



# Rapport bij de Nationale verklaring 2018

Oordeel bij de verantwoording van lidstaat Nederland over  
Europese fondsen in gedeeld beheer

2018





# Rapport bij de Nationale verklaring 2018





## Vooraf

Nederland legt ieder jaar in een Nationale verklaring verantwoording af over het beheer en de rechtmatigheid van de uitgaven die bij de Europese Commissie zijn gedeclareerd voor in ons land uitgevoerde EU-(steun)projecten. In de *Nationale verklaring 2018* ging het daarbij in totaal om € 906,4 miljoen. Dat geld is besteed via EU-fondsen die door de Europese Commissie en de lidstaat Nederland samen worden beheerd ('fondsen in gedeeld beheer').

De Algemene Rekenkamer is positief over het feit dat Nederland een Nationale verklaring opstelt: deze heeft meerwaarde ten opzichte van bestaande verantwoordingsdocumenten over EU-subsidies. Jaarlijks geven wij een oordeel over de deugdelijkheid van de Nationale verklaring. Dat oordeel meldt de minister van Financiën vervolgens bij de Europese Commissie.

In dit rapport geven wij een oordeel over de *Nationale verklaring 2018* en gaan wij nader in op enkele verbeterpunten. Daarnaast vragen wij aandacht voor onder andere de afdrachten aan de EU. Die afdrachten zijn van belang voor het berekenen van de zogenoemde *netto-betalingspositie* van een EU-lidstaat: de afdrachten minus ontvangsten van de EU, zoals subsidies. De Europese Commissie beschouwt de invoerrechten niet als afdracht, maar als een 'eigen middel' dat door de lidstaten wordt geïnd. Blijven de invoerrechten *buiten* de berekening van nettobetalingpositie van Nederland, dan levert dat een andere uitkomst op dan wanneer deze worden meegeteld. Informatie over deze berekening en uitkomst kan relevant zijn nu de EU-lidstaten onderhandelen over een nieuw Meerjarig Financieel Kader voor de periode na 2020 en over de Brexit.

De tekst in dit document is vastgesteld op 1 mei 2018. Dit document is op 16 mei 2018 aangeboden aan de Tweede Kamer. De overige publicaties van de Algemene Rekenkamer op 16 mei 2018 vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017).





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Systemen



4 Financieel



5 Totstandkoming



6 Review



7 Reactie



Bijlage

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Onze conclusies</b>	6
<b>2</b>	<b>Feiten en cijfers</b>	8
2.1	Verantwoording over EU-geld in Nationale verklaring	8
2.2	Fondsen in gedeeld beheer	12
2.3	Betrokken instanties	15
2.4	Overzicht per fonds	15
<b>3</b>	<b>Oordeel over beheer- en controlesystemen</b>	23
3.1	Functioneren beheer- en controlesystemen	23
3.2	Verbeter- en aandachtspunten landbouwfondsen	25
3.3	Verbeter- en aandachtspunten Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling	28
3.4	Aandachtspunten Europees Sociaal Fonds en Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen	30
3.5	Verbeter- en aandachtspunten Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij	31
3.6	Aandachtspunten migratie- en veiligheidsfondsen	33
<b>4</b>	<b>Oordeel over getrouwheid rekeningen en rechtmatigheid financiële transacties</b>	34
<b>5</b>	<b>Oordeel over totstandkoming Nationale verklaring</b>	36
<b>6</b>	<b>Uitkomsten review Auditdienst Rijk</b>	37
<b>7</b>	<b>Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	38
7.1	Reactie kabinet op aanbevelingen Algemene Rekenkamer	38
7.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	39
	<b>Bijlage 1</b>	
	<b>Overzicht van verbeter- en aandachtspunten</b>	40
	<b>Bijlage 2</b>	
	<b>Opgevolgde conclusies en aanbevelingen Rapport bij Nationale verklaring 2017</b>	43





 1 Conclusies	 2 Feiten & cijfers	 3 Systemen	 4 Financieel	 5 Totstandkoming	 6 Review	 7 Reactie	 Bijlage
--	---	---	---	---	---	--	--

<b>Bijlage 3</b>	
<b>Methodologische verantwoording</b>	44
<b>Bijlage 4</b>	
<b>Gebruikte afkortingen</b>	46
<b>Bijlage 5</b>	
<b>Literatuur</b>	47
<b>Bijlage 6</b>	
<b>Eindnoten</b>	49







# 1 Onze conclusies

De *Nationale verklaring 2018* geeft een deugdelijke kwalificatie van het functioneren van de beheer- en controlesystemen rond de in Nederland bestede Europese subsidies. Ook geeft de verklaring een deugdelijke kwalificatie van de getrouwheid van de rekeningen die door Nederland zijn ingediend bij de Europese Commissie, en van de rechtmatigheid tot op het niveau van de eindbegunstigden van de netto-uitgaven die in de verantwoording zijn opgenomen. Over het geheel genomen is de verklaring naar ons oordeel ook deugdelijk tot stand gekomen. Daarmee geeft de *Nationale verklaring 2018* een goed beeld van het beheer, de rechtmatigheid en de verantwoording van de EU-subsidies in Nederland. Dat beeld is, samenvattend als volgt: de beheer- en controlesystemen bij de Europese fondsen hebben voldoende gefunctioneerd en de subsidies zijn rechtmatig besteed en correct verantwoord.

Bij de meeste Europese fondsen zijn er wel punten die aandacht vragen. We noemen hier de belangrijkste:

- Nederland verleent subsidie aan boeren die zich verzekeren tegen schade als gevolg van ongunstig weer. Deze subsidie wordt deels via het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) bekostigd. Voor deze bekostiging is een efficiënt beheer- en controlesysteem opgezet. Vorig jaar constateerden wij echter dat dit systeem op onderdelen strijdig is met de Europese regels. Na nadere afstemming tussen het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en de Europese Commissie zijn nog niet alle strijdigheden weggenomen. Op dit moment worden de door boeren betaalde verzekeringspremies steekproefsgewijs gecontroleerd. De regels schrijven voor dat alle betaalde verzekeringspremies worden gecontroleerd (zie hierover verder het onderdeel 'Verbeterpunt rond weersverzekering voor boeren' in § 3.2).
- Bij het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) zien wij verbeterpunten in het geautomatiseerde informatiesysteem en de IT-organisatie van de management-autoriteiten. Het gaat vooral om informatiebeveiliging en privacybescherming (zie hierover verder het onderdeel 'Geautomatiseerd informatiesysteem en IT-organisatie' in § 3.3).
- Het risico bestaat dat uit het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij minder geld aan Nederland wordt toegekend dan voor ons land was gereserveerd, doordat bepaalde uitgaven op het terrein van de visserij mogelijk te laat door Nederland zullen worden gedeclareerd bij de Europese Commissie (zie hierover verder het onderdeel 'Risico van decommittering' in § 3.5).





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Systemen



4 Financieel



5 Totstandkoming



6 Review



7 Reactie



Bijlage

In ons rapport melden wij verder dat, gelet op de bestaande EU-regelgeving, bij boeren geconstateerde overtredingen van de wet- en regelgeving voor mest en voor de identificatie en registratie van dieren geen invloed hebben op het percentage onrechtmatigheden voor de landbouwfondsen.

