstelsel
N.B. an zowel begrotings- als verantwoordingskant wordt samenvatting op baten-lastenniveau toegevoegd.

- Waar is EU-coördinatie binnen regering ondergebracht?
- a Houdt parlementaire commissie EU-zaken toezicht op regering en/of EU-wetsvoorstellen?
- b Geeft parlementaire commissie EU-zaken opinies over EU-zaken?
- c Indien bekend, zijn deze opinies bindend?
- d Wat zijn overige bevoegdheden van parlementaire commissies EU-zaken?
- Hanteert de lidstaat voor begroting en verantwoording kasstelsel of baten-lastenstelsel?

<p>Letland</p> <p>1 Ministerie van Buitenlandse Zaken</p> <p>Ja</p> <p>Ja</p> <p>Onderzoekt onderhandelingspositie van de regering.</p> <p>Kasstelsel voor begroting, baten-lastenstelsel voor verantwoording N.B. Aan verantwoordingskant is inkomstengedeelte van belasting-administratie op basis van kasstelsel.</p>	<p>Litouwen*</p> <p>1 akministeries, gecontroleerd door het 'Office of the Government'</p> <p>Ja</p> <p>Ja, over EU-wetsvoorstellen</p> <p>Evalueert de presentatie van de regering in Brussel.</p> <p>Kasstelsel N.B. vanaf 1 januari 2010 worden financiële overzichten verantwoording gebaseerd op bedragen volgens baten-lastenstelsel.</p>	<p>Luxemburg</p> <p>1 Ministerie van Buitenlandse Zaken</p> <p>Ja, oefent parlementaire controle uit</p> <p>Kasstelsel voor begroting, baten-lastenstelsel voor verantwoording</p>	<p>Malta</p> <p>1 Minister-president en het Ministerie van Buitenlandse Zaken</p> <p>Ja, houdt toezicht op gevolgen voor Malta</p> <p>Kas- →baten-lastenstelsel N.B. Centrale overheid maakt aan verantwoordingskant overstap van kasstelsel naar baten-lastenstelsel.</p>
<p>Nederland</p> <p>1 Ministerie van Buitenlandse Zaken</p> <p>Ja</p> <p>Ja, de sectorcommissies</p> <p>Nee</p> <p>Doet onderzoek naar EU-wetsvoorstellen.</p> <p>Kasstelsel N.B. Baten-lastendiensten werken echter met baten-lastenstelsel.</p>	<p>Oostenrijk</p> <p>1 Federale Kanselarij</p> <p>Ja</p> <p>Ja, het 'Main Committee'</p> <p>Bereidt onderhandelingspositie in Brussel voor.</p> <p>Kasstelsel N.B. Begrotingswet wordt 01-01-'09 herzien. Deze bepaalt of baten-lastenstelsel wordt ingevoerd.</p>	<p>Polen</p> <p>1 Ministerie van Economische Zaken</p> <p>Ja</p> <p>Ja</p> <p>Nee</p> <p>Formuleert opinies die basis vormen voor besluitvorming.</p> <p>Kasstelsel voor begroting, baten-lastenstelsel voor verantwoording N.B. Aan verantwoordingskant hanteert centrale overheid baten-lastenstelsel naast kasinformatie.</p>	<p>Portugal</p> <p>1 Ministerie van Buitenlandse Zaken</p> <p>Ja</p> <p>Ja</p> <p>Kan een ontwerp-resolutie indienen over EU-zaken.</p> <p>Kasstelsel N.B. Er is trend zichtbaar om op basis van baten-lastenstelsel te gaan verantwoorden.</p>
<p>Roemenië</p> <p>1 Departement voor Europese aangelegenheden</p> <p>Kasstelsel voor begroting, baten-lastenstelsel voor verantwoording</p>	<p>Slovenië</p> <p>1 Ministerie van Buitenlandse Zaken</p> <p>Ja, houdt toezicht op onderhandelingspositie</p> <p>Ja</p> <p>Is verantwoordelijk voor standpunt van de regering.</p> <p>Kasstelsel N.B. Algehele consensus dat baten-lastenstelsel ingevoerd moet worden, zowel aan begrotings- als aan verantwoordingskant.</p>	<p>Slowakije</p> <p>1 Ministerie van Buitenlandse Zaken</p> <p>Ja, commissie bepaalt positie van de regering</p> <p>Ja, over de positie die de regering inneemt inzake EU-voorstellen</p> <p>Ja</p> <p>Geeft goedkeuring aan positie van regering inzake EU-wetsvoorstellen.</p> <p>Baten-lastenstelsel</p>	<p>Spanje</p> <p>1 Ministerie van Buitenlandse Zaken</p> <p>Ja</p> <p>Kan debatten organiseren over EU-wetsvoorstellen</p> <p>Kasstelsel voor begroting, baten-lastenstelsel voor verantwoording N.B. In beide stelsels zijn uitzonderingen zichtbaar. Beide stelsels worden daarom ook wel 'modified' genoemd.</p>
<p>Tsjechië</p> <p>1 Office van vice-premier Europese Zaken en 'Office of the Chair of the Legislative Council'</p> <p>Ja</p> <p>Ja</p> <p>Kan minister vragen vergadering bij te wonen.</p> <p>Kasstelsel voor begroting, baten-lasten-stelsel voor verantwoording N.B. Baten-lastenstelsel kent nog uitzonderingen. Streven is volledige invoering baten-lastenstelsel vanaf 2010.</p>	<p>Verenigd Koninkrijk</p> <p>1 Minister van Europa van de 'Foreign and Commonwealth Office'</p> <p>Ja, alle EU-documenten worden besproken</p> <p>Rapporteert aan House of Lords.</p> <p>Baten-lastenstelsel</p>	<p>Zweden</p> <p>1 Ministerie van Buitenlandse Zaken</p> <p>Ja</p> <p>Geeft mandaat voor onderhandelingspositie regering in Europese Raad.</p> <p>Baten-lastenstelsel N.B. Baten-lastenstelsel aan begrotingskant wordt vanaf 2009 ingevoerd.</p>	<p><i>* Litouwen heeft geen commissie EU-zaken, omdat in deze lijst staat alle parlementaire commissies betrokken zijn bij het toezicht op EU-zaken.</i></p>

Figuur 9 Afdrachten en ontvangsten EU-lidstaten (in miljoenen euro's) en aantallen geconstateerde onregelmatigheden in 2007

Afdrachten ontvangsten en netto positie

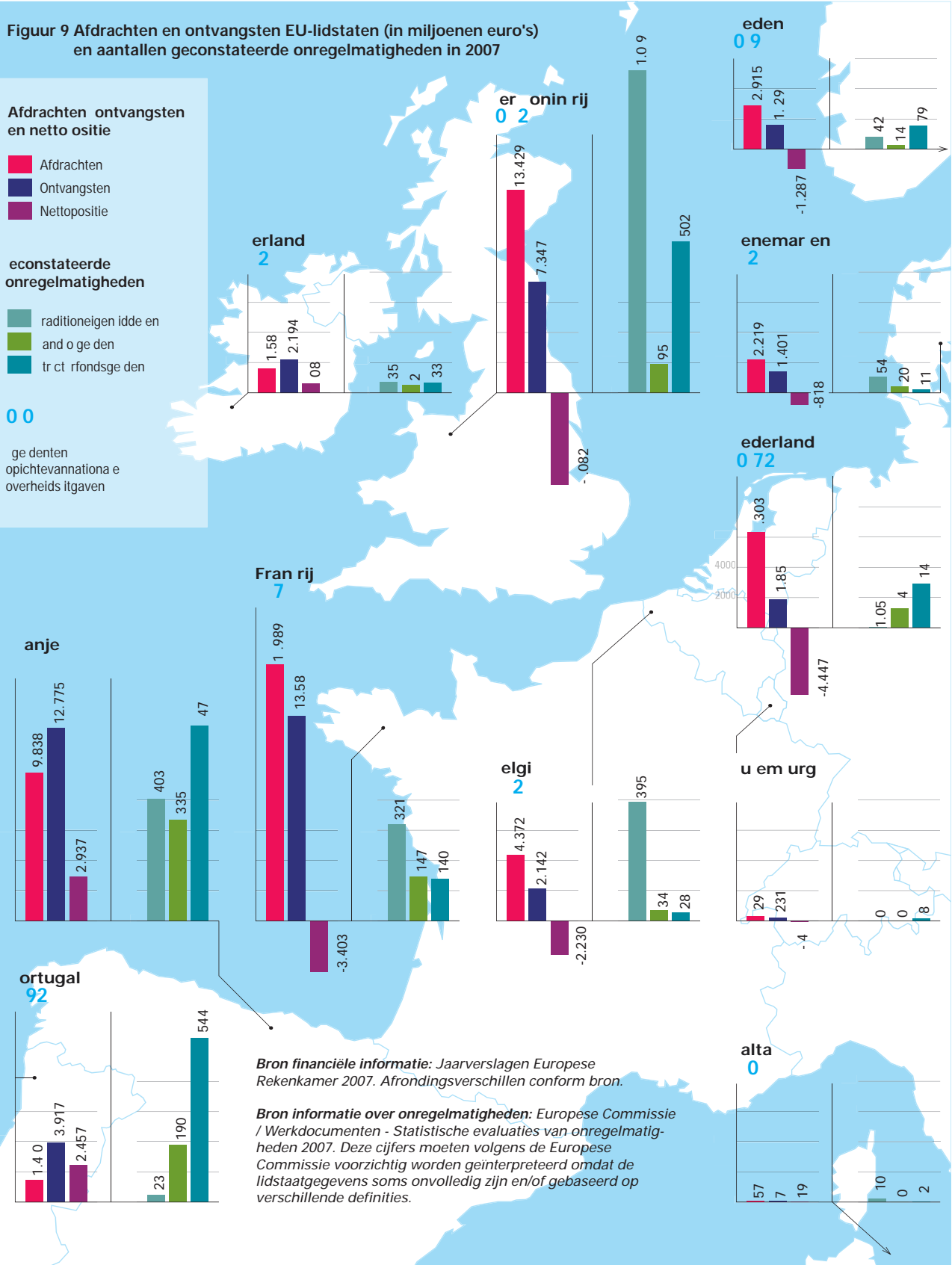
- Afdrachten
- Ontvangsten
- Nettopositie

geconstateerde onregelmatigheden

- traditionele inkomsten
- andere inkomsten
- structurele fondsen

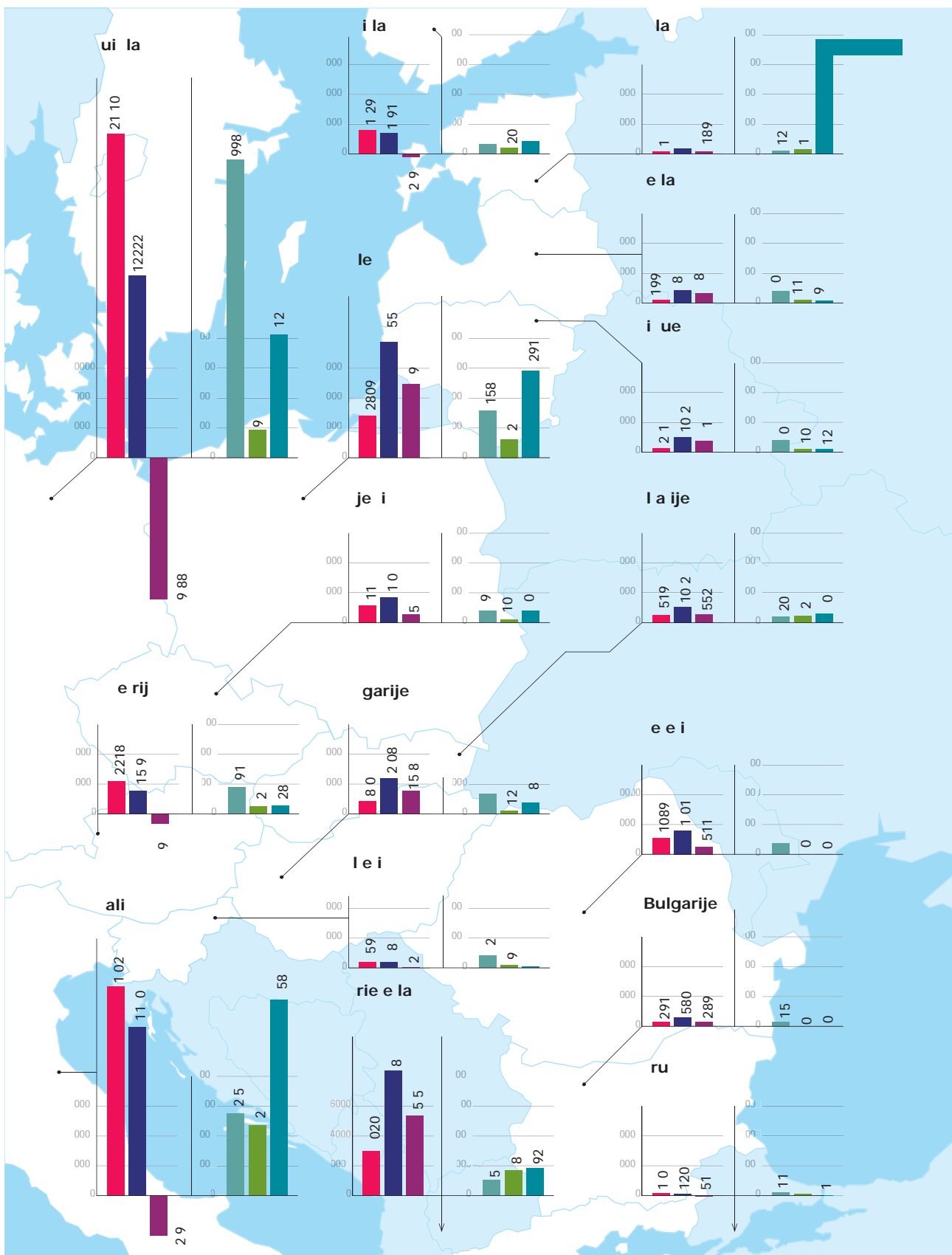
00

gebeden
oplichtevannationa
overheidsitgaven



Bron financiële informatie: Jaarverslagen Europese Rekenkamer 2007. Afrondingsverschillen conform bron.

Bron informatie over onregelmatigheden: Europese Commissie / Werkdocumenten - Statistische evaluaties van onregelmatigheden 2007. Deze cijfers moeten volgens de Europese Commissie voorzichtig worden geïnterpreteerd omdat de lidstaatgegevens soms onvolledig zijn en/of gebaseerd op verschillende definities.



9 EU-LIDSTATEN: KERNGEGEVENS IN BEELD

9.1 Kerninformatie lidstaten

De grafische overzichten in de figuren 8 en 9 op de voorgaande pagina's bevatten kerninformatie over de EU-lidstaten over de volgende onderwerpen:

- de plaatsing van de verantwoordelijkheid voor EU-gelden in (1) de regering en (2) het parlement van elke lidstaat, alsmede het begrotings- en verantwoordingsstelsel per lidstaat;³⁴
- de financiële positie van elke lidstaat in de EU op basis van: (1) de afdrachten aan EU, (2) de ontvangsten vanuit de EU (absoluut), (3) de ontvangsten vanuit de EU (als percentage van de eigen rijksbegroting) en (4) de nettopositie van de lidstaat;
- het aantal geconstateerde onregelmatigheden in elke lidstaat bij: (1) de traditionele eigen middelen (landbouw- en douanerechten), (2) de landbouwgeden en (3) de structuurfondsgelden.

De onderbouwing van de informatie in de beide grafische overzichten is opgenomen in § 9.2–§ 9.4 van dit rapport, en in § 4.1–§ 4.3 van het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2009* (te raadplegen op www.rekenkamer.nl).

9.2 Afdrachten aan EU in 2007, per lidstaat

De eigen middelen (de inkomsten van de EU) bestonden in 2007 uit:

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

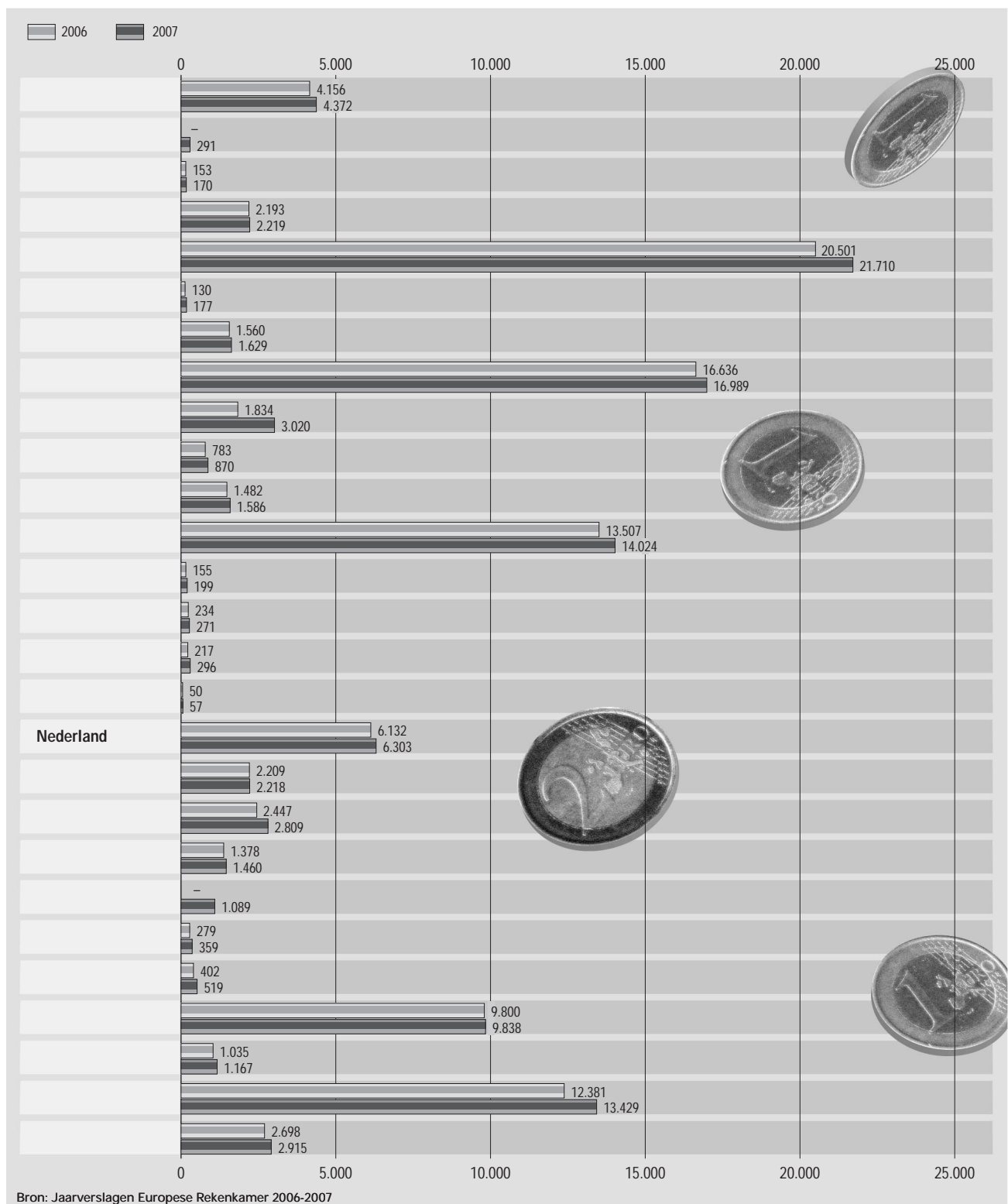
Figuur 10 (zie volgende pagina) toont voor de jaren 2004–2007 een landenvergelijkend beeld van de gelden die door de lidstaten zijn afgedragen aan de EU.

Uit figuur 10 blijkt dat de afdrachten in 2007 ten opzichte van de eerdere jaren zijn gestegen. Voor de lidstaten Bulgarije en Roemenië was 2007 het eerste jaar van afdracht. Alle 25 andere lidstaten droegen in 2007 meer af aan de EU dan in 2006.

In het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2009* (www.rekenkamer.nl) is een overzicht opgenomen van de afdrachten aan de EU van elke lidstaat gerelateerd aan de eigen nationale begroting van uitgaven. In 2007 lag het gemiddelde afdrachtpercentage gerelateerd aan de eigen nationale begroting op 2,26%. Estland heeft met 3,46% de hoogste afdracht indien deze wordt afgemeten aan de eigen nationale begroting, het Verenigd Koninkrijk met 1,49% de laagste.

³⁴ Veel lidstaten die blijkens figuur 8 het baten-lastenstelsel toepassen, hanteren daarbij overigens ook nog het kasstelsel.

Figuur 10 Afdracht van eigen middelen aan de EU in 2006 en 2007, per lidstaat
Realisatiecijfers; bedragen in miljoenen euro's



Figuur 11 Ontvangsten lidstaten van de EU in 2007, per onderdeel van de nieuwe begrotingsstructuur
Realisatiecijfers; bedragen in miljoenen euro's

	Duurzame groei		Natuurlijke hulpbronnen	Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	EU als mondiale partner	Totaal
	Concurrentievermogen	Cohesie				
België	653	347	926	91	125	2.142
Bulgarije*	17	145	7	3	279	580
Cyprus	8	34	61	9	8	120
Denemarken	85	129	1.173	9	4	1.401
Duitsland	722	4.312		234	48	12.222
Estland	10	217	122	9	8	366
Finland	78	322	978	11	2	1.391
Frankrijk	640	2.449		100	18	13.586
Griekenland	112	4.593	3.645	19	5	8.373
Hongarije	47	1.304	956	37	63	2.408
Ierland	81	264	1.841	7	1	2.194
Italië	603	4.453	6.152	88	34	11.330
Letland	13	437	186	10	21	867
Litouwen	42	466	483	16	26	1.032
Luxemburg	151	13	56	11	1	231
Malta	5	49	9	11	2	76
Nederland	327	251	1.229	40	9	1.856
Oostenrijk	136	265	1.130	27	11	1.569
Polen	106	4.217	3.114	89	228	7.755
Portugal	97	2.456	1.341	21	2	3.917
Roemenië*	30	421	24	4	806	1.601
Slovenië	24	162	180	9	8	383
Slowakije	32	635	381	14	10	1.072
Spanje	254	5.430	7.043	27	22	12.775
Tsjechië	34	918	717	18	16	1.703
Verenigd Koninkrijk	593	2.357	4.329	43	26	7.347
Zweden	156	304	1.117	45	7	1.629
Diversen	1.683	24	163	48	5.506	7.423
						Totaal: 107.148

* Compensatie aan nieuwe lidstaten Bulgarije en Roemenië is niet in overzicht opgenomen, waardoor de totale ontvangsten niet gelijk zijn aan de optelling van de onderdelen van de begrotingsstructuur

Bron: Jaarverslag 2007 Europese Rekenkamer

9.3 Ontvangsten lidstaten vanuit EU in 2007

Figuur 11 (zie vorige pagina) laat zien welke EU-subsidies in 2007 zijn toegekend aan daarvoor aangewezen instanties binnen de lidstaten van de EU. De administratieve uitgaven van de EU (€ 6,8 miljard) zijn hier buiten beschouwing gelaten, omdat deze niet in de lidstaten worden besteed. De bedragen die onder de noemer «compensatie» zijn betaald aan de nieuwe lidstaten Bulgarije en Roemenië (€ 444,6 miljoen) zorgen ervoor dat deze landen ook in 2007 nog netto-ontvanger zijn. Meer informatie over deze compensatiebijdragen is opgenomen in ons *EU-tendrapport 2005*, § 4.1.1.

De totale uitgaven van de EU aan de 27 EU-lidstaten bedroegen in 2007 bijna € 100 miljard. Dit is het totaalbedrag van (afgerond) € 107,1 uit figuur 11, verminderd met de (afgerond) € 7,4 miljard voor «diversen», dat wil zeggen: gelden voor projecten binnen derde landen buiten de EU. In latere jaren kan het bedrag voor de totale uitgaven overigens nog worden bijgesteld, bijvoorbeeld indien bij de structuurfondsen beschikbaar gestelde subsidies onbenut blijven en terugvloeien naar de EU-begroting.

Omdat over 2007 de informatie alleen bekend is binnen de kaders van de nieuwe begrotingstructuur, is het niet mogelijk om per onderdeel van de begroting aan te geven of lidstaten meer of minder ontvangen hebben dan in voorgaande jaren.

In 2007 zijn de uitgekeerde EU-gelden aan de lidstaten ten opzichte van eerdere jaren toegenomen. In 2007 hebben zeven «oude» lidstaten, waaronder Nederland, minder ontvangen dan in 2006. Dat geldt ook voor drie van de in 2004 toegetreden «nieuwe» lidstaten (Cyprus, Malta en Slovenië). In absolute termen is Frankrijk (net als in 2006) de grootste ontvanger, op de voet gevolgd door Spanje dat in de jaren 2003 tot en met 2005 de grootste ontvanger was. Duitsland neemt (net als in de voorgaande drie jaren) de derde plaats in.

In het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2009* (zie www.rekenkamer.nl) is een overzicht opgenomen van de ontvangsten van elke lidstaat vanuit de EU, gerelateerd aan de eigen nationale begroting in 2007. Afgezet tegen de eigen begroting van de lidstaten bleef de Europese bijdrage in de meeste gevallen in 2007 onder de 5%. Uitzonderingen zijn: Litouwen (10,4%), Griekenland (8,43%), Estland (6,92%), Polen (5,92%), Slowakije (5,3%) en Portugal (5,26%). Behalve in Nederland (0,72%) lag ook in twee andere lidstaten het percentage in 2007 onder de 1%: Zweden (0,93%) en het Verenigd Koninkrijk (0,82%).

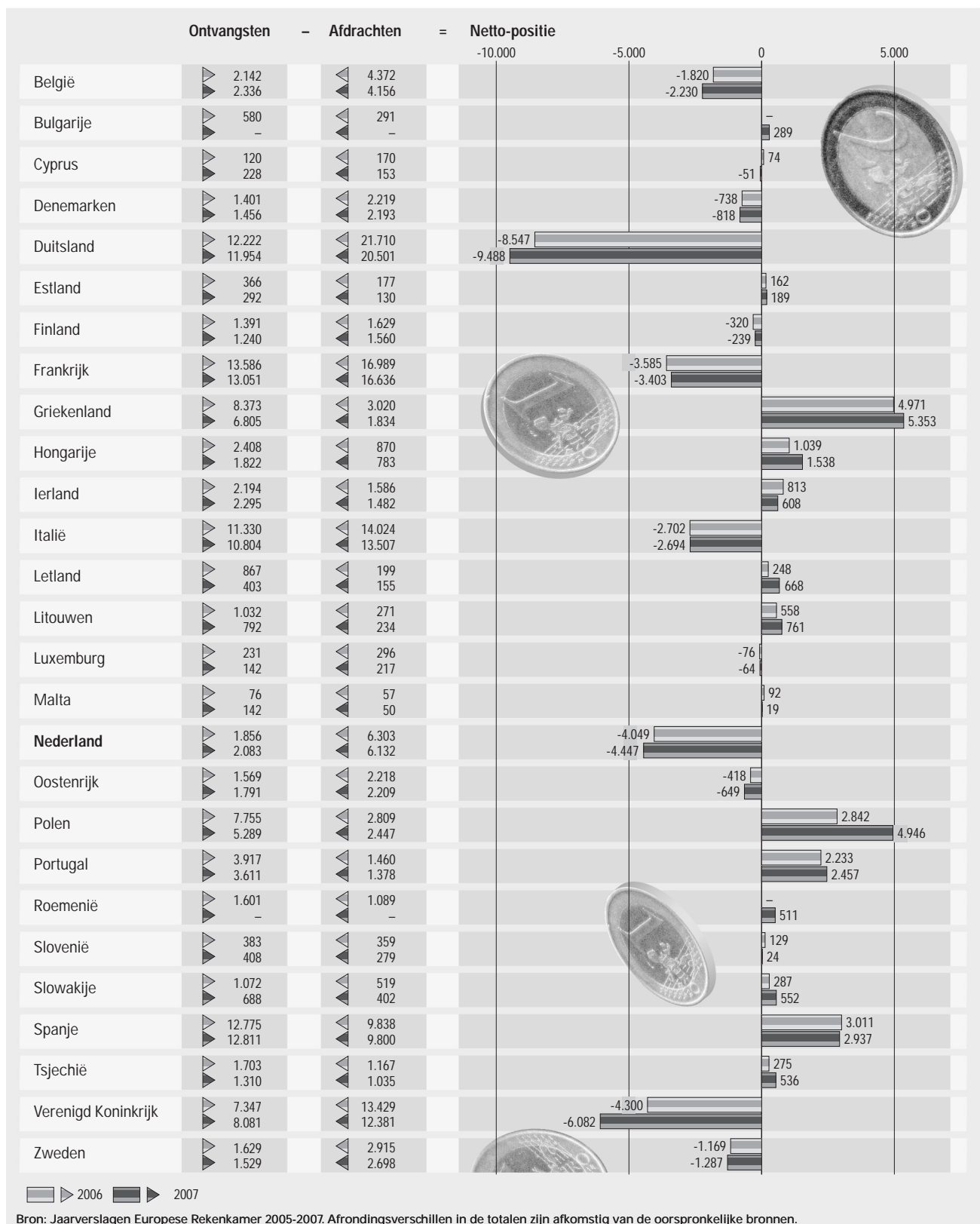
Net als in andere jaren hebben ook in 2007 weer decommitteringen op basis van de N+2-regel plaatsgevonden. Meer informatie daarover per structuurfonds en per lidstaat, is ook opgenomen in het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2009*.

9.4 Nettopositie 2007, per lidstaat

Het verschil tussen het bedrag dat een lidstaat aan de EU betaalt en het bedrag dat een lidstaat uit de EU-begroting ontvangt, wordt ook wel aangeduid als de «nettopositie» van een lidstaat.³⁵ Figuur 12 geeft een landenvergelijkend overzicht van de nettopositie van de lidstaten in de jaren 2006–2007.

³⁵ Er zijn verschillende methoden voor de berekening van de nettopositie van lidstaten. Zie voor de toepassing daarvan op Nederland het *EU-tendrapport 2005*, deel 3, § 14.3. Wij hanteren in onze EU-tendrapporten een zuiver boekhoudkundige definitie: *alle* afgedragen eigen middelen van de lidstaten worden afgezet tegen *alle* ontvangsten uit de EU-begroting. Daarbij baseren wij ons alleen op extern gecontroleerde informatie, dus informatie uit de jaarverslagen van de Europese Rekenkamer.

Figuur 12 **Nettopositie per lidstaat van de EU in 2006 en 2007**
In miljoenen euro's



Van de 27 lidstaten ontvingen er vijftien in 2007 meer dan ze afdroegen. Van de «oude» lidstaten hebben negen lidstaten waaronder Nederland – hun absolute nettopositie in 2007 zien verslechteren. Voor zes «oude lidstaten» is de nettopositie verbeterd. Negen van de tien lidstaten die in 2004 zijn toegetreden, ontvingen in 2007 meer dan ze afdroegen. 2006 was het laatste jaar dat deze lidstaten een begrotingscompensatie ontvingen. In de periode 2007–2009 ontvangen alleen Bulgarije en Roemenië nog een dergelijke compensatie.

10 BELEIDSONTWIKKELINGEN IN DE LIDSTATEN

10.1 Stand van zaken ratificatie Verdrag van Lissabon

Begin januari 2009 de hadden parlementen van 25 van de in totaal 27 EU-lidstaten het Verdrag van Lissabon geratificeerd. De enige uitzonderingen zijn Ierland (waar de bevolking op 12 juni 2008 tegen het Verdrag van Lissabon stemde) en Tsjechië (waar het parlement nog moet instemmen met het verdrag). In twee landen waar het parlement al wel geratificeerd heeft, is er sprake van complicaties. De Poolse en de Duitse president hebben hun handtekening nog niet gezet. De Poolse president heeft aangegeven pas een handtekening te zetten als Ierland een definitieve beslissing heeft genomen. In Duitsland wacht de president eerst de uitspraak van het Constitutioneel Hof af in twee zaken die tegen het verdrag lopen. Zie ook § 3.7 van dit EU-trendrapport.

10.2 Ontwikkeling «annual summaries»

Het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie zijn het eens over het belang van het versterken van de interne controle op gelden in gedeeld beheer, zonder daarbij de lidstaten administratief extra te belasten. Daarom is besloten dat lidstaten een «assessment concerning the compliance of management and control systems with the regulations of the Community» zullen opstellen.³⁶ In artikel 53b(3) van het financieel reglement (Verordening (EG) nr. 1995/2006) is derhalve opgenomen dat: «Lidstaten op het passende nationale niveau jaarlijks een overzicht van de beschikbare controles en verklaringen opstellen».

Het overzicht moet worden verstrekt door de bevoegde autoriteit of instantie die door de lidstaat voor het desbetreffende uitgavegebied is aangewezen. Het deel dat betrekking heeft op de controles omvat accountantsverklaringen opgesteld door de certificeringsinstanties (landbouwfondsen) en controleadviezen die door de controleautoriteiten zijn verstrekt (structuurfondsen). Het deel dat de verklaringen betreft omvat de betrouwbaarheidsverklaringen van de betaalorganen (landbouwfondsen) en de accountantsverklaringen van de certificeringsinstanties (structuurfondsen). Artikel 42bis van Verordening (EG) nr. 478/2007 van de Commissie geeft aan dat uiterlijk 15 februari van het jaar volgend op het jaar van de controleactiviteiten dient de annual summary te worden ingediend bij de Europese Commissie.

10.2.1 Annual summary gemeenschappelijk landbouwbeleid

In 2007 hadden elf EU-lidstaten meer dan één betaalorgaan voor de landbouwfondsen, wat hen verplicht voor die fondsen een annual summary in te dienen. België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk hebben alle een annual summary ingediend die een overzicht biedt van de borgingsverklaringen van de directeuren van de betaalorganen en de certificeringen van de certificerende autoriteiten. Overzicht 11 geeft informatie over de annual summaries die de elf lidstaten hebben ingediend voor de landbouwfondsen.

³⁶ Zie hiervoor het Interinstitutioneel akkoord van 14 juni 2006 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie betreffende de begrotingsdiscipline en een goed financieel beheer (2006/C 139/01), artikel 44.

Overzicht 11. Annual summaries voor landbouwfondsen

<i>Lidstaat:</i>	<i>Annual summary ingediend</i>	<i>Annual summary voldoet aan Commissierichtlijnen</i>	<i>Voorbehoud(en) gemaakt in annual summary</i>	<i>Uitgebreidere analyse van voorbehoud(en) gegeven</i>
België	Ja	Ja	Nee	Nee*
Duitsland	Ja	Ja	Ja	Ja
Frankrijk	Ja	Ja	Nee	Nee
Italië	Ja	Ja	Ja	Ja
Nederland	Ja	Ja	Nee	Nee**
Oostenrijk	Ja	Ja	Nee	Nee
Polen	Ja	Ja	Ja	Ja
Portugal	Ja	Ja	Ja	Ja
Roemenië	Ja	Ja	Nee	Nee
Spanje	Ja	Ja	Nee	Nee
Verenigd Koninkrijk	Ja	Ja	Nee	Nee

Bron: brief -inclusief annex- van commissaris Mariann Fischer Boel aan Herbert Bösch, voorzitter van de Commissie begrotingscontrole van het Europees Parlement, 16 april 2008.

* België heeft geen voorbehoud gemaakt maar desondanks additionele informatie over controlestatistieken en terugvorderingen van onverschuldigde betalingen beschikbaar gesteld aan de Europese Commissie.

** Nederland heeft geen voorbehoud gemaakt en derhalve ook geen uitgebreidere analyse beschikbaar gesteld.

Nederland heeft, in overleg met de Europese Commissie, een voorbehoud in de lidstaatverklaring opgenomen en daarin ook een verdere analyse gegeven.

Alle elf lidstaten volgden de richtlijnen van de Europese Commissie en voldoen daarmee aan hun wettelijke taak. België, Frankrijk, Nederland, Oostenrijk, Roemenië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk hebben geen voorbehouden opgenomen.³⁷ De overige vier (Duitsland, Italië, Polen en Portugal) hebben wel een voorbehoud opgenomen en hebben daarom een uitgebreidere analyse van de geconstateerde problemen toegevoegd.

10.2.2 Annual summary structuurfondsen

In de annual summary voor structuurfondsen wordt informatie gevraagd over zowel de periode 2000–2006 als over de periode 2007–2013. De lidstaten dienen gebruik te maken van het sjabloon dat de Europese Commissie daarvoor beschikbaar heeft gesteld. Het geven van een oordeel of analyse bij de annual summary wordt daarin door de Commissie aanbevolen, maar niet verplicht gesteld.

Overzicht 12 geeft de stand van zaken rond de annual summaries voor de structuurfondsen per lidstaat weer.

Overzicht 12. Beoordeling Europese Commissie van annual summaries structuurfondsen (stand van zaken april 2008)

<i>Lidstaat:</i>	<i>Annual summary ingediend</i>	<i>Voldoet aan minimumeisen in financieel reglement</i>	<i>Volgt het sjabloon van de «guidance note»</i>	<i>Verklaring over de volledigheid en nauwkeurigheid van informatie</i>	<i>Algemene analyse of oordeel gegeven</i>
België	Ja	Gedeeltelijk	Nee	Nee	Nee
Bulgarije	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Cyprus	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Denemarken	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
Duitsland	Nee	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.

³⁷ In de brief van de minister van Financiën (2008a) bij de annual summary voor structuurfondsen wordt verwezen naar de Nederlandse lidstaatverklaring, waarin wél een voorbehoud is opgenomen (en een nadere analyse daarvan).

<i>Lidstaat:</i>	<i>Annual summary ingediend</i>	<i>Voldoet aan minimumeisen in financieel reglement</i>	<i>Volgt het sjabloon van de «guidance note»</i>	<i>Verklaring over de volledigheid en nauwkeurigheid van informatie</i>	<i>Algemene analyse of oordeel gegeven</i>
Estland	Ja	Gedeeltelijk	Ja	Ja	Ja
Finland	Ja	Gedeeltelijk	Nee	Nee	Ja
Frankrijk	Ja	Gedeeltelijk	Nee	Nee	Nee
Griekenland	Ja	Gedeeltelijk	Nee	Nee	Nee
Hongarije	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Ierland	Ja	Gedeeltelijk	Nee	Nee	Nee
Italië	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee
Letland	Ja	Gedeeltelijk	Ja	Nee	Nee
Litouwen	Ja	Gedeeltelijk	Ja	Nee	Ja
Luxemburg	Ja	Gedeeltelijk	Nee	Nee	Nee
Malta	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
Nederland	Ja	Gedeeltelijk	Ja	Ja	Nee
Oostenrijk	Nee	Gedeeltelijk	Nee	Nee	Nee
Polen	Ja	Gedeeltelijk	Ja	Ja	Ja
Portugal	Ja	Gedeeltelijk	Ja	Nee	Nee
Roemenië	Ja	Gedeeltelijk	Ja	Ja	Nee
Slovenië	Ja	Gedeeltelijk	Ja	Ja	Ja
Slowakije	Ja	Gedeeltelijk	Ja	Ja	Nee
Spanje	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee
Tsjechië	Ja	Gedeeltelijk	Nee	Nee	Nee
Verenigd Koninkrijk	Ja	Gedeeltelijk	Ja	Nee	Nee
Zweden	Ja	Gedeeltelijk	Ja	Ja	Ja

Bron: Annual Activity Report 2007 DG Regionaal beleid, p. 49, aangevuld met updates op basis van Hübner (2008) en Europese Commissie (2008i).

De meeste landen hebben de annual summary over 2007 tijdig ingediend. Slechts vijf ingediende annual summaries voldoen geheel aan de minimale regelgeving van de Commissie. Ook bij de andere criteria is nog winst te boeken. Elf van de annual summaries bevatten een verklaring over de volledigheid en nauwkeurigheid van informatie, en negen bevatten – hoewel niet verplicht – een algemene analyse of een oordeel.

Duitsland heeft geen annual summary ingediend. De Europese Commissie heeft inmiddels stappen genomen om eventueel een inbreukprocedure tegen Duitsland te beginnen. In dat geval maakt de Commissie de zaak aanhangig bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap.

Oostenrijk heeft ook geen annual summary ingediend zoals bedoeld onder artikel 53b(3) van het financieel reglement. In plaats daarvan heeft Oostenrijk de jaarlijkse controlerapportages voor elk fonds onder artikel 13 van Verordening 438/2001 ingediend.

Finland heeft twee afzonderlijke annual summaries ingediend. Dit is niet conform het financieel reglement, maar voldoet volgens de Europese Commissie wel voor het grootste deel aan de minimumvereisten van gevraagde informatie (Hübner, 2008).

Italië heeft een groot deel van de gevraagde informatie naar de Europese Commissie gestuurd, maar over sommige programma's ontbreekt volgens de Europese Commissie nog informatie. De Commissie zal Italië verzoeken deze informatie alsnog in te sturen.

Spanje heeft een annual summary ingediend, maar deze voldoet niet aan vereisten van de Europese Commissie. Spanje heeft de Commissie een brief gestuurd waarin zij toezegt de ontbrekende informatie alsnog in te sturen met het jaarlijks controlerapport onder artikel 13 van Verordening 438/2001. De Commissie heeft ondanks de toezegging van Spanje nog geen additionele informatie ontvangen (Europese Commissie, 2008i). De Commissie is voornemens een inbreukprocedure tegen Spanje in te stellen.

Bij de overhandiging van de tweede Nederlandse lidstaatverklaring aan de vicepresident van de Europese Commissie op 7 juli 2008, heeft deze zich ook uitgesproken over de annual summaries. Hij gaf aan dat de Commissie bezig is om lering te trekken uit de eerste set van annual summaries. Zo wil men meer de nadruk leggen op het belang van een gedegen onderbouwing van de inhoud, mede gezien het belang dat de Europese Rekenkamer daaraan hecht (Financiën, 2008b).