De minister van Financiën heeft de *Nationale verklaring 2018* opgenomen als bijlage in het *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2017*. In het Financieel Jaarverslag zelf geeft de minister een toelichting op de EU-subsidies die Nederland heeft uit ontvangen ('fondsen in gedeeld beheer') en op de bedragen die ons land aan de EU heeft afgedragen. Deze afdrachten zijn van belang voor het berekenen van de zogenoemde nettobetalingpositie van EU-lidstaat Nederland. In het Financieel Jaarverslag geeft de minister aan dat de Europese Commissie de invoerrechten niet als een afdracht van de lidstaat beschouwt, maar als een 'eigen middel' van de EU dat door de lidstaten wordt geïnd. Lidstaten ontvangen voor de kosten van inning een vergoeding, de 'perceptiekostenvergoeding'. In ons *EU-tendrapport 2012* hebben wij vastgesteld dat dit soort definitieverschillen van invloed zijn op het bepalen van de nettobetalers- of -ontvangerspositie van een lidstaat. Blijven de invoerrechten *buiten* de berekening van nettobetalingpositie van Nederland (afdrachten minus ontvangsten van de EU, zoals subsidies), dan levert dat een andere netto positie op dan wanneer deze worden meegeteld.

Verder denken wij dat het informatiegehalte in het Financieel Jaarverslag van het Rijk kan toenemen als er een beschrijving in wordt opgenomen van de governance rond de EU-afdrachten: welke beheer- en controlesystemen waarborgen dat de af te dragen bedragen juist zijn afgedragen en welke rol speelt lidstaat Nederland daarbij?

Het Financieel Jaarverslag kan daarnaast aan waarde winnen wanneer het kabinet een overkoepelend beeld schetst van de toegevoegde waarde van de Europese fondsen in Nederland. Zo'n beeld kan worden gegeven op basis van de al beschikbare informatie op fondsniveau.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Systemen



4 Financieel



5 Totstandkoming



6 Review



7 Reactie



Bijlage

## 2 Feiten en cijfers

Nederland legt ieder jaar in een Nationale verklaring verantwoording af over de uitgaven die het bij de EU heeft gedeclareerd voor Europese projecten. In de *Nationale verklaring 2018* ging het daarbij in totaal om € 906,4 miljoen. Dit geld is uitgegeven aan projecten op uiteenlopende terreinen: landbouw, plattelandontwikkeling, visserij, maritieme zaken, werkgelegenheid, economische ontwikkeling, migratie, veiligheid en ondersteuning van kwetsbare ouderen.

We gaan hieronder in § 2.1 eerst in op de verantwoording die in de Nationale verklaring wordt afgelegd over het beheer en de besteding van het Europese geld. In § 2.2 geven we een overzicht van de EU-fondsen die Nederland samen met de Europese Commissie beheert en de uitgaven die Nederland ten laste van deze fondsen heeft gedeclareerd. Aansluitend lichten we in § 2.3 toe welke instanties betrokken zijn bij het beheer en de controle van deze fondsen in Nederland. In § 2.4 ten slotte, vermelden we de doelstellingen en het financieel belang van de fondsen.

### 2.1 Verantwoording over EU-geld in Nationale verklaring

#### Reikwijdte Nationale verklaring

Sinds 2007 legt het Nederlandse kabinet in de jaarlijkse Nationale verklaring verantwoording af over het beheer en de besteding van Europese subsidies. Daarbij komen de volgende aspecten aan de orde:

- het functioneren van de beheer- en controlesystemen;
- de getrouwheid van de bij de Europese Commissie ingediende rekeningen;
- de rechtmatigheid (ook wel: 'wettigheid en regelmatigheid') van de netto-uitgaven (saldo van uitgaven en ontvangsten) die ter vergoeding bij de Europese Commissie zijn ingediend.<sup>1</sup>

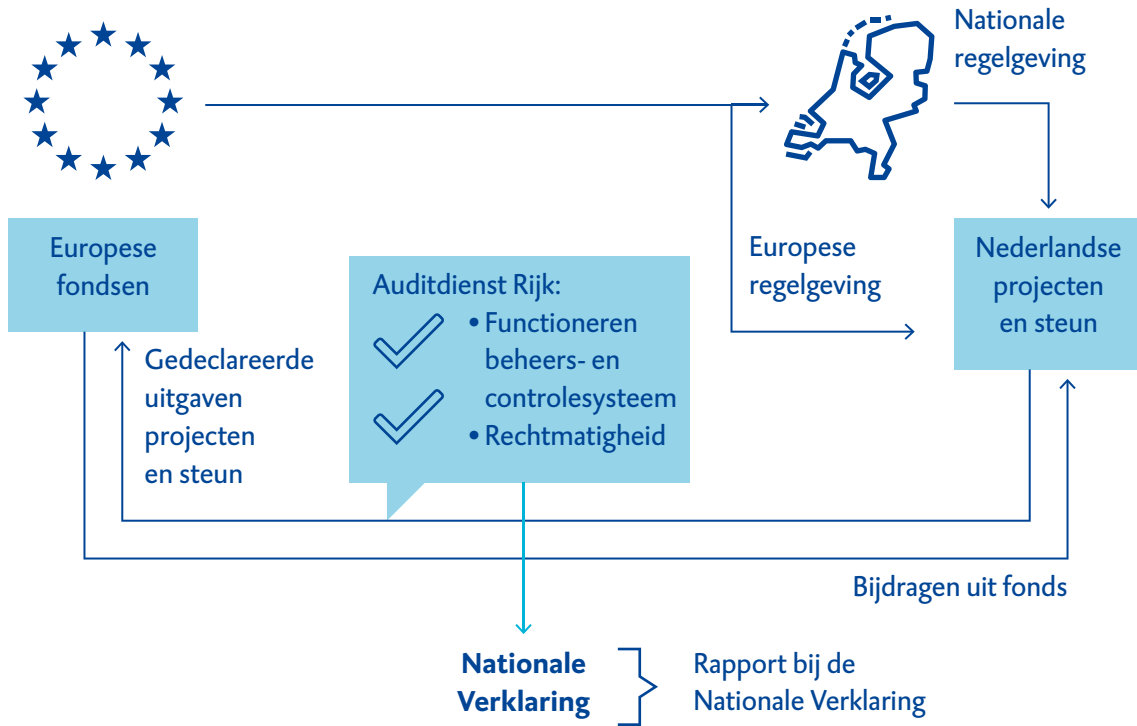
De Algemene Rekenkamer geeft jaarlijks een oordeel over de deugdelijkheid van de Nationale verklaring. In schema kan dat als volgt worden weergegeven:







## De Algemene Rekenkamer geeft oordeel over deugdelijkheid van de Nationale verklaring



**Figuur 1** De Nationale verklaring in beeld

Het initiatief tot het jaarlijks afgeven van een Nationale verklaring is afkomstig van enkele individuele EU-lidstaten. Naast Nederland geven Zweden en Denemarken een dergelijke verklaring af.<sup>2</sup> Een Nationale verklaring is bedoeld om op een transparante manier aan de volksvertegenwoordiging en de Europese Commissie inzicht te geven in de besteding van en het toezicht op Europees geld in Nederland en om de kwaliteit van het beheer van het EU-geld te versterken. De Nationale verklaring reikt verder dan de verantwoordingsdocumenten die de EU-lidstaten jaarlijks aan de Europese Commissie moeten toesturen, zoals jaarlijkse samenvattingen van controlebevindingen ('annual summaries') en verklaringen over het financieel beheer rond EU-projecten ('management statements') van de uitvoerende instanties. De meerwaarde van de Nationale verklaring ten opzichte van de jaarlijkse samenvattingen kan als volgt worden gekenschetst:





## De Nationale verklaring reikt verder dan de annual summaries

### Kenmerken annual summary

**Annual Summary**

Oordeel over afzonderlijke fondsen 

Opgesteld door ambtenaren 

(In veel lidstaten) niet openbaar 

**Verantwoording aan Europese Commissie**

### Kenmerken Nationale verklaring

**Nationale verklaring**

Overkoepelend oordeel over alle bij de EU gedeclareerde uitgaven 

Opgesteld door regering, dus politieke verantwoordelijkheid 

Openbaar, dus elke burger kan er kennis van nemen 

**Verantwoording aan de Tweede Kamer en Europese Commissie**

**Rapport bij de Nationale verklaring**

Door de Algemene Rekenkamer. De AR geeft hierin een oordeel over de deugdelijkheid van de Nationale verklaring

**Tweede Kamer extra zekerheid bieden over Nationale verklaring**  
De minister van Financiën meldt het oordeel bij de Europese Commissie

**Figuur 2** Annual summary en Nationale verklaring vergeleken

### Informatiegehalte Financieel Jaarverslag van het Rijk

De minister van Financiën heeft de *Nationale verklaring 2018* opgenomen als bijlage bij het *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2017*. De (internet)bijlagen van de Nationale verklaring zijn terug te vinden op de website van het Ministerie van Financiën. Deze bijlagen bevatten per fonds informatie over onder andere oordelen over de beheer- en controlesystemen, percentages onrechtmatige betalingen en beheerverklaringen van de autoriteiten die bij



1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Systemen



4 Financieel



5 Totstandkoming



6 Review



7 Reactie



Bijlage

de betreffende EU-projecten betrokken zijn. In het Financieel Jaarverslag zelf is beleidsinformatie opgenomen over het EU-geld dat aan Nederland is toegekend en over de bedragen die Nederland heeft afgedragen aan de EU.

### EU-afrachten

De informatie in het Financieel Jaarverslag van het Rijk kan nog verder aan waarde winnen wanneer er ook een beschrijving in zou worden opgenomen van de governance rond de EU-afrachten, vergelijkbaar met de toelichting zoals die nu bij de fondsen in gedeeld beheer wordt gegeven. Op dit moment worden alleen de afrachten zelf vermeld. In 2017 ging het daarbij om € 2,5 miljard aan invoerrechten,<sup>3</sup> 0,5 miljard aan btw-afrachten en € 3,4 miljard aan BNI-afrachten. In het verantwoordingsonderzoek van Buitenlandse Zaken geven wij een toelichting op de EU-afrachten.

[www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017)

Informatie over de afrachten is onder andere van belang voor het berekenen van de zogenoemde netto-betalingspositie van EU-lidstaat Nederland. In het Financieel Jaarverslag geeft de minister aan dat de Europese Commissie de invoerrechten niet als een afdracht van de lidstaat beschouwt, maar als een 'eigen middel' van de EU dat door de lidstaten wordt geïnd. Lidstaten ontvangen voor de kosten van inning een vergoeding, de 'perceptiekostenvergoeding'. In ons *EU-trendrapport 2012* hebben wij vastgesteld dat dit soort definitieverschillen van invloed zijn op het bepalen van de nettobetalers- of -ontvangerspositie van een lidstaat. Blijven de invoerrechten *buiten* de berekening van nettobetalingspositie van Nederland (afrachten minus ontvangsten van de EU, zoals subsidies), dan levert dat een andere netto positie op dan wanneer deze worden meegeteld.

Het Financieel Jaarverslag van het Rijk kan aan informatiewaarde winnen met een beschrijving de beheer- en controlesystemen die een juiste afdracht waarborgen en welke rol de lidstaat Nederland daarbij speelt. Zulke informatie kan relevant zijn, bijvoorbeeld omdat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de ministers van Financiën en Buitenlandse Zaken (BZ) bij de EU-afrachten diffuus is en niet aansluit op de begrotingsverantwoordelijkheid, zoals wij in eerder onderzoek hebben geconstateerd.<sup>4</sup>

### Informatie uit evaluaties

Het Financieel Jaarverslag van het Rijk bevat ook informatie over geplande en al uitgevoerde evaluaties van hoe de door Nederland ontvangen EU-subsidies zijn besteed. Wanneer ook de *uitkomsten* van deze evaluaties in het Financieel Jaarverslag zouden worden opgenomen,





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Systemen



4 Financieel



5 Totstandkoming



6 Review



7 Reactie



Bijlage

zou het Financieel Jaarverslag kunnen zorgen voor meer inzicht in de effectiviteit van het in Nederland bestede EU-geld. Het kabinet zou op die manier tegelijkertijd een inhoudelijke bijdrage leveren aan het streven van de Europese Commissie om meer inzicht te bieden in de 'toegevoegde waarde' van Europees geld. Het kabinet is echter van mening dat de inhoudelijke beoordeling van uitkomsten van evaluaties over de besteding van EU-fondsen in Nederland onder de beleidsverantwoordelijkheid van de desbetreffende ministeries valt en dat het Financieel Jaarverslag van het Rijk niet de plaats is om daarop nader in te gaan (Tweede Kamer, 2017).

Wij zien desondanks mogelijkheden om het informatiegehalte in het Financieel Jaarverslag van het Rijk te verbeteren. Het kabinet zou op basis van de evaluaties op fondsniveau in het Financieel Jaarverslag een overkoepelend beeld kunnen geven van de toegevoegde waarde van de Europese fondsen in Nederland. Wellicht kan het kabinet door het overzichtelijk opnemen van openbare gegevens in zogenoemde 'open data portals' bijdragen aan meer inzicht in effectiviteit van de besteding van EU-middelen. Als dat in andere landen wordt gevolgd, ontstaat een beeld van de effectiviteit in alle lidstaten, zowel gezamenlijk als in onderlinge vergelijking.<sup>5</sup> Eerder, in 2015, heeft de minister van Financiën in dit verband aangegeven de meerwaarde van open data ten opzichte van reeds beschikbare data te bestuderen (Algemene Rekenkamer, 2015).

## 2.2 Fondsen in gedeeld beheer

De vastgestelde EU-begroting omvatte in 2016 € 136,4 miljard aan uitgaven (Europese Commissie, 2017). De Europese Commissie en de lidstaten beheren daarvan samen circa 80%. Dat zijn de fondsen in gedeeld beheer. De Europese Commissie en de EU-lidstaten zijn samen verantwoordelijk voor een rechtmatige, doeltreffende en doelmatige besteding van dit geld (EU, 2012) en leggen daarover afzonderlijk verantwoording af. In dit rapport kijken wij naar het beheer en de besteding van het geld dat Nederland uit deze fondsen heeft ontvangen.