In haar Jaarverslag 2007 geeft de Europese Rekenkamer aan dat de annual summaries en de vrijwillige initiatieven van lidstaten om lidstaatverklaringen af te geven – inclusief de eventuele werkzaamheden daarbij van nationale rekenkamers – de ontwikkeling van beter financieel management kunnen stimuleren. Over de annual summaries merkt de Europese Rekenkamer op dat de Commissie het proces daarvan goed heeft onderzocht. Tegelijkertijd stelt de Europese Rekenkamer dat door verschillende wijzen van presentatie door de lidstaten en de afwezigheid in een groot aantal gevallen van verklaringen van compleetheid en juistheid, de annual summaries nog geen betrouwbaar beeld geven van financiële controlesystemen.

10.3 Ontwikkeling lidstaatverklaringen

Het Europees Parlement heeft in een aantal opeenvolgende decharge-resoluties³⁸ bepleit dat alle EU-lidstaten nationale verklaringen moeten gaan opstellen, waarin zij zich verantwoorden over het financieel management van geldstromen voor programma's die in «gedeeld beheer» worden uitgevoerd door de Commissie en partijen in de lidstaten. Een initiatief hiertoe van de Commissie werd in 2005 afgewezen door de Ecofinraad. Lidstaten die een lidstaatverklaring afgeven doen dit derhalve vrijwillig en op eigen initiatief.

In 2008 hebben Denemarken, Nederland en het Verenigd Koninkrijk een lidstaatverklaring afgegeven. Deze drie landen stuurden hun verklaring naar hun nationale parlement en naar de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer. Zweden heeft de intentie uitgesproken om in april 2009 een lidstaatverklaring af te geven, binnen de verantwoording van de nationale gelden.

Denemarken

De lidstaatverklaring 2007 van Denemarken bevat een oordeel over de rekeningen van 2006 (NOAD, 2007). Dit oordeel wordt gegeven door de Deense rekenkamer (Rigsrevisionen) en heeft betrekking op ontvangen gelden uit het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Oriëntatie- en Garantie-fonds voor de Landbouw (EOGFL) en de afgedragen eigen middelen, zoals de btw- en BNI-afdrachten, douanerechten en landbouwheffingen. De Deense rekenkamer heeft eigen onderzoek gedaan naar de wettigheid en regelmatigheid van de uitgegeven EU-gelden in Denemarken. Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van dezelfde materialiteitsgrens die wordt gehanteerd voor binnenlandse gelden. Op basis van dit onderzoek is de Deense rekenkamer tot het volgende oordeel gekomen:

«The transactions underlying the 2006 accounts for the EU are legal, regular and in compliance with the provisions laid down by the European Commission and the Council of the European Union, with the exception of customs duties and agricultural levies, where the transactions consisting of information provided by enterprises may be incorrect» (NOAD, 2007).

³⁸ Het meest recente dechargebesluit van het Europees Parlement betreft de begroting 2006 en dateert van 22/04/2008 (P6_TA(2008)0133).

Om tot haar oordeel te komen heeft de Deense rekenkamer zowel systeemgericht als gegevensgericht onderzoek uitgevoerd. Het onderzoek naar de eigen middelen omvatte onder meer onderzoek naar de procedures en interne controle van het Deense ministerie van Belastingen. Dit ministerie verrekent in Denemarken de douanerechten, heffingen en bijdragen/afdrachten aan de eigen middelen van de EU. Ook berekeningen door het IT-systeem zijn gecontroleerd, waarbij werd samengewerkt met de afdeling «interne controle» van SKAT, de belastingautoriteit in Denemarken die onder het Ministerie van Belastingen valt.

Het ESF en EFRO zijn door de Deense rekenkamer gecontroleerd op basis van een beoordeling van de richtlijnen voor onregelmatigheden, interne controles, een juiste aansluiting tussen rekeningen, rekeningeninstructies («accounting instructions»), de IT-systemen van beide fondsen en de aanbevelingen van de controller. In het kader van het EOGFL heeft de Deense rekenkamer de procedures en de interne controle bij het Directoraat van voedsel, visserij en landbouw gecontroleerd, en de uitvoering van de controle op de naleving van de randvoorwaarden voor duurzame landbouw («cross compliance»). Ook het IT-systeem van het directoraat is onder de loop genomen, waarbij de Deense rekenkamer zich heeft gebaseerd op rapporten van de afdeling interne controle van het directoraat.

Nederland

De lidstaatverklaring wordt in Nederland afgegeven door de minister van Financiën. Nederland heeft twee maal een lidstaatverklaring afgegeven: over de rekeningen in de jaren 2006 en 2007. Beide verklaringen bevatten een verantwoording over de gedeclareerde uitgaven in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en over het functioneren van de systemen en daarin vervatte maatregelen voor het beheer en de controle en over de wettigheid en regelmatigheid van onderliggende transacties. De in 2009 te publiceren lidstaatverklaring, over de rekeningen van 2008, zal ook de structuurfondsen ESF en EFRO alsmede het Europees Visserijfonds (EVF) omvatten. Deze lidstaatverklaring zal voor de structuurfondsen een controle van de *opzet* van de systemen bevatten. Vanaf 2010 wordt ook de *werking* van de systemen en de *rechtmatigheid* van de transacties in de lidstaatverklaring betrokken.³⁹ De verklaring zal vanaf het jaar 2009 geconsolideerd worden uit deelverklaringen van de verantwoordelijke ministeries: Economische Zaken (EZ), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De deelverklaring van de minister van LNV over de landbouwfondsen ELGF en ELFPO worden van zekerheid voorzien door middel van een «assurancerapport».

Mede ten behoeve van dit assurancerapport heeft de auditdienst van het Ministerie van LNV in 2006 en 2007 tot op het niveau van de eindbegunstigden onderzoek gedaan naar de wettigheid en regelmatigheid van de Europese landbouwwitgaven in Nederland. De afgegeven deelverklaring is vervolgens geconsolideerd tot lidstaatverklaring. Hierin verklaart de minister van Financiën dat de uitgaven wettig en regelmatig zijn gedaan, waarbij echter in zowel de lidstaatverklaring 2006 als 2007 een voorbehoud wordt gemaakt bij de controles op de randvoorwaarden («cross compliance»).

Wij hebben een onafhankelijk oordeel gegeven bij de lidstaatverklaring (Algemene Rekenkamer, 2008c; zie ook deel 3 van dit rapport). Ons oordeel richt zich op (1) de totstandkoming van de lidstaatverklaring en de onderliggende deelverklaring met bijbehorende consolidatiestaat, (2) de

³⁹ Medegedeeld door de minister van Financiën tijdens het algemeen overleg van 5 juni 2008 over het *EU-trendrapport 2008*. Zie Tweede Kamer, 2008a.

kwalificatie van de systemen en de daarin vervatte maatregelen voor het beheer en de controle van de EU-fondsen en (3) de kwalificatie van de wettigheid en regelmatigheid van de verantwoorde financiële transacties. Ons oordeel over rechtmatigheid op het niveau van de eindbegunstigden wordt bepaald aan de hand van het «single auditprincipe», waarbij we gebruik maken van «reviews» en «reperformances» van al voorgeschreven werkzaamheden van andere auditors en inspecties. Ons oordeel is op de drie genoemde onderdelen positief, hoewel we nog wel ruimte voor verbetering zien.

Verenigd Koninkrijk

Het ministerie van Financiën van het Verenigd Koninkrijk heeft op 17 juli 2008 de eerste «consolidated statement on the use of EU funds», de Britse lidstaatverklaring, afgegeven (HM Treasury, 2008). De verklaring bestaat uit een «staat van uitgaven», een «balans» en een «kasstroomoverzicht» van het financiële jaar eindigend op 31 maart 2007. De comptroller en auditor general van de Britse rekenkamer geeft hierbij een onafhankelijk oordeel.

De rekeningen bevatten transacties die beschikbaar zijn gesteld door de verschillende managementautoriteiten van Engeland, Noord-Ierland, Schotland en Wales. De Britse lidstaatverklaring (EU account) omvat ontvangen gelden uit de landbouwfondsen, het ESF, het EFRO, het Europees Visserijfonds en overige fondsen zoals het Europees Vluchtelingenfonds, alsmede ontvangen subsidies voor wetenschappelijke programma's, voor het Trans-Europees Transportnetwerk en voor de bestrijding van hersenziekten bij dieren. De Britse lidstaatverklaring is gebaseerd op systeemcontroles aangevuld met controles op projectniveau van ten minste 5% van de totale uitgaven. De systeemcontroles geven voldoende zekerheid dat de systemen adequaat functioneren.

De controle van de Britse rekenkamer bestaat uit onderzoek, mede op basis van gegevensgerichte controles, van de Europese gelden. In haar oordeel stelt de Britse rekenkamer dat de financiële overzichten een getrouw beeld geven van het gebruik van EU-gelden in het Verenigd Koninkrijk. De financiële overzichten zijn deugdelijk tot stand gekomen, in overeenstemming met de geldende Britse wet- en regelgeving. De uitgaven zijn volgens de Britse rekenkamer gedaan volgens de intenties van het Britse parlement en de financiële transacties zijn conform de regelgeving van de Britse autoriteiten. De Britse rekenkamer maakt echter wel een opmerking over de balansposten «debiteuren», «crediteuren» en «kasgelden». Deze zijn niet consistent samengesteld en incompleet, wat heeft geleid tot materiële fouten in de betreffende balansposten.

De Britse rekenkamer beschrijft in haar rapport de bevindingen van de Europese Commissie bij controles in het Verenigd Koninkrijk. Daarbij kwamen problemen naar voren met het beheer van structuurfondsen, en een tekort aan monitorbezoeken in Schotland ten behoeve van het EFRO. De Britse rekenkamer meldt voorts dat er verschil van inzicht bestaat over de interpretatie van regelgeving tussen de Commissie en het Verenigd Koninkrijk. Hierop is een actieplan opgesteld, dat volgens de Britse rekenkamer naar tevredenheid van de Commissie wordt nageleefd (HM Treasury, 2008).

11 RECHTMATIGHEID BESTEDING EU-GELDEN IN DE LIDSTATEN

11.1 Rechtmatigheidsinformatie Europese Commissie

11.1.1 Gegevens in de jaarlijkse activiteitenverslagen

De Europese Commissie gebruikt de activiteitenverslagen van haar directoraten-generaal (DG's) en diensten om verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid, inclusief de besteding van de EU-gelden. Het grootste deel van de EU-gelden wordt binnen de lidstaten besteed. Vanuit dit perspectief zijn wij in de activiteitenverslagen over 2004–2007 van relevante DG's nagegaan welk inzicht ze bieden in de rechtmatigheid van de bestedingen van de EU-gelden in de lidstaten.⁴⁰

Overzicht 13. Inzicht in rechtmatigheid van EU-bestedingen in de lidstaten op basis van activiteitenverslagen van DG's van de Europese Commissie*

	2004	2005	2006	2007
Aantal DG's dat lidstaten bij naam noemt	3	4	4	4
Aantal DG's dat informatie op lidstaatniveau geeft zonder namen te noemen	1	0	0	0
Aantal DG's dat geen informatie op niveau lidstaten weergeeft	4	4	4	5
Totaal	8	8	8	9

* Bron: Activiteitenverslagen 2004–2007 van DG's Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Visserij, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, Onderzoek. In dit EU-trendrapport is Justitie, Vrijheid en Veiligheid voor het eerst opgenomen in de analyse.

Het totaalbeeld is op hoofdlijnen onveranderd ten opzichte van het beeld van vorig jaar. In de jaarlijkse activiteitenverslagen over 2007 van de DG's Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid en Justitie, Vrijheid en Veiligheid worden de lidstaten waar materiële tekortkomingen of financiële risico's in het beheer- en controlesysteem zijn geconstateerd, bij naam genoemd. Daarbij is sprake van zowel uitbreiding van de reikwijdte als van het financieel belang van de voorbehouden voor de landen die het betreft. De informatie van het DG Regionaal beleid is het uitgebreidst. Hieronder geven we een overzicht van de belangrijkste bevindingen.

De hoge foutenpercentages in 2006 hebben in het activiteitenverslag van het DG Regionaal beleid over dat jaar geleid tot een voorbehoud voor het Verenigd Koninkrijk (Engeland en Schotland) in verband met significante tekortkomingen in de werking van bepaalde essentiële onderdelen van de beheer- en controlesystemen van de EFRO-programma's. In zijn activiteitenverslag 2007 meldt het DG dat het zich ervan verzekerd heeft dat in het Verenigd Koninkrijk inmiddels de vereiste acties zijn ondernomen.

Voor andere lidstaten waarbij in 2006 materiële tekortkomingen in de beheer- en controlesystemen werden geconstateerd, zijn actieplannen ter verbetering van de problemen opgesteld. Het DG Regionaal beleid heeft de actieplannen van zes lidstaten (Nederland, Finland, Italië, Polen, Portugal en Spanje) gedurende 2007 gevolgd. De Nederlandse situatie bespreken wij in deel III van dit EU-trendrapport, § 17.3.1.

In het Activiteitenverslag 2007 geeft het DG Regionaal beleid net als in 2005 en 2006 een overzicht van zijn bevindingen over de zekerheid van het functioneren van de beheer- en controlesystemen in de lidstaten. Hierbij worden de programma's van elk land ingedeeld in één van de volgende

⁴⁰ De activiteitenverslagen 2004–2007 van de volgende beleids-DG's zijn bekeken: Landbouw, Regionaal beleid; Werkgelegenheid; Visserij; Milieu; Transport en Energie; Onderwijs en Cultuur, Onderzoek. Hoewel er bij het beleid van de vier laatstgenoemde beleids-DG's geen sprake is van gedeeld beheer, wordt soms gewerkt met nationale programma's. Het DG Justitie, Vrijheid en Veiligheid is vanaf dit EU-trendrapport aan de analyse toegevoegd vanwege zijn betrokkenheid bij de vier migratiefondsen die in gedeeld beheer worden uitgevoerd.

vier categorieën: «redelijke zekerheid», «gekwalficeerde zekerheid, gemiddelde impact», «gekwalficeerde zekerheid, significante impact» en «geen zekerheid».

Bij de EFRO-programma's in tien lidstaten (Tsjechië, Finland, Duitsland, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Polen, Slowakije en Spanje), bij 51 Interregprogramma's en bij de programma's in het kader van het Cohesiefonds in vijf lidstaten (Bulgarije, Tsjechië, Slowakije, Hongarije en Polen) heeft het DG Regionaal beleid voorbehouden geformuleerd. Er zijn hier tekortkomingen in de systemen geconstateerd, die leiden tot een onaanvaardbaar risico voor de betalingen in 2007.⁴¹ Het DG geeft in het activiteitenverslag een gedetailleerde motivering voor de voorbehouden en een beschrijving van de door de lidstaten uit te voeren correctieve maatregelen.

11.1.2 Gegevens lidstaten in jaarverslag OLAF

OLAF, het antifraudebureau van de Europese Commissie, brengt jaarlijks een rapport uit over de resultaten van de maatregelen die zijn genomen om de financiële belangen van de Europese gemeenschap te beschermen en fraude te bestrijden. Deze rapportages zijn onder andere gebaseerd op de meldingen van onregelmatigheden die door de lidstaten zijn gedaan.

Melding onregelmatigheden door lidstaten

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

De Commissie merkt op dat bij de interpretatie van de cijfers de nodige voorzichtigheid in acht moet worden genomen (Europese Commissie, 2008j). De lidstaatmeldingen bieden geen volledig en betrouwbaar beeld, omdat lidstaten niet allemaal op dezelfde wijze melden.

Overzicht 14 geeft voor de jaren 2005–2007 een lidstaatvergelijkend beeld van het aantal meldingen van onregelmatigheden, uitgesplitst naar meldingen betrekking hebbend op traditionele eigen middelen (af te dragen landbouwrechten, heffingen suiker en douanerechten), landbouw-uitgaven en structuurfondsen. Gegevens over onregelmatigheden bij btw- en BNI-afrachten zijn niet beschikbaar.

⁴¹ De toepassing door het DG Regionaal beleid over de vaststelling van de tekortkomingen zijn gebaseerd op het document «Guidelines for assessment of materiality of deficiencies in Member States» management and control systems under shared management for the purposes of Annual Activity Reports'. Dit document bevat de overeengekomen afspraken tussen de DG's die zijn belast met de uitvoering van het structuurbeleid (Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Visserij).

Overzicht 14. Aantal meldingen van onregelmatigheden voor traditionele eigen middelen, gemeenschappelijk landbouwbeleid en structuurbeleid*

Lidstaat	Traditionele eigen middelen			Gemeenschappelijk landbouwbeleid			Structuurfondsen**		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
België	592	360	395	80	57	34	26	31	28
Bulgarije	–	–	15	–	–	0	–	–	0
Cyprus	14	7	11	8	7	6	0	0	1
Denemarken	60	62	54	44	33	20	24	19	11
Duitsland	379	855	998	521	489	94	1 208	321	412
Estland	3	5	12	7	10	16	11**	11	647*
Finland	30	21	34	20	33	20	45	48	43
Frankrijk	339	294	321	482	548	147	61	98	140
Griekenland	51	21	53	29	111	86	340**	173**	92**
Hongarije	38	93	67	5	3	12	23**	97**	38**
Ierland	22	44	35	82	94	26	22**	0	33**
Italië	289	337	275	105	140	237	563	744	658
Letland	10	26	40	1	1	11	8	5	9
Litouwen	35	34	40	32	30	10	5**	26**	12
Luxemburg	0	1	0	4	3	0	3	3	8
Malta	5	3	10	0	0	0	0	2	2
Nederland	1 729	1 327	1 052	146	87	64	66	182	146
Oostenrijk	80	72	91	63	93	27	67	59	28
Polen	55	69	158	71	67	62	67	157**	291**
Portugal	20	17	23	302	359	190	220**	458**	544**
Roemenië			37			0			0
Slovenië	22	24	42	0	1	9	0	7	4
Slowakije	3	27	20	0	0	23	0	7	30**
Spanje	500	557	403	711	683	335	353**	428**	647**
Tsjechië	18	61	39	0	9	10	11**	46**	40**
Verenigd Koninkrijk	629	882	1 069	337	311	95	275	223	502
Zweden	59	44	42	108	80	14	172	71	79
Totaal	4 982	5 243	5 321	3 193	3 249	1 548	3 570	3 216	3 832

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

** Inclusief Cohesiefonds.

Bron: Europese Commissie/Werkdocumenten – Statistische evaluaties van onregelmatigheden jaren 2005–2007.

Het totaal aantal meldingen in 2007 (10 701) is ten opzichte van het voorgaande jaar gedaald met ongeveer 9%. Het totale financiële volume van de gemelde onregelmatigheden nam in 2007 wederom toe met 19% ten opzichte van 2006. In het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2009* (zie www.rekenkamer.nl) gaan wij in op het financieel belang van de onregelmatigheidsmeldingen per lidstaat.

Bij de eigen middelen, landbouwsubsidies en de andere uitgavencategorieën is het financieel volume van de onregelmatigheden toegenomen met respectievelijk circa 6%, 78% en 30%. Hoewel het aantal onregelmatigheden dat Nederland meldde bij de eigen middelen in 2007 met circa 21% afnam, was dit aantal (nog steeds) groot (1 052). Het geschat financieel volume nam in 2007 (ten opzichte van 2006) toe van € 38,9 miljoen in 2006 naar € 57 miljoen in 2007. Dit betekent een stijging van ruim 46%. Bij twee andere lidstaten (Verenigd Koninkrijk en België) is de toename nog groter, namelijk respectievelijk ruim 86% en 89%.

Op het terrein van de landbouwuitgaven rapporteerde Italië in 2007 het hoogste bedrag aan onregelmatigheden, ruim € 43 miljoen. Samen met Frankrijk (€ 32 miljoen) en Spanje (€ 23 miljoen) meldden deze drie lidstaten bijna twee derde van het totale bedrag.

Bij de structuurfondsen voeren Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Italië de lijst aan van lidstaten die de hoogste bedragen meldden.

Bij de Cohesiefondsuitgaven gaat Spanje in 2007 voorop in het aantal meldingen; Griekenland rapporteerde het hoogste bedrag aan onregelmatigheden bij het Cohesiefonds (€ 67 miljoen bij 26 meldingen).

Fraudeonderzoeken door OLAF

In 2007 kwamen bij het antifraudebureau OLAF 666 nieuwe meldingen binnen van vermoedelijke frauduleuze praktijken in de huidige lidstaten, exclusief 33 meldingen uit de drie kandidaat-lidstaten (OLAF, 2008).⁴² Dit is een daling van ongeveer 1% ten opzichte van 2006. Van de 666 meldingen hebben er 433 betrekking op de vijftien «oude» lidstaten en 185 op de nieuwe lidstaten. Van deze laatste groep zijn 147 meldingen afkomstig uit de in 2006 toegetreden lidstaten. Het grootste deel daarvan (95) is afkomstig uit Roemenië.

Een belangrijk deel van de nieuwe meldingen is afkomstig van een klein aantal lidstaten: België, Bulgarije, Duitsland, Italië en Roemenië. OLAF wijst verder in 2007 op een relatief groot aantal mogelijke fraudegevallen op het grondgebied van België en Luxemburg. Deze hebben voor het merendeel betrekking op vermoedelijk frauduleuze praktijken binnen de Europese instellingen in Brussel en Luxemburg.

11.1.3 Correcties op verstrekte landbouwsubsidies

Aan de goedkeuring van de rekeningen van het ELGF en het ELFPO liggen twee controles van de Europese Commissie ten grondslag. Naast de boekhoudkundige controle van de jaarafrekeningen van de lidstaten worden er ook zogenoemde *conformiteitsaudits* verricht. Dit zijn onderzoeken die de Commissie in de lidstaat uitvoert om te controleren of de uitgaven wel geheel volgens de subsidievoorwaarden zijn gedaan. Naar aanleiding daarvan kan de Commissie de lidstaten correcties opleggen.

In 2008 bedragen de correcties circa € 493 miljoen (stand 10 augustus 2008) (Europese Commissie, 2008k; 2008l). Het bedrag aan correcties dat in 2007 (€ 687 miljoen) werd opgelegd was circa 20% lager dan in 2006 (€ 871 miljoen). In 2006 waren de opgelegde correcties nog ongeveer 37% hoger dan in 2005 (€ 635 miljoen).⁴³

Opvallend zijn de hoge correcties voor Italië vanaf 2005. Dit geldt ook voor Griekenland in 2005, 2006 en 2008, voor Frankrijk in 2005 en 2006 en voor Spanje in 2005 en 2007. Nederland moet naar aanleiding van de in 2008 opgelegde correcties € 7,3 miljoen aan landbouwsteun terugbetalen.

Sinds 1996, toen het systeem van tweeledige goedkeuring van de rekening werd geïntroduceerd, zijn er 28 besluiten over financiële correcties door de Commissie gepubliceerd. Het totaal van deze correcties bedraagt circa € 5,3 miljard.

11.1.4 Terugvordering van ten onrechte uitbetaalde subsidies

De lidstaten dienen alles in het werk te stellen om ten onrechte uitbetaalde subsidies terug te vorderen. Als een lidstaat een ten onrechte gedane betaling tijdig meldt en voldoende inspanningen verricht om de betreffende gelden terug te vorderen, legt de Europese Commissie geen boete op. De Commissie publiceert jaarlijks de (achter)stand van de openstaande vorderingen in de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid.

⁴² Uit OLAF (2008) wordt niet duidelijk hoe dit aantal zich verhoudt tot de 886 gevallen waarin volgens OLAF *nieuwe informatie* werd ontvangen in 2007.

⁴³ Zie voor een overzicht het *Achtergrond-document EU-trendrapport 2008* op www.rekenkamer.nl.

Italië heeft net als in 2005 en 2006 het hoogste openstaande bedrag aan vorderingen van ten onrechte uitbetaalde landbouwgeden, namelijk ruim € 550 miljoen. Ook Frankrijk heeft evenals in de twee voorgaande jaren hoge vorderingen openstaan die betrekking hebben op landbouwgeden, namelijk € 334 miljoen.

Als het gaat om nog te vorderen structuurfondsgelden staat Spanje bovenaan in 2007. Wat de structuurfondsgelden betreft, stonden behalve op Spanje ook op Italië en het Verenigd Koninkrijk eind 2007 aanzienlijke vorderingen open.

Het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk zijn er in 2007 in geslaagd om aanzienlijke bedragen terug te vorderen aan eigen middelen (in 2006 gold dat voor Duitsland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk).

Meer specifieke landenvergelijkende informatie is opgenomen in het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2009* (zie www.rekenkamer.nl).

11.2 Rechtmatigheidsinformatie Europese Rekenkamer

De Europese Rekenkamer controleert de inning en besteding van gelden van de EU en beoordeelt of de Europese instellingen een goed financieel beheer hebben gevoerd. De Europese Rekenkamer geeft geen rechtmatigheidsoordeel over de besteding van EU-gelden per lidstaat. Dat is ook niet haar taak. De gegevens van de Europese Rekenkamer lenen zich in beginsel dan ook niet voor algemene representatieve uitspraken over lidstaten, aangezien deze gegevens gebaseerd zijn op een EU-brede steekproef, en dus niet op een representatieve steekproef per lidstaat. Aan de resultaten van het onderzoek van de Europese Rekenkamer per lidstaat ten behoeve van de jaarlijkse EU-brede betrouwbaarheidsverklaring kunnen derhalve niet zonder meer conclusies worden verbonden over de kwaliteit van het financieel management in die lidstaat. Met deze kanttekening moet onderstaande informatie worden geïnterpreteerd.

Voor de inkomsten van de Unie – meer in het bijzonder de traditionele eigen middelen (landbouw- en douanerechten) – heeft de Europese Rekenkamer een steekproef onderzocht van dertig declaraties in elk van de zes volgende lidstaten: Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Portugal, Roemenië en Spanje. Het onderzoek dat de Europese Rekenkamer deed naar directe betalingen (onder het IACS) spitste zich toe op Duitsland (Beieren), Frankrijk, Griekenland, Italië, Portugal en Spanje (Castilla y Leon). Monitoringelementen binnen het IACS werden onderzocht in Finland, Frankrijk, Nederland, Portugal, Spanje (Andalusië), Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

Voor het beleidsonderdeel «cohesie» (voorheen structuurbeleid) heeft de Europese Rekenkamer de toezicht- en controlesystemen in zestien operationele programma's in tien lidstaten onderzocht. De Europese Rekenkamer deed dat aan de hand van vier «key internal controls» te weten: managementautoriteit, certificeringsautoriteit, auditautoriteit en «autoriteit belast met afsluiting programma 2000–2006».

Van de zestien onderzochte programma's beoordeelde de Europese Rekenkamer er twee als toereikend: één programma in Denemarken en één in Griekenland. Drie systemen werden als niet toereikend beoordeeld: twee in Spanje en één in Portugal. De overige elf (twee in Italië en Tsjechië, en elk één in Portugal, Spanje, Duitsland, Griekenland, Frankrijk, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk) kregen het oordeel «deels toereikend».

11.3 Samenvattend beeld rechtmatigheidsinformatie EU-lidstaten

Op basis van de informatie van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer over de rechtmatigheid van de inning en besteding van EU-gelden in de lidstaten, komen wij tot het (geaggregeerde) totaalbeeld zoals weergegeven in overzicht 15.

Overzicht 15. Specifieke trendinformatie 2003–2007: rechtmatigheid EU-lidstaten

<i>Hoofdstuk</i>	<i>Onderdeel</i>	<i>Indicatoren (geaggregeerd niveau)</i>	<i>Mate van inzicht in 2003–2007</i>	<i>Resultaten in 2003–2007</i>
Rechtmatigheid	Informatie Europese Commissie	Inzicht lidstaten op basis jaarlijkse activiteitenverslagen DG's	Deels	In 2007 gaven drie van de negen DG's lidstaatvergelijkende informatie. De DG's Regionaal beleid en Werkgelegenheid hebben voorbehouden geformuleerd op het niveau van lidstaten.
		Per lidstaat: aantal gemelde onregelmatigheden	Deels	Er is inzicht in aantal en volume van de gemelde onregelmatigheden bij de landbouwsubsidies, de structuurfondsgelden en de door lidstaten af te dragen traditionele eigen middelen. Daarnaast bestaat over 2007 voor het eerste ook enig inzicht in het intern beleid en de externe maatregelen. Het aantal meldingen is toegenomen bij de traditionele eigen middelen en de structuurfondsgelden, maar afgenomen bij de landbouw-gelden.
		Per lidstaat: aantal fraudemeldingen	Grotendeels (bij uitgaven)	Aantal fraudemeldingen is in 2007 met 1% afgenomen ten opzichte van 2006. 65% is afkomstig van de vijftien «oude» lidstaten.
		Per lidstaat: financiële correcties	Deels	Er is inzicht in aantal en volume van de correcties bij twee van de zeven begrotingshoofdstukken, en bij de eigen middelen. Italië heeft de meeste openstaande (= bij ontvangers terug te vorderen) landbouwsubsidies, gevolgd door Frankrijk en Spanje. Bij de structuurfondssubsidies heeft Spanje de meeste openstaande vorderingen gevolgd door Italië en het Verenigd Koninkrijk.
Informatie Europese Rekenkamer		Algemeen beeld lidstaten	Geen, maar is ook geen taak Europese Rekenkamer	Geen systematische informatie beschikbaar over lidstaten.
		Beeld per begrotingshoofdstuk, per lidstaat	Beperkt, maar is geen taak Europese Rekenkamer	Er is incidenteel lidstaat-informatie, met name over landbouw-gelden. Er is geen kwantitatief beeld per begrotingshoofdstuk, per lidstaat.

11.4 Werkzaamheden nationale rekenkamers

De Europese Rekenkamer verricht steekproefsgewijs controles in de lidstaten, maar de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het EU-beleid in de lidstaten vormt als zodanig niet haar controleobject. De nationale rekenkamers van de EU-lidstaten besteden hieraan wél aandacht, voor zover hun auditbevoegdheden dit toestaan. In de afgelopen jaren is een steeds groter wordende groep van rekenkamers met elkaar en met de Europese Rekenkamer gaan samenwerken, met als doel ervaring uit te wisselen en gezamenlijke onderzoeksactiviteiten op EU-terrein uit te voeren.

11.4.1 Participatie in Contactcomité en werkgroepen

Op 3 en 4 december 2007 is het Contactcomité van presidenten van de EU-rekenkamers bijeengekomen in Helsinki voor zijn jaarlijkse vergadering. Tijdens de vergadering zijn onder andere de volgende onderwerpen aan de orde gekomen:

- de rol van nationale rekenkamers bij het beoordelen van risico's, risicomanagement en aanvaardbare foutenniveaus;
- de verdere verbetering van het organisatorische kader van samenwerking tussen nationale rekenkamers van EU-lidstaten en de Europese Rekenkamer;
- nieuwe activiteiten voor 2008;
- resultaten van de werkgroepen van het Contactcomité, zoals de werkgroep Structuurfondsen en de werkgroep Nationale rapporten over EU-financieel management.

Het Contactcomité kwam onder andere tot de conclusie dat de nationale rekenkamers van EU-lidstaten in de toekomst meer aandacht zouden moeten richten op risico's rond begrotingsbeleid en op transparantie. Inmiddels is een voorstel in ontwikkeling voor een nieuw uit te voeren activiteit op het gebied van fiscaal beleid. Verder is besloten een seminar te organiseren gericht op uitwisseling van informatie tussen nationale rekenkamers van EU-lidstaten over de lidstaatverklaringen en nationale EU-rekeningen. Ten slotte is afgesproken meer informatie over de EU-audits van rekenkamers te gaan uitwisselen op de Contactcomité-website.

Op 1 en 2 december 2008 is het Contactcomité in Luxemburg opnieuw bijeengekomen en heeft toen de volgende onderwerpen besproken:

- de EU-begrotingsreview (mede naar aanleiding van een presentatie van EU-commissaris Grybauskaitė);
- de herziene Lissabonstrategie 2008–2010 en de aandacht die nationale rekenkamers hieraan besteden;
- uitgevoerde activiteiten in 2008 en nieuwe activiteiten in 2009;
- de resultaten van een verdere evaluatie van de Contactcomité-werkgroepen;
- presentaties van nationale rekenkamers over hun activiteiten op EU-gebied, zoals van de Algemene Rekenkamer.

Bij de EU-begrotingsreview heeft het Contactcomité stilgestaan bij de rol van EU-rekenkamers in het begrotingsproces. Geconcludeerd werd dat het goed zou zijn als rekenkamers zich meer zouden richten op het analyseren van de uitkomsten van EU-activiteiten (de specifieke EU-meerwaarde) en informatie met nationale parlementen/media/EU-burgers zouden uitwisselen die het bewustzijn van de impact van EU-activiteiten vergroten. Het Contactcomité besloot verder een vrijwillig netwerk voor het vaststellen van gemeenschappelijke auditterreinen en het uitwisselen van goede-praktijkervaringen op gebied van de Lissabonstrategie op te richten. Gelet op de huidige (financiële) crisis zal in februari 2009 een workshop worden georganiseerd om de rol van nationale rekenkamers op dit specifieke terrein vast te stellen en te verduidelijken. Voorstellen waarmee verder werd ingestemd, betroffen het benchmarken van de methoden en ervaringen van nationale rekenkamers bij het auditen van fiscaal beleid en een TEN-T parallel-auditproject.

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

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

De werkgroep Structuurfondsen heeft in 2007 en 2008 een gezamenlijke audit naar de resultaten (prestaties/effecten) van structuurfondsprogramma's op het gebied van werkgelegenheid en/of milieu uitgevoerd. Het eindrapport is op 1–2 december 2008 gepresenteerd aan het Contactcomité (zie § 12.3 hierna en deel 3, hoofdstuk 19). Het Contactcomité heeft toen besloten dat de werkgroep haar werkzaamheden in 2009 en 2010 zal voortzetten met de uitvoering van een audit naar de kosten van controles.

De werkgroep Rapporten van nationale rekenkamers over EU-financieel management heeft in 2006 en 2007 indicatoren gedefinieerd voor de ontwikkeling van financieel management voor landbouwsubsidies in de lidstaten. Met ingang van 2008 gaat de werkgroep na of iets vergelijkbaars kan worden ontwikkeld voor het beheer van structuurfondsgelden. Een ander deel van de werkgroep werkt aan het verzamelen van lidstaatvergelijkende informatie zodat EU-rekenkamers in hun overkoepelende rapporten meer landenvergelijkingen kunnen opnemen, bijvoorbeeld over gemelde onregelmatigheden.

De werkgroep Openbare aanbesteding heeft in 2007 de door haar verzamelde informatie over de audit van openbare aanbestedingen afgerond en beschikbaar gesteld aan alle EU-rekenkamers. Tijdens de vergadering van het Contactcomité in 2008 is besloten om de werkgroep te ontbinden en de opgestelde documenten op de website van het Contactcomité beschikbaar te maken.

De werkgroep BTW heeft in 2007 en 2008 aandacht besteed aan de voortgang die lidstaten boeken in het schatten van het btw-tekort. Daarnaast is de werkgroep verder gegaan met het in kaart brengen van recente ontwikkelingen op het gebied van de bestrijding van btw-fraude, zoals de ontwikkeling van een antifraudestrategie op EU-niveau. Een uitvloeisel van deze werkgroep is dat wij op dit terrein samen met de rekenkamers van België en Duitsland een onderzoek uitvoeren.⁴⁴

De werkgroep Gemeenschappelijke controlenormen is in 2007 en 2008 acht keer bijeengekomen. Deze werkgroep heeft tot doel internationaal erkende controlenormen te reviewen en aanbevelingen te formuleren op het gebied van gemeenschappelijke controlenormen en auditcriteria, opdat de samenwerking tussen rekenkamers bij EU-audits wordt vergemakkelijkt.

Ten slotte is het netwerk van landbouwexperts in 2007 en 2008 verder gegaan met de uitwisseling van informatie over audits en werkprogramma's ter versterking van de samenwerking tussen rekenkamers op het terrein van het gemeenschappelijke landbouwbeleid.

⁴⁴ De voorziene publicatiedatum van dit rapport is maart 2009.

11.4.2 EU-auditactiviteiten nationale rekenkamers

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

In het kader van hun nationale taak kunnen de nationale rekenkamers ook de besteding van EU-geld in eigen land en de afdracht van eigen middelen aan de EU controleren.

Figuur 13 (zie volgende pagina) toont de aard van de EU-auditactiviteiten van de nationale rekenkamers in 2007 en 2008. In het overzicht maken we onderscheid tussen overkoepelende rapporten op het gebied van het financieel management van EU-gelden en andere EU-gerelateerde auditactiviteiten van nationale rekenkamers.

Uit figuur 13 valt af te lezen dat in 2007 en 2008 bijna de helft van de nationale rekenkamers initiatieven heeft ontplooid voor het opstellen van een overkoepelend rapport over het financieel management van EU-gelden. Eind 2008 hadden negen rekenkamers een overkoepelend rapport uitgebracht, terwijl het rapport over een pilotproject uitgevoerd door Duitse externe-auditinstellingen begin 2009 wordt verwacht. De vorig jaar aangekondigde Sloveense overkoepelende audit is tijdelijk uitgesteld. De Sloveense, Slowaakse en Zweedse rekenkamers studeren thans op de mogelijkheden om een overkoepelend EU-rapport op te stellen.

Verder laat figuur 13 zien dat tien nationale rekenkamers, waaronder vijf rekenkamers die geen overkoepelend EU-rapport opstellen (te weten die van Cyprus, Finland, Frankrijk, Griekenland en Portugal), verslag doen van hun EU-(audit)activiteiten in een afzonderlijk onderdeel van hun jaarverslag of jaarlijkse financiële audit.

Wat de in 2007 en 2008 uitgevoerde sectorale audits op EU-gebied betreft kunnen we vaststellen dat de meeste rekenkamers zich nog steeds primair richten op het financieel management van EU-fondsen in eigen land. Veel rekenkamers hebben ons desgevraagd laten weten dat deze audits soms meer gericht zijn op EU-beleid en de resultaten en effecten daarvan, dan op financieel management. In het geval van Zweden geldt dit laatste voor alle uitgevoerde sectorale audits.

Verder hebben de nationale rekenkamers aangegeven in 2007 en 2008 elf gezamenlijke audits met andere EU-rekenkamers te hebben uitgevoerd. Daarbij valt op dat de deelnemers bij de nationale uitvoering van de parallelle of gecoördineerde audit vaak eigenstandig het accent van de audit bepalen. Zo komt het voor dat de audit van de ene rekenkamer meer op financieel management gericht is terwijl die van een andere meer nadruk legt op de resultaten c.q. effecten van het beleid.

Ten slotte komt uit figuur 13 naar voren dat steeds meer rekenkamers overgaan op het afzonderlijk publiceren van de resultaten van hun EU-audits. Vier rekenkamers (te weten die van Cyprus, Frankrijk, Griekenland en Slowakije) geven de voorkeur aan het publiceren van deze resultaten in meer algemene rapporten.

11.4.3 Vergelijking van overkoepelende EU-rapporten

⁴⁵ Het rapport *Comparing overall EU reports* van de Werkgroep rapporten van nationale rekenkamers is in december 2007 aangeboden aan het Contactcomité.

In 2007 heeft de Werkgroep National SAI reports on EU financial management van het Contactcomité een eerste beschrijvende vergelijking van afgeronde overkoepelende EU-rapporten uitgevoerd.⁴⁵ Op basis van

Figuur 13 EU-auditactiviteiten nationale rekenkamers 2007-2008

	Overkoepelend rapport over EU-financieel management	Afzonderlijk EU-deel in (financieel) jaarrapport nationale rekenkamer	Focus EU-audits nationale rekenkamer	Type rapport over EU-audits	Object parallele / gecoördineerde EU-audits
elgi	Nee	Nee	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
ulgarije	Nee	Nee	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
prus	Nee	Ja	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<i>Niet van toepassing</i>
enemarken	Jaarlijks (laatste rapport 11/2008)	Ja	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<i>Niet van toepassing</i>
uitsland	Verwacht	Nee	<input type="checkbox"/>		
Estland	Eenmalig (10/2007)	Nee	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Finland	Nee	Ja	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Frankrijk	Nee	Ja	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
riekenland	Nee	Ja	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<i>Niet van toepassing</i>
ongarije	Jaarlijks (laatste rapport 9/2008)	Nee	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
erland	Nee	Nee	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<i>Niet van toepassing</i>
tali	Jaarlijks (laatste rapport 1/2008)	Nee	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
etland	Nee	Nee	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
itouwen	Jaarlijks (laatste rapport 4/2008)	Ja		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
u emburg	Nee	Nee	<i>Niet van toepassing</i>	<i>Niet van toepassing</i>	<i>Niet van toepassing</i>
Malta	Nee	Nee	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
ederland	Jaarlijks (laatste rapport 2/2008)	Nee	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
ostenrijk	Periodiek (laatste rapport 5/2007)	Nee	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Polen	Nee	Nee		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Portugal	Nee	Ja		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Roemeni	Nee	Nee	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
loveni	Mogelijkheid wordt onderzocht	Ja	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
lowakije	Mogelijkheid wordt onderzocht	Ja	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
panje	Nee	Nee	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
sjechische Republiek	Jaarlijks (laatste rapport 5/2008)	Ja	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	
Verenigd Koninkrijk	Jaarlijks (laatste rapport 4/2008)	Nee	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
weden	Mogelijkheid wordt onderzocht	Nee	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

Financieel management EU-geld	EU-beleid en resultaten of effecten daarvan	Andere EU-gerelateerde zaken
Afzonderlijk rapport	Resultaten geïntegreerd in meer algemeen rapport	Resultaten worden alleen kenbaar gemaakt aan gecontroleerde

Figuur 14 Kenmerken van overkoepelende EU-rapporten van nationale rekenkamers

○ Summiere beschrijving/tabel van de betreffende gelden
 ● Uitgebreidere beschrijving aangevuld met bevindingen over eigen lidstaat

	Dene- marken	Estland	Hongarije	Italië	Litouwen	Neder- land	Oosten- rijk	Tsjechië	Verenigd Koninkrijk
Behandelde EU-gelden									
<i>EU-afdrachten</i>									
1 Traditionele eigen middelen	●		○	●	○	●	○	○	○
2 Btw-afdracht	●		○	●	○	●	○	○	○
3 BNI-bijdrage	●		○	●	○	●	○	○	○
<i>EU-ontvangsten</i>									
1 Landbouwgeld	●	●	●	●	●	●	●	●	●
2 Structuurfondsen	●	●	●	●	●	●	●	●	●
3 Cohesiefondsgelden		●	●		●		○	●	○
4 Intern beleidsgelden						●	●	●	
5 Overige gelden			●*			●**		●***	
Gepresenteerde gegevens									
1 Afdrachten / ontvangsten	●	●	●	●	●	●	●	●	●
2 Aantal aanvragen			●			●			
3 Aantal onregelmatigheden		●	●	●	●	●			●
4 Doelrealisatie						●			
Beschrijving systemen voor									
1 Financieel management	●	●	●	●	●	●		●	●
2 Interne controle	●	●	●	●	●	●		●	●
3 Externe controle	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Informatie en bevindingen over controles en audits									
●	●	●	●	●	●	●		●	●
Type audits opgenomen in rapport									
1 Systeemaudits	●	●	●	●	●	●		●	●
2 Rechtmatigheidsaudits	●	●	●	●	●	●		●	●
3 Doelmatigheids-/doeltreffendheidsaudits	●	●	●	●	●	●		●	●
Algehele beoordeling financieel management EU-gelden									
●	●	●	●	●	●	●			
Conclusies /aanbevelingen opgenomen									
●	●	●			●	●		●	●

* Het Hongaarse rapport gaat ook in op de pretoetredingsfondsen, de transitiefaciliteit, de Europese Economische Ruimte (EER) en het Noorse financieringsmechanisme.