### Acht fondsen

Nederland heeft in de programmaperiode 2014-2020 samen met de Europese Commissie acht Europese fondsen in beheer. In de *Nationale verklaring 2018* staan deze fondsen vermeld, onderverdeeld in drie categorieën:

- *Landbouwfondsen*: Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO);
- *Structuur- en investeringsfondsen*<sup>6</sup>: Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), Europees Sociaal Fonds (ESF) en Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen





- (EFMB), Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV);
- *Migratie- en veiligheidsfondsen*: Asiel-, Migratie- en Integratiefonds (AMIF) en Fonds voor de Interne Veiligheid (ISF).

De Europese Commissie heeft vanuit deze fondsen per lidstaat (meerjarige) budgetten gereserveerd voor de programmaperiode 2014 tot en met 2020. Een uitzondering vormen de budgetten voor het ELGF, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de reserveringen voor directe inkomenssteun aan boeren (op lidstaatniveau) en de reserveringen voor markt- en prijsbeleid (op EU-niveau). Overigens kan de Europese Commissie de directe inkomenssteun jaarlijks verlagen, bijvoorbeeld voor de instelling van een reserve voor landbouwcrises. Bij de overige fondsen heeft de Commissie deze bevoegdheid niet. In figuur 3 geven wij per fonds een overzicht van de meerjarige budgetten in de periode 2014-2020 in Nederland. Daaruit blijkt dat Nederland uit de landbouwfondsen het meeste geld van de Europese Commissie ontvangt, namelijk 80% van de reserveringen van alle fondsen gezamenlijk.

### 80% van de meerjarige budgetten 2014-2020 voor fondsen in gedeeld beheer in Nederland gaat naar de landbouwfondsen (ELGF en ELFPO)

Totaal: €7.272,8 miljoen





**Figuur 3** Meerjarige budgetten 2014-2020 in Nederland, per fonds

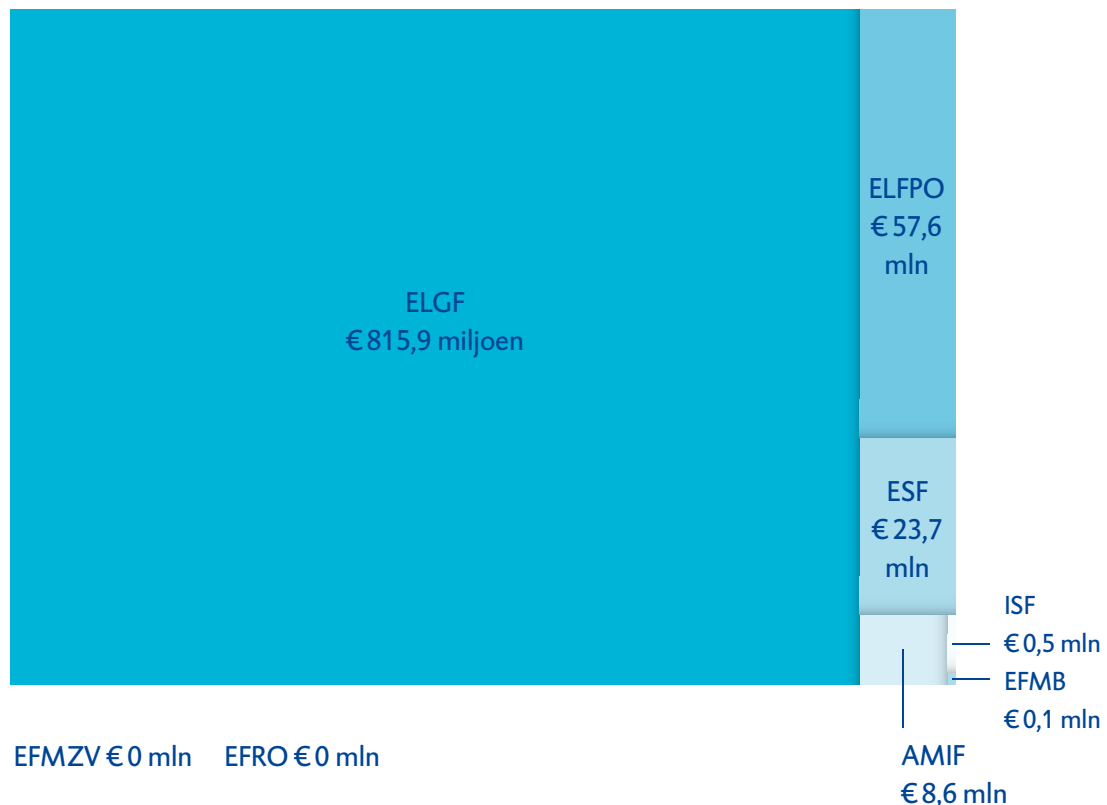
### Gedeclareerde uitgaven

Het kabinet verantwoordt zich in de *Nationale verklaring 2018* over in totaal € 906,4 miljoen aan netto-uitgaven<sup>7</sup> die bij de Europese Commissie zijn gedeclareerd. Nederland ontvangt € 894,5 miljoen daarvan in de vorm van Europese subsidies. Het resterende bedrag betreft de verplichte nationale cofinanciering bij de fondsen EFMB, EFMZV, EFRO en ESF. Bij deze fondsen worden namelijk alle subsidiabele uitgaven bij de Europese Commissie gedeclareerd, ook de uitgaven die ten laste komen van de nationale cofinanciering.<sup>8</sup>

Uit onderstaand schema blijkt dat verreweg het grootste deel van de bij de Europese Commissie gedeclareerde bedragen betrekking hebben op uitgaven ten laste van de landbouwfondsen ELGF en ELFPO.

### 90% van de gedeclareerde bedragen in de Nationale verklaring 2018 betreft ELGF

Totaal: € 906,4 miljoen







 1 Conclusies	 2 Feiten & cijfers	 3 Systemen	 4 Financieel	 5 Totstandkoming	 6 Review	 7 Reactie	 Bijlage
--	---	---	---	---	---	--	--

**Figuur 4** Door Nederland gedeclareerde bedragen Nationale verklaring 2018, per fonds

## 2.3 Betrokken instanties

Er zijn veel instanties betrokken bij het beheer en de controle van de Europese fondsen in Nederland. In de toelichtingen per fonds op onze website ([www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)) worden per fonds de betrokken instanties genoemd. De benamingen van de instanties verschillen per fonds. Drie soorten instanties kunnen worden onderscheiden:

- Instanties die verantwoordelijk zijn voor het *beheer* van een fonds. Bij de landbouwfondsen is dit het *betaalorgaan*, bij de fondsen EFRO, ESF, EFMB en EFMZV is dit de *managementautoriteit*, bij de migratie- en veiligheidsfondsen is dit de *verantwoordelijke autoriteit*.<sup>9</sup>
- Instanties die verantwoordelijk zijn voor de *externe controle* van het fonds. Bij de landbouwfondsen is dit de *certificerende instantie*; bij alle andere fondsen de *auditautoriteit*. In Nederland is de Auditdienst Rijk zowel de certificerende instantie als de auditautoriteit.
- Instanties belast met de *certificering* van uitgaven die bij de Europese Commissie worden gedeclareerd. Alleen de fondsen EFRO, ESF, EFMB en EFMZV kennen een dergelijke *certificeringsautoriteit*. In Nederland is de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) de certificeringsautoriteit.

## 2.4 Overzicht per fonds

Wij geven hieronder op basis van de *Nationale verklaring 2018* een beknopt overzicht van de fondsen, hun doelstellingen en het financieel belang (inclusief de mate waarin de budgetten tot besteding zijn gekomen, oftewel de ‘uitputting’). De verantwoordingsperioden verschillen per fonds. Zo gaan de cijfers van de landbouwfondsen in deze Nationale verklaring over de periode 16 oktober 2016 tot en met 15 oktober 2017, terwijl bijvoorbeeld de cijfers van de structuurfondsen EFRO, ESF en EFMZV betrekking hebben op de periode 1 juli 2016 tot en met 30 juni 2017. De vermelde totaal budgetten per fonds voor alle lidstaten gezamenlijk zijn gebaseerd op verordeningen of overzichten van de Europese Commissie.<sup>10</sup> Voor meer informatie verwijzen wij naar de toelichting per fonds op onze website, [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017).





## Fondsoverzicht ELGF



### Doel

Bieden van voedselzekerheid aan Europese burgers en prijs- en inkomensstabiliteit aan Europese agrariërs, door middel van stabilisering inkomens en markt- en prijsbeleid



### Ondersteuning gericht op

- Directe inkomenssteun
- Exportrestituties
- Marktinterventies
- Productiesteun
- Subsidies voor gezamenlijke marktbenadering door producentenorganisaties



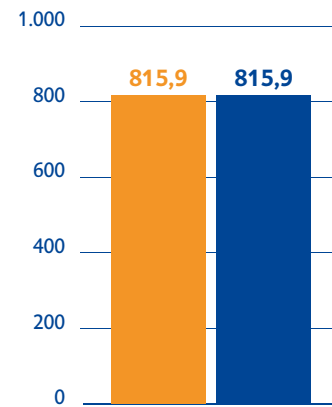
### Verantwoordelijk voor besteding ELGF-geld in Nederland

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

**Totaal ELGF-budget 2014-2020 directe inkomenssteun in EU: € 290,4 miljard**  
**Totaal ELGF-budget 2014-2020 directe inkomenssteun in Nederland: € 5,0 miljard**  
 Uitputting cumulatief (budget 2014-2020): n.v.t.

### Financieel belang Nationale verklaring 2018 (in miljoenen €)

- Gedeclareerde uitgaven bij ELGF
- Bijdrage uit ELGF

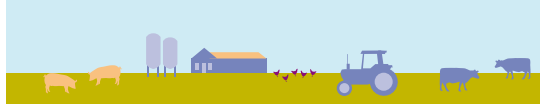


Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF)

Figuur 5.1 Fondsoverzicht ELGF



## Fondsoverzicht ELFPO



### Doel

Ontwikkeling platteland binnen EU-lidstaten versterken en uitvoering nationaal plattelandsbeleid vergemakkelijken.



### Ondersteuning gericht op

Verbetering van het concurrentievermogen van de landbouwsector

Verbetering van milieu en landschap

Verbetering van de levenskwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie



### Verantwoordelijk voor besteding ELFPO-geld in Nederland

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

**Totaal ELFPO-budget 2014-2020 in EU:**

€ 101,1 miljard

**Totaal ELFPO-budget 2014-2020 in Nederland:**

€ 825,3 miljoen

Uitputting cumulatief (budget 2014-2020): € 119,7 miljoen

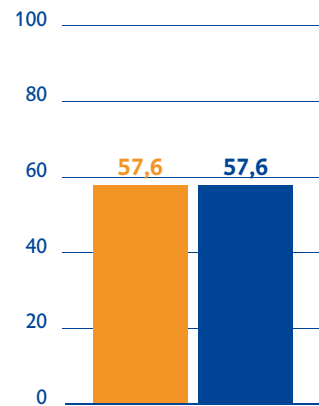
### Financieel belang

### Nationale verklaring 2018

(in miljoenen €)

■ Gedeclareerde uitgaven bij ELFPO

■ Bijdrage uit ELFPO

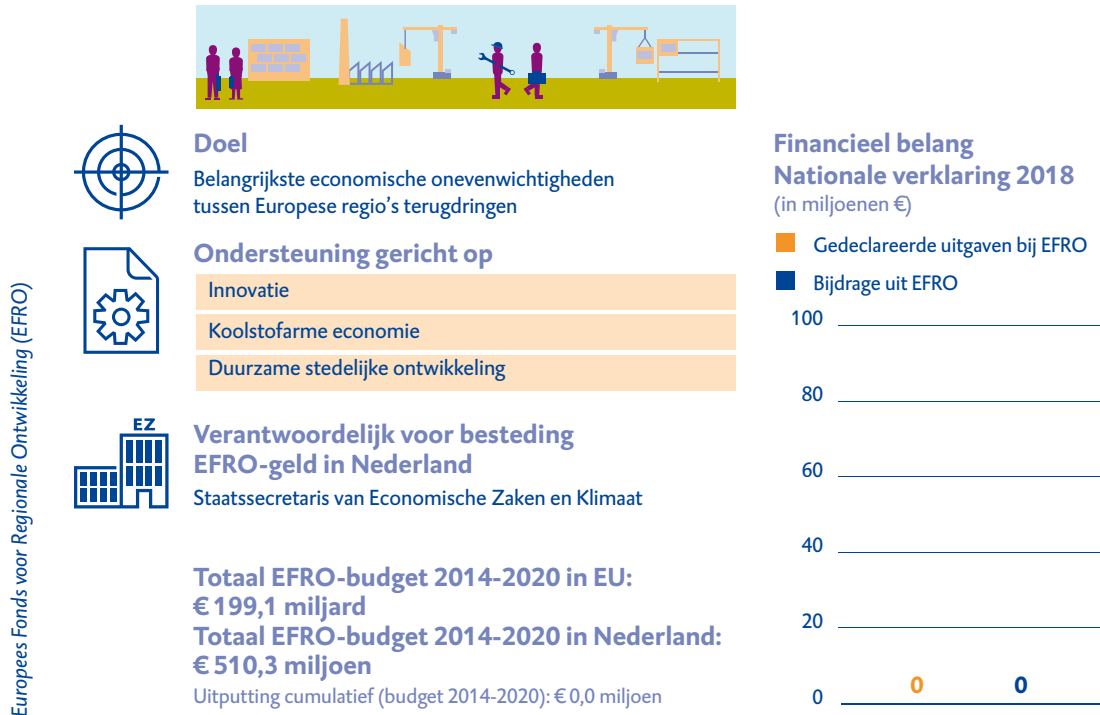


Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)