** Het Nederlandse rapport gaat ook in op de EU-migratiefondsen.

*** Het Tsjechische rapport gaat ook in op de pretoetredingsfondsen.



een vergelijkbare opzet presenteren we in figuur 14 een eerste overzicht van recent uitgevoerde overkoepelende rapporten van negen lidstaten.⁴⁶

Uit de vergelijking blijkt dat de EU-rapporten verschillend van karakter zijn. Aan het ene kant treffen we een eerste algemene beschrijving van EU-geldstromen aan waarbij het betreffende financieel beheer en nationaal gebruik van deze middelen is betrokken (Oostenrijk). Aan de andere kant vinden we een rapport met een brede beschrijving van de ontwikkelingen op het gebied van EU-financieel management, aandacht voor de situatie in andere lidstaten en uitgebreide auditbevindingen en conclusies over het financieel management in eigen land (Nederland). Ondanks de verschillen hebben alle rapporten tot doel het nationale parlement te informeren over (de ontwikkeling van) het EU-financieel management en daarmee bij te dragen aan de vergroting van de kennis en bewustzijn op dit gebied in de eigen lidstaat. De meeste rekenkamers stellen zich ten doel auditbevindingen en in de praktijk optredende tekortkomingen te presenteren. Een aantal rekenkamers gaat in op de mate waarin de EU-gelden door de lidstaat worden aangewend.

De nationale rekenkamers maken bij de opstelling van deze rapporten gebruik van diverse soorten openbare documenten (bijvoorbeeld van Europese instellingen en nationale autoriteiten). Soms vindt overleg met betrokken instanties plaats. In vrijwel alle rapporten worden ook bevindingen van andere auditinstanties (externe auditors, nationale autoriteiten, EU-instanties) en in wisselende mate uit eigen auditwerkzaamheden opnieuw geanalyseerd en samengevat. Enkele rekenkamers (Denemarken, Nederland) verrichten ook auditwerkzaamheden in eigen land voor het rapport.

De meeste rapporten beschrijven het financieel management in de eigen lidstaat en besteden (beperkte) aandacht aan EU-instellingen. Verder richten alle betrokken rekenkamers zich primair op hun belangrijkste ontvangsten uit de EU-begroting, zoals landbouwgeld en structuurfondsen. Enkele rekenkamers (die van Nederland, Oostenrijk en Tsjechië) schenken aandacht aan de gelden die vallen onder het voormalige «intern beleid» of onder de afdracht van eigen middelen aan de EU. Diverse rekenkamers brengen de relatieve betaalpositie van de lidstaat in vergelijking met andere lidstaten in kaart. Enkele rekenkamers, zoals de Deense rekenkamer, behandelen de eigen middelen uitgebreid.

In alle rapporten worden de financieel-managementsystemen van de behandelde EU-gelden ten minste op globale wijze beschreven. In rapporten die voor het eerst verschijnen is deze beschrijving doorgaans uitvoeriger dan in rapporten die al langer verschijnen. Alle rekenkamers presenteren gegevens over de omvang van de ontvangsten en afdrachten, en de meeste over de gemelde onregelmatigheden voor de door hen behandelde EU-gelden. Enkele rekenkamers (te weten die van Hongarije en Nederland) besteden ook aandacht aan het aantal ingediende aanvragen hierbij. Nederland heeft daarnaast ook aandacht geschonken aan (inzicht in) de doeltreffendheid van EU-beleid.

Veel rapporten laten trends zien in de ontwikkeling van EU-financieel management in de eigen lidstaat. De meeste rekenkamers komen daarmee tot min of meer impliciete beoordelingen van de kwaliteit van het EU-financieel management. De wijze waarop rekenkamers dit al dan niet vertalen in conclusies en aanbevelingen is afhankelijk van de aard van het rapport en de bevoegdheden van de betreffende rekenkamer. Het

⁴⁶ Dit betreft de rapporten uit 2007 van de rekenkamers van Estland, Hongarije en Oostenrijk en de rapporten uit 2008 van de rekenkamers van Italië, Litouwen, Nederland, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk. Voor Denemarken zijn de laatste memoranda over het jaarverslag van de Europese Rekenkamer, de EU-kwijtingsprocedure en het oordeel van de Deense rekenkamer over het beheer van EU-gelden in Denemarken, gezamenlijk geanalyseerd.

meest expliciet zijn de rapporten van de rekenkamers van Estland, Litouwen en Nederland.

Al met al blijken de overkoepelende EU-rapporten die thans worden opgesteld sterk te verschillen. In de afgelopen jaren is een ontwikkeling naar het opnemen van meer en meer (eigen) auditbevindingen in de rapporten waar te nemen. Hierdoor groeit de kans dat deze rapporten een bron zullen gaan vormen voor onderlinge vergelijkingen en voor het starten van gezamenlijke auditactiviteiten tussen nationale rekenkamers van EU-lidstaten.

12 DOELTREFFENDHEID EU-BELEID IN DE LIDSTATEN

12.1 Informatie doeltreffendheid lidstaten in jaarlijkse activiteitenverslagen

Wij zijn nagegaan welke informatie de jaarlijkse activiteitenverslagen 2003–2007 van negen DG's bieden over de doeltreffendheid van het EU-beleid binnen de lidstaten.

Overzicht 16. Inzicht in doeltreffendheid van EU-beleid in de lidstaten op basis van activiteitenverslagen van DG's van de Europese Commissie.*

	2003	2004	2005	2006**	2007
Aantal DG's dat lidstaten bij naam noemt	0	0	1	–	2
Aantal DG's dat informatie op lidstaatniveau geeft zonder namen te noemen	0	0	0	–	0
Aantal DG's dat geen informatie op niveau lidstaten weergeeft	8	8	7	–	7
Totaal	8	8	8	–	9

* Bron: Activiteitenverslagen 2003–2007 van DG's Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Visserij, Justitie, Vrijheid en Veiligheid, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, Onderzoek.

** Voor 2006 is dit onderdeel niet onderzocht.

Uit onze analyse blijkt, net als in de voorgaande jaren, dat in de activiteitenverslagen van de DG's weinig tot geen verantwoording wordt afgelegd over de doeltreffendheid van het beleid en subsidieprogramma's in de lidstaten. De onderzochte DG's hebben in 2007 ten opzichte van voorgaande jaren meer gedetailleerde informatie verstrekt over strategische en specifieke beleidsdoelen en de daarbij behorende output- en impact-indicatoren.

Alleen de DG's Landbouw en Regionaal beleid melden in een enkel geval de realisatie van specifieke beleidsonderdelen in een aantal lidstaten, die in dat verband met naam worden genoemd. Daarbij wordt – zij het beperkt – ook gerapporteerd over de in deze lidstaten bereikte resultaten in relatie tot de beleidsdoelstellingen.

12.2 Informatie over doeltreffendheid lidstaten in evaluaties Commissie

In deze paragraaf gaan we in op de doeltreffendheid van het EU-beleid (met name het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid) zoals dit in de lidstaten wordt uitgevoerd. We bekijken in hoeverre de EU-brede evaluaties van de Europese Commissie informatie op lidstaatniveau bevatten.

In deel 1 van dit rapport zijn we nagegaan hoeveel EU-brede evaluaties de Europese Commissie in de periode 2006–2007 heeft gepubliceerd op het terrein van landbouw, regionaal beleid en werkgelegenheid. In totaal zijn dit er 26. Daarvan waren er twintig geschikt voor onderzoek naar informatie over doelrealisatie van EU-beleid. Voor deze twintig evaluaties (die alle betrekking hadden op landbouw of werkgelegenheid, dus niet op regionaal beleid) zijn we ook nagegaan wat ze vermelden over de doelrealisatie van het betreffende EU-beleid in de lidstaten.

Overzicht 17. EU brede evaluaties en informatie over doelrealisatie op lidstaatniveau¹

	<i>DG Landbouw (11 evaluaties)</i>	<i>DG Werkgelegenheid (9 evaluaties)</i>	<i>Totaal per categorie</i>
Landenvergelijkend overzicht van projecten/geld (input)	1	2	3
Landenvergelijkende resultaten (prestaties)	2	2	4
Landenvergelijkende resultaten (effecten)	-	-	-
Landenvergelijkende bevindingen in een aantal casuonderzoeken in regio's/lidstaten	4	4	8
Geen informatie op lidstaatniveau	4	2	6

¹ Iedere evaluatie kan lidstaatvergelijkende informatie uit verscheidene categorieën (input, prestaties, effecten, casuonderzoeken) bevatten.

Overzicht 17 laat een gemengd beeld zien. Drie van de twintig evaluaties geven een uitputtend beeld van alle toegekende projecten en de verdeling van de geldstromen per lidstaat. Vier andere evaluaties bevatten landenvergelijkende overzichten van resultaten. De informatie gaat dan vrijwel uitsluitend over prestaties; landenvergelijkende bevindingen over effecten komen in de door ons onderzochte evaluaties niet of nauwelijks voor.

Voorbeelden van lidstaatvergelijkende resultaten zijn vergelijkende statistieken op het gebied van de landbouwprestaties of implementatie van sociale en werkgelegenheidsprogramma's in de lidstaten. In vier evaluaties worden lidstaten in de evaluatie met naam genoemd als «goed presterende landen». In de meeste evaluaties die wij hebben onderzocht ontbreekt een dergelijk overzicht echter en wordt gesproken over «het merendeel van de landen» of «sommige landen» en dan volgt een goede of minder goede prestatie.

Tot slot wordt er zes keer in de vorm van casusstudies ingegaan op nationale, maar feitelijk voor het merendeel regionale prestaties en effecten in enkele lidstaten. Casusstudies per land/regio zijn vaak onderdeel van de bijlagen. We constateren dat als er casussen worden onderzocht, dit niet altijd tot een landenvergelijking in het rapport leidt en dat de onderzochte thema's ook niet altijd per land/regio identiek zijn.

12.3 Onderzoek werkgroep Structuurfondsen

In de werkgroep Structuurfondsen voeren nationale rekenkamers van de EU-lidstaten sinds 2000 gezamenlijk onderzoek uit. De werkgroep is één van de activiteiten van het Contactcomité van presidenten van de EU-rekenkamers. In 2007 en 2008 heeft de werkgroep Structuurfondsen onderzoek gedaan naar de resultaten van Europese structuurfondsen (ESF en EFRO).

Het onderzoek gaat primair over de afgelopen programmaperiode (2000–2006), maar blikt ook vooruit op de nieuwe programmaperiode (2007–2013). Op basis van een gezamenlijk auditplan hebben veertien rekenkamers onderzoek gedaan naar de resultaten van structuurfondsen op het gebied van werkgelegenheid en/of milieu in hun eigen land.⁴⁷ De resultaten daarvan zijn samengevoegd in een overkoepelend rapport, dat in december 2008 op de website van het Contactcomité is gepubliceerd. Hieronder bespreken we de belangrijkste conclusies uit het overkoepelende rapport. De resultaten van het Nederlandse onderzoek komen aan bod in deel 3 van dit EU-trendrapport.

Structuurfondsprojecten worden in alle lidstaten conform de Europese regelgeving geselecteerd op hun bijdrage aan de programmadoelen,

⁴⁷ Het gaat om de rekenkamers van Duitsland, Finland, Hongarije, Italië, Letland, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slowakije, Slovenië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. De rekenkamers van Bulgarije, Litouwen en Tsjechië en de Europese Rekenkamer waren als waarnemer bij het onderzoek betrokken.

maar de precieze invulling hiervan verschilt sterk per lidstaat. In sommige lidstaten gebeurt dit op hoofdlijnen, in andere lidstaten uitgebreider. Zo hanteren Oostenrijk, Hongarije, Polen en het Verenigd Koninkrijk een puntensysteem om projecten te selecteren. In Duitsland, Finland, Hongarije, Polen en het Verenigd Koninkrijk worden projecten pas toegekend na een toets op de beoogde projectresultaten.

Over het algemeen vindt monitoring en evaluatie van de structuurfondsprojecten plaats in overeenstemming met Europese regels. De meeste lidstaten leggen de nadruk op het meten van financiële voortgang en minder op de uitkomsten van het beleid.

Het monitoringsysteem biedt in veel lidstaten (Duitsland, Finland, Hongarije, Italië, Letland, Nederland, Slovenië, Slowakije) niet voldoende basis voor een goede evaluatie van de programmaresultaten. Daarnaast zijn de gebruikte indicatoren veelal slecht gedefinieerd, open voor interpretatie, niet goed meetbaar en niet consistent gebruikt. In sommige lidstaten (Oostenrijk, Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Hongarije, Italië, Malta, Slovenië) kan geld worden teruggevorderd als achteraf blijkt dat projecten niet conform de afspraken met de managementautoriteit zijn uitgevoerd.

12.4 Samenvattend beeld doeltreffendheid

Op basis van onze beoordeling van de informatie van de Europese Commissie, in samenhang met het door de nationale rekenkamers uitgevoerde onderzoek, komen wij tot het volgende (geaggregeerde) totaalbeeld voor de doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden in de EU als geheel.

Overzicht 18. Specifieke trendinformatie 2003–2007: doeltreffendheid EU-lidstaten

<i>Hoofdstuk</i>	<i>Onderdeel</i>	<i>Indicatoren (geaggregeerd niveau)</i>	<i>Mate van inzicht in 2003–2007</i>	<i>Resultaten in 2003–2007</i>
Doeltreffendheid	Informatie Europese Commissie	Inzicht lidstaten op basis jaarlijkse activiteitenverslagen DG's	Zeër beperkt	Eén van de acht DG's heeft enige doeltreffendheidsinformatie op lidstaatniveau in het activiteitenverslag opgenomen.
		Inzicht lidstaten op basis evaluaties	Beperkt	EU-brede evaluaties bieden weinig aanknopingspunten voor uitspraken over doeltreffendheid van EU-beleid in lidstaten.
	Informatie nationale rekenkamers	Inzicht lidstaten op basis van gezamenlijk onderzoek nationale rekenkamers	Deels	Selectie en monitoring van projecten, en evaluatie van programma's, gebeurt doorgaans in overeenstemming met Europese regels. Projecten worden geselecteerd op bijdrage aan doelen, maar invulling verschilt sterk per lidstaat. In meeste lidstaten ligt bij monitoring en evaluaties de nadruk op meten van financiële voortgang, en minder op uitkomsten van beleid.

13 CONCLUSIES EN TRENDS DEEL 2

Beleidsontwikkelingen lidstaten

Drie lidstaten (Denemarken, Nederland en het Verenigd Koninkrijk) hebben over 2007 een lidstaatverklaring uitgebracht. De verklaringen verschillen in vorm en inhoud, maar bieden wel een eerste inzicht in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in deze lidstaten. De meeste lidstaten hebben op de voorgeschreven datum van 15 februari 2008 bij de Europese Commissie de eerste «annual summaries» ingediend. De inhoud van de annual summaries is niet openbaar gemaakt. Uit de activiteitenverslagen van verschillende DG's blijkt wel dat de Commissie vindt dat de meeste lidstaten hun annual summary nog dienen te verbeteren.

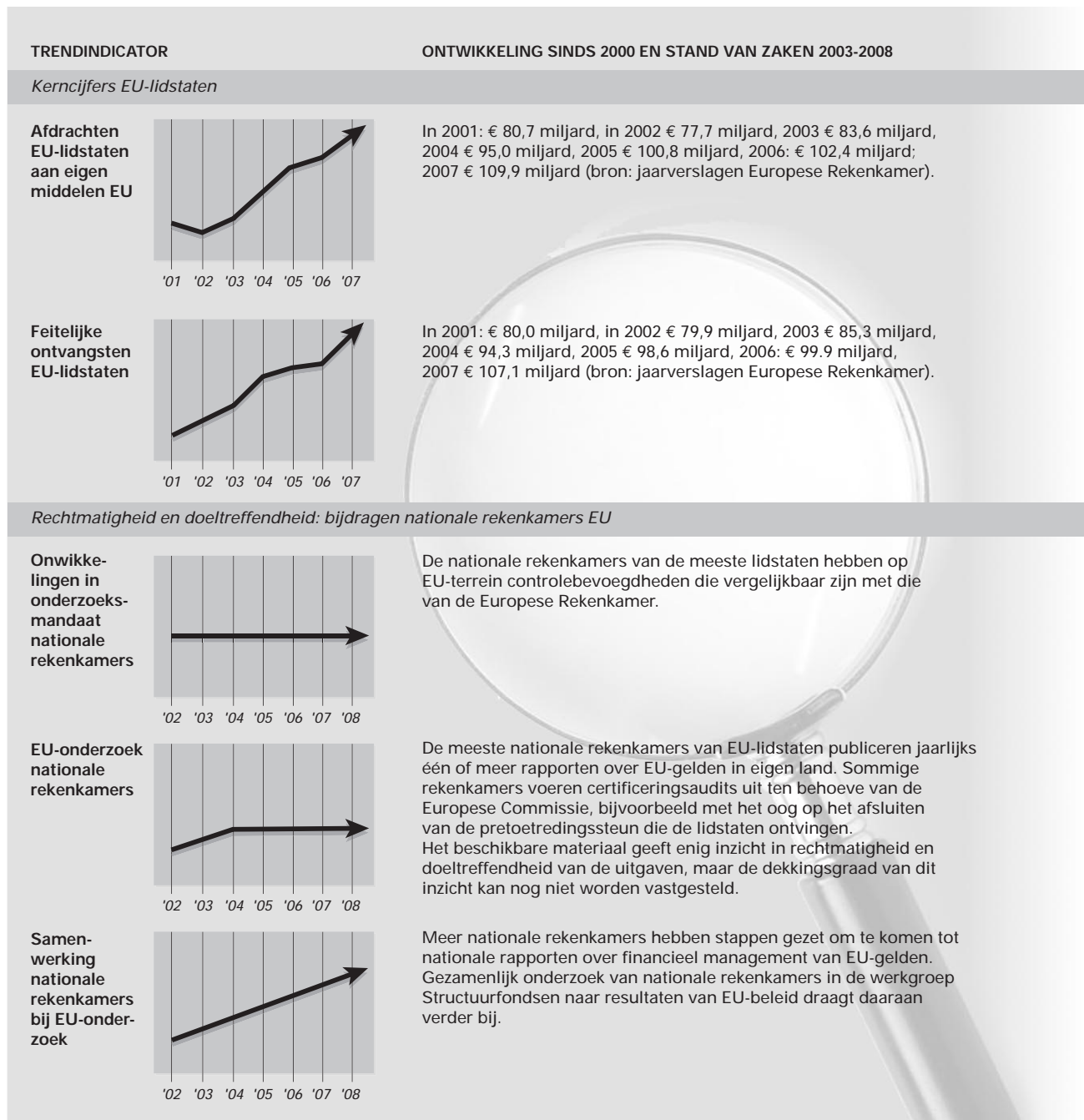
Rechtmatigheid per lidstaat

Het inzicht in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de EU-lidstaten blijft zeer beperkt. Er is sinds een aantal jaren sprake van een toename van beschikbare informatie per lidstaat op basis van onderzoek van nationale rekenkamers. Deze informatie biedt echter op dit moment nog onvoldoende basis om per lidstaat vergelijkbare uitspraken te doen over de rechtmatige besteding van EU-gelden. De beperkt vergelijkbare landeninformatie van antifraudebureau OLAF biedt ook onvoldoende houvast.

Doeltreffendheid per lidstaat

Uit ons onderzoek naar publiek beschikbare evaluaties van de Europese Commissie blijkt dat ongeveer een kwart daarvan informatie op het niveau van lidstaten bevat. Deze informatie gaat overwegend over geleverde prestaties (beleidsmaatregelen), niet over beleidseffecten. Uit het landenvergelijkende onderzoek dat de nationale rekenkamers in de Contactcomité-werkgroep Structuurfondsen hebben verricht naar de resultaten van het EU-beleid, blijkt dat in de periode 2000–2006 de selectie en monitoring van projecten, en ook de evaluatie van programma's, doorgaans gebeurt in overeenstemming met de Europese regels. Projecten worden in alle lidstaten geselecteerd op hun bijdrage aan de programmadoelen, maar de precieze invulling hiervan verschilt sterk per lidstaat. In sommige lidstaten gebeurt dit op hoofdlijnen, in andere lidstaten uitgebreider. In de meeste lidstaten blijkt in zowel de monitoring als de evaluaties de nadruk vooral te liggen op het meten van de financiële voortgang, en minder op de uitkomsten van het beleid.

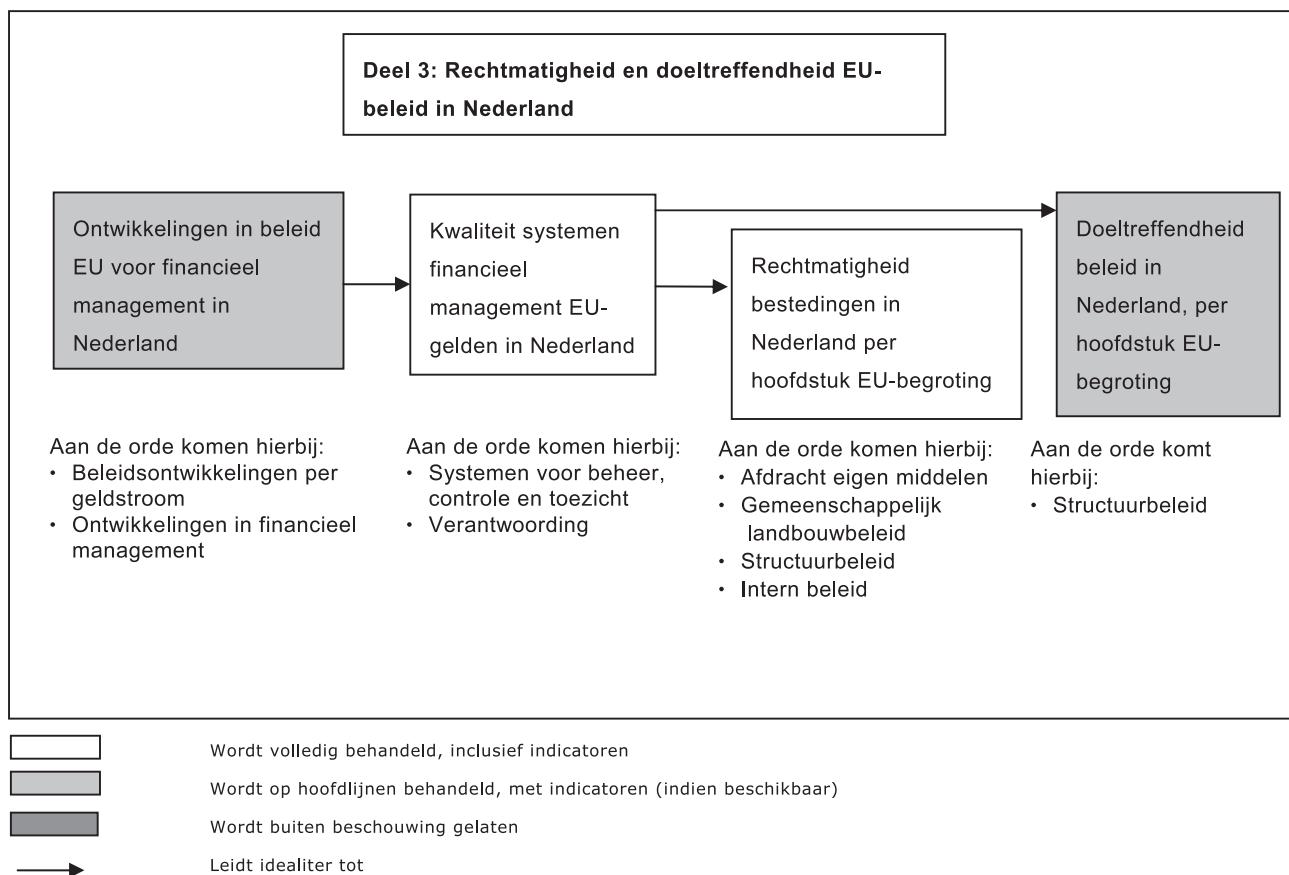
Figuur 15 Algemene trendinformatie 2000-2008: afdrachten en ontvangsten EU-lidstaten, bijdragen van nationale rekenkamers van EU-lidstaten



DEEL 3: NEDERLAND

14 INLEIDING DEEL 3

In deel 3 van het *EU-trendrapport 2009* staat het management van EU-gelden in Nederland centraal. We gaan in op de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden in Nederland, en op de rechtmatigheid van de afdrachten van Nederland aan de EU. Onderstaand overzicht geeft aan welke onderwerpen in dat verband aan de orde komen.



Bij onze beoordeling van de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het in Nederland uitgevoerde EU-beleid hanteren we dezelfde indicatoren als in de voorgaande EU-trendrapporten.

De indeling van deel 3 is als volgt. We geven eerst een overzicht van kerncijfers over de afdrachten van Nederland aan de EU-begroting en de ontvangsten in Nederland vanuit de EU (hoofdstuk 15). Daarna gaan we achtereenvolgens in op: beleidsontwikkelingen die implicaties hebben voor het financieel management van EU-geldstromen in Nederland (hoofdstuk 16), de financieel-managementsystemen in Nederland voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het structuurbeleid en het intern beleid (hoofdstuk 17), het inzicht in en de mate van de rechtmatigheid van de bestedingen van EU-gelden in Nederland (hoofdstuk 18) en de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van de structuurfondsen in Nederland (hoofdstuk 19). Ten slotte formuleren we onze conclusies en geven we aan wat de stand van zaken is op onze trendindicatoren voor de EU-inkomsten en -ontvangsten van Nederland en voor de beleidsontwikkelingen op EU-terrein in Nederland (hoofdstuk 20).

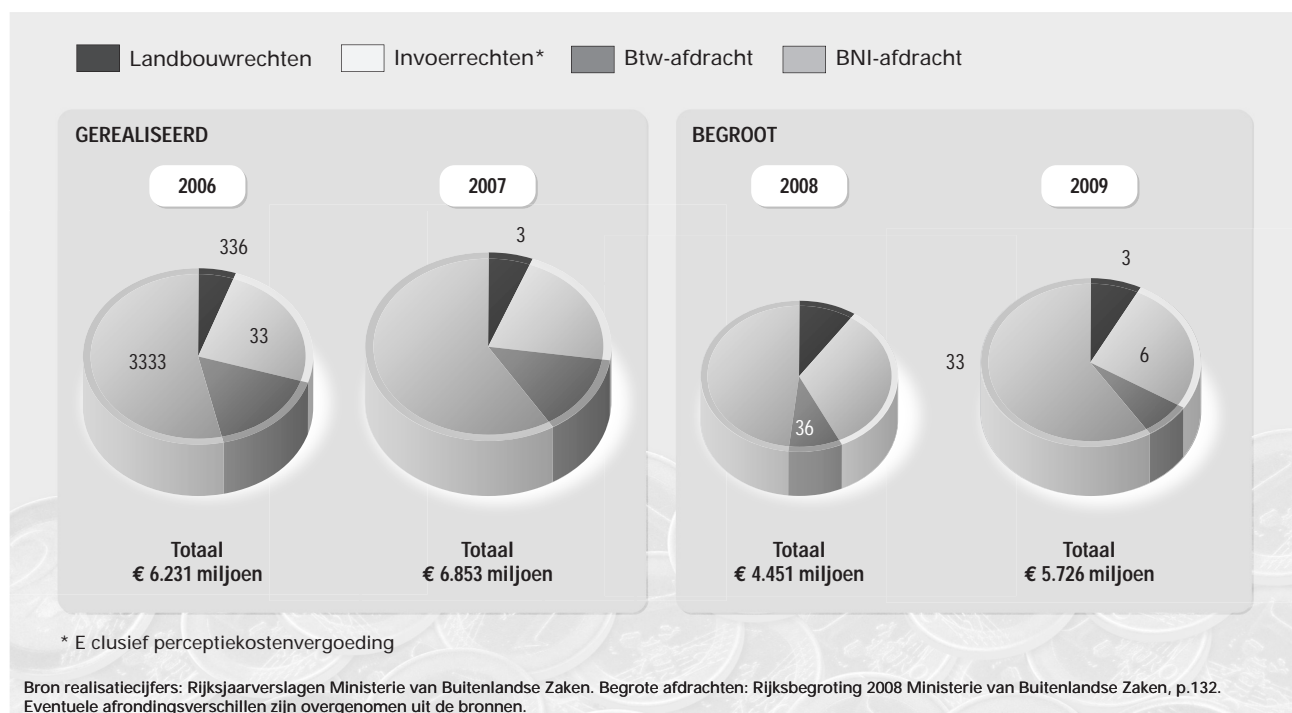
15 NEDERLAND: KERNCIJFERS

15.1 Afdrachten van Nederland aan de EU

Na correcties voor onder meer begrotingsoverschotten uit voorgaande jaren en overlopende posten bedroeg de Nederlandse afdracht over het jaar 2007, volgens de definitieve cijfers in het jaarverslag van de Europese Rekenkamer, € 6,3 miljard.

Figuur 16 toont de gerealiseerde afdrachten van Nederland aan de EU in 2006–2007, en de geraamde afdrachten voor de jaren 2008–2009, op basis van cijfers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Figuur 16 Ontwikkeling afdrachten Nederland aan de EU 2006-2009 (bedragen in miljoenen euro's)



In 2009 verwacht het Ministerie van Buitenlandse Zaken een aanmerkelijk lagere afdracht. Dit houdt verband met de korting die Nederland heeft bedongen op de jaarlijkse bijdrage aan de EU-begroting. De kortingen over de jaren 2007 en 2008 worden verrekend met de afdrachten voor 2009.

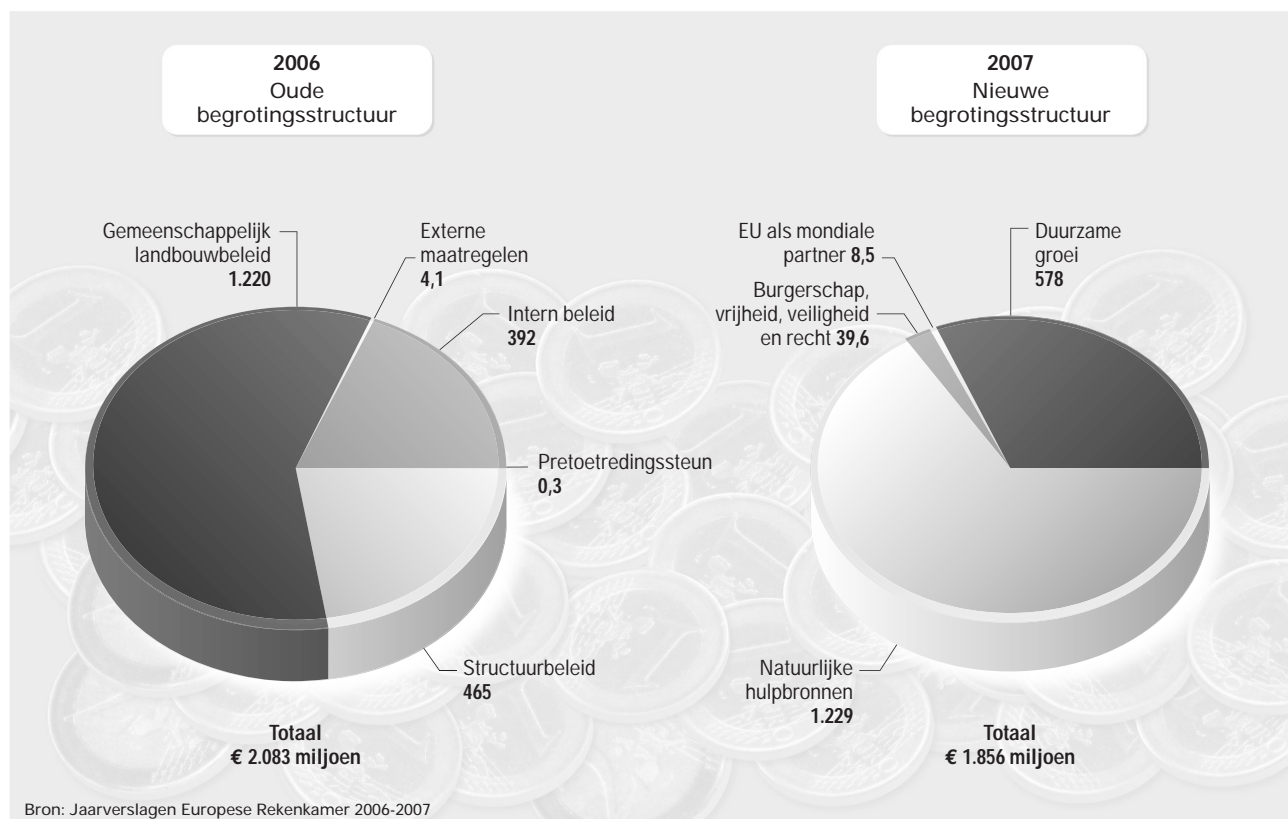
De Tweede Kamer heeft een motie aangenomen waarin wordt voorgesteld een verband te leggen tussen de afdrachten van Nederland aan de EU en de verantwoording van de Europese Commissie over deze EU-middelen. Als er geen zicht is op een degelijke verantwoording over de besteding van EU-gelden, dan zouden lidstaten vanaf 2013 – de periode van de volgende financiële perspectieven – geen middelen aan de EU ter beschikking moeten stellen (Tweede Kamer, 2008b). De minister van Financiën gaf aan bereid te zijn «in de geest van de motie» te handelen (Tweede Kamer, 2008c).

15.2 Ontvangsten van Nederland uit de EU

15.2.1 Informatie van de Europese Rekenkamer

Figuur 17 toont op basis van de cijfers van de Europese Rekenkamer de bedragen die instanties in Nederland in de periode 2006–2007 vanuit de EU hebben ontvangen in de vorm van EU-subsidies.

Figuur 17 Ontvangsten Nederlandse instanties van de EU (in miljoenen euro's)



De categorie duurzame groei voor 2007 valt uiteen in de subcategorieën «cohesie» (€ 251,4 miljoen) en «concurrentie» (€ 326,9 miljoen). De subcategorie «cohesie» valt goeddeels samen met structuurfondsen in de oude begrotingsstructuur, terwijl «concurrentie» een belangrijk deel van het vroegere interne beleid omvat.

15.2.2 Betalingsoverzicht van de Europese Commissie

Sinds 2005 stuurt het DG Begroting van de Europese Commissie een gedetailleerd overzicht van alle betalingen aan Nederland in het voorgaande kalenderjaar. Het overzicht voor 2007 is in mei 2008 aan de Nederlandse minister van Financiën gestuurd, met een afschrift aan de Europese Rekenkamer en de Algemene Rekenkamer. Het ontvangen betalingsoverzicht hebben wij in overzicht 19 samengevat.

Overzicht 19. Betalingen aan Nederlandse entiteiten in 2007 (bron: betalingsoverzicht DG Begroting)

<i>Hoofdstuk</i>	<i>Onderdeel</i>	<i>Type ontvangers</i>	<i>Betaling (in euro's)</i>
1 Duurzame groei	Onderzoek: 6e en 7e Kaderprogramma	publiek/privaat	199 556 600
	Onderzoek ontmanteling nucleaire installaties	privaat	4 488 389
	Trans-Europese netwerken	publiek	29 156 234
	Leven lang leren	publiek/privaat	40 934 180
	Ondernemerschap en innovatie	privaat	771 657
	ICT-beleid	publiek/privaat	504 077
	Intelligente energie	publiek/privaat	4 360 787
	Sociaal beleid	publiek/privaat	5 679 729
	Douane en fiscaliteiten 2013	publiek/privaat	531 378
	Convergentie	publiek	11 705 471
	Regionale concurrentie en werkgelegenheid	publiek	225 016 502
	Territoriale samenwerking	publiek	12 642 037
	Technische bijstand	publiek/privaat	2 046 789
	Cohesiefonds	privaat	33 240
Overig	publiek/privaat	40 867 029	
2 Natuurlijke hulpbronnen	Gemeenschappelijk landbouwbeleid	onbekend	1 133 786 755
	Visserij	publiek	16 060 022
	Dier- en plantgezondheid	publiek/privaat	15 268 367
	Plattelandsontwikkeling	publiek	62 885 307
	Milieu/LIFE+	publiek/privaat	8 273 568
3 Burgerschap, vrijheid, veiligheid en recht	Migratiestromen	publiek/privaat	21 706 359
	Veiligheid en vrijheden	privaat	202 677
	Volksgesondheid en consumentenrechten	publiek/privaat	5 356 221
	Cultuur	privaat	1 312 398
	Jeugd	privaat	3 516 189
	Media	privaat	7 232 999
	Burgers	privaat	164 904
	Overig	privaat	66 000
4 EU als mondiale partner	Pretoetreding	publiek/privaat	384 562
	Europees nabuurschap	publiek/privaat	508 711
	Ontwikkelingssamenwerking	publiek/privaat	4 366 658
	Stabiliteit	privaat	13 511
	Macrofinanciële bijstand	privaat	166 248
	Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid	publiek	1 094 129
	Overig	privaat	1 975 935
5 Administratie		publiek/privaat	22 697 783
TOTAAL			1 885 333 402

De gegevens over 2007 zijn anders gestructureerd dan in voorgaande jaren vanwege de nieuwe indeling van de Europese begroting, wat vergelijking met voorgaande jaren bemoeilijkt (zie § 2.2). Van het beleid dat de Europese Commissie in gedeeld beheer met de lidstaten uitvoert – gefinancierd uit de landbouw-, structuur- en migratiefondsen – heeft de Commissie alleen een overzicht van haar betalingen aan Nederlandse overheidsinstanties. Deze verdelen de subsidie vervolgens verder onder de individuele subsidieaanvragers. Het betalingsoverzicht geeft voor deze fondsen dus geen informatie over de feitelijke begunstigden van de subsidie. De grootste onbekende factor in het overzicht van het DG Begroting is het bedrag van ruim € 1,1 miljard aan landbouwsubsidies. Op grond van het door de Commissie verstrekte overzicht zien we alleen welke bedragen aan de betaalorganen zijn verstrekt, niet waar de subsidie uiteindelijk terecht komt. Daarom hebben wij op dit punt aanvullend onderzoek verricht (zie § 15.2.3).

Het betalingsoverzicht vermeldt bij het begrotingshoofdstuk «duurzame groei» een bedrag van bijna € 41 miljoen onder de categorie «overig».

Het gaat hier om betalingen in verband met de afrekening van oude programma's, zoals de afwikkeling van het Vijfde Kaderprogramma voor onderzoek dat liep van 1998 tot 2002 (€ 16,8 miljoen) en van enkele nucleaire onderzoeksprogramma's (€ 8,3 miljoen).