Figuur 5.2 Fondsoverzicht ELFPO

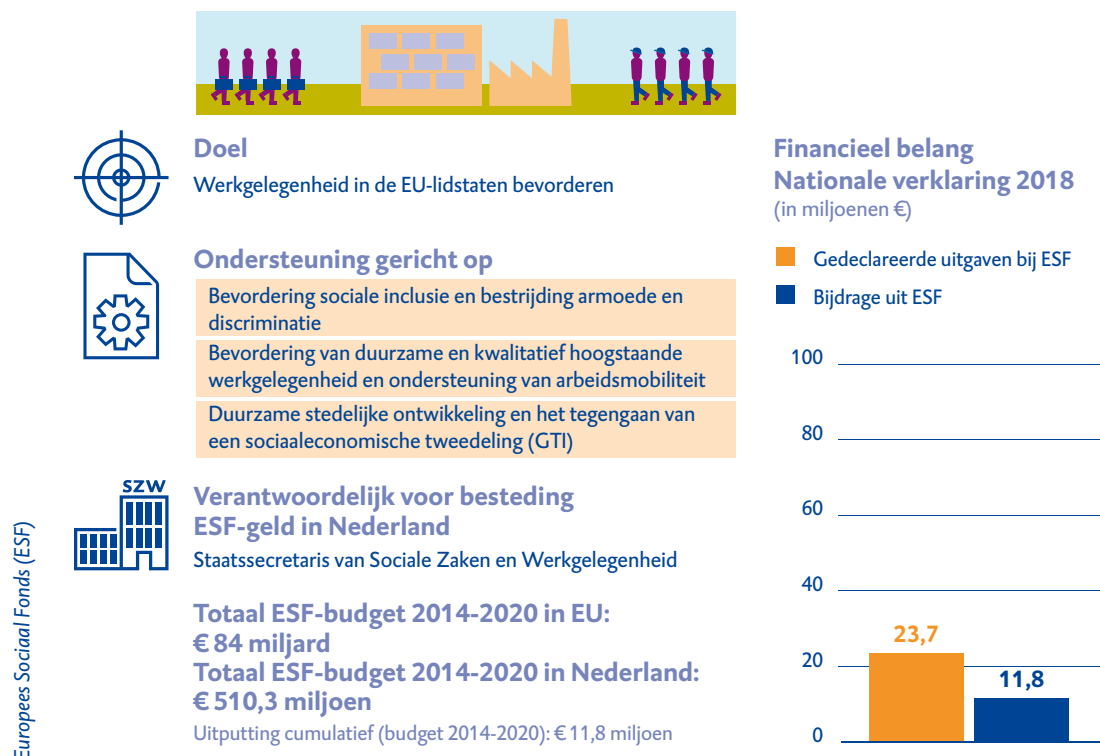


## Fondsoverzicht EFRO



Figuur 5.3 Fondsoverzicht EFRO

## Fondsoverzicht ESF



Figuur 5.4 Fondsoverzicht ESF



## Fondsoverzicht EFMB



### Doel

Tegengaan van sociale uitsluiting van ouderen met een laag besteedbaar inkomen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt.



### Ondersteuning gericht op

Kwetsbare ouderen meetbaar te activeren en bij gemeentelijke diensten zichtbaar te maken



### Verantwoordelijk voor besteding EFMB-geld in Nederland

Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

**Totaal EFMB-budget 2014-2020 in EU:**

**€ 3,8 miljard**

**Totaal EFMB-budget 2014-2020 in Nederland:**

**€ 3,9 miljoen**

Uitputting cumulatief (budget 2014-2020): €0,1 miljoen

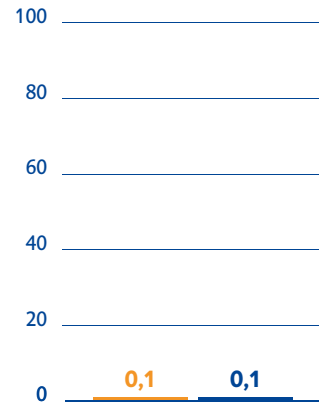
### Financieel belang

### Nationale verklaring 2018

(in miljoenen €)

■ Gedeclareerde uitgaven bij EFMB

■ Bijdrage uit EFMB



Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (EFMB)

**Figuur 5.5** Fondsoverzicht EFMB



## Fondsoverzicht EFMZV



**Doel**  
Uitvoering Europees Gemeenschappelijk Visserijbeleid en Geïntegreerd Maritiem Beleid



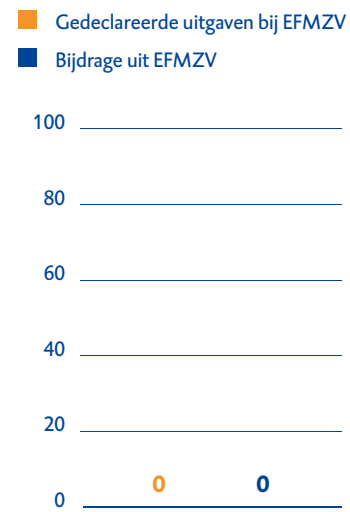
- Ondersteuning gericht op o.a.**
- Helpen van vissers bij de overgang naar duurzame visserij
  - Ondersteunen van innovaties voor verduurzaming en rendementsverbetering
  - Financieren van projecten voor meer nieuwe banen en een betere levenskwaliteit aan de Europese kusten
  - Vereenvoudigen van de toegang tot financiering



**Verantwoordelijk voor besteding EFMZV-geld in Nederland**  
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

**Totaal EFMZV-budget 2014-2020 in EU:**  
€ 5,7 miljard  
**Totaal EFMZV-budget 2014-2020 in Nederland:**  
€ 101,5 miljoen  
Uitputting cumulatief (budget 2014-2020): € 0,0 miljoen

**Financieel belang Nationale verklaring 2018**  
(in miljoenen €)



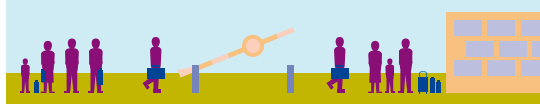
Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV)

**Figuur 5.6** Fondsoverzicht EFMZV





## Fondsoverzicht AMIF



### Doel

Het behouden en verbeteren van de kwaliteit van het opvang- en asielstelsel, de bevordering van de participatie in de samenleving en de bevordering van terugkeer van vreemdelingen.



### Ondersteuning gericht op

Asiel en opvang

Integratie

Terugkeer



### Verantwoordelijk voor besteding AMIF-geld in Nederland

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Totaal AMIF-budget 2014-2020 in EU:**

**€ 3,1 miljard**

**Totaal AMIF-budget 2014-2020 in Nederland:**

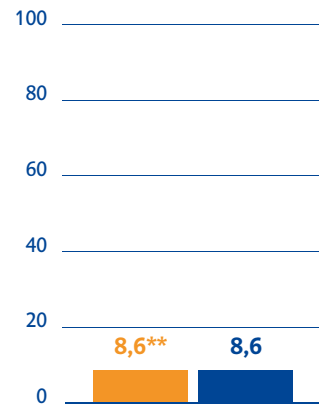
**€ 251,5 miljoen**

Uitputting cumulatief (budget 2014-2020): € 23,4 miljoen\*

### Financieel belang Nationale verklaring 2018 (in miljoenen €)

■ Gedeclareerde uitgaven bij AMIF

■ Bijdrage uit AMIF



Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF)

**Figuur 5.7** Fondsoverzicht AMIF

\* Daarnaast is een bedrag van € 34,8 miljoen (cumulatief) gedeclareerd dat betrekking heeft op voorschotten die aan projectbegunstigden zijn betaald. Dit bedrag is wel opgenomen in de declaratie voor de Europese Commissie, maar nog niet verantwoord in de Nationale verklaring, omdat deze uitgaven nog niet tot op het niveau van de eindbegunstigde zijn gecontroleerd.

\*\* Idem € 14,3 miljoen aan gedeclareerde voorschotten in het boekjaar 2016/2017.





## Fondsoverzicht ISF



### Doel

Het bevorderen van politieële samenwerking, voorkoming en bestrijding van criminaliteit. Daarnaast richt het ISF zich op crisisbeheersing, versterking van het proces van grensbeheer en het proces rondom verstrekken van visa.



### Ondersteuning gericht op

Visa
Grenzen
Preventie en bestrijding misdaad
Risico- en crisisbeheersing

Fonds voor Interne Veiligheid (ISF)



### Verantwoordelijk voor besteding ISF-geld in Nederland

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

### Totaal ISF-budget 2014-2020 in EU:

€ 3,8 miljard

### Totaal ISF-budget 2014-2020 in Nederland:

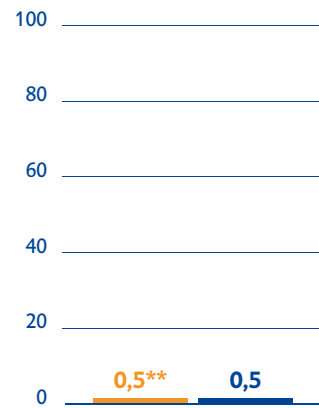
€ 70,0 miljoen

Uitputting cumulatief (budget 2014-2020): € 2,2 miljoen\*

### Financieel belang Nationale verklaring 2018 (in miljoenen €)

■ Gedeclareerde uitgaven bij ISF

■ Bijdrage uit ISF



**Figuur 5.8** Fondsoverzicht ISF

\* Daarnaast is een bedrag van € 23,6 miljoen (cumulatief) gedeclareerd dat betrekking heeft op voorschotten die aan projectbegunstigden zijn betaald. Dit bedrag is wel opgenomen in de declaratie voor de Europese Commissie, maar nog niet verantwoord in de Nationale verklaring, omdat deze uitgaven nog niet tot op het niveau van de eindbegunstigde zijn gecontroleerd.

\*\* Idem € 9,8 miljoen aan gedeclareerde voorschotten in het boekjaar 2016/2017.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Systemen



4 Financieel



5 Totstandkoming



6 Review



7 Reactie



Bijlage

## 3 Oordeel over beheer- en controlesystemen

*De Nationale verklaring 2018 geeft een deugdelijke kwalificatie van het functioneren van de beheer- en controlesystemen (en de daarin opgenomen maatregelen) die Nederland heeft opgezet voor de in de Nationale verklaring 2018 verantwoorde financiële transacties ten laste van de Europese fondsen.*

### 3.1 Functioneren beheer- en controlesystemen

Onder het beheer- en controlesysteem voor een Europees fonds verstaat de Europese Commissie de inrichting van een systeem voor het toekennen, beheren en controleren van subsidies door autoriteiten die hiervoor zijn aangewezen op grond van Europese verordeningen.<sup>11</sup>

Uit onderstaande figuur blijkt dat bij alle fondsen de beheer- en controlesystemen in de onderzochte periode voldoende functioneerden.

Van enkele fondsen (EFRO en EFMZV) zijn de beheer- en controlesystemen nog niet (volledig) door ons beoordeeld. De reden daarvan is dat voor deze fondsen nog geen projectuitgaven bij de Europese Commissie zijn gedeclareerd. De Auditdienst Rijk (ADR) heeft in zijn hoedanigheid van auditautoriteit bij deze fondsen nog geen systeemaudits bij de certificeringsautoriteit verricht.

Bij de meeste onderzochte fondsen zijn verbeteringen nodig. Wij lichten de verbeterpunten in de volgende paragrafen per fonds toe. Daarbij lichten wij ook eventuele aandachtspunten toe.<sup>12</sup>

In [bijlage 1](#) is een overzicht van aandachtspunten opgenomen en in [bijlage 2](#) staan de aanbevelingen uit ons *Rapport bij de Nationale verklaring 2017*, die inmiddels zijn opgevolgd of niet meer relevant zijn.

In [bijlage 3](#) lichten wij toe op welke wijze de gebruikte normen tot een oordeel hebben geleid.





## Bij alle fondsen functioneren de beheer- en controlesystemen voldoende tot goed

### Landbouwfondsen

	Betaalorgaan
ELGF	●
ELFPO	●

### Structuurfondsen/EFMZV

	Managementautoriteit	Certificeringsautoriteit
EFRO Noord	●	-
Oost	●	-
Zuid	●	-
West	●	-
ESF	●	●
EFMB	●	●
EFMZV	●	-

### Migratie- en veiligheidsfondsen

	Verantwoordelijke autoriteit
AMIF	●
ISF	●

- systeem functioneert goed, geringe verbeteringen nodig
- systeem functioneert voldoende, enkele verbeteringen nodig
- systeem functioneert gedeeltelijk, substantiële verbeteringen nodig
- systeem functioneert in essentie niet
- nog geen onderzoek verricht

**Figuur 6** Functioneren beheer- en controlesystemen, per fonds





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Systemen



4 Financieel



5 Totstandkoming



6 Review



7 Reactie



Bijlage

## 3.2 Verbeter- en aandachtspunten landbouwfondsen

Uit ons onderzoek blijkt dat de door ons onderzochte beheer- en controlesystemen van de landbouwfondsen ELGF en ELFPO in het boekjaar 2017 goed functioneerden.

Wel zien wij in het beheer- en controlesysteem voor de 'weersverzekeringssubsidie' voor boeren, die deels wordt bekostigd vanuit het ELFPO, net als vorig jaar een strijdigheid met de Europese regels. Wij lichten dit hierna toe.

Wij merken verder nog op dat wij niet hebben gekeken naar het beheer- en controlesysteem gericht op de naleving van voorschriften op het gebied van milieu, gezondheid, dierenwelzijn en goede landbouw- en milieucondities, waaraan begunstigden van Europese landbouwsubsidies ook moeten voldoen. Dit lichten wij nader toe in hoofdstuk 4 van dit rapport.

Daarnaast vragen wij aandacht voor:

- voorwaarden voor steun aan veehouders (ELGF);
- nieuw stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ELFPO).

### Verbeterpunt rond weersverzekering voor boeren

De EU stimuleert in het kader van de plattelandsontwikkeling een goed risicobeheer door boeren. Sinds 2015 verleent Nederland met dat doel een subsidie aan boeren die zich verzekeren tegen schade als gevolg van ongunstig weer (zie kader). De helft van deze subsidie komt ten laste van de begroting het Ministerie van EZ<sup>13</sup> en de andere helft ten laste van de Europese begroting (ELFPO). Over aanvraagjaar 2016 heeft Nederland circa €4,5 miljoen aan weersverzekeringspremies bij de Europese Commissie gedeclareerd en verantwoord in de *Nationale verklaring 2018*.