15.2.3 Ontvangers van landbouw gelden

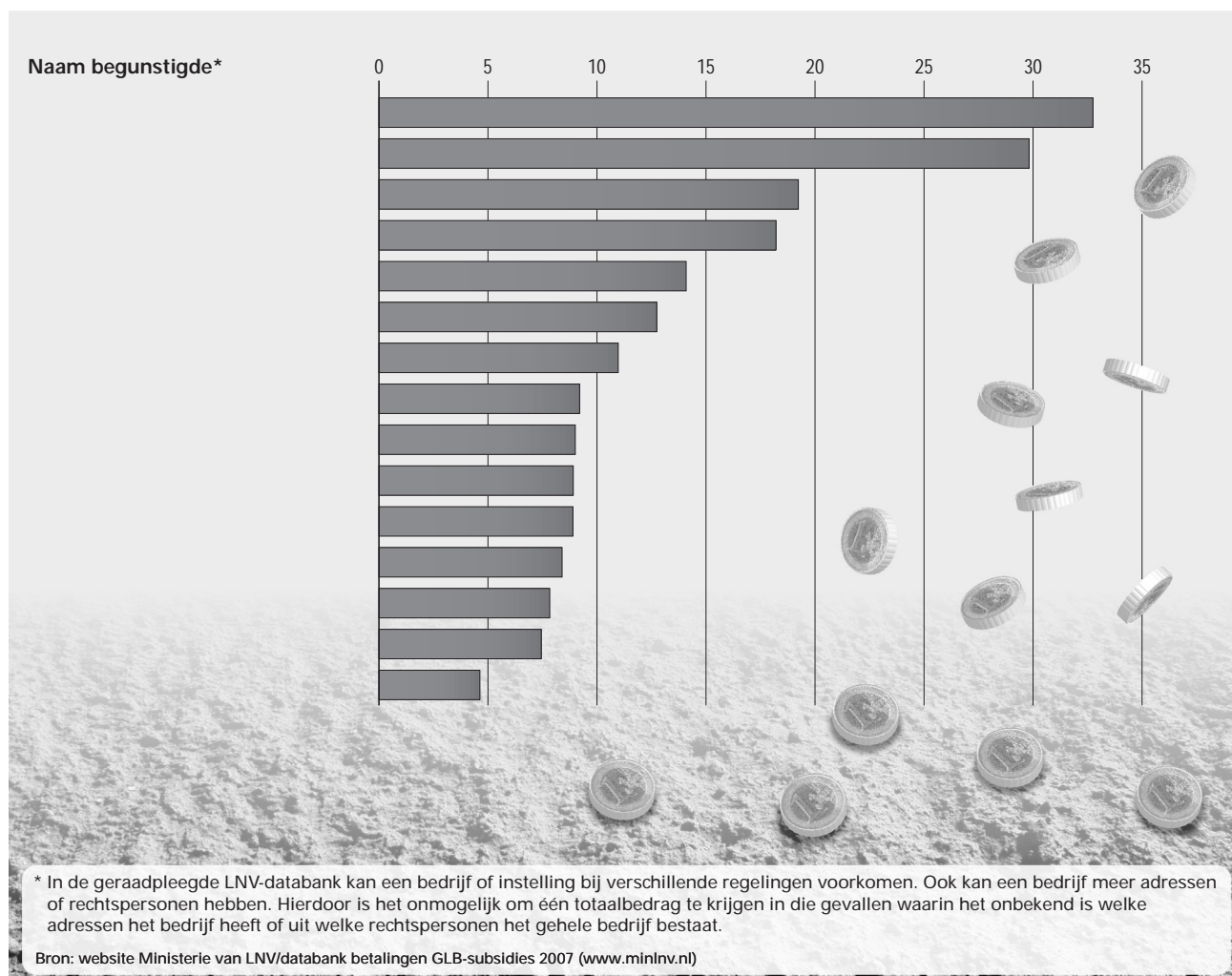
In het financieel reglement van de EU is eind 2006 de bepaling opgenomen dat de lidstaten moeten zorgen voor een adequate jaarlijkse bekendmaking van de begunstigen van de gelden die gezamenlijk met de Europese Commissie worden beheerd. Voor landbouwsubsidies is deze bepaling in maart 2008 uitgewerkt in specifieke regelgeving (Verordening (EG) nr. 259/2008 van de Commissie van 18 maart 2008). Met ingang van 30 april 2009 moeten lidstaten de namen van de begunstigen van landbouw gelden bekendmaken op een nationale website, met vermelding van de woonplaats van de natuurlijke of rechtspersoon en de in het betrokken jaar ontvangen EU-subsidie. Voor het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) moet ook worden vermeld welke cofinanciering de begunstigen hebben ontvangen van de nationale overheden.

Nederland geeft invulling aan dit voorschrift door de eindbegunstigen van EU-landbouwsubsidies te publiceren op de website van het Ministerie van LNV.⁴⁸ Ons is gebleken dat dit overzicht niet aansluit op de gegevens van het DG Begroting van de Europese Commissie. Dit kan worden verklaard uit het feit dat de cijfers van het DG Begroting het *kalenderjaar* 2007 betreffen, terwijl het Ministerie van LNV rapporteert over het *boekjaar* 2007 (van 16 oktober 2006 tot en met 15 oktober 2007), zoals dat geldt voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Figuur 18 laat zien welke organisaties in Nederland in 2007 de meeste Europese landbouw gelden ontvingen.⁴⁹

⁴⁸ Zie de website van het Ministerie van LNV: www.minlnv.nl.

⁴⁹ Voor de migratiefondsen hebben we ook in beeld gebracht welke Nederlandse instanties EU-gelden ontvangen. Dat overzicht is opgenomen in het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2009* (zie www.rekenkamer.nl).

Figuur 18 g tste ntange s an andb usubsidies in
In miljoenen euro's



15.2.4 Ontvangers van structuurfondsgelden

Ook voor gelden die lidstaten ontvangen uit de EU-structuurfondsen (ESF en EFRO) is in het financieel reglement de verplichting opgenomen tot bekendmaking van de begunstigden van de subsidies in de periode 2007–2013. Ook de cofinanciering die deze begunstigden van nationale overheden ontvangen moet worden bekendgemaakt op basis van artikel 7 van Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie van 8 december 2006). De namen van individuele deelnemers aan ESF-projecten hoeven niet te worden vermeld.

Voor het EFRO heeft het DG Regionaal beleid van de Europese Commissie een «portal» opgezet met links naar de EFRO-websites van de lidstaten.⁵⁰ Wij hebben vastgesteld dat er nog geen websites over de Nederlandse EFRO-programma's met deze EU-site in verbinding zijn gebracht (peildatum 25 november 2008). Het DG Werkgelegenheid van de Commissie heeft een database opgesteld waarin Nederlandse ESF-projecten staan vermeld met een korte beschrijving en vermelding van de aanvrager.

⁵⁰ Zie http://ec.europa.eu/regional_policy/country/commu/beneficiaries/index_en.htm.

Het DG Werkgelegenheid vermeldt meestal niet de toegekende subsidie. Het gaat hier om een onvolledig overzicht van ESF-projecten uit de periode 2000–2006.⁵¹ De projecten in het kader van het ESF-doelstelling-2-programma 2007–2013 (kortweg: ESF2) staan hier nog niet op vermeld.

Nederland heeft geen centraal nationaal overzicht van begunstigden van de structuurfondsen. De programma's moeten dit ieder voor de eigen projecten openbaar maken. De programma's vermelden op hun website de goedgekeurde projecten, de naam van de projectaanvrager en het totale toegekende subsidiebedrag, bestaande uit een Europese en nationale bijdrage. In tegenstelling tot de landbouwoverzichten gaat het hier niet om ontvangen betalingen, maar om het totaal van de beschikbaar gestelde subsidie.

Overzicht 20. Websites van de Nederlandse structuurfondsprogramma's

ESF2	www.agentschap.szw.nl
Noord	http://new.snn.eu
Oost	www.go-oostnederland.eu
Zuid	www.op-zuid.nl
West	www.kansenvoorwest.nl

De structuurfondsprogramma's Noord en ESF2 geven eveneens een overzicht van de afgewezen subsidieaanvragers. Overigens is de aanvrager niet altijd de feitelijke «eindontvanger»: in het geval van ESF2 zijn het bijvoorbeeld de (erkende) sectorfondsen die subsidie aanvragen, terwijl bedrijven in de betreffende sector de subsidie feitelijk besteden voor het opleiden van hun werknemers. In één «clusteraanvraag» kan zo voor tientallen bedrijven subsidie worden aangevraagd.

15.3 Nettopositie lidstaat Nederland

De *netto(betalings)positie* van een lidstaat is het verschil tussen de afdrachten die de lidstaat aan de EU betaalt en de ontvangsten die het heeft uit de begroting van de EU.⁵² Nederland heeft een negatieve nettopositie. Dat wil zeggen dat Nederland meer geld aan de EU afdraagt dan het ontvangt. In 2007 was de Nederlandse negatieve nettopositie € 4,4 miljard. In 2005 en 2006 was de Nederlandse negatieve nettopositie € 3,9 miljard respectievelijk € 4 miljard.

⁵¹ Zie hiervoor http://europa.esn.be/employment_social/esfdb/front/result.cfm?lang=nl. Deze website geeft eind augustus 2008 een overzicht van 247 ESF-projecten in Nederland.

⁵² Zie Algemene Rekenkamer, 2005, p. 110. De betalingspositie is het saldo tussen alle EU-gerelateerde afdrachten van Nederland aan de EU en alle ontvangsten van Nederland uit de EU (boekhoudkundige definitie). Het saldo is negatief als de ontvangsten lager zijn dan de afdrachten. We gebruiken bij de berekening van dit saldo extern gecontroleerde informatie, dat wil zeggen definitieve cijfers van de Europese Rekenkamer.

16 BELEIDSONTWIKKELINGEN OP EU-TERREIN

16.1 Lidstaatverklaring algemeen

De Nederlandse lidstaatverklaring («nationale verklaring»)⁵³ is een jaarlijkse verklaring van de minister van Financiën namens het kabinet over:

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

De verklaring wordt aan de Staten-Generaal en de Europese Commissie gezonden. De Algemene Rekenkamer geeft daarbij een onafhankelijk oordeel. Nederland heeft gekozen voor een stapsgewijze invoering van de lidstaatverklaring. Over 2006 en 2007 omvatte de verklaring alleen de uitgaven en ontvangsten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, inclusief het plattelandsontwikkelingsprogramma. Deze uitgaven en ontvangsten bedroegen afgerond € 1,2 miljard in 2006 en € 1 miljard in 2007.

16.2 Lidstaatverklaring over 2007

Op 21 mei 2008 is de Nederlandse lidstaatverklaring 2007 met daarbij ons oordeel aangeboden aan het parlement (Algemene Rekenkamer, 2008c). Op 7 juli 2008 heeft de Nederlandse minister van Financiën de verklaring in Brussel officieel overhandigd aan de vicevoorzitter van de Europese Commissie, Siim Kallas.

In zijn verklaring is de minister van Financiën positief over de landbouwsystemen en over de rechtmatigheid van de besteding van de landbouwsubsidies voor een totaalbedrag van € 1 031 184 517. De minister maakt echter een voorbehoud bij de controles op randvoorwaarden (het voldoen aan wettelijke bepalingen over milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn).

De Algemene Rekenkamer heeft de lidstaatverklaring en de deelverklaring van de minister van LNV met bijbehorende consolidatiestaat over het jaar 2007 onderzocht en van een positief oordeel voorzien. Het oordeel richt zich op drie onderdelen.

Overzicht 21. Oordeel Algemene Rekenkamer bij Nederlandse lidstaatverklaring 2007

<i>Onderdeel</i>	<i>Oordeel Algemene Rekenkamer</i>
Totstandkoming van de lidstaatverklaring en de onderliggende deelverklaring	De lidstaatverklaring 2007 is op deugdelijke wijze tot stand gekomen. Een complicatie was de opschorting van de Europese Commissie van de verlening van goedkeuring aan de rekening van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) over 2007.
Kwalificatie van de systemen en de daarin vervatte maatregelen voor het beheer en de controle van de EU-fondsen	De lidstaatverklaring 2007 geeft een deugdelijke kwalificatie van het functioneren van de door Nederland opgezette systemen voor het beheer en de controle van de gelden uit het ELGF en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) die Nederland in 2007 heeft afgedragen respectievelijk ontvangen.

⁵³ Het Nederlandse kabinet heeft in 2006 besloten tot de invoering van een lidstaatverklaring. Op 4 december 2006 gaf het kabinet per brief de Tweede Kamer een toelichting op de invoering van de lidstaatverklaring (Financiën, 2006).

<i>Onderdeel</i>	<i>Oordeel Algemene Rekenkamer</i>
Kwalificatie van de wettigheid en regelmatigheid van de verantwoorde financiële transacties	In de lidstaatverklaring 2007 verklaart het kabinet dat de financiële transacties wettig en regelmatig zijn tot op het niveau van eindbegunstigden. Naar ons oordeel geeft de lidstaatverklaring een deugdelijke kwalificatie. Wel plaatsen wij daar enkele kanttekeningen bij.

In ons *Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2007* (Algemene Rekenkamer, 2008) hebben wij een aantal aanbevelingen geformuleerd. Overzicht 22 toont de aanbevelingen die nog aandachtspunten zijn voor de ministers van Financiën en LNV.

Overzicht 22. Aandachtspunten voor verdere ontwikkeling lidstaatverklaring

<i>Onderwerp</i>	<i>Aanbeveling Algemene Rekenkamer</i>
Vorderingen/debiteurenbeheer	Laat de instelling van vorderingen en het debiteurenbeheer voortaan vallen onder de reikwijdte van de deelverklaring, de bijbehorende consolidatiestaat en de accountantsverklaring bij de consolidatiestaat. Hanteer hierbij tevens niet langer alleen een kwantitatieve tolerantiegrens.
Wijze van rapporteren bevindingen	Met het oog op uitbreiding van de lidstaatverklaring met andere fondsen is het belangrijk om bevindingen op fondsniveau te rapporteren. Sluit daarom op fondsniveau aan bij de normen die de Europese Commissie hanteert.

16.3 Lidstaatverklaring over 2008

In het voorjaar van 2009 zal de minister van Financiën voor de derde keer een lidstaatverklaring afgeven. De precieze datum is nog niet bekend. De lidstaatverklaring zal ten opzichte van de eerste twee jaren substantieel worden uitgebreid. Behalve de landbouwgeden (de fondsen ELGF en ELFPO), vallend onder het Ministerie van LNV, zal de verklaring over 2008 nog drie fondsen omvatten die betrekking hebben op de periode 2007–2013:

- het EFRO (bestaande uit vier operationele programma's, ressorterend onder het Ministerie van EZ);
- het ESF (ressortend onder het Ministerie van SZW);
- het Europees Visserijfonds (EVF) (ressortend onder het Ministerie van LNV).

De minister onder wiens verantwoordelijkheid een fonds valt, zal daarover een deelverklaring afgeven.

In een brief aan de Tweede Kamer heeft het kabinet het voornemen uitgesproken om zo spoedig mogelijk ook de Nederlandse afdrachten aan de EU (de «eigen middelen») in de lidstaatverklaring op te nemen (Financiën 2006; zie ook § 16.4). Het kabinet heeft de intentie om op termijn ook alle andere EU-gelden in gedeeld beheer, zoals de migratiefondsen ressorterend onder de minister van Justitie respectievelijk de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, in de verklaring op te nemen.

Naar verwachting zullen de deelverklaringen over de structuurfondsen en het Europees Visserijfonds in de komende lidstaatverklaring alleen betrekking hebben op de opzet (dus niet: de werking) van de systemen voor beheer en controle. Aangezien er in 2007 nog geen declaraties zijn

ingediend bij de Commissie, kan de verklaring over dat jaar nog geen betrekking hebben op – de rechtmatigheid van – de uitgaven.

In deze paragraaf bespreken we hoe ver de Ministeries van Financiën, EZ, SZW en LNV zijn met de voorbereiding van de nieuwe lidstaatverklaring (stand oktober 2008).

Lidstaatverklaring 2008 (Ministerie van Financiën)

Het DG Rijksbegroting van het Ministerie van Financiën is belast met de coördinatie van de totstandkoming van de lidstaatverklaring. Waar over 2006 en 2007 nog door één minister (LNV) een deelverklaring werd afgegeven, zullen in 2009 twee ministers (LNV en EZ) en een staatssecretaris (SZW) een deelverklaring afgeven. De coördinerende rol van het DG Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën krijgt dus meer gewicht. Het DG Rijksbegroting heeft een «Nationale Verklaring Overleg» in het leven geroepen. Hierin wordt met ingang van het voorjaar van 2008 overleg gevoerd tussen de betrokken ministeries, vertegenwoordigers van de certificeringsautoriteit en de auditautoriteit, om te komen tot een uniforme werkwijze bij de totstandkoming van de deelverklaringen. In het najaar van 2008 is een draaiboek ontwikkeld. Het DG Rijksbegroting zal, zodra de deelverklaringen door de verantwoordelijke vakministers zijn opgesteld, zijn toetsingswerkzaamheden naar verwachting op dezelfde manier verrichten als bij de deelverklaring 2007 over de landbouwgeboden, namelijk door middel van een plausibiliteitscontrole. Het algemene uitgangspunt van Nederland is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij al bestaande controle- en verantwoordingsverplichtingen.

Deelverklaring EFRO (Ministerie van EZ)

De werkwijze bij de totstandkoming van de deelverklaring van de minister van EZ over het EFRO is nog in ontwikkeling. De totstandkoming van de deelverklaring zal door de Directie Ruimtelijk Economisch Beleid (DG Ondernemen en Innovatie) worden gecoördineerd. Het is nog niet bekend hoe de assurance bij de deelverklaring zal worden georganiseerd. Bouwstenen voor de deelverklaring zullen waarschijnlijk zijn: de borgingsverklaringen van de managementautoriteiten, de certificeringswerkzaamheden van de certificeringsautoriteit en de auditwerkzaamheden van de auditautoriteit. Dit betekent dat de Dienst Regelingen (certificeringsautoriteit) en de Rijksauditedienst (auditautoriteit) waarschijnlijk een rol krijgen.

Deelverklaring ESF (Ministerie van SZW)

Ook bij het Ministerie van SZW is de werkwijze bij de totstandkoming van de deelverklaring over het ESF nog in ontwikkeling. De totstandkoming van de deelverklaring zal door het Agentschap SZW en de Directie Arbeidsmarkt (DG Arbeidsmarktbeleid en Bijstand) worden gecoördineerd. Ook hier is nog niet bekend hoe de assurance bij de deelverklaring zal worden georganiseerd. Bouwstenen voor de deelverklaring kunnen zijn: de bestaande verklaringen en werkzaamheden van managementautoriteit, certificeringsautoriteit en auditautoriteit (Rijksauditedienst).

Deelverklaring Europees Visserijfonds (Ministerie van LNV)

Het Ministerie van LNV zal bij de totstandkoming van de deelverklaring over het Europees Visserijfonds de bestaande procedurebeschrijving voor de totstandkoming van de deelverklaring voor de landbouwfondsen als uitgangspunt nemen. De totstandkoming van de deelverklaring zal door de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) worden gecoördineerd. De gewenste assurance bij de deelverklaring zal waarschijnlijk door de Rijksauditedienst worden gegeven (met gebruikmaking van de werkzaam-

heden van de auditdienst van het Ministerie van LNV). De deelverklaring zal naar verwachting vooral gebaseerd zijn op de bestaande verklaringen en werkzaamheden van managementautoriteit, certificeringsautoriteit en auditautoriteit.

16.4 Eigen middelen in de lidstaatverklaring

Het kabinet heeft aan de Tweede Kamer toegezegd dat ook de Nederlandse afdrachten aan de EU (de eigen middelen) zullen worden opgenomen in de lidstaatverklaring (Financiën, 2006).⁵⁴ Het is nog niet zeker of de eigen middelen – of een onderdeel daarvan – al deel zullen uitmaken van de lidstaatverklaring over 2008, aangezien hierover volgens het Ministerie van Financiën nog geen beslissing is genomen (stand: oktober 2008). In deze paragraaf gaan wij na welke mogelijkheden daarvoor bestaan.

De eigen middelen bestaan uit de zogenaamde traditionele eigen middelen (de landbouwheffingen inclusief de suikerheffing en de douanerechten), een afdracht op basis van de btw-ontvangsten en een afdracht op basis van het bruto nationaal inkomen (BNI). De afdrachten worden verantwoord in het jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het financieel belang van de Nederlandse afdrachten is besproken in § 15.1. De traditionele eigen middelen worden gecontroleerd in het kader van de verantwoording in het Beheersverslag van de Belastingdienst en het Jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De afdracht van de traditionele eigen middelen vindt plaats binnen twee maanden na oplegging van de heffing (landbouwheffingen) respectievelijk twee maanden na de inning (douanerechten). De btw-afdracht wordt vastgesteld op grond van een schatting door de EU van de btw-grondslag van de lidstaat; betaling aan de EU geschiedt door middel van maandelijkse voorschotten. De BNI-afdracht is gebaseerd op een geschat bruto inkomen van de EU (i.e. het totaal van de BNI's van alle lidstaten) en het relatieve aandeel van de lidstaat daarin. Ook deze afdrachten vinden maandelijks plaats.

Als de traditionele middelen op EU-niveau meer opleveren dan begroot, wordt het afdrachtpercentage voor de btw nog tijdens het begrotingsjaar verlaagd. Als de traditionele eigen middelen en/of btw-afdrachten op EU-niveau lager uitvallen, wordt dit gecompenseerd door een hogere BNI-afdracht.

Gelet op de schattingsbasis van het BNI wordt de BNI-afdracht vier jaar na het begrotingsjaar definitief. Ook de btw-afdracht kan nog achteraf worden bijgesteld als het definitieve BNI lager uitpakt dan geschat. Maakt de Europese Commissie voorbehouden bij de door de lidstaten gehanteerde methoden en bronnen, dan kan ook ná vier jaar nog worden gecorrigeerd.

In ons *EU-trendrapport 2008* zijn wij ingegaan op de mogelijkheid om de eigen middelen op te nemen in de lidstaatverklaring. Wij deden toen de aanbeveling aan het kabinet om op korte termijn te onderzoeken hoe de betrouwbaarheid van de informatie die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verstrekt over het BNI met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld. Het kabinet achtte toen nader onderzoek niet nodig.

⁵⁴ In deze brief stelt het kabinet «Vervolgens zal in 2008 over de verantwoording van 2007 de verklaring eveneens de structuurfondsen en de eigen middelen beslaan» (p. 5).

Wat de traditionele eigen middelen betreft zien wij – aangezien daarover nu ook al verantwoording wordt afgelegd – geen beletsel om deze op korte termijn al op te nemen in de lidstaatverklaring.

Bij de andere twee eigen middelen, de btw- en BNI-aftocht, staat de vraag nog steeds open hoe binnen een rechtmatigheidscontrole redelijke zekerheid verkregen kan worden over de uitkomsten van complexe statistische processen. Voor een lidstaatverklaring is redelijke zekerheid over de werkzaamheden van het eigen nationale statistisch bureau alleen niet voldoende. De btw- en BNI-aftochten hangen immers af van de EU-totaal BNI en de relatieve aandelen daarin van iedere lidstaat. De betrouwbaarheid van deze gegevens is daarmee afhankelijk van het functioneren van het volledige Europees Statistisch Systeem (Eurostat en de nationale statistische bureaus).

17 SYSTEMEN VOOR MANAGEMENT EU-GELDEN IN NEDERLAND

17.1 Gemeenschappelijk landbouwbeleid

De Europese landbouwuitgaven werden tot 2007 gefinancierd uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en met ingang van 2007 uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO).

In Nederland waren tot 16 oktober 2006 zes erkende betaalorganen, die de EU-regelingen in het kader van het EOGFL uitvoerden (in medebewind met de minister van LNV). Sinds 16 oktober 2006 is het aantal betaalorganen beperkt tot twee, namelijk de Dienst Regelingen en de Dienst Landelijk Gebied. De andere voormalige (vier) betaalorganen functioneren vanaf die datum als gedelegeerde organen. Zij voeren dezelfde regelingen uit als vóór 2007, maar verrichten geen betalingen.

Overzicht 23 laat voor een aantal indicatoren op geaggregeerd niveau zien hoe de systemen voor het financieel management rond het gemeenschappelijk landbouwbeleid in 2007 functioneerden, vergeleken met de jaren 2004–2006. In het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2009* (zie www.rekenkamer.nl) presenteren we per indicator een gedetailleerd beeld.

Overzicht 23. Functioneren van systemen financieel management voor gemeenschappelijk landbouwbeleid in Nederland

Onderdeel	Indicatoren (geaggregeerd niveau)	Resultaten 2007 ten opzichte van 2004–2006
Planning en uitvoering	Financiële voortgang (betaalorganen/ gedelegeerde organen)	<ul style="list-style-type: none">– In 2005 was het aantal aanvragen voor landbouwsubsidies ongeveer twee maal zo groot als gepland; in 2004 was de geplande en de uiteindelijke hoeveelheid aanvragen nagenoeg gelijk.¹ Over 2006 en 2007 is op dit punt geen indicatie te geven wegens het ontbreken van informatie over het aantal begrote aanvragen bij één betaalorgaan.– Het totaal aantal aanvragen voor landbouwsubsidies is na jaren van stijging in 2007 gedaald met circa 30% ten opzichte van 2006. De daling is praktisch volledig toe te rekenen aan de teruggang van het aantal aanvragen voor de contingenteringsregeling zetmeel (hoeveelheid aardappelzetmeel die Nederland mag produceren overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1868/1999).– De dalende trend in de personeelsinzet om de aanvragen te verwerken is in 2007 voortgezet; van 393 mensjaren in 2004 naar 301 mensjaren in 2007. Ten opzichte van 2006 betekent dit een daling van circa 11%.– De uitvoeringskosten zijn sinds 2004 eveneens afgenomen; van € 31,1 miljoen in 2004 naar € 25,1 miljoen in 2007. Ten opzichte van 2006 betekent dit een afname van circa 7%.– Het gedeclareerde bedrag in 2007 was ongeveer € 1,0 miljard; circa € 0,2 miljard lager dan de voorgaande drie jaar.– De Europese Commissie heeft de ingediende rekening/aangifte van één van de betaalorganen en het bijbehorende certificerende auditrapport aangehouden.

Onderdeel	Indicatoren (geaggregeerd niveau)	Resultaten 2007 ten opzichte van 2004–2006
Controle en toezicht	Aantal gerealiseerde versus geplande controles en controlebevindingen	<ul style="list-style-type: none"> – Er is geen volledig inzicht omdat wij dit jaar van slechts drie van de negen technische diensten een beheers- of controleverslag hebben ontvangen. In voorgaande jaren was dit nog twee van de negen. – De realisatie van het aantal controles van de Algemene Inspectiedienst (AID) ten opzichte van de planning was in 2007 gelijk aan 2006 (96%) en daarmee iets hoger dan in 2005 (92%) en 2004 (94%). – De AID heeft 180 onregelmatigheden aan de betaalorganen gemeld in 2007; dat is fors meer dan in 2006 (109) en 2005 (109) en 13% meer dan in 2004. Het financieel belang bedroeg in 2007 circa € 9,7 miljoen; dat is € 2,6 miljoen lager dan in 2006. In 2005 en 2004 bedroeg het financieel belang respectievelijk € 2,5 miljoen en € 13,3 miljoen. – De Douane heeft in alle jaren de door de Europese Commissie gestelde 5%-norm voor het aantal uit te voeren fysieke controles gerealiseerd; in 2007 is 6,2% gecontroleerd. – In 2007 heeft de technische dienst van één van de betaalorganen de door de Europese Commissie gestelde 1%-norm van de instandhoudingscontroles ruim gehaald; 3% werd gecontroleerd.
	Aantal uitgevoerde certificerende audits en afgegeven aanbevelingen	<ul style="list-style-type: none"> – Ieder jaar zijn er certificerende audits voor alle betaalorganen uitgevoerd. – Het totaal aantal B-aanbevelingen² is gestegen van 1 (2005 en 2006) naar 7 in 2007. Voor een deel heeft deze negatieve ontwikkeling te maken met wijzigingen in regelgeving. De zwaarste aanbeveling (categorie A) is sinds 2004 niet meer gegeven. – De ingezette controlecapaciteit van de auditdienst van het Ministerie van LNV bedroeg in 2007 (omgerekend) 6,3 mensjaar/volgtijd baan; dat is circa 25% minder dan in 2006.
Verantwoording	Aantal betaalorganen dat «in control» – dan wel borgingsverklaring opstelt en jaaraangiftes tijdig heeft ingediend bij Europese Commissie	<ul style="list-style-type: none"> – Tot 2007 hebben alle betaalorganen ieder jaar een «in control»-verklaring opgesteld en vanaf 2007 een borgingsverklaring. De jaaraangiften zijn altijd tijdig ingediend. – Ieder jaar heeft de auditdienst van het Ministerie van LNV een accountantsverklaring bij de jaaraangiften gevoegd en verklaard dat de ingediende rekeningen waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig waren.

¹ Zie het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2008* op www.rekenkamer.nl.

² Op A-aanbevelingen moet het betaalorgaan onmiddellijk actie ondernemen op hoog niveau; voor de B-aanbevelingen op «passend niveau». Deze aanbevelingen worden, indien van toepassing, gedaan door de auditdienst van het Ministerie van LNV in de certificeringsaudits.

Bij het bovenstaande overzicht plaatsen wij de volgende kanttekeningen:

- De eindafrekening van de ingediende jaardeclaratie 2007 is nog niet bekend, omdat het DG Landbouw van de Europese Commissie de ingediende rekening van het betaalorgaan Dienst Regelingen en het bijbehorende certificerende auditrapport heeft aangehouden. Het gaat om een bedrag van (afgerond) € 1 miljard. De belangrijkste reden is dat het DG Landbouw een verdere verduidelijking wenst van de controlebenadering en het geleverde werk van de auditdienst van het Ministerie van LNV in relatie tot de Europese voorschriften.⁵⁵
- Hoewel de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Douane de belangrijkste technische diensten zijn, leidt het ontbreken van de beheers- en controleverslagen van de andere technische diensten (met uitzondering van de Dienst Landelijk Gebied) tot een onvolledig beeld van de bevindingen.
- De beheersverslagen van de Douane zijn, anders dan die van de AID, niet voorzien van een verklaring van de interne auditdienst over de juistheid van opgegeven aantallen.
- Ook wordt in de beheersverslagen van de Douane niet gerapporteerd over de uitkomsten van de controles.

Uit de beschikbare informatie van de AID en Douane kan (nog steeds) niet worden herleid hoeveel capaciteit de controles vergen en hoeveel tijd en geld de controles gemiddeld kosten. Het controlerapport van de Dienst Landelijk Gebied bevat wel informatie over «tijdbesteding», hieruit blijkt onder meer dat bij circa 25% van de controles de tijdsbesteding niet is bijgehouden.

⁵⁵ Zie Algemene Rekenkamer 2007b, p. 31. Het Ministerie van LNV verwacht dat de uitkomst van het onderzoek van de Europese Commissie zal leiden tot goedkeuring van de rekening.

In het Jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 2007 beoordeelt de Europese Rekenkamer het Nederlandse beheer- en controlesysteem voor de bedrijfstoelagen als «niet doeltreffend». De tekortkomingen in het systeem betreffen volgens de Europese Rekenkamer:

- de administratieve procedures en controles die een correcte betaling moeten waarborgen; en
- de risicoanalyse op basis waarvan de inspecties worden geselecteerd: een willekeurige selectie leidde tot een hoger foutenpercentage dan de risicogerichte benadering.

17.2 Structuurfondsen programmaperiode 2000–2006

Wij hebben onderzoek gedaan naar de werking van de systemen voor financieel management van de structuurfondsen in Nederland. Overzicht 24 laat op basis van een aantal door ons geselecteerde indicatoren op geaggregeerd niveau zien hoe deze systemen in 2007 functioneerden. In het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2009* presenteren we per indicator een gedetailleerder beeld, inclusief een vergelijking met voorgaande jaren (zie www.rekenkamer.nl). Deze indicatoren hebben alleen betrekking op de programmaperiode 2000–2006. De uitvoering daarvan liep tot eind 2008 maar door de financiële crisis heeft de Europese Commissie Nederland de mogelijkheid geboden om te uitvoeringsperiode te verlengen tot 30 juni 2009.⁵⁶ De afsluiting van de structuurfondsprogramma's vindt pas plaats in 2010. Overigens heeft Nederland, in het kader van het «Nationaal actieplan EFRO» (zie § 18.4.2) de mogelijkheid met de Europese Commissie besproken om al eerder het deel van het programma dat loopt tot en met 2006 af te sluiten («partial closure»). Of dit ook daadwerkelijk gaat gebeuren hangt af van het eindoordeel van de Commissie over de resultaten van het «Nationaal actieplan EFRO».

Overzicht 24. Functioneren systemen structuurfondsen in Nederland

Onderdeel	Indicatoren (geaggregeerd niveau)	Resultaten in 2007 ten opzichte van 2004–2006
Planning en uitvoering	Financiële voortgang	<ul style="list-style-type: none"> – Per ultimo 2007 hebben de EFRO-programma's tussen de 120% en 132% van het totale nationale budget gecommitteerd (toegezegd) gekregen. Bij het ESF-programma ligt dat getal iets lager: 107%. – De daadwerkelijke besteding (realisatie) ligt bij vijf van de zes programma's rond de 95% van het totale publieke budget. Bij ESF is dat 60%. – Het deel van het EU-budget dat daadwerkelijk is besteed ligt bij de meeste programma's rond de 80%. Bij Flevoland is dit wat hoger: 91%; bij ESF een stuk lager: 47%.
Controle en toezicht	Gerealiseerde versus geplande controles	<ul style="list-style-type: none"> – Net als in vorige jaren is er slechts beperkt informatie beschikbaar over artikel 4-controles*. – Voor de 5%-controles** werden gemiddeld vijf projecten per programma gecontroleerd. Het gemiddelde percentage gecontroleerde projecten bedroeg in 2007 6,7%. Het ESF programma van de provincie Flevoland haalde de 5%-norm niet: 3,1% van de uitgaven werd gecontroleerd. – Bij alle programma's zijn in 2007 systeemaudits uitgevoerd.
	Werkzaamheden comités van toezicht (CvT's) en auditdiensten	<ul style="list-style-type: none"> – In 2007 waren alle CvT's betrokken bij de opstelling van het jaarverslag. Twee van de zes gaven expliciet aan betrokken te zijn geweest bij de artikel 13-rapportage.** De CvT's vergaderden gemiddeld twee keer per jaar.

⁵⁶ Brief van de Europese Commissie aan Nederland, kenmerk D(2008) 701721. Brussel, 3 december 2008.

Onderdeel	Indicatoren (geaggregeerd niveau)	Resultaten in 2007 ten opzichte van 2004–2006
Verantwoording	Tijdigheid en informatie in artikel-13-verslagen van de programma's	<ul style="list-style-type: none"> – Bijna alle programma's (vijf van de zes) dienden in 2007 in hun artikel 13-rapportage op tijd in bij de Europese Commissie. In 2006 gold dit voor de helft van de programma's. Alle rapportages in 2007 zijn voorzien van een accountantsverklaring en bevatten de informatie die vereist is. – Net als vorig jaar is er geen informatie bekend over de terugkoppeling van de artikel 13-rapportages*** door de Europese Commissie.
	Tijdigheid en informatie in jaarverslag van de programma's	<ul style="list-style-type: none"> – Alle programma's dienden in 2007 het uitvoeringsverslag op tijd in bij de Europese Commissie. Vier van de zes verslagen zijn voorzien van een (niet-verplichte) goedkeurende accountantsverklaring. – De Europese Commissie heeft nog niet schriftelijk gereageerd op de uitvoeringsverslagen.

* Artikel 4-controle: dit is een controle die lidstaten moeten uitvoeren op projecten om te verifiëren dat goederen en diensten zijn geleverd, dat uitgaven daadwerkelijk zijn gedaan en dat projecten zijn uitgevoerd volgens de voorwaarden zoals omschreven in artikel 4 van de verordening.

** 5%-controle: dit is een steekproefcontrole die lidstaten moeten uitvoeren op het beheer van minimaal 5% van de voor subsidie in aanmerking komende uitgaven, aan de hand van de controleaspecten die staan vermeld in artikel 10–11 van de verordening.

*** Artikel 13-rapportage: jaarlijks verslag over de opzet en werking van het beheer- en controlesysteem, met informatie over de uitgevoerde 5%-controles.

Zoals in overzicht 24 is aangegeven liggen de committeringen (toegezegde gelden) bij alle programma's boven de 100%, terwijl het gerealiseerde EU-budget voor de meeste programma's rond de 80% ligt. De geringe realisatie van het EU-budget bij het ESF (47%) houdt verband met het doorgaans veel lagere aantal werkelijke projectdeelnemers dan gepland. Aanvragers van ESF-subsidie schatten het aantal deelnemers structureel te hoog in.

Over de bevindingen van de artikel 4-controles rapporteren de programma's niet in hun jaarlijkse verantwoording. Echter, mede als gevolg van het «Nationaal actieplan EFRO» registeren en categoriseren de EFRO-programma's de bevindingen nu wel in een apart systeem en in de checklists. Vrijwel alle programma's haalden de 5%-controlenorm in 2007. Alleen Flevoland haalde voor ESF de 5%-controlenorm niet. De artikel 13-rapporten geven slechts beperkt inzicht in de foutpercentages die voortkomen uit de 5%-controles.

Overzicht 25. Foutpercentages structuurfondsen voortkomend uit 5%-controles

Programma	Foutpercentage in 2007	Cumulatief foutpercentage t/m 2007
Flevoland	1,38 ³	0,34 ⁴
Noord	5,8/15,54 ¹	6,37 ⁵
Oost	0,6 ¹	onbekend
Zuid	2,2 ¹	onbekend
Steden	onbekend	onbekend
ESF ³	1,9%	1,97%

¹ Volgens opgave in de Nederlandse annual summary van 14 februari 2008; uit de annual summary wordt niet duidelijk of de foutpercentages betrekking hebben op 2006 of 2007.

² Bron: artikel 13-verslag ESF over 2007.

³ EFRO-deel en ESF-deel van het ontwikkelingsprogramma Flevoland samen. EOGFL en FIOV werden in 2007 niet betrokken in de 5%-controles.

⁴ Percentage voor het EFRO-deel van Flevoland. Voor het ESF-deel in Flevoland is het cumulatieve foutpercentage 0,05%; voor EOGFL en FIOV 0,0%. Bron: Artikel 13-rapport 2007 van het Enkelvoudig Programmeringsdocument (EPD) Flevoland, p. 59.

⁵ Toelichting van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) in het artikel 13-rapport: «Dit percentage wijkt af van het cijfer (0,41%) dat in het rapport inzake 5% controles epd tot en met 2007 van Deloitte d.d. 30 januari 2008 is genoemd. Dit wordt veroorzaakt doordat de EC nadien kenbaar heeft gemaakt dat inmiddels herstelde fouten toch als fout in het cumulatieve percentage moeten worden opgenomen.»

Bij het programma Stedelijke Gebieden Nederland waren de 5%-controles nog niet afgerond ten tijde van het opstellen van het artikel 13-rapport. Begin november 2008 waren de foutpercentages nog niet bekend.

De auditdienst van het Ministerie van EZ heeft in 2007 geen reviews uitgevoerd vanwege de hercontroles in het kader van het «Nationaal actieplan EFRO». Voor alle EFRO-programma's heeft de auditdienst deze reviews alsnog uitgevoerd in 2008. Hiervan waren eind oktober 2008 nog geen definitieve rapporten beschikbaar.

De Europese Commissie heeft in het kader van het Europese actieplan voor de structuurfondsen het programma Stedelijke Gebieden Nederland als «high risk» aangemerkt, vooral op basis van de complexe structuur van het programma. In september 2008 voert de Commissie een controle uit bij dit programma.

Ook los van het «Nationaal actieplan EFRO» had de Commissie in 2006 enkele kritische controlebevindingen bij het doelstelling 1-programma in Flevoland. Het betrof de onafhankelijkheid van de betaalautoriteit en de werkmethoden van de onafhankelijke instantie die de 5%-controles en systeemaudits uitvoert. In haar reactie van december 2007 liet de Commissie weten nog vragen te hebben over de werkmethode van de betaalautoriteit in het kader van de certificering van de uitgaven aan de Commissie, de volledigheid van de systeemaudits en de representativiteit van de 5%-steekproef. Volgens de Europese Commissie (2007d) kan vooral dit laatste punt een probleem vormen bij de afsluiting van de programmaperiode 2000–2006. De goedkeurende accountantsverklaring bij het jaarverslag 2007 van het programma Flevoland is met ruim drie maanden vertraging op 14 oktober 2008 opgesteld.

17.3 Structuurfondsen programmaperiode 2007–2013

17.3.1 Verantwoordelijke instanties

In de Europese verordeningen is vastgelegd dat de lidstaten voor ieder programma een managementautoriteit, certificeringsautoriteit en auditautoriteit aanwijzen. In overzicht 26 geven we weer hoe de lidstaat Nederland hier invulling aan heeft gegeven.

Overzicht 26. Autoriteiten voor de structuurfondsen in Nederland (2007–2013)

Programma	Managementautoriteit	Certificeringsautoriteit	Auditautoriteit
EFRO-Noord	Samenwerkingsverband Noord Nederland	Dienst Regelingen LNV	Rijksauditdienst
EFRO-Oost	Provincie Gelderland	Dienst Regelingen LNV	Rijksauditdienst
EFRO-Zuid	Provincie Noord-Brabant	Dienst Regelingen LNV	Rijksauditdienst
EFRO-West	College van B&W gemeente Rotterdam	Dienst Regelingen LNV	Rijksauditdienst
ESF2	Agentschap SZW	Dienst Regelingen LNV	Rijksauditdienst
Europees visserijfonds	Directie Visserij van Ministerie van LNV (gedelegeerd aan Dienst Regelingen – Backoffice West)	Dienst Regelingen LNV	Rijksauditdienst
Euregio Maas-Rijn	Stichting Euregio Maas-Rijn	Stichting Euregio Maas-Rijn	Auditdienst Ministerie van EZ

Managementautoriteit

In de programmaperiode 2007–2013 is de managementautoriteit, net als voorheen, verantwoordelijk voor de uitvoering en het beheer van het operationeel programma.⁵⁷ De managementautoriteit verricht controles ter plaatse, waarbij de administratieve, financiële, technische en fysieke aspecten van de gesubsidieerde projecten worden gecontroleerd.

⁵⁷ De taken en bevoegdheden van de managementautoriteit, certificeringsautoriteit en auditautoriteit zijn neergelegd in artikel 60–62 van Verordening (EG) nr. 1083/2006.

De selectie van de te bezoeken projecten vindt plaats op basis van een steekproef. Gezien de aard van de projecten zijn er bij het ESF-programma minder controles ter plaatse (geen controles bij eindbegunstigden) dan bij de EFRO-programma's. De managementautoriteiten stellen uitgavenstaten op en geven daarbij een borgingsverklaring af. Het geheel wordt ter verificatie naar de certificeringsautoriteit gestuurd.

Certificeringsautoriteit

De Dienst Regelingen van het Ministerie van LNV is in Nederland aangewezen als certificeringsautoriteit voor alle structuurfondsprogramma's met uitzondering van Euregio Maas-Rijn. De certificeringsautoriteit is verantwoordelijk voor het beoordelen en certificeren van uitgavenstaten van de programma's. Na certificering stuurt de certificeringsautoriteit de declaraties aan de Europese Commissie. Alle betalingen van de Commissie aan Nederland verlopen via de certificeringsautoriteit naar de betreffende programma's. Verder houdt de certificeringsautoriteit een boekhouding bij van de geschrapte en geïnde bedragen waarvan ze de Europese Commissie jaarlijks een opgave doen. Binnen de Dienst Regelingen is de certificeringsautoriteit in een aparte afdeling ondergebracht. De Dienst Regelingen hanteert voor alle programma's dezelfde werkwijze. Om voldoende zekerheid te hebben over de opzet, het bestaan en de werking van de interne controle van de managementautoriteit, voert de Dienst Regelingen jaarlijks systeemgerichte controles uit. Dit gebeurt direct na ontvangst van de eerste betaalaanvragen.

Auditautoriteit

De Rijksauditdienst is de auditautoriteit voor alle structuurfondsprogramma's, met uitzondering van Euregio Maas-Rijn. Voor het laatste programma is de auditdienst van het Ministerie van EZ de auditautoriteit. De auditautoriteit is bij de start van de programmaperiode verantwoordelijk voor de beoordeling van de opzet van de beheer- en controlesystemen (artikel 71-oordelen) en voor de ontwikkeling van de eigen auditstrategie. Pas nadat de beheer- en controlesystemen en auditstrategieën zijn goedgekeurd, kunnen de eerste betaalaanvragen bij de Commissie worden ingediend. De auditstrategieën van alle Nederlandse structuurfondsprogramma's zijn goedgekeurd door de Europese Commissie (stand januari 2009).

Na goedkeuring verricht de auditautoriteit jaarlijks systeemaudits en audits van projecten op basis van een representatieve steekproef. Om een hoge mate van zekerheid te verkrijgen, moet de auditautoriteit de resultaten van systeemaudits en projectaudits combineren. Per 31 december van ieder jaar dient de auditautoriteit bij de Europese Commissie een controleverslag in over de resultaten van audits in de voorafgaande periode van twaalf maanden eindigend op 30 juni. Het eerste verslag zal op 31 december 2008 verschijnen en betreft de periode 1 januari 2007–30 juni 2008. Tevens moet de auditautoriteit jaarlijks een oordeel⁵⁸ geven over het functioneren van het beheer- en controlesysteem. Dit oordeel gaat over de vraag of de systemen zodanig functioneren dat ze een «redelijke garantie» bieden voor de juistheid van de uitgavenstaat en voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties. Bij de afsluiting van het meerjarenprogramma (alsmede bij een eventuele tussentijdse afsluiting, de zogeheten «partial closure») geeft de auditautoriteit een verklaring af over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties. De eindverklaring moet uiterlijk op 31 maart 2017 bij de Europese Commissie worden ingediend.

⁵⁸ Artikel 62, lid 1 sub d van Verordening (EG) nr. 1083/2006 spreekt van een «advies»; de Engelse versie spreekt van «opinion».

17.3.2 Artikel 71-beoordeling programma's

De auditautoriteit heeft voor de meeste structuurfondsprogramma's de conformiteit van de opzet van de beheer- en controlesystemen beoordeeld. Alleen voor het programma West-Nederland heeft de Rijksauditdienst dat nog niet kunnen doen. De beschrijving en beoordeling van het systeem van West-Nederland is na uitstel in december 2008 ingediend. Deze vertraging houdt verband met bevindingen van de audit autoriteit ten aanzien van de voorgestelde structuur van de interne controle bij de managementautoriteit, formele besluitvormingsprocedures van de betrokken regionale en lokale overheden, en het niet operationeel zijn van het geautomatiseerde beheersysteem.

De EFRO-systeembeschrijvingen zijn in eerste instantie door de Commissie afgewezen. De belangrijkste reden is dat de verbinding tussen de nationale monitor voor de structuurfondsen, die onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van EZ valt, en de regionale monitorsystemen, nog niet is gerealiseerd. Voor Oost-Nederland komt daarbij dat de Rijksauditdienst een beperking in het oordeel heeft aangebracht. Dit betreft een nog niet geformaliseerde relatie tussen de managementautoriteit en de Gedeputeerde Staten van de Provincie Overijssel. De systeembeschrijving voor ESF heeft de Commissie voor correctie teruggezonden. Volgens de Commissie ontbraken er nog een audithand-leiding en werkprogramma's. Begin 2009 is de systeembeschrijving van het ESF goedgekeurd door de Europese Commissie. De beschrijving van de beheer- en controlesystemen voor het Visserijfonds is op 13 december 2008 ingediend. Een belangrijk aandachtspunt bij de beschrijving is de functiescheiding binnen de Dienst Regelingen, die zowel certificeringsautoriteit als gedelegeerd managementautoriteit is. De directie Visserij zal het toezicht moeten versterken.

17.4 Euregio Maas-Rijn

Het communautair initiatief Interreg IIIa heeft als doel om regio's aan de binnengrenzen van de EU, zogenoemde euregio's, verder te ontwikkelen en grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen. Nederlandse deelnemers zijn te vinden in verschillende regio's, aan de grenzen met België en Duitsland.⁵⁹ Per euregio is een programmasecretariaat aangewezen, dat het dagelijks beheer verzorgt en projectaanvragen afhandelt. Voor één programma, te weten Euregio Maas-Rijn, heeft Nederland (in casu het Ministerie van EZ) de verantwoordelijkheid voor de financiële afwikkeling van het programma. In de andere euregio's is dit België of Duitsland.

Beheer- en controlesysteem

De programma-accountant is van oordeel dat de artikel 13-rapportage voldoet aan Verordening (EG) nr. 438/2001 en geeft een positief beeld over de opzet van de beheer- en controlestructuur. Uit het artikel 13-rapport blijken de volgende zaken:

- De uitgaven in het jaarverslag van Euregio Maas-Rijn zijn inclusief de onterecht gedeclareerde btw. De correctie hiervan zal in 2008 worden doorgevoerd.
- De verplichte steekproefcontroles (5%-controles) zijn niet uitgevoerd in 2005 en 2006. Daarmee is niet voldaan aan de eis dat de controles gelijkmatig over de programmaperiode verspreid worden.
- Over de jaren 2006 en 2007 heeft de auditdienst van het Ministerie van EZ geen reviews uitgevoerd. De laatste review ging over 2005.

⁵⁹ In 2000–2006: Maas-Rijn, Rijn-Maas-Noord, Rijn-Waal, EUREGIO, Benelux Middengebied, Eems-Dollardregio en Scheldemond. In 2007–2013: Vlaanderen-Nederland, Nederland-Duitsland, Euregio Maas-Rijn, Twee Zeëen.

Grensoverschrijdende controles

Uiterlijk 31 maart 2010 moet de managementautoriteit bij de Europese Commissie de einddeclaratie indienen over de periode 2000–2006, voorzien van de accountantsverklaring van de programma-accountant. Om tot deze verklaring te komen maakt de programma-accountant zoveel mogelijk gebruik van verklaringen die zijn afgegeven door projectaccountants. In het *EU-trendrapport 2006* hebben wij gerapporteerd over de problematiek rond de grensoverschrijdende controles door de programma-accountant. Deze laatste kan de verklaringen van de Belgische en Duitse projectaccountants, respectievelijk het Rekenhof en Rechnungsprüfungsamt, niet zonder meer gebruiken voor zijn oordeel. Het Rekenhof en Rechnungsprüfungsamt zijn in Nederland namelijk niet erkend als accountantsorganisaties. Daarom mag de programma-accountant volgens de internationale auditstandaarden (ISA; International Standards on Auditing) geen gebruikmaken van de verklaringen die zijn afgegeven door deze projectaccountants.

Dit probleem is in het programma Euregio Maas-Rijn als volgt benaderd. De verklaringen van deze projectaccountants worden beschouwd als verklaringen van andere controlerende instanties (ISA 620). De programma-accountant bepaalt zelf of aanvullende werkzaamheden nodig zijn om te komen tot een deugdelijke grondslag voor de af te geven accountantsverklaring. De toegang tot de projecten is in elk geval gewaarborgd omdat indien nodig bij een project een 5%-controle kan worden uitgevoerd. Over deze controleaanpak is gerapporteerd in het artikel 13-rapport over 2005. De specifieke werkwijze – waaronder een risicoanalyse en afwegingskader om te bepalen wanneer eigen extra controles nodig zijn – is echter niet beschreven. Of deze werkwijze in de praktijk wordt uitgevoerd, hebben wij niet kunnen vaststellen.

Achterstand in 5%-controles

In de jaren 2005 en 2006 zijn geen 5%-controles uitgevoerd door de programma-accountant, omdat het budget ontoereikend bleek. Lange tijd kon tussen de Euregio Maas-Rijn-partners onderling en de Europese Commissie geen overeenstemming worden bereikt over de financiering van de accountantscontroles. Zo bestond er onzekerheid over de vraag of de rentebaten, ontvangen over de voorfinanciering van Euregio Maas-Rijn-projecten, moesten terugvloeien naar het programmabudget of ingezet mochten worden voor controleactiviteiten. Uiteindelijk is besloten de accountant uit de rentebaten te betalen. Volgens het Ministerie van EZ en Euregio Maas-Rijn is deze werkwijze mondeling goedgekeurd door de Europese Commissie en vastgelegd in de notulen van het COCOF van maart 2006.⁶⁰ De artikel 13-rapportage 2007 meldt dat de opgelopen achterstanden in de 5%-controles zijn weggewerkt. Tot en met 2007 is 7,24% van de goedgekeurde projectuitgaven gecontroleerd.

Euregio Maas-Rijn in de periode 2007–2013

In de periode 2007–2013 zijn de verantwoordelijkheden als volgt verdeeld:

- De stichting Euregio Maas-Rijn is de managementautoriteit en verantwoordelijk voor de eerstelijnscontroles. Via een aanbestedings-traject wordt een externe consultant aangetrokken voor deze controles.
- De stichting Euregio Maas-Rijn is tevens de certificeringsautoriteit en verantwoordelijk voor het indienen van de betaalaanvragen bij de Europese Commissie.
- De auditdienst van het Ministerie van EZ is de auditautoriteit en verantwoordelijk voor de tweedelijnscontroles. In deze hoedanigheid gaat de auditdienst van EZ systeemcontroles en steekproeven

⁶⁰ COCOF staat voor Coordination Committee of the Funds. In dit comité bespreken de Europese Commissie en de lidstaten de uitvoering van de structuurfondsen en worden circulaires («guidance notes») vastgesteld die nadere invulling geven aan de Europese verordeningen.

uitvoeren. Jaarlijks zal de auditdienst van EZ een verklaring afgeven over het functioneren van het systeem en over de (wettige en regelmatige) besteding van de middelen.

De stichting Euregio Maas-Rijn voert zowel beheers- als certificeringstaken uit. Dit betekent dat adequate functiescheiding binnen deze stichting een belangrijk aandachtspunt moet zijn.

De auditstrategie 2007–2013 is ingediend bij, en aanvaard door, de Europese Commissie. De Europese Commissie heeft hier op 18 augustus 2008 aanvullende vragen over gesteld. De beschrijving van het beheer- en controlesysteem is op 18 september 2008 ingediend. De Europese Commissie heeft deze beschrijving op 10 november 2008 afgewezen. De redenen voor deze afwijzing is dat het managementinformatiesysteem nog niet operationeel is en dat de controle is uitgevoerd op een conceptversie van de beschrijving. Verder maakte de Commissie opmerkingen over onder andere functiescheiding, controlespoor, projectcontroles en certificering. De minister van EZ, de stichting Euregio Maas-Rijn en de auditdienst van het Ministerie van EZ hebben het «Convenant in het kader van Interreg IV-A Operationeel Programma Euregio Maas-Rijn 2007–2013» ondertekend.

Wij merken op dat de voornoemde grensoverschrijdende problematiek niet van toepassing is op de periode 2007–2013 doordat de auditautoriteit bevoegd is om over de grenzen heen te controleren en zelf de steekproefcontroles bij projecten en systeemaudits zal uitvoeren, ook op Belgisch en Duits grondgebied. De lokale auditors kunnen de auditautoriteit assisteren bij de controles in Duitsland en België. Hierover heeft de auditautoriteit afspraken gemaakt met de daartoe bevoegde lokale auditors in beide landen.⁶¹

17.5 Migratiefondsen

Nederland ontvangt de komende jaren subsidies uit vier Europese migratiefondsen. Uit de budgetten van het Europees Integratiefonds, het Europees Terugkeerfonds en het Europees Buitengrenzenfonds waren in augustus 2008 nog geen betalingen aan Nederland verricht, ook niet als voorschot. We zullen hier dan ook vooral ingaan op het al langer lopende Europees Vluchtelingenfonds.

Overzicht 27. Migratiefondsen in Nederland

<i>Migratiefonds</i>	<i>Doel</i>	<i>Verantwoordelijke minister</i>	<i>Budget voor Nederland (€)</i>
Europees Vluchtelingenfonds	Opvang van vluchtelingen en ontheemden	Justitie	48,1 miljoen
Europees Integratiefonds	Bevorderen integratie onderdanen van derde landen	Wonen, Wijken en Integratie	18,8 miljoen
Europees Terugkeerfonds	Organisatie van het terugkeerproces verbeteren	Justitie	32,1 miljoen
Europees Buitengrenzenfonds	Beheer van de buitengrenzen van de EU ondersteunen	Justitie	35,5 miljoen

De vier migratiefondsen hebben een doorlooptijd tot en met 2013. De te financieren projecten worden opgevoerd in jaarprogramma's en meerjarenprogramma's. Deze programma's moeten door de Europese Commissie worden goedgekeurd. Dat geldt ook voor het beheer- en controlesysteem.

⁶¹ De bevoegde lokale auditors zijn: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (B), Région Wallonne (B), Ministerie van de Duitstalige Gemeenschap (B), Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (D), Rheinland Pfalz (D).

17.5.1 Financiële uitvoering

In het *EU-trendrapport 2008* hebben wij gerapporteerd over de resultaten van ons onderzoek naar de uitvoering van het Europees Vluchtelingenfonds in de jaren 2000 tot en met 2004. Hierbij maakten wij onder meer melding van een forse onderbesteding van de voor Nederland beschikbaar gestelde gelden. Van de € 17 miljoen die door de Europese Commissie beschikbaar was gesteld werd uiteindelijk slechts € 11,4 miljoen uitbetaald. Dit betekent dat in deze periode een derde van de beschikbare middelen onbenut is gebleven.

Uit het jaarverslag 2005 over het Europees Vluchtelingenfonds van mei 2008 blijkt dat er ook over 2005 sprake was van een substantiële onderbesteding. Van de voor Nederland beschikbaar gestelde € 2,5 miljoen werd slechts € 1,1 miljoen uitbetaald (Justitie, 2008).⁶²

Ook in de meest recente evaluatie van de uitvoering van het Europees Vluchtelingenfonds in 2005 wordt geconstateerd dat er sprake is van een «hoge mate van onderbesteding» (Research voor beleid 2008). Als oorzaken van de onderbesteding worden genoemd:

- de daadwerkelijk gemaakte kosten zijn lager dan begroot doordat veel projecten later van start zijn gegaan dan gepland (ook de goedkeuring van het jaarprogramma door de Europese Commissie was vertraagd);
- een project is stopgezet wegens onvoldoende deelnemers;
- ingediende declaraties zijn niet volledig vergoed wegens niet-naleving van de uitvoeringsregels van het Europees Vluchtelingenfonds.

In de evaluatie wordt aanbevolen dat het programmasecretariaat de begeleiding van projectuitvoerders intensiveert bij het voeren van een administratie conform de voorschriften van het Europees Vluchtelingenfonds.

17.5.2 Beheer en controle

De Europese Commissie heeft uitvoeringsbepalingen voor het beheer- en controlesysteem vastgesteld met een aantal beginselen waaraan de systemen moeten voldoen en de instanties die de programma's moeten uitvoeren. Deze beginselen betreffen onder meer de omschrijving van de functies die de bij het beheer en de audit betrokken instanties vervullen, het beginsel van functiescheiding, en systemen en procedures die voor een toereikende audittrail moeten zorgen. De functiescheiding is vooral een aandachtspunt bij de directie FEZ van het Ministerie van Justitie, die zowel beheerstaken als de certificering op zich neemt (zie overzicht 28).

Overzicht 28. Instanties voor beheer en controle van de migratiefondsen

<i>Soort instantie</i>	<i>Taak</i>	<i>Instantie in lidstaat Nederland</i>
Verantwoordelijke autoriteit	Het beheer van de uit het fonds ondersteunde meerjaren- en jaarprogramma's. Communicatie met de Europese Commissie.	<ul style="list-style-type: none">• Europees Vluchtelingenfonds III, Europees Buitengrenzenfonds en Europees Terugkeerfonds: de directie Vreemdelingenbeleid, Ministerie van Justitie;• Europees Integratiefonds: directeur Integratie en Inburgering, Ministerie van VROM.*
Certificeringsautoriteit	Het certificeren van uitgavendeclaraties voordat deze aan de Commissie worden toegezonden.	Directeur FEZ, Ministerie van Justitie.

⁶² Naar aanleiding van de 10%-controle is voor twee van de dertien projecten de subsidie op nihil gesteld.

<i>Soort instantie</i>	<i>Taak</i>	<i>Instantie in lidstaat Nederland</i>
Auditautoriteit	Het verifiëren van de goede werking van het beheer- en controlesysteem, onder andere door het verrichten van een audit naar ten minste 10% van de totale subsidiabele uitgaven van elk jaarprogramma.	Auditdienst van het Ministerie van Justitie. Bepaalde controles zijn voor 2005 uitbesteed aan het Agentschap SZW en voor 2006 aan accountantsbureau Deloitte. De auditdienst van het Ministerie van Justitie blijft verantwoordelijk.

* Het feitelijke beheer van de fondsen wordt gevoerd door het Programmasecretariaat Europese Fondsen (PEF), onderdeel van de directie FEZ van het Ministerie van Justitie.

Nederland is overigens nog bezig met het opstellen van (een beschrijving van) het beheer- en controlesysteem voor het Europees Vluchtelingenfonds, het Europees Terugkeerfonds en het Europees Buitengrenzenfonds waar het Ministerie van Justitie voor verantwoordelijk is, respectievelijk voor het Europees Integratiefonds, dat onder het Ministerie van VROM valt. De vaststelling vindt volgens Justitie in november 2008 plaats.

17.5.3 Verantwoording

Verantwoording migratiefondsen buiten begrotingsverband

Het aan Nederland toegekende budget valt uiteen in een *communautair* deel – rechtstreeks door Nederlandse instanties bij de Commissie aan te vragen en rechtstreeks door de Commissie aan deze instanties betaald – en een deel in *gedeeld beheer* dat aangevraagd en verantwoord wordt via het Ministerie van Justitie.

De gelden die uit het *communautaire* deel van het EVF worden betaald, worden niet genoemd in de begroting of verantwoording van het Ministerie van Justitie, omdat dit deel van het Europees Vluchtelingenfonds in direct beheer van de Europese Commissie wordt uitgevoerd. Het deel dat in *gedeeld beheer* wordt uitgevoerd, werd tot en met 2004 verantwoord op artikel 15 (Vreemdelingen) van de begroting van het Ministerie van Justitie. Overweging voor het opnemen in de begroting was dat Justitie aanvullend beleid had geformuleerd voor de aanvraagprocedure, namelijk een minimumbedrag van de budgetomvang per project van € 250 000 voor de jaren 2000 en 2001 en van € 150 000 daarna.

In reactie op ons *EU-trendrapport 2007* benadrukte het kabinet dat EU-fondsen in gedeeld beheer niet opgenomen moeten worden in de begrotingsverantwoording van de departementen. Dit was aanleiding voor het Ministerie van Justitie om vanaf de verantwoording 2005 de bedragen buiten begrotingsverband te boeken op de departementale saldibalans. Uitzondering vormen de EU-vergoeding voor kosten voor beheer, voorbereiding, controle en evaluatie van de gesubsidieerde projecten die onder verantwoordelijkheid van de betreffende lidstaat vallen (de zogeheten technische bijstand). Deze kosten worden in eerste instantie buiten begrotingsverband geboekt, en vervolgens overgeboekt naar artikel 91 (apparaatsuitgaven) van de Justitiebegroting. Positief is dat zowel in het jaarverslag over 2007 als in de begroting voor 2008 van het Ministerie van Justitie aandacht wordt besteed aan de (instelling van de) migratiefondsen. Justitie onderkent daarmee dat de gelden, hoewel buiten begrotingsverband geboekt, bijdragen aan de realisatie van artikel 15 van de begroting. De intentie is om ook in de toekomst de bijdrage van de fondsen aan het beleid te vermelden in de toelichting bij het begrotingsartikel.

De overige verantwoordingen bestaan uit jaarverslagen, auditrapporten en externe evaluatierapporten die door het Ministerie van Justitie moeten worden overlegd aan de Commissie. Deze verslagen worden niet openbaar gemaakt, maar zijn wel op aanvraag beschikbaar bij het Ministerie van Justitie. Voor de drie nieuwe fondsen zal een overeenkomstige verantwoording gelden als thans voor het Europees Vluchtelingenfonds.

17.6 Intern beleid

Kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling (KP7)

De Europese subsidies van het Kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling worden door de Europese Commissie beheerd. Subsidieontvangers gaan rechtstreeks contracten aan met de Europese Commissie zonder tussenkomst van de nationale overheid. Wel heeft Nederland een rol in de beleidsvoorbereiding en de monitoring van de uitvoering in Nederland. Dit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Ministeries van EZ en OCW.

Volgens opgave van het Ministerie van EZ investeren Nederlandse partijen € 471 miljoen in projecten die in 2007 zijn toegekend in het kader van het Zevende Europees Kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling (KP7). Zij vragen voor dit bedrag een EU-bijdrage van € 342 miljoen. Het Ministerie van EZ heeft geen cijfers over wat er jaarlijks wordt uitbetaald aan Nederlandse partners. Het totaal aantal Nederlandse organisaties dat deelneemt aan KP7-projecten is 1 061. Deze Nederlandse organisaties zijn partner in 702 projecten. Nederlandse bedrijven zijn vooral actief op de gebieden ict, nanotechnologie, transport, energie en gezondheid. Bij het Ministerie van EZ is geen informatie beschikbaar over het aantal lopende of afgeronde projecten in 2007.

De ministers van EZ en OCW zijn verantwoordelijk voor de Nederlandse standpunten over het Europese onderzoeksbeleid en de aansluiting van Nederlandse organisaties bij de ontwikkelingen op Europees niveau en de deelname aan Europese stimuleringsprogramma's zoals het Kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling.

TEN-transport

Nederlandse instellingen hebben in 2007 de volgende bedragen ontvangen uit het EU-programma voor trans-Europese transportnetwerken (TEN-t).

Overzicht 29. TEN-transportprojecten in Nederland in 2007

<i>Project</i>	<i>Project-nummer</i>	<i>Bedrag (€)</i>	<i>Soort betaling</i>
HSL-Zuid: Contract Noord-Holland Noord	2005-NL-201a	750 000	eindbetaling
Utrechtboog	2004-NL-1021	1 200 000	eindbetaling
Betuwelijn Bovenbouw A15 lijn	2005-NL-501C	12 000 000	eindbetaling
Betuwelijn Bovenbouw A15 lijn	2006-NL-501C	9 000 000	eindbetaling
Prototyping ETCS Locs	2005-NL-91102	600 000	2e voorschot
A2 Maastricht	2006-NL-91102	600 000	voorschot

Bron: opgave van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

18 RECHTMATIGHEID BESTEDING EU-GELDEN IN NEDERLAND

18.1 Lidstaatverklaring en «annual summary»

18.1.1 Lidstaatverklaring over 2007

De tweede Nederlandse lidstaatverklaring betrof de ontvangen EU-landbouwsubsidies over het begrotingsjaar 2007. Wij hebben op verzoek van de minister van Financiën de verklaring van een onafhankelijk oordeel voorzien en uitgebracht aan het parlement. Ons oordeel was onder meer dat de lidstaatverklaring een deugdelijke kwalificatie geeft van de wettigheid en regelmatigheid van de verantwoorde financiële transacties tot op het niveau van de eindbegunstigde (Algemene Rekenkamer, 2008c). Daarbij hebben wij wel de volgende kanttekeningen geplaatst:

- De inspectieresultaten zijn geëxtrapoleerd, waardoor er maximaal een bedrag van € 13 miljoen aan fouten is geconstateerd. Ook bij nacontroles (€ 2,1 miljoen), controle op de randvoorwaarden (€ 1,3 miljoen) en certificerende audits (€ 0,6 miljoen) werden nog onregelmatigheden geconstateerd.
- De kwaliteit van controles op de randvoorwaarden en de rapportage daarover zijn nog niet op orde. Wij delen het voorbehoud dat op dit punt is opgenomen in de lidstaatverklaring.
- In opdracht van het DG Landbouw van de Europese Commissie moet de auditdienst van het Ministerie van LNV nog aanvullende werkzaamheden uitvoeren om te bepalen of betalingen aan de juiste eindbegunstigden hebben plaatsgevonden.

Op basis van beschikbare inspectieresultaten heeft de autodienst van het Ministerie van LNV de geconstateerde onrechtmatigheden geëxtrapoleerd. Afgezet tegen het totaal van de gedeclareerde uitgaven (€ 1 031,2 miljoen) overschrijden de geëxtrapoleerde fouten (maximaal € 17,0 miljoen) niet de tolerantiegrens van 2% (€ 20,6 miljoen).

18.1.2 Annual summary

Artikel 53b(3) van het financieel reglement van de EU (zoals gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1995/2006 van de Raad van 13 december 2006) bepaalt dat lidstaten met ingang van het begrotingsjaar 2007 «op het passende nationale niveau» jaarlijks een overzicht («annual summary») van de beschikbare controles en verklaringen moeten opstellen. Nederland heeft gevolg gegeven aan deze verplichting door tijdig twee brieven te sturen aan de Commissie: één over de landbouw gelden aan het DG Landbouw en één over de structuurfondsen en andere gelden in gedeeld beheer aan het DG Regionaal beleid.

Annual summary landbouwfondsen

Nederland heeft voor de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid twee betaalorganen en dient jaarlijks een afzonderlijk overzicht voor elk landbouwfonds af te geven. Het overzicht is op 13 februari 2008 door het Ministerie van LNV verstuurd aan het DG Landbouw van de Europese Commissie.

In de annual summary over de landbouwwitgaven 2007 uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) staat vermeld dat de betaalorganen Dienst Landelijk Gebied en Dienst Regelingen een borgingsverklaring hebben verstrekt zonder voorbehoud. De borgingsverklaringen zijn niet bij

het document gevoegd, maar waren wel reeds bekend bij de Commissie. Beide verklaringen voldoen volgens de samenvatting aan de geldende regelgeving. De borgingsverklaringen zijn voorzien van een goedkeurend oordeel door de certificerende instantie. De certificerende instantie merkt echter wel op dat voor zowel het ELGF als het ELFPO de materialiteitsdrempel van 2% voor de debiteurenpopulatie is overschreden. Dat wil zeggen dat het aantal fouten in de debiteurenadministratie, met name terug te vorderen bedragen van eindbegunstigden, de toelaatbare drempel van 2% heeft overschreden.

Hoofdstuk 2 van de annual summary bevat een overzicht van accountantsverklaringen. Uit het document blijkt niet welke instantie deze verklaringen heeft afgegeven, wat er in wordt verklaard en wat de reikwijdte van de werkzaamheden is geweest. Zowel de Dienst Landelijk Gebied als de Dienst Regelingen heeft «oordeel A» gekregen voor respectievelijk het ELFPO en het ELGF. Er ontbreekt een toelichting waarin wordt uitgelegd wat dit oordeel betekent (LNV 2008). De inhoud van deze accountantsverklaring en de betekenis van «oordeel A» zijn wel bekend bij de Commissie. Het overzicht over de landbouwgeden is niet voorzien van een nadere analyse van de controles en verklaringen. Dit was niet verplicht, maar werd wel aanbevolen in de «guidance» van de Commissie.

Annual summary structuurfondsen en visserijfondsen

De annual summaries betreffende de structuurfondsen en het Europees Visserijfonds zijn gebundeld en door het Ministerie van Financiën op 14 februari 2008 verstuurd aan het DG Regionaal beleid van de Europese Commissie. Het overzicht over het kalenderjaar 2007 bevat financiële informatie over zowel de periode 2000–2006 als de periode 2007–2013 en is gepresenteerd in het sjabloon van de Commissie.

Het overzicht bestaat uit financiële informatie over het EFRO die door het Ministerie van EZ wordt afgegeven, en uit financiële informatie over het ESF van het Ministerie van SZW. Het Ministerie van LNV maakte voor de periode 2000–2006 een overzicht voor de fondsen Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie (EOGFL-O), en het financieringsinstrument voor de oriëntatie van de visserij (FIOV). Over de periode 2007–2013 maakte het een overzicht voor het Europees Visserijfonds.

De informatie in de annual summaries betreft gecertificeerde uitgaven, teruggevorderde bedragen en door de Commissie betaalde voorschotten, alsmede informatie over bevindingen uit de systeemcontroles in het kader van het «Nationaal actieplan EFRO» en over niet-subsidiabele btw (zie § 18.4.4 van dit EU-tendrapport).

Het Ministerie van Financiën heeft de gegevens verzameld en gebundeld, maar niet op juistheid gecontroleerd. De annual summary over de structuurfondsen is niet voorzien van een nadere analyse of duiding van de controles en verklaringen. Dit was ook niet verplicht, maar het werd wel aanbevolen door de Commissie.

Reactie van de Europese Commissie

De jaarlijkse activiteitenverslagen van het DG Landbouw en het DG Regionaal beleid melden dat alle EU-lidstaten een brief hebben ontvangen van de Commissie met opmerkingen. De brief aan lidstaat Nederland (d.d. 19 maart 2008) beschrijft enkele onvolkomenheden in het overzicht dat Nederland heeft ingediend over de structuurfondsen en het Europees Visserijfonds, zoals bedragen die niet overeenkomen met bedragen die de Europese Commissie in haar systemen heeft staan. Daarnaast is de

informatie over het ESF, het EOGFL en het Europees Visserijfonds uit 2006 in plaats van 2007. Verder merkt de Commissie op dat Nederland geen analyse geeft van de verklaringen en de controleactiviteiten. Zij benadrukt dat alle bovengenoemde elementen in de richtsnoeren worden aanbevolen omdat zij toegevoegde waarde hebben en de kwaliteit van de annual summary verhogen.

De Nederlandse reactie op de brief van de Europese Commissie is op 10 april 2008 verstuurd. Hierin wordt aangegeven dat nagegaan zal worden hoe de onvolkomenheden opgelost kunnen worden. Verder merkt Nederland onder andere op dat de analyse geen verplicht element van de annual summary is, en dat de structuurfondsen opgenomen zullen worden in de Nederlandse lidstaatverklaring.

18.2 Afdrachten aan de EU

Uit informatie van de Europese Commissie blijkt dat het aantal onregelmatigheidsmeldingen over de Nederlandse afdrachten («eigen middelen») aan de EU ten opzichte van 2006 (1 327) is gedaald met circa 25%. Het financieel belang van de onregelmatigheden is bovendien in 2007 gedaald met 10% ten opzichte van 2006.

Overzicht 30. Onregelmatigheden Nederlandse afdracht eigen middelen aan EU

Afdrachten eigen middelen	2004	2005	2006	2007
Aantal onregelmatigheden	514	1 729	1 327	1 052
Financieel belang onregelmatigheden*	44,2	61,9	63,3	57,0
Waarde financiële correcties	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend

* In miljoenen euro's; bedragen zijn afgerond.

Bron: Europese Commissie, statistische evaluaties van onregelmatigheden jaren 2004, 2005, 2006 en 2007)

Volgens de overzichten van de Commissie (2008j) stond er voor Nederland in 2007 € 57 miljoen open aan terug te vorderen bedragen, waarvan € 8,4 miljoen nog in 2007 is teruggevorderd. Het terugvorderingspercentage («recovery rate») van Nederland is 15%, onder het EU-gemiddelde van 40%. Volgens het ministerie van Financiën (op basis van nagekomen informatie d.d. 6 januari 2009) is dit het geval omdat Nederland als belangrijk doorvoerland binnen de EU vaak te maken heeft met onregelmatigheidsmeldingen die later gezuiverd worden, waardoor vervolgens geen terugvordering meer hoeft plaats te vinden. In latere jaren zijn de terugvorderingspercentages van Nederland steeds vergelijkbaar met die van andere landen.

De accountantsdienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft bij «de integrale controle van de uitgaven en ontvangsten van de eigen middelen geen onrechtmatigheden, onvolledigheden of onzekerheden geconstateerd» (Buitenlandse Zaken, 2008).

18.3 Gemeenschappelijk landbouwbeleid

18.3.1 Onregelmatigheden

Het Ministerie van LNV meldt de onregelmatigheden aan de Commissie. Met ingang van 1 januari 2007 is het drempelbedrag waarboven onregelmatigheden gemeld moeten worden verhoogd van € 4 000 naar € 10 000.

Overzicht 31. Onregelmatigheden gemeenschappelijk landbouwbeleid in Nederland

Gemeenschappelijk landbouwbeleid	2004	2005	2006	2007
Aantal onregelmatigheden	308	146	87	64
Financieel belang onregelmatigheden*	€ 3,7 miljoen	€ 2,0 miljoen	€ 5,7 miljoen	€ 4,3 miljoen
Financiële correcties door Europese Commissie*	€ 4,2 miljoen	€ 10,5 miljoen	€ 3,0 miljoen	€ 37,4 miljoen

* Bedragen zijn afgerond.

Volgens cijfers van de Commissie heeft Nederland in het *boekjaar 2007* (dat loopt voor de landbouwelden van 16 oktober 2006 tot en met 15 oktober 2007) 64 onregelmatigheden gemeld voor een totaalbedrag van € 4 349 283 (OLAF 2008, annex 12). Volgens de Commissie zit er in Nederland gemiddeld 1,4 jaar tussen ontdekking van een onregelmatigheid op landbouwterrein en de melding aan de Commissie. Volgens opgave van het Ministerie van LNV heeft het coördinerend bureau van dit ministerie vijftig onregelmatigheden gemeld in het boekjaar 2007. Dit aantal sluit derhalve niet aan met de gegevens uit het jaarverslag van de Europese Commissie.

De door de Commissie opgelegde correcties zijn in 2007 hoger dan in voorgaande jaren. Hiervan betrof € 26,8 miljoen een boete als gevolg van het niet voldoen aan de EU-norm voor substitutiecontroles door de Douane over de periode 1999 tot en met 2001.⁶³ Overigens heeft de Commissie vastgesteld dat ook voor de jaren 2002 en 2003 de Douane onvoldoende substitutiecontroles heeft uitgevoerd. Over die jaren is nog geen boete opgelegd (Belastingdienst, 2008, p. 38).

18.3.2 Controle Europese Rekenkamer

In het kader van de betrouwbaarheidsverklaring (DAS) heeft de Europese Rekenkamer onderzoek verricht naar de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in Nederland. In het onderzoek werden in totaal zes verrichtingen gecontroleerd, die alle subsidieverleningen uit het ELGF betroffen. Bij vijf daarvan zijn geen problemen geconstateerd. Bij één verrichting ging het om een te hoge betaling (overschrijding van het Nederlandse nationale plafond voor toeslagrechten in het kader van de bedrijfstoelageregeling) en om ontoereikend uitgevoerde inspectieprocedures. Het definitieve standpunt van de Europese Rekenkamer (2008g) is dat de Nederlandse autoriteiten bevestigen dat ten tijde van de betaling de totale waarde van alle toegewezen rechten het nationaal plafond (met 1,5%) overschreed. Het gevolg is dat € 4,8 miljoen is betaald en ten laste van de EU-begroting is gebracht zonder dat hiervoor een rechtsgrond bestaat. Het feit dat Nederland ondertussen invorderingsprocedures heeft ingesteld om de ten onrechte betaalde bedragen terug te vorderen, doet volgens de Europese Rekenkamer niets af aan haar controleopmerking.

18.4 Structuurfondsen

18.4.1 Onregelmatigheden

Overzicht 32 geeft aan hoeveel onregelmatigheden er in 2007 zijn gemeld vanuit de structuurfondsprogramma's in Nederland, wat het financieel belang daarvan was, en voor welk bedrag financiële correcties zijn opgelegd.

⁶³ Dit betreft gebreken in EU-conformiteit uitvoering douanecontroles op door begunstigen ingediende aanvragen voor exportrestitutie in de periode 1999–2001.

Overzicht 32. Onregelmatigheden in 2004–2007 en financieel belang en financiële correcties voor de structuurfondsen (periode 2000–2006)

Programma	Aantal onregelmatigheden				Financieel belang onregelmatigheden			
	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
D1 Flevoland	0	6	5	2	0	364 373	399 915	497 713
D2 Noord	0	1	8	10	0	73 828	4 005 649	11 014 841
D2 Oost	0	2	3	5	0	60 775	151 251	790 961
D2 Zuid	2	8	3	9	129 712	3 144 198	60 466	7 962 155
D2 Steden	1	1	4	10	853 787	853 787	onbekend	1 535 871
D3 ESF	42	42	148	151	3 997 100	3 997 100	10 307 189	23 915 413
Totaal	45	60	171	187	4 980 599	8 494 061	14 924 470	45 716 954

Programma	Waarde financiële correcties			
	2004	2005	2006	2007
D1 Flevoland	5 932 044	6 918	244 055	63 041
D3 ESF				16,5 miljoen
D2 Noord				2 529 719

De meeste meldingen komen voort uit het ESF3-programma: 151 onregelmatigheden voor een bedrag van € 23,9 miljoen. ESF3 is financieel gezien ook het grootste programma. De voorlopige correctie van € 16,5 miljoen op ESF3 wordt toegelicht in § 18.4.4.

De programma's Noord- en Zuid-Nederland melden over 2007 eveneens relatief forse bedragen in verhouding tot voorgaande jaren. Dit houdt verband met controles van de Europese Commissie in de afgelopen jaren. Het valt ons op dat de meldingen voor Flevoland en Zuid zoals verstrekt door het Ministerie van EZ, niet aansluiten bij de gegevens in de respectievelijke artikel 13-rapporten.⁶⁴

Overigens merken we op dat niet alle bevindingen in het kader van het «Nationaal actieplan EFRO» tot melding van onregelmatigheden hebben geleid.

18.4.2 Nationaal actieplan EFRO

In het *EU-trendrapport 2008* hebben we bericht over de achtergrond van het Nationaal actieplan EFRO en de stand van zaken weergegeven per ultimo 2007. Op 31 januari en begin april 2008 heeft het Ministerie van EZ aan de Europese Commissie gerapporteerd over de implementatie van de zestien actiepunten en de uitkomsten van de zogeheten «hercontroles». De Tweede Kamer is op 8 april 2008 geïnformeerd over de stand van zaken van dat moment (EZ, 2008a). De Europese Commissie heeft op de rapportages gereageerd, een review uitgevoerd en daarover verslag uitgebracht. Daarop heeft het Ministerie van EZ een reactie gegeven.

Hieronder geven we de voornaamste bevindingen en de stand van zaken per eind oktober 2008 weer. Deze bevindingen en uitkomsten zijn nog voorlopig. Op een aantal punten verschillen lidstaat Nederland en de Commissie van mening en zijn onderlinge besprekingen gaande. Naar verwachting zal de Commissie dit najaar nog een controlebezoek afleggen aan lidstaat Nederland. Daarna volgt het eindoordeel van de Commissie.

Verbetermaatregelen beheer- en controlesysteem

Bij de programma's zijn de meeste acties uit het Nationaal actieplan EFRO in 2007 uitgevoerd. Bij een aantal programma's is dat relatief laat gebeurd, tegen het eind van 2007 of begin 2008. Nog niet alle acties zijn

⁶⁴ Bijvoorbeeld Flevoland: twee meldingen volgens OLAF-overzicht maar volgens het artikel 13-rapport zeven meldingen. En Zuid-Nederland: negen meldingen volgens OLAF-overzicht maar volgens artikel 13-rapport elf meldingen.

volledig bij alle programma's geïmplementeerd.⁶⁵ Voor een beperkt aantal verbetermaatregelen kon de werking daardoor medio 2008 nog niet volledig worden beoordeeld. We bespreken hieronder de verbeterpunten die wél beoordeeld konden worden.

- *Openbare aanbestedingen.* Sinds 2007 wijzen de EFRO-programma's alle eindbegunstigden van subsidies op de noodzaak tot naleving van de aanbestedingsrichtlijnen en het gebruik van de nieuwe uniforme controlelijsten. Het gebruik van deze lijsten heeft geleid tot twaalf onregelmatigheidsmeldingen aan OLAF. Vrijwel alle programma's corrigeren de gedeclareerde kosten vanaf het eerste kwartaal 2007 conform de richtlijn van de Commissie van november 2007 en/of de kortingstabel van het Nationaal actieplan EFRO. Noord-Nederland doet dat sinds 1 januari 2008. Deelprogramma Overijssel had medio 2008 nog niet gecorrigeerd op gedeclareerde kosten vóór 1 januari 2007. Overigens verschillen de Europese Commissie en lidstaat Nederland van opvatting over de vraag of de algemene beginselen van het EG-verdrag van toepassing zijn op openbare aanbestedingen onder de drempel.
- *Controlelijsten projecten en betaalaanvragen (artikel 4- en 9-controles).* De programma's hebben het gebruik van de uniforme controlelijsten voor administratieve controles en controles ter plaatse (artikel 4-controles) op verschillende momenten in 2007 ingevoerd. In enkele stedelijke gebieden (Rotterdam, Maastricht) gebeurde dat pas vanaf 2008. Voor de controle op de betaalaanvragen (artikel 9-controles) hebben alle programma's de nieuwe uniforme controlelijst in de loop van 2007 ingevoerd. Over de werking ervan melden de programma-accountants weinig bijzonderheden.
- *Registratie en categorisatie controlebevindingen.* De meeste programma's registreren en categoriseren controlebevindingen sinds 2007. Een aantal (deel)programma's heeft dat nog niet gedaan (Gelderland) of verwacht een dergelijk overzicht in 2008 af te ronden (Parkstad Limburg).
- *Registratie en melding onregelmatigheden.* De programma's gaan verschillend om met de registratie en melding van onregelmatigheden. Zuid-Nederland en Flevoland registreren en categoriseren alles en melden de onregelmatigheden vanaf € 10 000. Noord-Nederland daarentegen zal uit efficiencyoverwegingen niet alle onregelmatigheden melden, hoewel dit vanaf € 10 000 wel verplicht is.
- *Reviews van de auditdienst EZ.* De auditdienst van het Ministerie van EZ heeft afgelopen zomer reviews op de regionale programma accountants uitgevoerd. De bevindingen daarvan waren eind oktober 2008 nog niet beschikbaar. Uit de review op de programma-accountant van het programma Stedelijke Gebieden en URBAN (zijnde de Rijksauditdienst) blijkt dat deze zelf geen reviews heeft verricht op de deelprogramma's en/of stedelijke accountants. Verder bleek de programma-accountant de 5%-controles aan het eind van de zomer van 2008 nog niet te hebben afgerond.

⁶⁵ Dat geldt bijvoorbeeld voor de rubricering en het overzichtelijk maken van de controlebevindingen en de onregelmatigheidsmeldingen aan OLAF.

Hercontroles projecten (steekproef)

In de steekproef voor de hercontrole heeft de auditdienst van het Ministerie van EZ 185 projecten opgenomen: 171 reguliere EFRO-projec-

ten, acht grote projecten en zes URBAN-projecten. Daarbij is in totaal een bedrag van € 1 526,1 miljoen aan facturen gecontroleerd.

De Europese Commissie heeft de hercontroles van de auditdienst van het Ministerie van EZ gereviewd en controleerde daarvoor € 464,6 miljoen aan gedeclareerde kosten binnen een steekproef van achttien projecten. De belangrijkste voorlopige conclusies van de Commissie waren dat er een ontoereikend controlespoor bij de managementautoriteiten was, dat fouten niet zijn meegeteld, dat fouten niet ten laste van de EFRO-bijdrage zijn gebracht, dat alleen de grootste post per project is gecontroleerd, dat van een te lage correctie bij aanbesteden onder de grens is uitgegaan, dat geen correctie is toegepast bij overtreding nationale regels en dat de extrapolatie – waar bepaalde bevindingen buiten zijn gehouden – niet op de gehele steekproefpopulatie was toegepast.

Het uiteindelijke correctiepercentage dat de Commissie voorstelt komt aanzienlijk hoger uit dan het voorstel van de auditdienst van het Ministerie van EZ. Over de achttien gereviewde projecten komt de Commissie uit op een correctie van € 155,7 miljoen, terwijl de auditdienst van EZ een totaalbedrag van € 34,5 miljoen aan correcties had berekend.⁶⁶ Volgens de Commissie komen daar nog herberekeningen en extrapolaties bovenop.

Lidstaat Nederland, en met name het programmamanagement van de regionale programma's, verschilt sterk van mening met de Commissie. Op 6 november 2008 heeft lidstaat Nederland per brief gereageerd op het auditverslag van de Europese Commissie (EZ, 2008b). Uit deze reactie blijkt dat Nederland en de Commissie het op de volgende punten nog niet met elkaar eens zijn: de aanbestedingsplicht (in een aantal concrete gevallen), de extrapolatiemethode, correctiepercentages en -methoden bij aanbestedingen onder de drempel en bij inbreuken op interne (niet-communautaire) regels, en de categorisering van bevindingen.

18.4.3 Overige controles Europese Commissie

In het *EU-tendrapport 2008* hebben we bericht over de resultaten van onderzoeken van de Europese Commissie bij de structuurfondsprogramma's, uitgevoerd in de periode 2002–2007. We gaven daarbij twee afzonderlijke overzichten met voornaamste bevindingen van de Commissie: het eerste betrof het beheer- en controlesysteem en het tweede auditbevindingen van projectdossiers.

De aard van de bevindingen bij de programma's hebben uiteindelijk geleid tot de opstelling van het Nationaal actieplan EFRO. Los daarvan stelde de Commissie in de rapporten van bevindingen correcties voor die betrekking hadden op de auditbevindingen van de geselecteerde projectdossiers. Alle onderzochte programma's hebben op de bevindingen gereageerd.

In september en oktober 2008 heeft de Commissie haar finale conclusies ten aanzien van de onderzochte projectdossiers vastgesteld en naar de programma's Oost-, Zuid- en Stedelijke Gebieden Nederland verzonden. In de bijlage bij de conclusies geeft de Commissie een overzicht van geconstateerde fouten/onregelmatigheden en voorgestelde financiële correcties en terugvorderingen. In overzicht 33 geven we de door de Europese Commissie voorgestelde correcties op de EFRO-bijdrage, inclusief de foutpercentages, voor de drie programma's weer.

⁶⁶ Voor meer informatie over de scope van de hercontroles en review alsmede de voorgestelde financiële correcties verwijzen we naar het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2009*, § 8.3.1 (zie www.rekenkamer.nl).

Overzicht 33. Voorgestelde correcties EFRO-subsidies (in euro's) en foutpercentages

<i>Programma</i>	<i>Gecontro- leerde EFRO- subsidie</i>	<i>Financiële correctie EU</i>	<i>Foutpercentage</i>
Oost-Nederland	11 146 863	3 750 812	33,6%
Zuid-Nederland	6 057 098	2 673 265	44,1%
Stedelijke Gebieden Nederland	4 016 757	371 123	9,2%

Bron: Brieven van de Europese Commissie

18.4.4 BTW-compensatiefonds

Sinds 2004 speelt de problematiek rond het BTW-compensatiefonds, waarbij gemeenten en provincies in het kader van EFRO-projecten btw bij de EU declareren die nationaal al wordt gecompenseerd via het BTW-compensatiefonds. In september 2006 bleek dat de Europese Commissie van oordeel is dat deze praktijk niet volgens de Europese regels is.

Correctie btw in betaalaanvragen

De Europese Commissie heeft aangegeven dat in het door Nederland op te stellen Nationaal actieplan EFRO ook expliciet moest worden gemaakt dat alle gedeclareerde btw-uitgaven die werden gedekt door het BTW-compensatiefonds, uitgesloten zouden zijn van EU-financiering. Op basis van een inventarisatie van het Ministerie van EZ is vastgesteld dat het gaat om € 56,7 miljoen aan gedeclareerde btw-uitgaven, waarvan € 16,7 miljoen ten onrechte is gedeclareerd. Deze bedragen zijn uit de cumulatieve betaalaanvragen geschrapt.

Overzicht 34. Btw uit betaalaanvragen gecorrigeerd (in euro's)

<i>Programma</i>	<i>Ten onrechte gedeclareerde btw</i>	<i>EFRO-deel btw</i>	<i>EFRO-aandeel</i>
Flevoland	6 612 462	999 671	15%
Noord	7 288 157	2 192 588	30%
Oost	15 974 404	5 067 025	32%
Zuid	8 508 970	2 889 940	34%
Steden	18 313 603	5 561 727	30%
Totaal	56 697 596	16 710 951	29%

Voor ESF3 en Equal is de correctie in de cumulatieve betaalaanvraag nog niet doorgevoerd, in afwachting van de definitieve uitkomst van het onderzoek naar de vraag hoeveel btw ten onrechte is gedeclareerd. De Europese Commissie (DG Werkgelegenheid) heeft een voorlopige vermindering van de declaratie van ESF3 doorgevoerd van € 16,5 miljoen. Volgens het Ministerie van Financiën – dat onderzoek heeft laten doen naar de omvang van de ten onrechte gedeclareerde btw – gaat het bij ESF3 om € 5,4 miljoen.

Garantstelling Ministerie van Financiën

De betrokken subsidieontvangers (gemeenten en provincies) hoeven de door hen gedeclareerde btw niet terug te betalen. Het Ministerie van Financiën heeft namelijk een garantstelling afgegeven om onzekerheid bij subsidieverstrekkingen en -ontvangers weg te nemen. Daarmee komt het financiële risico niet meer voor rekening van de programma's of de eindontvangers, maar voor rekening van het Rijk. De Ministeries van

Financiën en EZ hebben besloten om het standpunt van de Europese Commissie vooralsnog te accepteren. Met het oog hierop heeft Financiën de garantstelling per 18 juni 2007 beëindigd.

Alleen betaalaanvragen van afgeronde en nog lopende projecten die vóór 18 juni 2007 bij de Commissie zijn ingediend, vallen onder de garantstelling van het Rijk (Financiën, 2007c). Het Ministerie van Financiën heeft onderzocht bij de ontvangers van EU-subsidies welke btw-bedragen zij bij de EU hebben gedeclareerd en hoeveel daarvan tevens is gecompenseerd door het BTW-compensatiefonds. Dit onderzoek beperkte zich niet tot EFRO maar strekte zich ook uit tot andere EU-programma's zoals ESF3, Equal, Interreg en Leader+.

In totaal komt de garantstelling uit op € 48,2 miljoen. Dit bedrag zal het Ministerie van Financiën aan de betreffende programma's betalen via de verantwoordelijke vakministeries.⁶⁷

18.5 Migratiefondsen

In het *EU-tendrapport 2008* (§ 17.7) hebben we gerapporteerd over de resultaten van de 20%- en 10%-steekproefcontroles van het Europees Vluchtelingenfonds (EVF) over de jaren 2000 tot en met 2005. Over de jaren 2006 en later is nog geen auditrapport verschenen. Het rapport met betrekking tot het EVF over 2006 zal volgens het Ministerie van Justitie in december 2008 verschijnen.

18.6 Intern beleid

Voor de kaderprogramma's voor onderzoek en ontwikkeling (KP6 en KP7), het milieuprogramma Life en de trans-Europese netwerken (TEN-transport) zijn in 2007 volgens de betrokken ministeries geen onregelmatigheden gemeld of correcties opgelegd. Voor de Europese programma's op onderwijsgebied (Leonardo da Vinci en Socrates) zijn in 2007 volgens het Ministerie van OCW geen nieuwe onregelmatigheden gemeld. Wel is bij een subsidieontvanger (NUFFIC) in november 2007 een terugvordering ingesteld van € 638 752. Dit bedrag betreft zes projecten van deze organisatie in de periode 2000–2006.

⁶⁷ Zie voor de opbouw van dit bedrag het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2009*, § 8.3.2 op www.rekenkamer.nl.

19 DOELTREFFENDHEID EU-BELEID IN NEDERLAND

19.1 Resultaten structuurbeleid: opzet onderzoek

Wij hebben onderzoek gedaan naar de resultaten van het structuurbeleid in Nederland. Dit onderzoek maakte deel uit van het onderzoek van de werkgroep Structuurfondsen van nationale rekenkamers naar de resultaten van het structuurbeleid op het gebied van werkgelegenheid en/of milieu. Hieraan namen veertien nationale rekenkamers deel (zie deel 2, § 12.3).

Voor het Nederlandse deel van het onderzoek hebben we twee programma's onderzocht: het ESF3-programma en het EFRO-programma Oost-Nederland.

De resultaten op het terrein van werkgelegenheid vormden een speciaal aandachtspunt in ons onderzoek. Onze bevindingen betreffen voornamelijk de programmaperiode 2000–2006. Waar mogelijk blikken we ook vooruit op de nieuwe programmaperiode, die in 2007 van start is gegaan en doorloopt tot en met 2013. We behandelen hier de financiering en doelstellingen, de projectselectie, de monitoring en de resultaten van het structuurbeleid in Nederland.

19.2 Financiering en doelstellingen structuurfondsprogramma's

19.2.1 Financiering

In overzicht 35 is het beschikbare budget van het ESF-programma en het EFRO-programma Oost-Nederland weergegeven, ook voor de nieuwe programmaperiode.

Overzicht 35. Budget EFRO Oost Nederland en ESF voor 2000–2006 en 2007–2013¹

Programma	Periode	Totale budget (in miljoenen euro's)	EU-bijdrage (in%)	Nationale bijdrage (in %)	
				Publiek	Privaat
EFRO Oost NL	2000–2006	€ 417,6	36%	52%	12%
	2007–2013	€ 363,2	45%	49%	6%
ESF	2000–2006	€ 3 500,9	50%	47%	3%
	2007–2013	€ 2 010	41%	33%	26%

¹ De budgetten en de cijfers waarop de bijdrages gebaseerd zijn, komen uit de enkelvoudige programmeringsdocumenten en operationele programma's van ESF en EFRO Oost-Nederland.

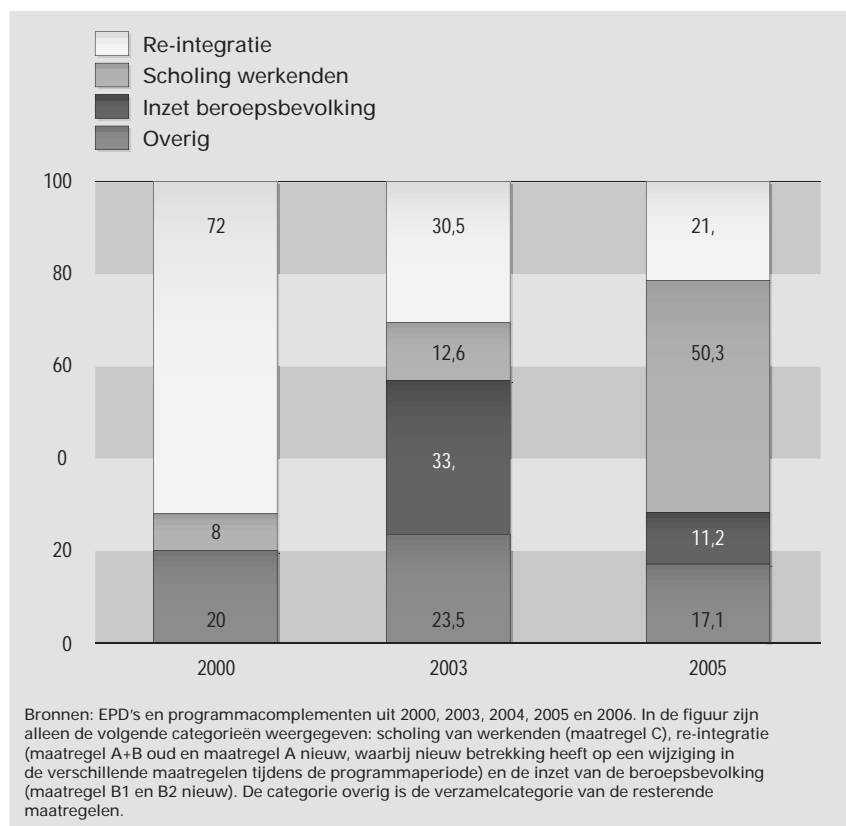
In de programmaperiode 2007–2013 zijn de totale budgetten kleiner geworden. In het EFRO-programma Oost-Nederland is in 2007–2013 de EU-bijdrage omhoog gegaan ten opzichte van de oude programmaperiode en de nationale publieke en private bijdrage omlaag. In het ESF-programma is zowel de EU-bijdrage als de nationale publieke bijdrage gedaald; de private bijdrage is gestegen.

19.2.2 Verschuivingen ESF-budget tussen doelstellingen

Het ESF-programma richtte zich in de periode 2000–2006 vooral op re-integratie van werklozen en op het scholen van werkenden, ter versterking van hun positie op de arbeidsmarkt. De specifieke doelen van het programma zijn niet uitgewerkt in streefwaarden voor prestaties en effecten. Hierdoor is het onmogelijk om achteraf uitspraken te doen over de effectiviteit van het programma. Het nieuwe ESF-programma (2007–

2013) kent wél streefwaarden. Figuur 19 laat zien dat het zwaartepunt van het Nederlandse ESF-programma (2000–2006) gedurende de programmaperiode is verschoven.

Figuur 19 Wijzigingen in verdeling ESF-budget 2000-2006



Het zwaartepunt lag in 2000 bij re-integratie van werklozen en is in 2005 verschoven naar de scholing van werkenden. De wijzigingen van het budget zijn ingezet om decommitting van ESF-geld tegen te gaan. Er was namelijk onderbenutting van het re-integratiedeel en overbenutting van het scholingsdeel.

Vanuit doelmatigheidsoverwegingen kunnen enige kanttekeningen bij de grote flexibiliteit van het budget worden geplaatst: als de inzet van geld en de bijbehorende doelen tijdens de rit kunnen worden bijgesteld, is het meten van effectiviteit achteraf moeilijk. Er is immers geen uitgangssituatie meer waarmee vergeleken kan worden. Er bestaat dus een spanning tussen volledige benutting van (Europese) subsidie en het behalen van vooraf gestelde doelen. Bij ESF had de benutting van de subsidie prioriteit boven het behalen van de oorspronkelijke programmadoelen.

Voor de periode 2007–2013 is ervoor gekozen om 45% van het budget te reserveren voor scholing van werkenden en 24% voor re-integratie. Het eerste jaar van de nieuwe periode laat niettemin een vergelijkbare trend zien als in de oude periode: het totale aangevraagde bedrag voor scholingsprojecten overtreft het beschikbare budget ruimschoots (met 40% in het eerste aanvraagstijdvak en met 233% in het tweede tijdvak),

terwijl de aanvragen voor re-integratie ruim achterblijven bij het beschikbare bedrag (77% minder in het eerste tijdvak en 70% minder in het tweede tijdvak) (Agentschap SZW 2008a). Uit een rapport van het Ministerie van SZW uit 2008 blijkt dat in de meeste gemeenten de reguliere (Nederlandse) re-integratiegelden ook onderbenut blijven (SZW, 2008a).

19.2.3 Complexe opzet programma Oost-Nederland

Het EFRO-programma Oost-Nederland richtte zich in de periode 2000–2006 op ruimtelijke ontwikkeling, economische stimulering en sociale cohesie van gebieden in Gelderland, Overijssel en een klein deel van Utrecht. Het programma beoogde zowel in directe zin (bedrijfsgerichte maatregelen) als in indirecte zin (voorwaardenscheppende infrastructurele maatregelen) een bijdrage te leveren aan de werkgelegenheid. De doelstellingen van het EFRO-programma Oost-Nederland waren in de periode 2000–2006 gekoppeld aan indicatoren en streefwaarden. Het zou dus mogelijk moeten zijn om achteraf uitspraken te doen over de effectiviteit van het programma. De samenhang tussen de doelen en de prioriteiten en maatregelen is naar ons oordeel echter complex en weinig richtinggevend, zoals ook blijkt uit de doelenboom van het programma.⁶⁸ Ook in de nieuwe periode is het verband tussen doelen, prioriteiten en maatregelen ingewikkeld en onduidelijk (Oost-Nederland, 2006). Daarnaast blijkt uit de ex-ante-evaluatie van de Nederlandse EFRO-programma's dat de doelen, subdoelen en maatregelen erg algemeen en niet SMART geformuleerd zijn (Berenschot, 2006).⁶⁹

Binnen het budget van het programma Oost-Nederland hebben zich in de periode 2000–2006 geen grote wijzigingen voorgedaan. Voor de ruimtelijke ontwikkeling van gebieden in Oost-Nederland was ongeveer 58% van het budget beschikbaar, voor economische stimulering 27% en voor sociale cohesie 12%. In de programmaperiode 2007–2013 gaat de aandacht uit naar innovatiekracht, kenniseconomie en ondernemerschap (58% van het budget), het versterken van het innovatieklimaat in stedelijke netwerken (28%) en attractieve steden (10%) (Oost-Nederland, 2001; 2006).⁷⁰

19.3 Projectselectie structuurfondsprogramma's

Om voor ESF- of EFRO-subsidie in aanmerking te komen moet een aanvraagformulier worden ingevuld, met daarbij een aantal verplichte bijlagen. Bij het programma Oost-Nederland brachten stuurgroepen advies uit over de EFRO-aanvraag aan gedeputeerde staten, die de uiteindelijke beslissing nam om een aanvraag wel of niet toe te kennen. ESF-aanvragen werden door het Agentschap SZW beoordeeld en toegekend.

Bij beide programma's is beoordeeld of projecten binnen de programma-doelen pasten. Van selectie van de projecten met de hoogste toegevoegde waarde voor de programma's was echter geen sprake. De programma-doelen van beide programma's waren breed geformuleerd en de verwachte resultaten van projecten speelden slechts een bescheiden rol in de beoordeling. Bovendien kenden beide programma's een late start, waardoor er extra druk was om het beschikbare budget op tijd te besteden.⁷¹ Bij het ESF-programma bleef niettemin in 2000, 2001 en 2002 € 294 miljoen onbenut. In het EFRO-programma Oost-Nederland werd over 2005 € 2,5 miljoen gedecommitteerd.

⁶⁸ Zie daarvoor de ex-ante-evaluatie EPD Oost Nederland 2000–2006 (Buck Consultants International, 2000).

⁶⁹ SMART staat voor specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch en tijdgebonden.

⁷⁰ In beide programmaperioden gaat het resterende deel van het budget naar technische bijstand.

⁷¹ Dit hangt samen met de Europese N+2-regel, die voorschrijft dat het voor een bepaald jaar beschikbare geld uiterlijk twee jaar later moet zijn besteed. Gelden die dan nog niet zijn benut komen te vervallen («decommitting») en vloeien terug naar de Europese begroting.

In de nieuwe periode van het ESF-programma heeft het Agentschap SZW een rankingsysteem om subsidieaanvragen voor re-integratieprojecten (actie A) en voor projecten gericht op scholing van werkenden (actie D) te kunnen selecteren. Dit systeem wordt alleen gebruikt als er in een aanvraagtijdvak meer subsidie wordt aangevraagd dan er beschikbaar is. Bij subsidieaanvragen voor re-integratieprojecten is dit nog niet voorgekomen, bij aanvragen voor scholingsprojecten wel. Het selectiemechanisme is effectief gebleken om het beschikbare budget niet te overschrijden, maar leidt volgens het Agentschap SZW en aanvragende O&O-fondsen ook tot ongewenste bijeffecten: sommige aanvragers lijken vooral naar de selectiecriteria «toe te schrijven» en bepaalde sectoren grijpen geheel naast de subsidie (Agentschap SZW, 2008b). Het Ministerie van SZW zal daarom een wijziging van de subsidievoorwaarden doorvoeren, waarin het selectiemechanisme bij scholingsprojecten wordt losgelaten. In plaats daarvan wordt een bonussystematiek ingevoerd. Het uiteindelijke subsidiepercentage varieert dan afhankelijk van de financiële en inhoudelijke realisatie van een project ten opzichte van de projectaanvraag.

Toekenning subsidies met terugwerkende kracht

In zowel het ESF-programma als het EFRO-programma was in de periode 2000–2006 subsidiëring van projecten met terugwerkende kracht toegestaan. Dit betekent dat kosten die vóór het indienen van de aanvraag zijn gemaakt, in aanmerking komen voor subsidie.⁷² Uit de monitorgegevens van het Agentschap SZW blijkt dat meer dan 90% van de ESF-projecten al was begonnen voordat de subsidieaanvraag werd ingediend. Als het moment van toekenning als uitgangspunt wordt genomen, dan is dit percentage nog hoger: meer dan 98% van de projecten was al in uitvoering op het moment dat de subsidie werd toegekend. Gemiddeld waren projecten 278 dagen in uitvoering (ongeveer negen maanden) voordat een aanvraag werd ingediend voor subsidie. De terugwerkendekrachtperiode besloeg gemiddeld meer dan 54% van de totale projectduur. Voor Oost-Nederland hebben wij niet genoeg gegevens ontvangen om dezelfde berekeningen te maken. Uit ons dossieronderzoek bij zeventien EFRO-projecten bleek dat er bij ten minste twaalf van de zeventien projecten sprake was van terugwerkende kracht.⁷³

Wij zijn van oordeel dat de noodzaak voor Europese financiering met terugwerkende kracht van ESF-projecten niet evident is, omdat deze projecten anders vermoedelijk ook uitgevoerd zouden zijn. Dit geldt temeer omdat een deel van de projectactiviteiten al mocht zijn afgerond op het moment van de subsidieaanvraag, zolang het andere deel van de activiteiten (van dezelfde aanvraag) nog ten minste zes maanden doorliep (SZW, 2005). De Europese Commissie heeft in twee audits van het Nederlandse ESF-programma in 2005 en 2008 aangegeven dat financiering met terugwerkende kracht in strijd kan zijn met onder andere de principes van additionaliteit en deugdelijk financieel beheer. In de nieuwe programmaperiode is terugwerkende kracht bij ESF-projecten niet meer toegestaan. In de EFRO-programma's van Oost-Nederland blijft subsidiëring met terugwerkende kracht wel mogelijk.

19.4 Monitoring structuurfondsprogramma's

Monitoring bestaat onder meer uit het afleggen van controlebezoeken, het verzamelen van voortgangsgegevens, het maken van jaarrapportages en de bijeenkomsten van het monitorcomité. In het ESF-programma is het Agentschap SZW verantwoordelijk voor de

⁷² Tot juli 2005 waren in het ESF-programma kosten die tot één jaar vóór het indienen van de aanvraag waren gemaakt subsidiabel; daarna werd de terugwerkendekrachttermijn beperkt tot zes maanden. Het programma in Oost-Nederland had geen maximumtermijn, maar er gold wel dat de te subsidiëren activiteiten nog niet mochten zijn afgerond bij het indienen van de aanvraag.

⁷³ Van drie projecten was geen startdatum bekend.

monitoring. In het EFRO-programma Oost-Nederland monitoren de provincies Gelderland en Overijssel de voortgang van de deelprogramma's en projecten die onder hun verantwoordelijkheid vallen.

Bij beide programma's ligt in de monitoring de nadruk op financiële aspecten: of er voldoende voortgang is in verband met de N+2-regel en of de projecten aan de overwegend financiële en organisatorische vereisten in de regelgeving voldoen. Er is tijdens controles weinig aandacht voor de bereikte resultaten en voortgangsgegevens worden niet systematisch gecontroleerd. Verder zijn de resultaatindicatoren in beide programma's veelal niet helder en eenduidig geformuleerd.

In zowel het EFRO-programma Oost-Nederland als het ESF-programma kan het monitorsysteem met behulp van de voortgangsgegevens van projecten overzichten genereren van resultaten op programmaniveau. Deze gegevens kunnen vervolgens worden benut in jaarverslagen van beide programma's. Doordat er echter weinig aandacht is voor bereikte resultaten en doordat de indicatoren vaak niet helder zijn geformuleerd, zijn gegevens niet altijd betrouwbaar. Dit bemoeilijkt een goede evaluatie van project- en programmaresultaten.⁷⁴

In het EFRO-programma Oost-Nederland komen daar nog drie complicerende factoren bij: uit ons onderzoek blijkt dat projectdossiers in Oost-Nederland zeer wisselend van kwaliteit zijn als het gaat om inzichtelijkheid en volledigheid. Daarnaast gebruiken de provincies Gelderland en Overijssel twee aparte monitorsystemen die geen gegevens met elkaar kunnen uitwisselen. Verder worden er in de jaarverslagen en evaluaties van Oost-Nederland uitspraken gedaan over resultaten op basis van vooraf door projectuitvoerders zelf ingeschatte cijfers, en niet op basis van gerealiseerde cijfers.

In de nieuwe periode zal het monitorsysteem van Oost-Nederland worden aangesloten op één centraal monitorsysteem waarvoor het Ministerie van EZ verantwoordelijk is. In het ESF-programma blijft het Agentschap SZW verantwoordelijk voor de monitoring. Door over te stappen op een «workflowsysteem» zijn de mogelijkheden van het ESF-monitorsysteem toegenomen.

19.5 Resultaten van het structuurbeleid in Nederland

Financiële realisatie en aantal deelnemers

Afrekening van projecten gebeurt op basis van gemaakte kosten (input-financiering). In het ESF-programma zijn de gerealiseerde kosten vrijwel altijd lager dan de ingeschatte kosten in de projectaanvraag. De financiële realisatie van ESF3 is gemiddeld 53%: het in de eindbeschikking vastgestelde bedrag per project is dus gemiddeld 47% lager dan het toegekende bedrag na goedkeuring van de aanvraag. Dit percentage is tijdens de periode 2000–2006 vrijwel constant in de tijd. Deze lage realisatiecijfers hangen samen met het realiteitsgehalte van de aanvraag: bij 76% van de eindbeschikte ESF-projecten blijkt het aantal deelnemers gemiddeld genomen 49% te hoog te zijn ingeschat.⁷⁵

⁷⁴ Zie ook de eindevaluatie ESF 3 (Regioplan Beleidsonderzoek, 2005).

⁷⁵ Deze berekeningen hebben wij gemaakt aan de hand van gegevens uit het ESF monitorsysteem «ESF-beheer» van alle ESF-projecten die op 21 februari 2008 een eindbeschikking hadden.

Op basis van de toen verwerkte einddeclaraties waren op 10 april 2008 1 391 571 deelnemers geteld in het totale ESF-programma. Dit getal geeft niet het totale aantal unieke (individuele) deelnemers weer, omdat sommige mensen dubbel zijn geteld. Mensen die aan verscheidene projecten hebben deelgenomen of aan verscheidene trajecten binnen één

project, zijn meermaals geteld. Het precieze aantal deelnemers in het ESF-programma blijft daardoor onbekend.

Wat de EFRO-projecten in Oost-Nederland betreft kunnen we geen uitspraken doen over financiële en inhoudelijke realisatie van alle projecten die met een eindbeschikking zijn afgesloten.⁷⁶ Uit ons eigen dossieronderzoek van zeventien EFRO-projecten bleek dat bij de zeven projecten de financiële realisatie tussen 76 en 100% lag.⁷⁷

Werkgelegenheid

De ESF-re-integratieprojecten (ongeveer 20% van het ESF-budget) zijn gericht op toeleiding naar de arbeidsmarkt. De mate waarin deze projecten leiden tot betaalde of gesubsidieerde arbeid wisselt sterk. Dit hangt samen met de diversiteit van re-integratietrajecten: sommige trajecten mikken op aansluiting met de arbeidsmarkt, andere vormen slechts een eerste aanzet daartoe. Wij kunnen daarom geen uitspraken doen over de effectiviteit van de re-integratietrajecten. Ook al omdat streefwaarden waarmee de realisatiecijfers vergeleken kunnen worden ontbreken.

In totaal hebben 40 329 personen na een re-integratietraject arbeid aanvaard.⁷⁸ Van deze gerealiseerde werkgelegenheid komt 73% voort uit twee grote projecten van het CWI. Uit het artikel 13-verslag (2008) van de auditdienst van het Ministerie van SZW blijkt dat het CWI in de einddeclaratie van één van deze projecten ook werkende personen heeft opgenomen, terwijl re-integratie gericht is op niet-werkende werkzoekenden (SZW, 2008b). Dit betekent dat het eerdergenoemde cijfer van gerealiseerde werkgelegenheid in het ESF-programma te hoog is.

De ESF-scholingsprojecten (ongeveer 50% van het budget) zijn gericht op het versterken van de arbeidsmarktpositie van werknemers. In de door ons onderzochte projecten is het scala aan gevolgde scholingstrajecten breed: van management, coaching en vreemde talen tot EHBO en boekhouden. De samenhang met het doel van de scholingsprojecten, «versterken van de arbeidspositie van werknemers», is niet altijd duidelijk en niet meetbaar. Ook is niet altijd duidelijk in hoeverre het opleidingsniveau van deelnemers is toegenomen, doordat hun startniveau niet of te algemeen is vastgelegd.

De EFRO-projecten kunnen zowel in directe zin als in indirecte zin een bijdrage leveren aan de werkgelegenheid. Het EFRO-programma kent twee indicatoren om dat te meten: bruto gecreëerde werkgelegenheid (structurele nieuwe werkgelegenheid als gevolg van EFRO-projecten) en behouden werkgelegenheid (aantal mensen op het platteland dat als gevolg van EFRO-projecten uit andere dan agrarische activiteiten een aanvullend inkomen verwerft). In overzicht 36 zijn de streefwaarden van die indicatoren afgezet tegen de op grond van projectaanvragen ingeschatte (gecommitteerde) aantallen en de voorlopige realisatiecijfers.⁷⁹

⁷⁶ De opgevraagde gegevens hebben wij niet ontvangen.

⁷⁷ Vijf projecten hadden nog geen eindbeschikking; van de overige vijf projecten was het dossier niet compleet.

⁷⁸ Cijfers berekend met behulp van ESF-beheer (peildatum 31 december 2007).

⁷⁹ Berekeningen op grond van monitorcijfers van het programma Oost-Nederland tot en met april 2008.

Overzicht 36. Beoogde en gerealiseerde werkgelegenheid in het EFRO-programma Oost-Nederland 2000–2006

<i>Indicator</i>	<i>Beoogd</i>	<i>Gecommitteerd</i>	<i>Gerealiseerd</i>
Bruto gecreëerde werkgelegenheid	11 379	12 174	9 495
Behouden werkgelegenheid	448	123	31

De voorlopige realisatiecijfers laten zien dat de realisatiecijfers onder de streefwaarden liggen. De bruto gecreëerde werkgelegenheid ligt op 83,4% van het beoogde resultaat. Voor de behouden werkgelegenheid is dat cijfer 6,9%.

Zowel de ESF- als de EFRO-werkgelegenheidscijfers zijn bruto cijfers. De precieze bijdrage van beide programma's (netto cijfers) is door de managementautoriteiten niet vastgesteld. Daarnaast is de nauwkeurigheid van de cijfers onduidelijk, omdat de betrouwbaarheid van monitorgegevens niet gegarandeerd is. De langetermijneffecten van beide programma's zijn niet bekend, omdat de verzameling van gegevens stopt als projecten zijn afgerond.

In de nieuwe programmaperiode gaat het Agentschap SZW werken met Burger Servicenummers (BSN's), om deelnemers beter te kunnen registreren. Dit biedt in beginsel de mogelijkheid om het totale aantal (unieke) deelnemers te berekenen, doordat er een onderscheid gemaakt kan worden tussen deelnemers en deelnames. In de oude programmaperiode was dat niet het geval, waardoor er deelnemers dubbel geteld werden. Het gebruik van BSN's biedt tevens de mogelijkheid om de langetermijneffecten van ESF-projecten inzichtelijk te maken, doordat deelnemers langer kunnen worden «gevolgd».

20 CONCLUSIES DEEL 3

Beleidsontwikkelingen Nederland

Nederland gaat door met het verder ontwikkelen van de lidstaatverklaring. De verklaring over 2008 zal niet alleen de door Nederland ontvangen landbouw gelden maar ook de ontvangen structuurfondsgelden en de ontvangen gelden uit het visserijfonds omvatten. Hiervoor zullen respectievelijk de minister van EZ, de staatssecretaris van SZW en de minister van LNV deelverklaringen afgeven. Op basis daarvan zal de minister van Financiën de lidstaatverklaring opstellen.

Wat de structuurfondsen betreft zal de verklaring – door de opzet van de Europese verantwoordingssystematiek – alleen betrekking hebben op 2007. Ook zal de verklaring over de structuurfondsgelden alleen betrekking hebben op de opzet van de beheer- en controlesystemen. Over 2007 waren namelijk nog geen declaraties ingediend bij de Europese Commissie.

Het is onduidelijk wanneer de migratiefondsen en de afdracht van de eigen middelen aan de EU deel gaan uitmaken van de lidstaatverklaring. Wij vinden dat dit voor de traditionele eigen middelen (de landbouw- en douaneheffingen) al mogelijk is.

Het Ministerie van LNV is transparant over wie de ontvangers zijn van landbouw gelden in Nederland. Voor de structuurfondsen bestaat er geen centraal nationaal overzicht van eindontvangers. Het management van de programma's maakt deze informatie zelf openbaar.

Beheer- en controlesystemen in Nederland

De beheer- en controlesystemen voor de landbouw gelden die Nederland uit de EU ontvangt functioneren over het algemeen redelijk goed.

Het structuurbeleid laat echter nog steeds geen eenduidig beeld zien. Bij de EFRO-programma's zijn de beheer- en controlesystemen voor de periode 2000–2006 mede naar aanleiding van het Nationaal actieplan EFRO in opzet verbeterd. Voor de periode 2007–2013 is veel werk verzet; vooral de centralisatie van de certificeringsautoriteit en auditautoriteit zullen waarschijnlijk tot verbeteringen leiden. De systemen van de structuurfondsprogramma's waren eind 2008 nog niet goedgekeurd door de Europese Commissie. Zolang er geen goedkeuring ligt, kunnen de Nederlandse programma's geen EU-subsidies ontvangen uit «Brussel». Aangezien de programma's doorgaans een lange aanloop kennen, bestaat de kans dat Nederland beschikbare gelden voor het jaar 2007 op grond van de N+2-regel eind 2009 deels zal kwijtraken.

Adequate functiescheiding tussen beheer en certificering is een aandachtspunt bij de migratiefondsprogramma's, het programma Euregio Maas-Rijn (2007–2013) en het Europees Visserijfonds. Voor deze programma's geldt dat beheer en certificering zijn ondergebracht binnen dezelfde organisatie.

Rechtmatigheid Nederland

De lidstaatverklaring over landbouwbeleid in Nederland in 2007 was positief. Ook ons oordeel bij de lidstaatverklaring, gepubliceerd op 21 mei 2008, is grotendeels positief. In vergelijking met de eerste lidstaatverklaring heeft de minister van LNV vooruitgang geboekt bij het geven van zekerheid over de wettigheid en regelmatigheid van transacties tot en met het niveau van de eindbegunstigden.

Nederland heeft de eerste versie van de sinds begrotingsjaar 2007 verplichte *annual summary* (waarin op basis van auditresultaten wordt gerapporteerd over de rechtmatigheidsaspecten van de EU-gelden die een lidstaat samen met de Commissie beheert) op tijd ingediend bij de

Commissie. De kwaliteit van de Nederlandse bijdrage kan volgens de Commissie nog verbeterd worden.

Over de rechtmatigheid van bestedingen van EU-gelden in Nederland is verder uitsluitend informatie beschikbaar in de vorm van gegevens over aantal en financiële omvang van gemelde onregelmatigheden. Bij de structuurfondsen EFRO en ESF zijn de onregelmatigheden toegenomen in aantal en bedrag. In vergelijking met vorig jaar is het aantal onregelmatigheden bij de afdrachten aan de EU (eigen middelen) en bij de ontvangen landbouw gelden afgenomen.

Als gevolg van onregelmatigheden bij de Nederlandse EFRO-programma's kan Nederland een financiële tegenvaller tegemoet zien van minimaal € 155 miljoen. De problematiek van het BTW-compensatiefonds leidt tot een financiële strop voor het Rijk van € 48,2 miljoen.

Onregelmatigheden op landbouwterrein worden gemiddeld pas 1,4 jaar na de ontdekking gemeld aan de Europese Commissie. De terugvordering van bedragen naar aanleiding van onregelmatigheden op het terrein van de eigen middelen verloopt traag in vergelijking met andere lidstaten.⁸⁰

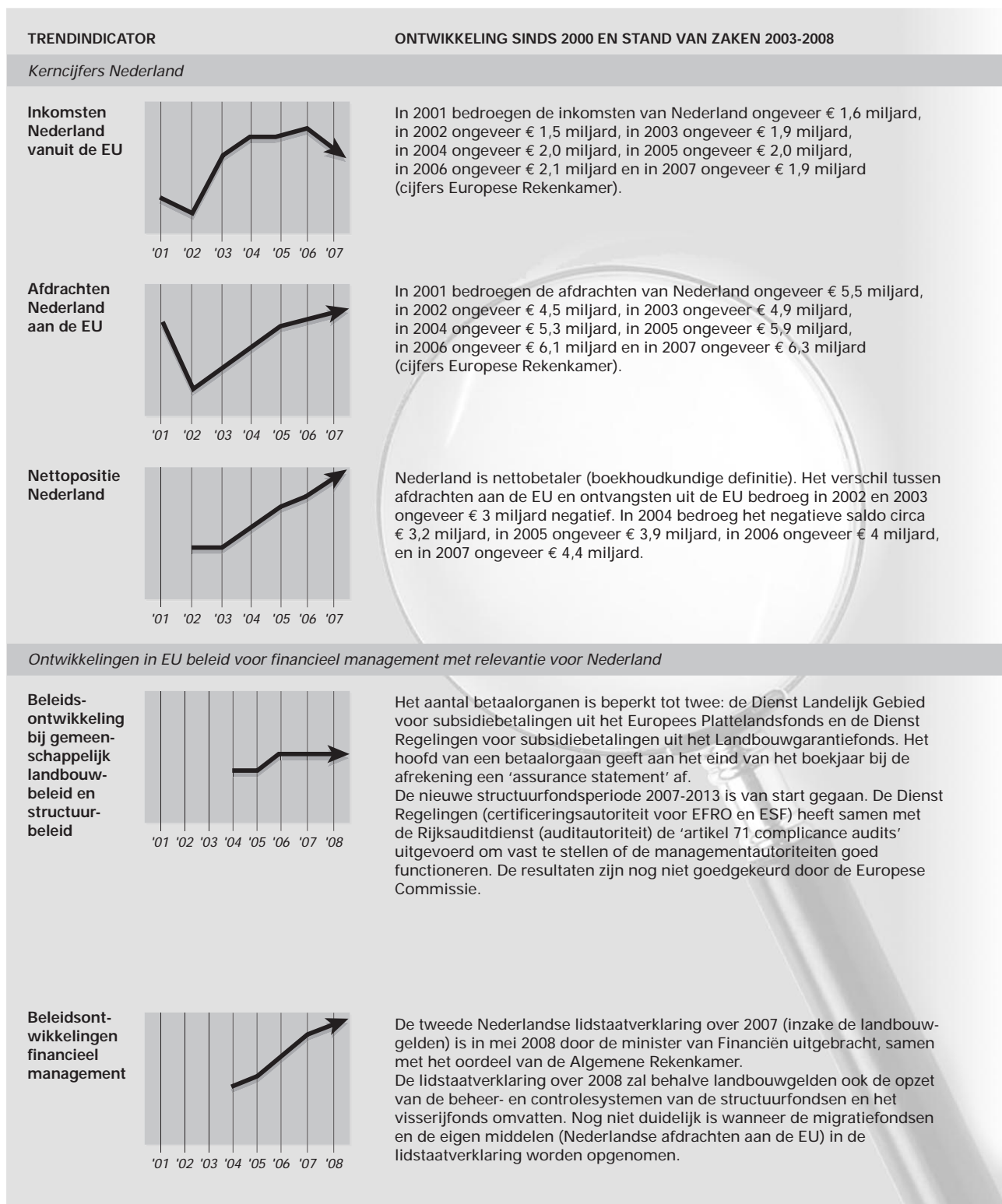
Doeltreffendheid Nederland

Ons onderzoek naar de resultaten van het EU-structuurbeleid bij het EFRO-programma Oost-Nederland en het ESF3-programma laat zien dat beide programma's een sterk financiële oriëntatie hebben: alle aandacht is gericht op het besteden van het beschikbare EU-budget. Er is veel minder aandacht voor resultaten van het beleid en van selectie van projecten met de hoogste toegevoegde waarde is geen sprake. In het ESF-programma was meer dan 90% van de projecten al in uitvoering (gemiddeld negen maanden) vóórdat de subsidieaanvraag werd ingediend. De noodzaak van Europese financiering met terugwerkende kracht is niet evident, omdat deze projecten anders vermoedelijk ook uitgevoerd zouden zijn. De werkgelegenheidsresultaten van beide programma's kunnen achteraf niet worden geëvalueerd, doordat er geen streefwaarden zijn geformuleerd (ESF) en doordat de betrouwbaarheid van de monitorgegevens niet gegarandeerd is. In de nieuwe periode (2007–2013) bieden vooraf gestelde streefwaarden (ESF), één centraal monitorsysteem (EFRO) en het gebruik van Burger Servicenummers om deelnemers te «volgen» (ESF) in opzet meer zicht op resultaten.

Het samenvattend (geaggregeerd) beeld van de in deel 3 van dit EU-trendrapport gebruikte indicatoren is weergegeven in figuur 20.

⁸⁰ Nagekomen informatie d.d. 6 januari 2009 vanuit Financiën op basis van interne informatie van de Commissie die ons eerder niet bekend was, maakt duidelijk dat hiervoor redenen bestaan, en dat de initiële achterstand in latere jaren steeds wordt ingelopen.

Figuur 20 Algemene trendinformatie 2000-2007: EU-afrachten en -ontvangsten van Nederland, beleidsontwikkelingen op EU-terrein



DEEL 4: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE
REACTIES

21 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

21.1 Hoofdconclusies

Onze *eerste hoofdconclusie* is dat de kwaliteit van de Nederlandse lidstaatverklaring in 2008 – die ook deze keer nog uitsluitend de landbouwelden betref – is verbeterd ten opzichte van 2007. Dat komt vooral doordat de rechtmatigheid van de financiële transacties die ten grondslag liggen aan de landbouwbegroting, dit jaar beter is afgedekt. Gelet op de toezeggingen die de minister van Financiën hierover in december 2006 aan de Tweede Kamer heeft gedaan, verwachten wij dat het kabinet de komende jaren de lidstaatverklaring uitbreidt naar alle relevante EU-geldstromen, inclusief de «eigen middelen», oftewel de bijdragen van lidstaat Nederland aan de begroting van de EU. Nederland blijft door het verder doorzetten van de ontwikkeling van de lidstaatverklaring in 2008, in Europa bij de voorlopers horen als het gaat om de verbetering van de financiële verantwoording over EU-gelden en de informatievoorziening daarover aan belanghebbenden in Nederland en Europa. Nederland zal ook de komende jaren blijven werken aan de verdere ontwikkeling van de lidstaatverklaring.

De *tweede hoofdconclusie* van het *EU-trendrapport 2009* is dat het Nederlandse voorbeeld nog maar beperkt navolging krijgt van andere EU-lidstaten, terwijl de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden op EU-niveau niet of nauwelijks verbetert. Alleen Denemarken en het Verenigd Koninkrijk publiceerden in 2008 ook een lidstaatverklaring. Zweden komt met een verklaring in 2009 en een aantal andere landen denkt na over de mogelijkheden. De Europese Rekenkamer heeft over het jaar 2007 wederom geen positief oordeel kunnen geven over de wettigheid en regelmatigheid van de transacties waarmee uitvoering is gegeven aan de EU-begroting. Van een verbetering ten opzichte van 2006 is in het rapport van de Europese Rekenkamer niet of nauwelijks sprake. De nieuw geïntroduceerde «annual summaries», waarin alle lidstaten jaarlijks op basis van auditresultaten aan de Europese Commissie moeten rapporteren over de rechtmatigheidsaspecten van de EU-gelden die zij samen met de Commissie beheren, zijn niet openbaar. Volgens de Europese Commissie zijn ze voor verbetering vatbaar. Een aantal directoraten-generaal (DG's) van de Europese Commissie heeft in het jaarlijkse Activiteitenverslag over 2007 meer verantwoordingsinformatie over EU-lidstaten gegeven dan in voorgaande jaren. Hierdoor – maar ook doordat meer informatie beschikbaar is gekomen over wie precies de eindontvangers van Europese gelden zijn – is per saldo de transparantie over EU-gelden in Europa toegenomen.

Onze *derde hoofdconclusie* is dat Nederland als gevolg van geconstateerde problemen bij de Europese structuurfondsprogramma's die in Nederland lopen, een financiële tegenvaller tegemoet kan zien. Voor de structuurfondsperiode 2000–2006 zal de EU Nederland naar verwachting een correctie opleggen van € 155 miljoen vanwege problemen bij de uitvoering van programma's gefinancierd vanuit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Daar komt voor het Rijk nog een tegenvaller van € 48,2 miljoen bij, omdat het zich garant heeft gesteld voor de problemen die zijn ontstaan doordat gemeenten en provincies btw hebben gedeclareerd die al gedekt was door het BTW-compensatiefonds.

Tegelijkertijd verloopt het opstarten van de nieuwe structuurfondsperiode 2007–2013 moeizaam. Daardoor loopt Nederland het risico dat gereserveerde gelden voor het jaar 2007 op grond van de N+2-regel (volgens welke toegewezen gelden worden geschrapt als aan het einde van het tweede jaar volgend op de toewijzing nog geen betalingsaanvraag is binnengekomen) eind 2009 deels zullen terugvloeien naar de Europese begroting.

Onze *vierde hoofdconclusie* is dat er weinig inzicht bestaat in de concrete resultaten van EU-beleid. De openbaar beschikbare evaluaties van de DG's Landbouw en Werkgelegenheid bevatten hierover weinig informatie. Daar waar ze wel inzicht bieden in de effecten die zijn bereikt met het landbouw- respectievelijk werkgelegenheidsbeleid van de EU, blijken deze effecten relatief beperkt.

Uit ons eigen onderzoek naar de resultaten van het EU-structuurbeleid in Nederland in de periode 2000–2006 – waarbij wij ons hebben toegespitst op twee programma's – blijkt dat er sprake is van een sterke financiële gerichtheid: het voornaamste doel lijkt te zijn om zoveel mogelijk te besteden van de beschikbaar gestelde EU-subsidies. Er is veel minder aandacht voor de bereikte beleidsresultaten.

21.2 Scores op hoofdindicatoren

Indicator 1: kwaliteit EU-systemen voor financieel management

De informatie in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de DG's en diensten van de Europese Commissie over controles ter plaatse in de lidstaten en over de resultaten van interne audits binnen de DG's, was het afgelopen jaar beperkt.

In het overkoepelende Syntheseverlag heeft de Europese Commissie een verklaring afgegeven waarin zij stelt dat de bestaande interne controle-systemen redelijke zekerheid geven over de rechtmatigheid de besteding van EU-gelden (ook in de lidstaten), met inachtneming van de door de DG's en de diensten geformuleerde voorbehouden. Die voorbehouden waren de afgelopen jaren talrijk, waardoor de werkelijke betekenis van de verklaring beperkt was. Het aantal voorbehouden is nu afgenomen en het financieel belang van de voorbehouden is vaker gekwantificeerd. Ondanks die licht opgaande lijn behoudt de verklaring van de Commissie – juist gezien de aard en duur van die voorbehouden – zijn beperkte betekenis.

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

Het inzicht in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden binnen de EU als geheel is in 2007 licht verbeterd in vergelijking met 2006. Vooral het DG Regionaal Beleid geeft veel landenvergelijkende informatie in zijn Activiteitenverslag 2007, terwijl ook de DG's Werkgelegenheid en Landbouw over 2007 enige landeninformatie hebben gegeven.

Het jaarverslag van de Europese Rekenkamer bevat geen gekwantificeerd totaalbeeld voor de EU, maar het geeft in toenemende mate ook per begrotingsonderdeel informatie over de rechtmatigheid van de bestedingen.

Vergelijkingen tussen lidstaten zijn nog niet goed mogelijk, aangezien er te weinig gegevens vanuit de EU-lidstaten zelf beschikbaar zijn over de rechtmatigheid van de bestedingen. Onze rechtmatigheidsindicatoren op het niveau van de EU en de EU-lidstaten kunnen daardoor nog altijd maar beperkt worden ingevuld.

Wel is er door het transparantie-initiatief van de Europese Commissie beter inzicht ontstaan in de vraag welke organisaties en bedrijven in de EU-lidstaten hoeveel Europees geld ontvangen.

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

De Europese Rekenkamer heeft voor begrotingsjaar 2007 wederom geen positieve betrouwbaarheidsverklaring kunnen afgeven. Ook ditmaal zijn er op de meeste beleidsterreinen van de EU in meer of mindere mate problemen vastgesteld met de wettigheid en regelmatigheid van de bestedingen van EU-gelden.

Het jaarverslag van de Europese Rekenkamer geeft over mate de van wettigheid en regelmatigheid van de bestedingen een (deels) gekwantificeerd beeld per begrotingsonderdeel. Hieruit blijkt onder andere dat het foutenpercentage voor de uitgaven uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) net onder de 2% ligt, maar dat door fouten bij het Plattelandsontwikkelingsfonds het algemene foutenpercentage bij de landbouw-gelden boven de 2% ligt. Verder ligt voor het beleidsonderdeel «cohesie» (voorheen: structuurbeleid) het foutenpercentage op 11%, en voor de meeste overige beleidsonderdelen tussen de 2% en 5%.

De gegevens van de Europese Commissie over onregelmatigheden en fraude, alsmede de informatie die af te leiden is uit de betrouwbaarheidsverklaringen van de DG's en diensten van de Commissie, geven nog onvoldoende basis voor het doen van uitspraken over de mate van rechtmatigheid van de bestedingen in de EU-lidstaten. De informatie van het DG Regionaal Beleid vormt hierop overigens een positieve uitzondering.

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

De transparantie over de vraag welke organisaties en bedrijven in Nederland hoeveel Europese geld ontvangen, is vorig jaar verder toegenomen. Het beeld is echter, met name voor sommige van de structuurfondsgeldstromen, nog niet compleet.

De trend die de afgelopen jaren zichtbaar was dat er ter zake van de landbouw- en structuurfondsgelden wél informatie beschikbaar was over de systemen voor het financieel management, maar niet over de rechtmatigheid van de bestedingen, is met de publicatie van de eerste twee Nederlandse lidstaatverklaringen in een positieve richting omgebogen – althans voor zover het de landbouw-gelden betreft. Met de opname van de structuurfonds- en visserijfondsgeldstromen in de lidstaatverklaring zal deze trend naar verwachting de komende jaren verder worden versterkt. Daarna dient nog een slag te worden gemaakt om meer inzicht te krijgen in de rechtmatigheid van de bestedingen van migratiefondsgelden en van de door Nederland aan de EU afgedragen «eigen middelen».

Over de doeltreffendheid van het Europees beleid zoals dat in Nederland wordt uitgevoerd is nog steeds weinig informatie beschikbaar. Het inzicht in de beleidsresultaten is zodoende niet verbeterd.

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

In vergelijking met vorig jaar is het aantal gemelde onregelmatigheden bij de verplichte afdrachten aan de EU («eigen middelen») en bij de door Nederland ontvangen landbouwsubsidies afgenomen. Bij de bestedingen in het kader van in Nederland lopende structuurfondsprogramma's zijn de gemelde onregelmatigheden toegenomen, zowel in aantal als in de bedragen die ermee gemoeid zijn. Het gaat om gelden die Nederland heeft ontvangen uit het EFRO en uit het Europees Sociaal Fonds (ESF).

Ons onderzoek naar de audits van de Europese Commissie bij zes structuurfondsprogramma's die in de periode 2000–2006 in Nederland hebben gelopen, laat zien dat het Nationaal Actieplan dat het Ministerie van Economische Zaken in gang heeft gezet om de problemen op te lossen, bijdraagt aan verbetering van de opzet van de systemen voor het financieel beheer. De financiële gevolgen van de geconstateerde onregelmatigheden voor Nederland zullen naar verwachting € 155 miljoen bedragen. De problemen rond de door provincies en gemeenten dubbel gedeclareerde btw voor EU-projecten, leiden tot een extra financiële strop voor het Rijk van € 48,2 miljoen. Verder dreigt Nederland een deel van eerder toegewezen structuurfondsgelden mis te lopen. Dit komt doordat de financieel beheersystemen voor de periode 2007–2013 nog niet zijn goedgekeurd door Brussel, en doordat er tot op heden nauwelijks betalingen zijn gedaan voor projecten.

Tot slot gaven wij al aan dat uit ons onderzoek naar de resultaten van het EU-structuurbeleid in Nederland in de periode 2000–2006 naar voren komt dat er bij de EFRO- en ESF-programma's weinig aandacht is voor de resultaten die al dan niet worden bereikt. Van een selectie van de «beste» projectaanvragen is geen sprake, en de doelen van beide programma's zijn te breed geformuleerd. De inhoudelijke voortgang wordt bovendien niet goed gevolgd, door het ontbreken van een geïntegreerd monitoring-systeem (EFRO). De verantwoording gaat vooral over financiële voortgang en organisatorische zaken, en veel minder over concrete resultaten.

21.3 Aanbevelingen

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

Verantwoording in de EU

- Bevorder dat de Europese Commissie in haar jaarlijkse verantwoordingen gebruik gaat maken van relevante en betrouwbare informatie uit de lidstaten, en dat de Europese Rekenkamer dit vervolgens in de controles betreft.
- Dring bij er bij de Europese Commissie op aan dat het voorbeeld van het DG Regionaal Beleid om meer transparantie te geven over hoe Europese gelden in de EU-lidstaten worden besteed, wordt opgevolgd. Hiermee kan ook duidelijker worden welke grondslagen de Commissie hanteert voor het opstellen van voorbehouden, waarmee vervolgens de onderbouwing en daarmee de betekenis van de verklaring in het Syntheseverslag van de Commissie sterker kan worden.
- Blijf aandringen op verdere harmonisatie van controle- en rapportagemomenten bij Europese geldstromen. Deze harmonisatie is zowel nodig tussen de DG's van de Commissie als tussen de Commissie en de Europese Rekenkamer.
- Bevorder dat de Europese Commissie alle »annual summaries« over 2008 openbaar maakt, zodat transparant wordt op welke wijze de EU-lidstaten gevolg geven aan deze in het financieel reglement opgenomen verplichting.
- Bevorder dat de Europese Commissie voortaan alle door (of voor) haar uitgevoerde evaluaties openbaar maakt, evenals de daarbij door de DG's uitgevoerde kwaliteitstoetsen van de evaluaties.

Verantwoording in Nederland – lidstaatverklaring

- Zorg ervoor dat elke deelverklaring van een minister over een in de lidstaatverklaring opgenomen geldstroom wordt onderbouwd met een

«assurancerapport» van de auditdienst dat dezelfde reikwijdte heeft als de deelverklaring zelf.

- Maak transparant – aan de hand van een concreet tijdspad – wanneer een verantwoording over de door Nederland aan de EU afgedragen »eigen middelen« en de door Nederland ontvangen migratiefondsgelden zal worden opgenomen in de lidstaatverklaring.
- Neem een verantwoording over de door Nederland afgedragen »traditionele eigen middelen« (landbouw- en douanerechten) al op in de lidstaatverklaring over 2008. Laat in dit kader tevens een onderzoek uitvoeren naar de mogelijkheden van het opnemen van verantwoordingsinformatie over btw-afdrachten en BNI-afdrachten in de lidstaatverklaring.

Nederland – overig

- Overweeg naar analogie van het Agentschap SZW de instelling van een »Agentschap EFRO« ten behoeve van een beter en uniformer beheer van de EFRO-gelden in Nederland.
- Onderzoek hoe bij structuurfondsprogramma's gewaarborgd kan worden dat de projectselectie voortaan wordt bepaald door zowel de kwaliteit van ingediende projectvoorstellen als door optimale inzet van het beschikbare geld.
- Ontwikkel ten behoeve van de structuurfondsprogramma's in de periode 2007–2013 Nederlandse richtlijnen voor consistente en betrouwbare dataverzameling, en voor de uitvoering van kwalitatief goede evaluaties. Ontwikkel voor evaluaties een eigen kwaliteitstoets.
- Maak alle uitgevoerde evaluaties en kwaliteitstoetsen openbaar.
- Zorg voor volledige functiescheiding bij het Visserijfonds, de migratiefondsen en de Euregio Maas-Rijn. Een instantie die geen bemoeienis heeft met het beheer zou de certificering van de betaalaanvragen aan »Brussel« moeten gaan verzorgen.
- Bespoedig de inning van door Nederland terug te vorderen bedragen naar aanleiding van onregelmatigheden op het terrein van de eigen middelen.⁸¹
- Bespoedig de melding door Nederland aan de Europese Commissie van onregelmatigheden op het terrein van de landbouwgeden.

⁸¹ Nagekomen informatie d.d. 6 januari 2009 die ons is verstrekt door het Ministerie van Financiën (gebaseerd op interne gegevens van de Europese Commissie die ons eerder niet bekend waren), maakt duidelijk dat de verdraging die Nederland in het eerste jaar heeft bij terugvordering van bedragen naar aanleiding van onregelmatigheden op het terrein van eigen middelen, in latere jaren steeds wordt ingelopen. Zie hierover verder hoofdstuk 22, onder »Nederland – overig«.

22 REACTIE KABINET EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

Op 26 januari 2009 heeft de minister van Financiën mede namens de staatssecretaris voor Europese Zaken de Algemene Rekenkamer de kabinetsreactie op de conceptversie van het *EU-tendrapport 2009* gestuurd. In de brief geeft het kabinet een reactie bij onze aanbevelingen (zoals weergegeven in bijlage 1). Hieronder is een samengevatte weergave van de kabinetsreactie opgenomen, aangevuld met ons nawoord.⁸²

Verantwoording in de EU

In reactie op onze aanbevelingen aan het kabinet gericht op verbetering van de kwaliteit van de verantwoording in de EU, deelt het kabinet het volgende mee:

- Het kabinet streeft ernaar dat zowel de Europese Commissie als de Europese Rekenkamer in de jaarlijkse verantwoording gebruikmaken van relevante en betrouwbare informatie vanuit lidstaten zoals de nationale verklaring en onderzoeken hiernaar door nationale rekenkamers. Nederland heeft hier in verschillende besprekingen met beide instituties al op gewezen.
- Het kabinet is voorstander van openbaarmaking van de 'annual summaries' over 2008. Het kabinet kan dit niet afdwingen aangezien een wettelijke verplichting hiervoor ontbreekt. Daarom is toestemming van de lidstaten nodig en vergt dit een aanpassing in het financieel reglement. Eventuele voorstellen van de Europese Commissie hiertoe zal Nederland wel kunnen ondersteunen.
- Het kabinet is al jaren voorstander van een sterke mate van transparantie op het gebied van financieel beheer van EU-fondsen waarbij per lidstaat informatie wordt gegeven over de besteding van EU-gelden, en is verheugd dat een stijgend aantal DG's van de Europese Commissie meer verantwoordingsinformatie per lidstaat is gaan geven in de jaarlijkse activiteitenverslagen. Het kabinet zal conform de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer bij de Commissie aandringen op navolging van de werkwijze van het DG Regionaal beleid inzake nog meer transparantie per lidstaat.
- Het kabinet is net als de Algemene Rekenkamer voorstander van openbaarheid van evaluaties en kwaliteitstoetsen van de Europese Commissie, maar kan ook dit niet afdwingen. Ieder DG van de Europese Commissie is vrij om te bepalen of de evaluaties en kwaliteitstoetsen (deels of volledig) worden gepubliceerd.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij nemen met instemming kennis van de activiteiten die het kabinet in EU-verband ontplooit om de verantwoording en de transparantie over de besteding van EU-gelden op lidstaatniveau te verbeteren. Wij zullen met belangstelling volgen tot welke resultaten dit leidt.

Hoewel Nederland uiteraard openbaarheid op het niveau van de Europese Commissie niet kan afdwingen, denken wij dat Nederland wel het goede voorbeeld kan geven. Een kans daarvoor bestaat bijvoorbeeld bij de indiening van de nieuwe «annual summaries» per 15 februari 2009. Het kabinet zou parallel aan deze indiening bij de Europese Commissie de twee Nederlandse «annual summaries» (landbouw- en structuurfondsen) als openbare documenten naar de Tweede Kamer kunnen sturen. Het kabinet heeft helaas niet gereageerd op onze aanbeveling om bij de Europese Commissie te blijven aandringen op verdere harmonisatie van controle- en rapportagemomenten bij Europese geldstromen.

⁸² De integrale tekst van de kabinetsreactie is te vinden op onze website: www.rekenkamer.nl.

Verantwoording in Nederland – lidstaatverklaring

In reactie op onze aanbevelingen aan de ministers van Financiën, EZ en SZW gericht op verbetering van de kwaliteit van de verantwoording in Nederland in het algemeen en de lidstaatverklaring in het bijzonder, reageert het kabinet als volgt:

- De eerstvolgende deelverklaring over de landbouwfondsen (verwachte afgifte: voorjaar 2009) wordt conform de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer voorzien van een «assurancerapport» van de auditdienst van het Ministerie van LNV. Ook de deelverklaringen over het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Visserijfonds (EVF) zullen worden voorzien van een «assurancerapport».
- Het is de bedoeling dat alle EU-fondsen in gedeeld beheer voor de programmaperiode 2007–2013 geïntegreerd worden in de nationale verklaring. Er is gekozen voor een gefaseerde invoering, onder meer om aan te sluiten bij bestaande Europese rapportageverplichtingen en om zo min mogelijk extra lasten te veroorzaken. Voor de migratiefondsen betekent dit dat deze in 2011 bij de nationale verklaring gevoegd worden.
- Terugkijkend op de periode 2000–2006 meent het kabinet dat in de EU de noodzaak is gebleken voor verbeterd financieel beheer op nationaal niveau van de programma's in gedeeld beheer, met name de structuurfondsen. Ondermaats financieel beheer betekent volgens het kabinet een verhoogde kans op boetes en terugvorderingen uit Brussel, maar ook dat beschikbaar geld onbenut wordt gelaten. Het kabinet vindt dat in de huidige programmaperiode alles in het werk moet worden gesteld om het beheer van deze middelen te verbeteren. Door in de komende periode te werken aan de integratie van de structuur- en migratiefondsen in de nationale verklaring, hoopt het kabinet een flinke slag te maken in de beheersbaarheid van deze middelen.
- Binnen de EU zijn de afdrachten van de eigen middelen volgens het kabinet wel op orde. De Europese Rekenkamer geeft hierover de afgelopen jaren een positief oordeel, en het bestaande beheer- en controlesysteem is adequaat. Voor de BNI-afdracht is onder verantwoordelijkheid van de Europese Commissie een beheer- en controle systeem ingericht. Het uitvoerend Nederlandse orgaan die de Nederlandse afdracht namens de Commissie berekent is het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). In dit systeem bestaat geen bemoeienis van lidstaat Nederland, en het is de eindverantwoordelijkheid van de Commissie om de betrouwbaarheid, vergelijkbaarheid en juistheid van de eigen middelen te bewaken. Dat geldt ook voor de andere afdrachten, waar de Commissie samenwerkt met instanties in de lidstaat (Belastingdienst en Rijksauditdienst). Deze controles zijn volgens het kabinet al effectief ingericht. Het kabinet heeft besloten de eigen middelen niet op te nemen in de nationale verklaring en de prioriteit te leggen bij de fondsen in gedeeld beheer.
- Overigens ontvangt de Tweede Kamer volgens het kabinet wel informatie over de eigen middelen, aangezien de minister van Buitenlandse Zaken in zijn jaarverslag de Tweede Kamer periodiek informeert over de eigen middelen.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn voorstander van een gefaseerde invoering van de Nederlandse lidstaatverklaring en nemen kennis van de toezegging van het kabinet dat de migratiefondsen in 2011 in de lidstaatverklaring worden opgenomen. Wij stellen vast dat het kabinet – in tegenstelling tot het voornemen dat het kabinet bij brief van 4 december 2006 uitsprak aan de Voorzitter van

de Tweede Kamer der Staten-Generaal – de eigen middelen kennelijk niet in de lidstaatverklaring wil opnemen. Daarbij gaat het kabinet niet in op ons voorstel om onderscheid te maken tussen enerzijds de *traditionele* eigen middelen die nu al in de lidstaatverklaring kunnen worden opgenomen, en anderzijds de btw en BNI waar volgens ons nog onderzoek naar gedaan dient te worden.

Wij onderschrijven de redenering van het kabinet dat ervoor gezorgd moet worden dat beheer en controle van de fondsen in gedeeld beheer – met name de structuurfondsen – sterk worden verbeterd. Dit hoeft volgens ons echter niet ten koste te gaan van een betere verantwoording en transparantie over afdracht van de eigen middelen aan de EU. Integendeel, aangezien bij de inning van de *traditionele* eigen middelen (landbouw- en douaneheffingen) de verantwoordelijkheid en betrokkenheid van de lidstaat bij de uitvoering niet wezenlijk verschilt van die bij uitgaven in gedeeld beheer, is het van belang om daaraan in een lidstaatverklaring uitdrukking te geven. Daar komt bij dat de traditionele eigen middelen al onmiddellijk in de lidstaatverklaring kunnen worden opgenomen, aangezien de daarvoor benodigde informatie voor een belangrijk deel aanwezig is bij het Ministerie van LNV en de Belastingdienst, en de Rijksauditdienst zich al voorbereidde op deze taak. Daarnaast blijven wij van mening dat het van belang is om goed na te gaan of er bij de afdracht van eigen middelen sprake is van een systeem dat vanuit het oogpunt van rechtmatigheid sluitend is. Op dit moment is er op lidstaatniveau en dus ook voor Nederland te weinig inzicht in de risico's en het management daarvan bij de inning en berekening van de eigen middelen.

De Europese Rekenkamer geeft de laatste jaren inderdaad een positief oordeel over de eigen middelen, maar tekent daar expliciet bij aan dat de reikwijdte van de controlewerkzaamheden beperkt was: btw en BNI zijn gebaseerd op macro-economische statistieken waarvan de onderliggende gegevens niet rechtstreeks door de Europese Rekenkamer kunnen worden gecontroleerd, en importen die aan het douanetoezicht zijn ontsnapt, vallen buiten het bereik van de controles van de traditionele eigen middelen.

Nederland – overig

In reactie op onze aanbevelingen over de instelling van een «Agentschap EFRO», over de benodigde verbeteringen bij structuurfondsprogramma's, het Visserijfonds, de migratiefondsen en de Euregio Maas-Rijn, over de melding van onregelmatigheden bij landbouw gelden en over de inning van terug te vorderen «eigen middelen», heeft het kabinet als volgt gereageerd:

- Voor het EFRO is in de programmaperiode 2007–2013 een beheersstructuur gekozen waarin een deel van de financieel beheertaken is gecentraliseerd, te weten certificering en audit. De bij Koninklijk Besluit aangewezen managementautoriteiten zijn de regionale autoriteiten. Bovendien is op dit moment het wetsvoorstel «Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten» (NErpe) in een vergevorderd stadium van voorbereiding. De wet NErpe introduceert een aantal instrumenten waarmee het Rijk de naleving van EU-regelgeving door publieke entiteiten, waaronder de decentrale overheden, kan afdwingen. In de loop van de programmaperiode zal het Ministerie van Financiën in overleg met de betrokken departementen een evaluatie uitvoeren naar het financieel beheer rond EFRO-programma's.
- In de nieuwe structuurfondsprogrammaperiode is er bij de selectie van projecten volgens het kabinet sprake van een goede balans tussen de optimale inzet van beschikbare middelen en de kwaliteit van projecten.

Ten eerste hebben kwaliteitseisen een belangrijke plaats gekregen in de beoordeling of een projectvoorstel past binnen de doelstellingen van het betreffende operationele programma, kansrijk wordt geacht en voldoende concreet is. Ten tweede wordt tijdens het proces van toekenning de kwaliteit van projecten bewaakt door zowel het programmamanagement als de door het programmamanagement ingestelde stuurgroep waarin vertegenwoordigers vanuit de regio plaatsnemen. Ook het optimaal inzetten van beschikbare middelen vormt een prioriteit. Het is immers zonde om beschikbare middelen onbenut te laten.

- Het kabinet onderschrijft volledig het pleidooi van de Algemene Rekenkamer voor een Nederlandse handleiding voor een betrouwbare dataverzameling, voor kwalitatief goede evaluaties en voor de ontwikkeling van een kwaliteitstoets. Op dit moment werkt het Ministerie van EZ aan een richtlijn die naar verwachting in het voorjaar gereed zal zijn.
- Het kabinet onderschrijft het belang van voortdurende aandacht voor functiescheiding tussen beheer en certificering van betaalaanvragen. Bij het Europees Visserijfonds (EVF) en bij de Euregio Maas-Rijn ziet het kabinet echter geen aanleiding tot een aangepaste vorm van functiescheiding te komen. Bij beide programma's is volgens het kabinet sprake van een strikte functiescheiding tussen de beheerstaken en certificering van betaalaanvragen. Overigens geeft het kabinet aan dat de functiescheiding zoals toegepast bij het EVF en de Euregio Maas-Rijn al is goedgekeurd door de Europese Commissie. Voor de migratiefondsen bestaat het voornemen de certificering van betaalaanvragen te beleggen bij de «Projectorganisatie CA» van de Dienst Regelingen.
- Het kabinet onderschrijft onze aanbeveling om de melding van onregelmatigheden te bevorderen, en geeft aan dat het Ministerie van LNV hier actie op onderneemt. Zo is er het afgelopen jaar al een aantal maatregelen getroffen om het melden van onregelmatigheden op landbouwterrein tijdig, uniform, juist en volledig te laten plaatsvinden.
- Het kabinet geeft aan dat het hoge bedrag aan terug te vorderen bedragen voor eigen middelen te verklaren is doordat Nederland een belangrijk doorvoerland is in de EU. Nederland doet op dat gebied een groot aantal onregelmatigheidsmeldingen waarbij douaneschuld ontstaat. Deze vervalt meestal op een later tijdstip en hoeft vervolgens niet meer geïnd te worden.

Reactie Algemene Rekenkamer

Het kabinet heeft elders in de reactie op dit rapport aangegeven de verbetering van beheer en controle als prioriteit te zien. Wij constateren dat het kabinet vooralsnog geen voorstander is van een Agentschap EFRO, hoewel dit volgens ons juist een effectieve manier kan zijn om de problemen in beheer en controle aan te pakken die al vele jaren op het terrein van de structuurfondsen in Nederland worden geconstateerd. Wij zien uit naar de implementatie van de wet NERpe en de uitkomsten van de voorgenomen evaluatie van het financieel beheer van de structuurfondsen. Wij zullen de uitkomsten daarvan bezien binnen de context van de geconstateerde problemen.

Wij erkennen dat het belang dat het kabinet hecht aan kwalitatief goede projecten als aan benutting van de beschikbaar gestelde EU-middelen. Volgens ons zou de benutting op zich echter geen prioriteit moeten hebben boven de nuttige besteding van de gelden.

Met belangstelling kijken wij verder uit naar de richtlijn die het Ministerie

van EZ opstelt voor dataverzameling en evaluaties, en wij zullen de implementatie daarvan volgen.

Wij verwelkomen het voornemen van het kabinet om de certificering van de migratiefondsen onder te brengen bij de Dienst Regelingen. Bij het Europees Visserijfonds (EVF) en de Euregio Maas-Rijn zal de werking van de functiescheiding in de praktijk voor ons een aandachtspunt blijven.

Overigens wijzen we erop dat de systeembeschrijvingen van het EVF en de Euregio Maas-Rijn d.d. 16 januari 2009 formeel nog niet zijn goedgekeurd door de Europese Commissie.

Wij nemen ten slotte met belangstelling kennis van de maatregelen om de verwerking van onregelmatigheden op landbouwterrein te verbeteren, en zullen die met belangstelling volgen.

Conclusie	Aanbeveling	Reactie kabinet
<p>Nederland heeft ontwikkeling lidstaatverklaring doorgezet. Kwaliteit Nederlandse verklaring in 2008 – die ook nu nog alleen landbouw gelden betrof – is verbeterd ten opzichte van 2007, met name door betere afdekking rechtmatigheid onderliggende transacties. Wij verwachten in komende jaren uitbreiding van lidstaatverklaring naar alle relevante geldstromen en afdracht «eigen middelen».</p>	<p>Ministers van Financiën, EZ en LNV:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zorg dat elke deelverklaring over een in lidstaatverklaring opgenomen geldstroom wordt onderbouwd met «assurancerapport» dat zelfde reikwijdte heeft als deelverklaring zelf. <p>Minister van Financiën:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maak met concreet tijdpad vervolg transparant van opname «eigen middelen» en migratiefondsen in lidstaatverklaring. • Neem afdracht «traditionele eigen middelen» al op in lidstaatverklaring 2008. Laat extern/onafhankelijk onderzoek uitvoeren naar mogelijkheden van opnemen btw en BNI in lidstaatverklaring. <p>Kabinet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor volledige functiescheiding bij Visserijfondsen, migratiefondsen en Euregio Maas-Rijn. Laat partij zonder bemoeienis met beheer certificering betaalaanvragen bij «Brussel» verzorgen. • Bespoedig de inning van door Nederland terug te vorderen bedragen naar aanleiding van onregelmatigheden op het terrein van de Eigen Middelen. • Bespoedig de melding door Nederland aan de Europese Commissie van onregelmatigheden op landbouwterrein. 	<p>Ministers van Financiën, EZ en LNV zullen de aanbeveling opvolgen.</p> <p>Minister van Financiën geeft aan dat migratiefondsen per 2011 in de lidstaatverklaring worden opgenomen. De eigen middelen worden niet in de lidstaatverklaring opgenomen.</p> <p>Kabinet onderschrijft belang van aandacht voor functiescheiding, maar ziet geen reden tot aanpassing. Kabinet onderschrijft belang om melding onregelmatigheden te bevorderen en geeft aan dat Ministerie van LNV actie onderneemt.</p>
<p>Nederlandse lidstaatverklaring krijgt nog beperkt navolging; tegelijkertijd is er niet of nauwelijks verbetering in rechtmatigheid van besteding EU-gelden op EU-niveau.</p> <p>Van verbetering ten opzichte van 2006 is ook in rapport van Europese Rekenkamer niet of nauwelijks sprake. Resultaten «annual summaries» zijn niet openbaar. Aantal DG's van Europese Commissie is in jaarlijks Activiteitenverslag meer verantwoordingsinformatie over lidstaten gaan geven. Hiermee is per saldo transparantie over EU-gelden in Europa toch toegenomen, ook doordat meer informatie over eindontvangers van Europese gelden beschikbaar is gekomen.</p>	<p>Kabinet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bevorder dat Commissie en Europese Rekenkamer in jaarlijkse verantwoordingen gebruikmaken van relevante en betrouwbare informatie vanuit lidstaten. • Bevorder dat Commissie alle «annual summaries» over 2008 openbaar maakt, zodat transparant wordt hoe EU-lidstaten gevolg geven aan deze verplichting uit financieel reglement. • Dring bij Commissie aan op navolging werkwijze DG Regionaal Beleid inzake meer transparantie geven over besteding EU-gelden in lidstaten. • Blijf aandringen op verdere harmonisatie controle- en rapportagemomenten bij Europese geldstromen: zowel tussen DG's binnen Commissie als tussen Commissie en Europese Rekenkamer. 	<p>Kabinet stemt in met aanbevelingen dat Europese instanties in verantwoording meer gebruik moeten maken van informatie uit lidstaten en dat werkwijze DG Regionaal beleid dient te worden gevolgd. Kabinet is het eens dat annual summaries en openbaar zouden moeten zijn maar kan het niet afdwingen.</p>
<p>Nederland kan op terrein van structuurfondsen financiële tegenvaller tegemoet zien van € 155 miljoen, plus € 48,3 miljoen vanwege rijksgarantstelling voor door gemeenten en provincies dubbel gedeclareerde btw. Tegelijkertijd loopt Nederland vanwege moeizame start structuurfondsprogramma's voor nieuwe periode het risico dat gereserveerde gelden voor 2007 eind 2009 deels terug zullen vloeien naar Brussel.</p>	<p>Kabinet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Overweeg voor beter en uniformer beheer van EFRO-gelden in Nederland de instelling van een «Agentschap EFRO», naar analogie van het Agentschap SZW. 	<p>Kabinet gaat niet akkoord met instelling Agentschap EFRO.</p>

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>	<i>Reactie kabinet</i>
<p>Er bestaat weinig inzicht in resultaten EU-beleid. Dat blijkt uit openbaar beschikbare evaluaties van DG's Landbouw en Werkgelegenheid, en uit ons onderzoek naar resultaten EU-structuurbeleid in Nederland.</p> <p>In Nederland heerst een sterk financiële gerichtheid; voornaamste doel is zoveel mogelijk besteden van beschikbaar gestelde EU-subsidies.</p>	<p>Kabinet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bevorder dat Europese Commissie voortaan alle evaluaties openbaar maakt, evenals daarbij door DG's uitgevoerde «quality assessments». • Ontwikkel voor structuurfondsen (2007–2013) Nederlandse handleidingen voor consistente en betrouwbare dataverzameling en voor uitvoering van kwalitatief goede evaluaties. Ontwikkel voor evaluaties een eigen kwaliteitstoets. • Onderzoek hoe bij structuurfondsprogramma's gewaarborgd kan worden dat projectselectie wordt bepaald door zowel kwaliteit ingediende projectvoorstellen als door optimale inzet van beschikbare geld. 	<p>Kabinet onderschrijft pleidooi voor Nederlandse handleiding betere dataverzameling, goede evaluaties en kwaliteitstoets. Ook werkt Ministerie van EZ aan een richtlijn hierover. Bij selectie projecten in nieuwe periode is volgens kabinet sprake van goede balans tussen inzet middelen en beschikbare gelden. Kabinet is voorstander van openbaarmaking evaluaties en kwaliteitstoetsen van Europese Commissie, maar kan dit niet afdwingen.</p>

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

ACS	Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan
AID	Algemene Inspectiedienst
APC	Audit Progress Committee (Europese Commissie)
BNI	Bruto nationaal inkomen
BSN	Burger Servicenummer
Btw	Belasting toegevoegde waarde (omzetbelasting)
CBS	Centraal Bureau voor Statistiek
CoCoBu	Begrotingscontrolecommissie van het Europees Parlement
COCOF	Coordination Committee of the Funds
CvT	Comité van Toezicht
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
DAS	Déclaration d'assurance (betrouwbaarheidsverklaring Europese Rekenkamer)
DG	Directoraat-generaal
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EG	Europese Gemeenschap (EEG en Euratom samen)
EHBO	(cursus) Eerste Hulp bij Ongelukken
ELFPO	Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (vanaf 2007)
ELGF	Europees Landbouw Garantiefonds (vanaf 2007)
EOGFL(-O)	Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw, (afdeling Oriëntatie)
EPD	Enkelvoudig Programmeringsdocument
ERI	Europese onderzoeksinfrastructuur
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
Euratom	Europese Gemeenschap voor Atoomenergie
EVF	Europees Vluchtelingenfonds (ook: Europees Visserij-fonds)
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FEZ	Financieel Economische Zaken
FIOV	Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij
GBCS	Geïntegreerd beheers- en controlesysteem
GIS	Geografisch Informatiesysteem
IAB	Impact Assessment Board
IAC	Internal Audit Capabilities (directoraten-generaal Europese Commissie)
IACS	Integrated Administration and Control System (bij Gemeenschappelijk Landbouwbeleid)
IAS	Internal Audit Service (Europese Commissie)
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IIA	Institute of Internal Auditors
Interreg	Europees programma gericht op Europese samenwerking aan duurzame ruimtelijke en regionale ontwikkeling (DG Regionaal Beleid)
ISA	International Standards on Auditing
JMP	Jaarlijks managementplan (directoraten-generaal en diensten Europese Commissie)
KP7	Zevende Kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling (Intern Beleid Europese Commissie)

LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
NUFFIC	Netherlands Universities' Foundation for International Cooperation; thans Stichting Nederlandse organisatie voor internationale samenwerking in het hoger onderwijs
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OLAF	Office européen de lutte antifraude (Europees bureau voor fraudebestrijding)
O&O	Onderzoek en ontwikkeling
PEF	Programmasecretariaat Europese Fondsen (migratiefondsen)
SKAT	Belastingautoriteit Denemarken
SMART	Specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch en tijdgebonden
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 (de voorganger van OLAF)
URBAN	Europees programma gericht op problematiek van stedelijke achterstandswijken (DG Regionaal Beleid)
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

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 directeurs-generaal van de Europese Commissie jaarlijks moeten opstellen over de uitvoering van hun (deel) managementplan. Elk DG voorziet een dergelijk verslag van een verklaring.
Annual summaries (jaarlijkse samenvattingen)	Verplichting voor lidstaten om de Europese Commissie jaarlijks te voorzien van een nationale samenvatting van beschikbare audits en verklaringen op het terrein van Europese fondsen onder gedeeld beheer.
Artikel 4-controle	Administratieve projectcontrole en fysieke controle ter plaatse.
Artikel 9-controle	Controle door betaalautoriteit op uitgavendeclaraties aan Europese Commissie.
Artikel 10 (5%)-controle	Controle door lidstaat op tenminste 5% van de subsidiabele uitgaven.
Artikel 11-12-controle	Systeemaudit uitgevoerd door lidstaat.
Artikel 15-controle	Controle door lidstaat bij de afsluiting van het programma.
Artikel 13-rapportage	Jaarlijks rapport over de opzet, bestaan en werking van het beheer- en controlesysteem in het kader van de structuurfondsen dat uiterlijk 30 juni door de beheersautoriteit moet zijn ingediend bij de Europese Commissie. Dit is een verplichting op grond van artikel 13 van Verordening (EG) nr. 438/2001.
Artikel 71-compliance audit	Ex-ante-audit door auditautoriteit ter beoordeling van de opzet en de mate van conformiteit van de beheersystemen in de nieuwe periode 2007-2013.
Auditautoriteit	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 ingesteld voor de structuurfondsperiode 2007-2013.
Baten-lastenstelsel	Boekhoud- en verantwoordingssysteem waarbij opbrengsten en kosten worden toegerekend aan het jaar waarop zij betrekking hebben.
Beheersautoriteit	Overheidsorgaan verantwoordelijk voor de uitvoering van een structuurfondsenprogramma. Hierbij onder meer verantwoordelijk voor de verzameling van financiële en statistische informatie en de verslaggeving 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 zorgdraagt 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.
BTW-compensatiefonds	Fonds ter vergoeding van btw-lasten die gemeenten en provincies hebben afgedragen over uitbesteed werk

Certificerende instantie	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.
COCOF	Coordination Committee of the Funds, opgericht op grond van artikel 103 van Verordening (EG) nr. 1083/2006. In dit comité bespreken de EC en de lidstaten de uitvoering van de structuurfondsen en worden circulaires («guidance notes») vastgesteld die nadere invulling geven aan de Europese verordeningen.
(Generiek) correctiemechanisme	Mechanisme waarbij een lidstaat die relatief (te) veel bijdraagt aan de begroting van de EU hiervoor gecompenseerd wordt.
Comité van Toezicht	Voor elk structuurfondsprogramma wordt een toezichtcomité opgericht. Het toezichtcomité vergewist zich van de doeltreffendheid en de kwaliteit van de uitvoering van het operationeel programma. Het toezichtcomité wordt voorgezeten door een vertegenwoordiger van de lidstaat of van de beheersautoriteit. Een vertegenwoordiger van de Commissie met raadgevende stem kan aan de werkzaamheden van het toezichtcomité deelnemen. De lidstaat beslist over de samenstelling van het toezichtcomité.
Communautair initiatief	Uit de structuurfondsen worden behalve het beleid gericht op de hoofddoelstellingen van het structuurbeleid, ook de zogenoemde communautaire initiatieven (mede) gefinancierd. Dit zijn kleinere programma's waartoe de Commissie het initiatief neemt. Er zijn vier initiatieven: Interreg III, Leader+, Equal en Urban II.
Conformiteitsaudit	Controle door de Europese Commissie naar de subsidiabiliteit van de landbouwwitgaven
Contract of confidence	Vertrouwenscontract tussen Europese Commissie en lidstaat waarin afspraken zijn gemaakt over controle-inspanningen en rapportageverplichtingen inzake structuurfondsprogramma's
COREPER	Comité van Permanente Vertegenwoordigers. Het is samengesteld uit de ambassadeurs van de lidstaten van de Europese Unie («Permanente Vertegenwoordigers»). Het heeft tot taak de Raad van de Europese Unie terzijde te staan door de dossiers voor te bereiden die op de Raadsagenda staan (door de Commissie ingediende voorstellen en ontwerpbesluiten).
Cross compliance	Specifieke milieu-eisen waaraan landbouwers dienen te voldoen om voor volledige steun in aanmerking te komen.
DAS-verklaring	Het formele oordeel van de Europese Rekenkamer over de betrouwbaarheid van de EU-rekeningen alsmede over de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Dit dient ertoe met name het Europees Parlement, de Raad van Ministers en EU-burgers, een controleoordeel te verschaffen over de vraag of EU-gelden naar behoren zijn besteed overeenkomstig het Gemeenschapsrecht, en of deze op betrouwbare wijze zijn geboekt in de geconsolideerde jaarrekening van de Europese Gemeenschap.
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 (decommitting) van de niet-aangewende middelen. Dat betekent dat de gelden terugvloeien naar de EU-begroting.
Directoraat-generaal	Benaming voor de grootste zelfstandige eenheid binnen het ondersteunend apparaat van de Commissie. De directoraten-generaal zijn onderverdeeld in directoraten, die weer zijn onderverdeeld in administratieve eenheden. De secretaris-generaal is het hoofd van de administratie van de Commissie. Naast het secretariaat-generaal en de directoraten-generaal telt de Commissie nog een aantal diensten, zoals de juridische dienst en de Interne Auditdienst.
Eerstelijnscontrole	Controle op de uitvoering van projecten en subsidiabiliteit van de uitgaven door beheersautoriteit

Eigen middelen	Benaming voor de inkomsten van de Europese Gemeenschap (EG). De EG beschikt sinds 1970 over eigen middelen (daarvoor gold een stelsel van financiële bijdragen van de lidstaten). De term «eigen middelen» geeft weer dat het niet gaat om geregelde bijdragen van de EU-landen, maar om door de lidstaten expliciet voor de EU-begroting bestemde gelden. Als eigen middelen worden beschouwd: <ul style="list-style-type: none"> - de douanerechten die in de lidstaten worden geheven op invoer uit derde landen; - de landbouweffingen op producten uit derde landen en producentenbijdragen voor bepaalde landbouwproducten; - een percentage van de btw-opbrengsten; deze afdracht wordt verminderd wanneer de btw-opbrengsten meer bedragen dan 50% van het bruto nationaal product; - de zogenoemde «vierde bron», in de vorm van een jaarlijks vast te stellen percentage van het 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	Raamwerk voor de communautaire uitgaven over een periode van verschillende jaren. De perspectieven zijn het resultaat van een interinstitutioneel akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, en geven de maximumomvang en de samenstelling van de te verwachten Europese uitgaven aan. Zij worden ook wel aangeduid als «meerjarenbegroting».
Fraude	Onder fraude wordt in de communautaire regelgeving verstaan: <ul style="list-style-type: none"> - wat de uitgaven betreft: elke opzettelijke handeling of elk opzettelijk nalaten waarbij valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, met als gevolg dat middelen afkomstig van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen of van de door of voor de Europese Gemeenschappen beheerde begrotingen wederrechtelijk worden verminderd of in strijd met een specifieke verplichting informatie wordt achtergehouden of wanneer deze middelen worden misbruikt door ze voor andere doelen aan te wenden dan die waarvoor zij oorspronkelijk zijn toegekend; - wat de ontvangsten betreft: elke opzettelijke handeling of elk opzettelijk nalaten waarbij valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, met als gevolg dat de middelen van de algemene begroting van de EG of van de door of voor de EG beheerde begrotingen wederrechtelijk worden verminderd of wanneer in strijd met een specifieke verplichting informatie wordt achtergehouden of van een rechtmatig verkregen voordeel misbruik wordt gemaakt.
Gedeeld beheer	Gezamenlijke uitvoering van een programma door de Europese Commissie en de lidstaat.
Health check	Tussentijdse evaluatie van de hervormingen in het Gemeenschappelijk landbouwbeleid. Deze check duurt tot en met 2013.
In control verklaring	Jaarlijkse verklaring om als betaalorgaan erkend te blijven.
Krediet	De Europese term voor begrotingsbedrag.
Kwijting	Op grond van artikel 276 van het EG-verdrag verleent het Europees Parlement, op aanbeveling van de Raad aan de Commissie goedkeuring voor de in het voorgaande jaar uitgevoerde begroting.
Lidstaatverklaring	Jaarlijkse verklaring afgegeven door de minister van Financiën over het beheer- en controle-systeem van EU-fondsen en de ontvangsten en afgedragen EU-gelden.
Materialiteitsgrens	De verantwoordingsgrens van de directeurs-generaal van de Europese Commissie in hun jaarlijkse activiteitenverslagen over tekortkomingen in het geval dat het bedrag van de verrichting waarop de tekortkoming betrekking heeft meer is dan 2% van de aan de activiteit van de dienst toegewezen begrotingsmiddelen. In bepaalde gevallen hanteren directoren-generaal ook andere kwantitatieve niveaus.
N+2-regel	Zie bij «decommitting».
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.
Openbaarmakingsverklaring	Nederlandse vertaling voor «closure statement» (zie «routekaart» van eurocommissaris Kallas).
Review	Het primaire doel van een review is vast te stellen of de uitkomsten (de rapportage over) een bepaalde controle bruikbaar zijn als basis voor de eigen bevindingen en voor de oordeelsvorming. Het secundaire doel van de review is het doen van aanbevelingen ter verbetering van de bedrijfsvoering, het jaarverslag, de saldibalans, en/of de (wettelijke) controle. De review heeft het karakter van een beoordeling.
Routekaart	Mededeling van de Commissie (in casu commissaris Kallas) aan de Raad, het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer inzake een routekaart naar een geïntegreerd interne 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 – afdeling Oriëntatie (EOGFL-O) en het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV).
Systeemaudit	Controle waarbij niet zozeer de individuele transacties, als wel (de werking van) het beheers- en controlesysteem onderwerp van onderzoek zijn.
Syntheseverslag	Jaarlijks verantwoordingsdocument van de Europese Commissie op grond van artikel 60 van het Financieel Reglement waarin de activiteitenverslagen van de directeuren-generaal worden besproken. Dit Syntheseverslag wordt aan het Europees Parlement en aan de Raad van Ministers aangeboden.
Tweedelijnscontrole	Controle op de kwaliteit van het beheer- en controlesysteem en de subsidiabiliteit van project-uitgaven door een orgaan onafhankelijk van de beheersautoriteit.
Vastleggingskrediet	Begrotingsterm die de limiet aangeeft van het bedrag waarvoor de Commissie voor een bepaald project over verschillende jaren financiële verplichtingen mag aangaan.
Wettigheid en regelmatigheid	Europese term voor het Nederlandse begrip «rechtmatigheid». In dit rapport beschouwen we beide termen als synoniem.

Algemene normen evaluatieonderzoek Algemene Rekenkamer

1. Directoraten-generaal moeten al het EU-beleid periodiek en systematisch evalueren.
2. De doelstelling en de probleemstelling van het evaluatieonderzoek moeten rechtstreeks gekoppeld zijn aan de doelen van EU-beleid.
3. De probleemstelling moet worden beantwoord in het onderzoek (*informatie over doelrealisatie*): hieruit moet blijken in welke mate specifieke doelstellingen van EU-beleid zijn behaald (*mate van doelrealisatie*).
4. Evaluatieonderzoek dient technisch goed, zorgvuldig en op een controleerbare wijze te worden uitgevoerd.
5. De informatie is alleen van voldoende kwaliteit als het empirisch onderzoek betreft: bevindingen zijn gegrond op onderzoek. Bovendien moeten de onderzoeksgegevens relevant, betrouwbaar en valide zijn.
6. Het onderzoek moet voldoende onafhankelijk zijn: bijvoorbeeld met een begeleidingscommissie die de kwaliteit aan vooraf besproken normen toetst.

Evaluatiekader Europese Commissie: evaluatieverplichtingen en standaarden

Sinds 1996 kent de Europese Commissie een algemeen evaluatiekader waarbinnen de Europese Commissie evaluaties uitvoert. De afzonderlijke DG's zijn echter verantwoordelijk voor de uitvoering van evaluaties. In het financieel reglement en de uitvoeringsbepalingen staan de wettelijke normen voor de periodieke afdekking van beleid met evaluatieonderzoek. Ieder DG is verplicht om artikel 27 (4) van het financieel reglement (1605/2002) en de uitwerking daarvan in artikel 21 van de uitvoeringsverordening (1248/2006) na te leven⁸³.

Alle voorstellen voor programma's of activiteiten die begrotingsuitgaven meebrengen worden onderworpen aan een *ex-ante-evaluatie*.

Voor alle programma's en activiteiten, met inbegrip van proefprojecten en voorbereidende acties, waarvoor de ingezette middelen hoger zijn dan € 5 miljoen gelden de volgende verplichtingen voor *tussentijdse en ex-post-evaluaties*:

- jaarlijkse gefinancierde programma's minstens één keer in de zes jaar;
- meerjarenprogramma's minstens één keer in de levenscyclus van het programma.

Een meer gedetailleerde uitwerking van deze algemene evaluatieverplichtingen staat in de specifieke verordeningen met evaluatieverplichtingen voor de Europese fondsen op de beleidsterreinen plattelandsontwikkeling, migratiebeleid, structuurbeleid en visserijbeleid. Deze programma's worden vaak in gedeeld beheer met de Europese Commissie uitgevoerd.

In 2002 kwam de Europese Commissie voor het eerst met een mededeling en richtsnoeren voor een nieuw instrument: de effectbeoordeling.⁸⁴

De Engelse term voor effectbeoordeling luidt «impact assessment». Effecten zouden ook achteraf beoordeeld kunnen worden, maar de effectbeoordeling als instrument is altijd een inschatting van de mogelijke effecten *vooraf*. Vooralsnog geldt de verplichting sinds 2004 om voor alle nieuwe beleidsinitiatieven die de Europese Commissie ze in haar jaarlijkse werkprogramma presenteert een effectbeoordeling uit te voeren (zoals voor richtlijnen en verordeningen, witboeken, uitgavenprogramma's en

⁸³ Verordening (EG, EURATOM) Nr. 1248/2006 van de Commissie van 7 augustus 2006 tot wijziging van Verordening nr. 2342 tot vaststelling van de uitvoeringsvoorschriften van Verordening nr. 1605/2002 van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen.

⁸⁴ Mededeling van de Commissie over effectbeoordeling, Brussel 5 juni 2002, COM (2002) 276 definitief.

onderhandelingsrichtsnoeren voor internationale overeenkomsten die economische, sociale of gevolgen voor het milieu hebben).⁸⁵

Ex-ante-evaluaties en effectbeoordelingen lijken op elkaar (beide zijn vooruitkijkende evaluaties) en kunnen overlappen. Het verschil is dat een effectbeoordeling standaard is voor nieuw EU-beleid, ongeacht of dit begrotingsuitgaven met zich meebrengt. Een ex-ante-evaluatie is verplicht wanneer het programma significante begrotingsuitgaven heeft en dient ook informatie over kosteneffectiviteit te bevatten.

Naast de algemene en specifieke evaluatieverplichtingen heeft de Europese Commissie bindende standaarden voor evaluaties ontwikkeld. De bindende evaluatiestandaarden uit 2002 zijn in 2007 herzien (Grybauskaitė, 2007). De standaarden zijn een integraal onderdeel van de interne controlestandaard nr. 23 van de Europese Commissie en zijn dus bindend. De wijze waarop ze geïmplementeerd worden kan gecontroleerd worden door de interne auditdienst van de Europese Commissie. De standaarden zijn ingedeeld in vijf categorieën (met daaronder liggend in totaal 21 basisvereisten):

- A. organisatiefunctie binnen DG;
- B. planning evaluaties;
- C. ontwerp evaluaties;
- D. uitvoering evaluaties;
- E. gebruik en verspreiding evaluatieresultaten.

Onder evaluatiestandaard D staat dat er een kwaliteitstoets door het DG van de externe evaluatie moet plaatsvinden op basis van vooraf afgesproken criteria. De acht criteria waar een DG op moet letten bij de beoordeling van de kwaliteit van een evaluatie staan in onderstaand kader.⁸⁶

Criteria Europese Commissie voor beoordeling evaluatie

1. Relevant kader (aansluiting bij informatiebehoeften DG, volledigheid)
2. Geschikt onderzoeksontwerp (methoden adequaat beschreven)
3. Betrouwbaarheid gegevens (brongebruik)
4. Systematische en heldere analyse (systematische interpretatie van gegevens)
5. Betrouwbaarheid onderzoeksbevindingen (beoordelingscriteria transparant)
6. Validiteit van conclusies (logische aansluiting op bevindingen, onpartijdig)
7. Waardevolle aanbevelingen (logische aansluiting op conclusies)
8. Overzichtelijkheid (presentatie, structuur, leesbaarheid)

Voor elk van deze acht criteria moet een score worden gegeven die kan luiden: «onacceptabel», «slecht», «voldoende», «goed» of «uitstekend». Deze criteria dienen onderbouwd te worden met argumenten.

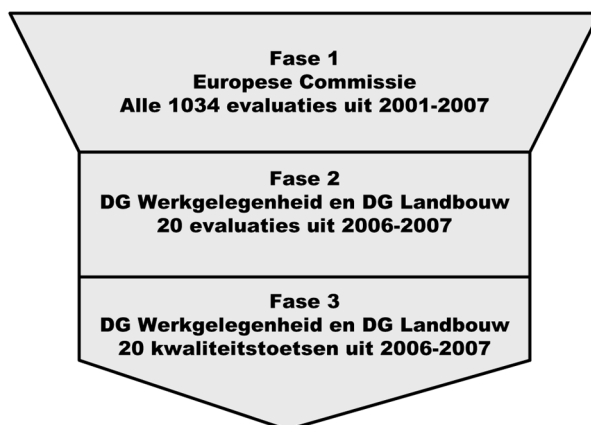
Deze evaluatiestandaarden zijn van toepassing op alle externe evaluaties, met uitzondering van de effectbeoordelingen. Voor effectbeoordelingen geeft het «impact assessment board» (IAB) niet-bindende adviezen af. Het oordeel en de aanbevelingen daarin worden openbaar gemaakt. Het DG Budget is verantwoordelijk voor standaarden voor ex-ante-, tussentijdse en ex-postevaluaties, het Secretariaat-Generaal voor die van effectbeoordelingen.

Methodologie

Hieronder lichten we toe wat we hebben gedaan in welke fase. We gaan hierbij ook in op de complicerende factoren. Schematisch ziet ons onderzoeksmodel er als volgt uit:

⁸⁵ Europese Commissie, *Impact Assessment Guidelines*, 15 juni 2005 en herzien in maart 2006, SEC (2005) 791. Van februari tot en met juli 2008 lopen er meerdere consultatierondes om suggesties van allerlei belanghebbenden te vragen voor een revisie van het instrument effectbeoordeling met als doel deze transparanter en doeltreffender te maken.

⁸⁶ Zie het format van het «quality assessment form» op de website van DG Begroting: http://ec.europa.eu/budget/library/documents/evaluation/guides/quality_asses_form_en.pdf.



Fase 1: aantal en type evaluaties in de periode 2001–2007
 In fase 1 hebben we een inventarisatie gemaakt van alle uitgevoerde evaluaties door de Europese Commissie in de periode 2001–2007 op grond van de jaarlijkse evaluatieoverzichten van het DG Begroting. In totaal zijn dit er 1 034. We hebben hiervoor ook het evaluatiekader en een aantal belangrijke documenten van het DG Begroting en het Secretariaat-Generaal (standaarden, mededelingen) bestudeerd.

Fase 2: doelrealisatie in de periode 2006–2007 op basis van 2 DG's

In fase 2 hebben we voor de jaren 2006 en 2007 specifiek naar het aantal terugkijkende evaluaties per directoraat-generaal van de Europese Commissie gekeken en hebben we een diepgaande analyse uitgevoerd op twintig terugkijkende evaluaties van het DG Landbouw en het DG Werkgelegenheid uit 2006 en 2007. Deze DG's nemen samen met het DG Regio 80% van de Europese begroting voor hun rekening. Het DG Regio heeft in 2006 en 2007 geen terugkijkende evaluaties uitgevoerd. Dit hangt samen met de programmeringscyclus van de structuurfondsen. De midterm-evaluaties (waarvoor de 27 afzonderlijke lidstaten overigens verantwoordelijk zijn) zijn al eerder uitgevoerd en de ex-postevaluaties zullen nog volgen.

Van de eerste selectie van 26 evaluaties hebben we er zes uitgesloten, omdat deze niet beschikbaar waren of omdat ze niet geschikt waren (vooruitkijkend en/of grotendeels verkennend).⁸⁷ Het risico daarbij zou namelijk zijn dat de evaluaties op geen enkele wijze vergelijkbaar met elkaar zouden zijn. Vanzelfsprekend bestaat er nog enige diversiteit in de evaluaties: zij variëren van een specifieke programma-evaluatie tot een strategische beleidsevaluatie.⁸⁸

Informatie over doelrealisatie van twintig evaluaties

We hebben gekeken of er per evaluatie informatie beschikbaar is over het behalen van de specifieke doelstellingen van het EU-beleid waarover de evaluatie gaat. We hebben hierbij ook de kwaliteit van de informatie beoordeeld.

Bij onze meta-analyse hebben wij ons onderstaande vragen gesteld:

- Worden alle doelstellingen behandeld in de evaluatie?
- Hoe concreet is deze informatie? Is er een koppeling gemaakt tussen beoogde specifieke doelstellingen en gerealiseerde doelstellingen?

⁸⁷ Eén evaluatie ging bijvoorbeeld over de kwaliteit van ESF-monitoring en evaluatiesystemen in de lidstaten.

⁸⁸ Op het beleidsterrein van het DG Landbouw zijn met name de marktmaatregelen in 2006 en 2007 geëvalueerd. Eén evaluatie betreft de plattelandsontwikkeling.

Om een conclusie te trekken over de informatie over doelrealisatie hebben we per doelstelling één van de drie volgende waarden toegekend:

1. nauwelijks/geen informatie over doelrealisatie;
2. gedeeltelijk informatie over doelrealisatie;
3. ruimschoots informatie over doelrealisatie.

Vervolgens hebben we voor elke evaluatie de scores gemiddeld over alle genoemde doelstellingen.

Een complicerende factor was dat sommige doelstellingen in de loop van de programmaperiode waren gewijzigd.⁸⁹ In dat geval hebben we de scores niet alleen gemiddeld over de genoemde doelstellingen, maar ook over de programmaperiode. Over het algemeen hebben we de specifieke doelstellingen als uitgangspunt genomen. Daar waar deze ontbraken, hebben we in een enkel geval de algemene of de operationele doelstellingen genomen (vaak vertonen deze ook veel overlap).

Mate van doelrealisatie van vijftien evaluaties

Om iets te kunnen concluderen over de effectiviteit van beleid is de beschikbaarheid van informatie over doelrealisatie een vereiste. Om de scores niet te vertekenen hebben we de vijf evaluaties waarbij deze informatie niet beschikbaar was, in onze analyse over de mate van doelrealisatie buiten beschouwing gelaten.⁹⁰ Van vijftien evaluaties hebben we getracht een indicatie te geven van de mate van doelrealisatie. Daarbij hebben we de volgende vragen gesteld:

- Hoe succesvol bestempelen de onderzoekers de resultaten?
- Hoe onderbouwen de onderzoekers deze uitspraken?

Om enige conclusies te kunnen trekken voer de mate van daadwerkelijke doelrealisatie hebben we het succes van alle afzonderlijke doelstellingen in kaart gebracht en gewogen tot een totaaloordeel. Voor iedere evaluatie hebben we uiteindelijk voor de mate van doelrealisatie één van de volgende globale scores toegekend:

- 0 = geen succesvolle beleidsresultaten
- 2,5 = doelrealisatie grotendeels niet behaald
- 5 = doelrealisatie voor ongeveer de helft behaald
- 7,5 = doelrealisatie grotendeels behaald
- 10 = volledige doelrealisatie

In eerste instantie zijn we afgegaan op de uitspraken van de onderzoekers voor een soort van basisscore. Maar deze uitspraken waren soms tamelijk abstract. Vervolgens hebben we gekeken naar de onderbouwing van de uitspraken van de onderzoekers aan de hand van de relatie tussen specifieke doelstellingen, indicatoren en resultaten (prestaties en effecten). De balans tussen kwalitatieve en kwantitatieve bevindingen bij de onderbouwing van gegevens heeft ook een rol gespeeld. We hebben hierbij wederom rekening gehouden met complicerende factoren zoals doelstellingen die halverwege waren herzien, en het soms onduidelijke onderscheid tussen algemene, specifieke en operationele doelstellingen.

⁸⁹ Dit was het geval bij de EURES-evaluatie en de hervormingen binnen het gemeenschappelijk landbouwbeleid in 2003.

⁹⁰ In de selectie van vijftien zit nog één midterm-evaluatie waarvan we ons bewust zijn dat de realisatiecijfers aan het einde van het programma gewijzigd kunnen zijn.

⁹¹ Het totaal van twintig DG's is opgebouwd uit vijftien politieke DG's en vijf DG's op het terrein van buitenlandse betrekkingen.

Fase 3: Kwaliteit van evaluaties op basis van 20 kwaliteitstoetsen
Fase 3 van het onderzoek sluit aan bij de norm dat de kwaliteit van evaluaties en met name de onderzoeksmethoden moet worden getoetst. Eerst hebben we bij twintig beleidsDG's gekeken of ze een kwaliteitstoets publiceren.⁹¹ Vervolgens hebben we bij alle beschikbare terugkijkende evaluaties (22) in de periode 2006–2007 de bijbehorende kwaliteitstoetsen bekeken. Hiervan waren er twintig beschikbaar. In de kwaliteitstoets wordt de kwaliteit van een evaluatie beoordeeld op basis van minimaal acht

criteria. We hebben ook getracht een beeld te vormen hoe de informatie bij de onderliggende criteria het totaaloordeel heeft onderbouwd.

Samenvattend hebben we naar drie aspecten gekeken:

- het totaaloordeel van het DG over de kwaliteit van de evaluatie;
- de opmerkingen bij de onderliggende criteria;
- overkoepelende knelpunten bij evaluaties die in de kwaliteitstoetsen aangekaart worden.

Overzicht van geraadpleegde evaluaties

Geraadpleegde evaluaties van het DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Gelijke kansen

	<i>Fase 2 Informatie doelrealisatie</i>	<i>Fase 2 Doelrealisatie</i>	<i>Fase 3 Kwaliteitstoetsen</i>
<i>2006</i>			
Evaluation of Community Action Programme to combat discrimination (2001–2006)	X	X	X
Financial instruments in support of European Social Dialogue (2000–2004)	X	X	X
EU-wide evaluation of EQUAL Community Initiative (2000–2006)	X	–	X
EURES (2000–2003 en 2005–2007)	X	X	X
Evaluation of Innovative measures under Article 6 of the ESF Regulation: «Local employment Strategies and Innovation»	X	X	–
Evaluation of the Programme of Community Action to encourage co-operation between Member States to combat Social Exclusion	X	–	–
<i>2007</i>			
Mid-term and final evaluation of Action Programme and Framework Strategy for Gender Equality 2001–2006	X	–	X
ESF Contribution to employment and other policies through the support to systems, structures and accompanying measures	X	–	X
ESF monitoring and evaluation systems in Member States	–	–	X
ESF support to anticipation and management of economic change and restructuring	X	–	X

Geraadpleegde evaluaties van DG Landbouw en plattelandsontwikkeling

	<i>Fase 2 Informatie doelrealisatie</i>	<i>Fase 2 Doelrealisatie</i>	<i>Fase 3 Kwaliteitstoetsen</i>
<i>2006</i>			
Evaluation of measures regarding fresh and processed citrus fruits	X	X	X
Evaluation of the CAP information policy	X	X	X
Study on implementing the Energy Crops CAP Measures and Bio-energy Market	X	X	X
Synthesis of Leader + mid term evaluations	X	X	X
Evaluation of the LFA (Less Favoured Areas) Measures	X	X	X
Evaluation of measures regarding fresh and processed peaches, nectarines and pears	X	X	X
Evaluation of the measures regarding processed tomatoes	X	X	X
<i>2007</i>			
Evaluation of the environmental impacts of CAP measures related to cotton	X	X	X
Evaluation of the environmental impacts of CMOs and CAP direct support measures related to arable crops	X	X	X
Evaluation of the extensification payment	X	X	X
Evaluation of withdrawals and crisis management in the fruit and vegetable sector	X	X	X
Evaluation of the application of cross compliance as foreseen under Regulation 1782/2003	–	–	X

x= meegenomen in deze fase – = niet meegenomen in deze fase

Totaal aantal evaluaties per fase en DG

	<i>Fase 2 Informatie doelrealisatie</i>	<i>Fase 2 Doelrealisatie</i>	<i>Fase 3 Kwaliteitstoetsen</i>
DG Werkgelegenheid	9	4	8
DG Landbouw	11	11	12
Totaal	20	15	20

LITERATUUR

Agentschap SZW (2008a). *Jaarverslag 2007 ESF 2007–2013*. Den Haag: eigen beheer.

Agentschap SZW (2008b). *Verslag werkconferentie ESF 2007–2013; actie D*. Den Haag: eigen beheer.

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

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

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

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

Algemene Rekenkamer (2008a). *EU-tendrapport 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 335, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008b). Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 748, nrs. 1–2. *Duurzame visserij*. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008c). *Rapport bij de Nederlandse EU-Lidstaatverklaring 2007*. Den Haag: eigen beheer.

Belastingdienst (2008). *Beheersverslag 2007*. Den Haag: OBT BV.

Berenschot (2006). *Eindrapport Ex Ante Evaluatie Operationele Programma's EFRO D2 2007–2013*. Utrecht: Berenschot.

Buck Consultants International (2000). *Ex ante evaluatie EPD Oost-Nederland*. Nijmegen: Buck Consultants International.

Buitenlandse Zaken (2008). *Slotmemorandum Afdrachten Eigen Middelen Europese Unie 2007*. Den Haag: Accountantsdienst Ministerie van Buitenlandse Zaken.

DG Landbouw (2006). *Study on implementing the energy crops CAP measures and bio-energy market*. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2005). *Strategische doelstellingen 2005–2009 Europa 2010; Een partnerschap voor Europese vernieuwing, welvaart, solidariteit en veiligheid*. COM(2005)12 definitief. Brussel: Europese Commissie.

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

Europese Commissie (2006b). *Jaarlijkse beleidsstrategie 2007; Werken aan het bouwen van vertrouwen*. COM(2006) 122 def. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2007a). *De begroting hervormen voor een nieuw Europa*. SEC (2007) 1188 def. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2007b). *Revision of the Internal Control Standards and Underlying Framework,- Strengthening Control Effectiveness*. SEC (2007) 1341 def. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2007c). *Annual Evaluation Review 2006*. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2007d). *Brief d.d. 6 december 2007 van de Europese Commissie aan de provincie Flevoland met betrekking tot de ESF-controle juni 2006*. Kenmerk: D(2007)10474. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2008a). *Evolution of EU-budget surplus*. Persbericht IP/08/573 d.d. 15 april 2008. Brussel: eigen beheer.

Europese Commissie (2008b) *Rapport over het Actieplan van de Commissie voor een geïntegreerd internecontrolekader*. COM(2008) 110 def. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2008c). *Communication from the Commission to the European parliament, the Council and the Court of Auditors, An action plan to strengthen the Commission's supervisory role under shared management of structural funds*. COM (2008) 87 def. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2008d). *Financial corrections under the structural funds; 2008 quarterly report at 30 June 2008*. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2008e). *Voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers*. COM (2008) 306 def. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2008f). *Voorstel voor een Verordening van de Raad betreffende een communautair rechtskader voor een Europese onderzoeksinfrastructuur (ERI)*. COM (2008) 467 def. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2008g). *Verordening (EG) nr. 259/2008 van de Commissie van 18 maart 2008 met betrekking tot de bekendmaking van informatie over de begunstigen van financiële middelen uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)*. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2008h). *Annual Evaluation Review 2007* COM(2008) 300. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2008i). *Brief d.d. 21 april 2008 van de Directeur-Generaal DG Regionaal Beleid aan de leden van het Europees Parlement Herbert Bösch en Dan Jørgensen*. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2008j). *Statistical Evaluation of Irregularities- Own Resources, Agricultural, Structural Measures, Pre-accession Funds and*

Direct Expenditure, Year 2007; Second Annex to the Commission Report on the Protection of the European Communities' financial interests and the fight against fraud. COM(2008) 475 def. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2008k). *De Commissie vordert 83 miljoen euro aan GLB-steun terug van de lidstaten.* Persbericht IP/08/545 d.d. 8 april 2008. Brussel: eigen beheer.

Europese Commissie (2008l). *De Commissie vordert 410,3 miljoen euro aan GLB-uitgaven terug van de lidstaten.* Persbericht IP/08/1123 d.d. 9 juli 2008. Brussel: eigen beheer.

Europese Commissie (2008m). *Communication; Towards a common understanding of the concept of tolerable risk of error.* COM (2008) 866 def. Brussel: Europese Commissie.

Europese Raad (2008). *Raadsconclusies 30 mei 2008 naar aanleiding van het speciaal verslag 9/2007 van de Europese Rekenkamer over evaluaties van de EU-Kaderprogramma's voor onderzoek.* Brussel: Europese Raad.

Europese Rekenkamer (2006a). *Speciaal verslag nr. 7/2006 over investeringen voor plattelandontwikkeling: verhelpen deze daadwerkelijk de problemen van plattelandsgebieden?* Luxemburg: Publicatieblad van de Europese Unie 2006/C 282/01.

Europese Rekenkamer (2006b). *Speciaal verslag nr. 8/2006 over de doeltreffendheid van de EU-steun voor operationele programma's van groente- en fruitelers.* Luxemburg: Publicatieblad van de Europese Unie 2006/C 282/02.

Europese Rekenkamer (2007a). *Jaarverslag over de uitvoering van begrotingsjaar 2006.* Luxemburg: Publicatieblad van de Europese Unie 2007/C 273/01.

Europese Rekenkamer (2007b). *Speciaal verslag nr. 9/2007 over de evaluatie van de Europese kaderprogramma's voor onderzoek en technologische ontwikkeling (OTO): kan de aanpak van de Commissie worden verbeterd?* Luxemburg: Publicatieblad van de Europese Unie 2008/C 26/01.

Europese Rekenkamer (2008a). *Jaarverslag over de uitvoering van begrotingsjaar 2007.* Luxemburg: Publicatieblad van de Europese Unie 2008/C 286/01.

Europese Rekenkamer (2008b). *Speciaal Verslag nr. 2/2008 over bindende tariefinlichtingen.* Luxemburg: Publicatieblad van de Europese Unie 2008/C 103/01.

Europese Rekenkamer (2008c). *Speciaal verslag nr. 4/2008 over de uitvoering van de melkquota in de op 1 mei 2004 tot de Europese Unie toegetreden lidstaten.* Luxemburg: Publicatieblad van de Europese Unie 2008/C 203/09.

Europese Rekenkamer (2008d). *Speciaal verslag nr. 1/2008 over het proces van onderzoek en evaluatie van grote investeringsprojecten in de programmeringsperioden 1994–1999 en 2000–2006.* Luxemburg: Publicatieblad van de Europese Unie 2008/C 81/01.

Europese Rekenkamer (2008e). *Speciaal verslag nr. 6/2008 over rehabilitatiehulp van de Europese Commissie na de tsunami en orkaan Mitch*. Luxemburg: Publicatieblad van de Europese Unie C2008/242/06.

Europese Rekenkamer (2008f). *Speciaal verslag nr. 5/2008 over de op resultaten gerichte programmering van de werkzaamheden van regelgevende Agentschappen van de Europese Unie*. Luxemburg: Publicatieblad van de Europese Unie C2008/238/04.

Europese Rekenkamer (2008g). *Brief van de Europese Rekenkamer d.d. 15 september 2008 aan de Algemene Rekenkamer* Ref. PF 2674. Luxemburg: Europese Rekenkamer.

EZ (2008a). *Brief van de minister van EZ d.d. 8 april 2008 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de voortgang van structuurfondsprogramma's 2000–2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 27 813, nr. 29. Den Haag: Sdu.

EZ (2008b). *Brief van de minister van EZ d.d. 6 november 2008 aan de Europese Commissie houdende reactie op het auditverslag van de Commissie*. Kenmerk OI/REB/8158450. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

Financiën (2006). *Brief van de minister van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 4 december 2006 inzake de invoering van de nationale verklaring in Nederland*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 445 en 24 202, nr. 5. Den Haag: Sdu.

Financiën (2007a). *Lidstaatverklaring 2006*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Financiën (2007b). *Brief van de minister van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 16 mei 2007 inzake de aanbidding van de nationale verklaring 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 445 en 24 202, nr. 6. Den Haag: Sdu.

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

Financiën (2008a). *Brief van de directeur-generaal Rijksbegroting van Financiën d.d. 14 februari 2008 aan de directeur-generaal Regionaal Beleid van de Europese Commissie inzake de annual summary van Nederland over structuurfondsen*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Financiën (2008b). *Brief van de minister van Financiën d.d. 12 augustus 2008 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake een verslag van de vergadering van de Eurogroep en Ecofin Raad van 7 en 8 juli 2008 te Brussel*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 21 501-07, nr. 619. Den Haag: Sdu.

Fischer Boel, M. (2008). *Brief inclusief annex d.d. 16 april 2008 inzake de annual summaries over landbouw van commissaris Mariann Fischer Boel aan Herbert Bösch, voorzitter van de Commissie begrotingscontrole van*

het Europees Parlement. Kenmerk: CAB/D/389 Brussel: Europese Commissie.

Grybauskaitė, D. (2007). *Communication to the Commission from Mrs. Grybauskaitė – (February 2007): Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of evaluation*. SEC(2007)213. Brussel: Europese Commissie.

HM Treasury (2008). *Consolidated statement of the use of EU funds in the UK, for the year ended 31 March 2007*. Londen: TSO .

Hübner, D. (2008). *Brief inclusief annex d.d. 25 maart 2008 inzake de annual summaries over structuurfondsen van commissaris Danuta Hübner aan leden van het Europees Parlement Herbert Bösch en Dan Jørgensen*. Kenmerk: D(2008)CCc/ra/257. Brussel: Europese Commissie.

Justitie (2008). *EVF jaarverslag 2005*, Den Haag: Ministerie van Justitie.

LNV (2008). *Jaarlijkse samenvatting landbouwuitgaven; Bijlage bij de brief van de plaatsvervangend directeur IZ van het Ministerie van LNV aan de Europese Commissie (DG AGRI)*. IZ 2008/415. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

NOAD (2007). *Audit of EU funds in Denmark*. Copenhagen: National Audit Office of Denmark.

OLAF (2008). *Report of the European Anti-Fraud Office, Eight Activity Report for the period 1 January 2007 to 31 December 2007*. Brussel: Office de lutte anti-fraude.

Oost-Nederland (2001). *Programmacomplement behorende bij het integrale Enkelvoudig programmeringsdocument (EPD) Oost-Nederland 2000–2006*. Landsdeel Oost-Nederland.

Oost-Nederland (2006). *Operationeel Programma EFRO 2007–2013 Regio Oost-Nederland*. Landsdeel Oost Nederland.

Regioplan Beleidsonderzoek (2005). *ESF3 Final Evaluation*. Amsterdam: eigen beheer.

Research voor Beleid (2008). *Evaluatie EVF 2005; Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Justitie*. Zoetermeer: Research voor Beleid.

Romero Requena, I. (2006). *Brief van de directeur-generaal Begroting van de Europese Commissie d.d. 12 april 2006 aan de Algemene Rekenkamer over betalingen door de gemeenschap verricht aan Nederland in 2006*. Kenmerk BUDG/D3/AL D(2006)3576, Brussel: Europese Commissie.

Romero Requena, I. (2007). *Brief van de directeur-generaal Begroting van de Europese Commissie d.d. 27 juni 2007 aan de minister van Financiën over betalingen door de gemeenschap verricht aan Nederland in 2007*. Kenmerk BUDG/D3/EG D(2007)5902. Brussel: Europese Commissie.

SZW (2005). *Wijziging Subsidieregeling ESF-3*. Staatscourant 11 juli 2005, nr. 131. Den Haag: Sdu.

SZW (2008a). *Van uitkering naar werk – beleidsdoorlichting re-integratie*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

SZW (2008b). *Verslag over het jaar 2007 op grond van artikel 13 van Verordening (EG) nr. 438/2001 betreffende ESF programmaperiode 2000–2006*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Tweede Kamer (2008a). *Verslag van Algemeen Overleg over EU-trendrapport 2008, vastgesteld 18 juni 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 335, nr. 8. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2008b). *Motie van het lid Luijben d.d. 2 juli 2008 over de koppeling van EU middelen en de verantwoording erover*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 335, nr. 11. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2008c). *Handelingen Tweede Kamer 2007–2008*. nr. 104, p. 7489–7491. Den Haag: Sdu.

WRR (2007). *Europa in Nederland*. Amsterdam: University Press.