#### Weersverzekering

Nederland wordt met enige regelmaat geconfronteerd met extreme droogte, zware regen en hagel. Deze risico's kunnen een grote impact hebben op het inkomen van boeren. De weersverzekering, waarvan de premie voor subsidie in aanmerking komt, dekt alle weerrisico's bij open teelten en sluit geen sectoren uit. Wel betaalt de verzekering pas uit als de schade groter is dan 30% van de jaarproductie. De verzekering wordt ingezet om oogst, planten en bomen te verzekeren tegen economische schade door ongunstige weersomstandigheden.

De subsidieregeling heeft tot doel dat meer boeren zich verzekeren tegen weerrisico's. De subsidie bedraagt 65% van de premie.



1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Systemen



4 Financieel



5 Totstandkoming



6 Review



7 Reactie



Bijlage

Nederland heeft voor de weersverzekering een nationale regeling ontworpen en voor de uitvoering van de regeling heeft het betaalorgaan, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), een beheer- en controlesysteem opgezet. In *ons Rapport bij de Nationale verklaring 2017* concludeerden wij dat dit beheer- en controlesysteem efficiënt en effectief is als het gaat om het waarborgen van de rechtmatigheid. In de uitkomsten van de controle door de certificerende instantie (Auditdienst Rijk) zien wij een bevestiging van dit standpunt. Toch was het beheer- en controlesysteem op twee punten niet in overeenstemming met de Europese regels:

- De premiebetalingen door de boeren die subsidie aanvroegen werden steekproefsgewijs gecontroleerd aan de hand van authentieke documenten (polis, premienota en betalingsbewijs). De Europese regels schrijven evenwel een *integrale* controle voor.
- Er werd gebruikgemaakt van controles ter plaatse die waren uitgevoerd voor de inkomenssteun uit het ELGF, terwijl de Europese regels *afzonderlijke controles* ter plaatse voor de weersverzekering voorschrijven.

Omdat het toenmalige Ministerie van EZ de controles in samenspraak met de Europese Commissie zou heroverwegen, hebben wij de destijds verantwoordelijke staatsecretaris van EZ in *ons Rapport bij de Nationale verklaring 2017* geen aanbeveling gedaan. Inmiddels zijn namens de minister van LNV (bij wie sinds de installatie van het derde kabinet-Rutte de verantwoordelijkheid voor het landbouwbeleid is ondergebracht) vragen gesteld aan de Europese Commissie over de inrichting van de controles voor de weersverzekering. Deze vragen zijn door de Europese Commissie beantwoord.

Over het eerste punt, de aanvaardbaarheid van steekproefsgewijze controle van betalingen door begunstigen, heeft de afstemming met de Europese Commissie geen duidelijkheid gebracht.<sup>14</sup> Uitgaande van de Europese regels blijven wij van opvatting dat alle betaalde verzekeringspremies moeten worden gecontroleerd aan de hand van bewijsstukken (polis, premienota en betalingsbewijs) en dat een steekproefsgewijze controle niet in overeenstemming is met de regels.

Het tweede punt van strijdigheid met de Europese regels heeft inmiddels aan relevantie ingeboet. Door een wijziging van het nationale sanctiebeleid is bij de weersverzekering namelijk geen sprake meer van ‘grondgebondenheid’ en zijn controles ter plaatse (oppervlaktmetingen) niet meer aan de orde.

Ter voorkoming van financiële correcties door de Europese Commissie bevelen wij de minister van LNV aan om het beheer- en controlesysteem voor de weersverzekering in







1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Systemen



4 Financieel



5 Totstandkoming



6 Review



7 Reactie



Bijlage

overeenstemming te brengen met de Europese regels, die een integrale in plaats van een steekproefsgewijze controle voorschrijven.

### **Aandachtspunt bij voorwaarden voor steun aan veehouders (ELGF)**

Op grond van verordening (EU) 2016/1613 verleent de Europese Commissie buitengewone steun aan veehouders. Op basis van de genoemde verordening is aan Nederland een bedrag van circa € 23 miljoen toegewezen. Van dit bedrag heeft Nederland op basis van een nationale regeling in 2017 circa € 4 miljoen als voorschot uitbetaald aan de Producenten Organisatie Varkenshouderij. Hierbij zijn, anders dan gebruikelijk bij voorschotten, geen zekerheden gesteld. Vanwege het ontbreken van een specifiek normenkader biedt verordening (EU) 2016/1613 naar onze mening hiervoor de ruimte. Het is echter niet aan ons, maar aan de Europese Commissie om een standpunt in te nemen over de EU-conformiteit van de nationale regeling.

### **Aandachtspunten bij nieuw stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ELFPO)**

Ten laste van het ELFPO komen subsidies aan boeren voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer. In deze Nationale verklaring is het EU-deel van subsidiebetalingen verantwoord op basis van subsidieaanvragen voor het jaar 2016. Dit EU-deel bedraagt ongeveer € 41 miljoen. In opdracht van het betaalorgaan RVO voert de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) voorafgaand aan de subsidiebetaling controles ter plaatse uit op de naleving van beheervorschriften. Uit de controles bleek de afgelopen jaren een te hoog percentage niet-naleving van beheervorschriften. Met ingang van aanvraagjaar 2016 is door de minister van EZ in samenwerking met de provincies een geheel nieuw stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer ingevoerd. Met dit stelsel wordt beoogd een ecologisch effectiever en economisch efficiënter beheer te voeren, onder andere door gericht kennis uit te wisselen om zo een betere naleving van de beheervorschriften te bereiken. Onder het nieuwe stelsel is het bij de controles ter plaatse geconstateerde percentage niet-naleving uitgekomen op 2,9%. Voor aanvraagjaar 2015 was het percentage niet-naleving nog 4,2%. Een voorbeeld van niet-naleving van de voorschriften over 2016 betrof een landbouwcollectief dat in het kader van het weidevogelbeheer subsidie had aangevraagd voor het onder water zetten van land. De NVWA constateerde bij de betreffende aanvrager dat 20% van de aangevraagde oppervlakte niet drassig was. De daling van het percentage niet-naleving laat zien dat de beoogde verbetering voor aanvraagjaar 2016 is bereikt. Tegelijkertijd heeft de niet-naleving nog wel een omvang die de aandacht verdient. Uitgaande van de EU-regels en de nationale uitwerking hiervan heeft de RVO voor het





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Systemen



4 Financieel



5 Totstandkoming



6 Review



7 Reactie



Bijlage

nieuwe stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer een model ontwikkeld om het uit te betalen subsidiebedrag te bepalen. Wij menen dat dit model op enkele onderdelen afwijkt van de EU-regelgeving en de daarop gebaseerde nationale regelgeving. Als gevolg hiervan heeft Nederland mogelijk circa € 500.000 te veel uitbetaald ten laste van het ELFPO. Daarnaast geeft de wet- en regelgeving voor enkele onderdelen geen uitsluitel of deze correct in het model zijn opgenomen. Voor aanvraagjaar 2016 is het effect van deze onderdelen op de hoogte van de betaalde subsidies zeer gering. Wij merken nog op dat het aan de Europese Commissie is om een definitief standpunt in te nemen over de keuzes die de RVO in het rekenmodel heeft gemaakt.

Onder het nieuwe stelsel wordt ook het beheer van landschapselementen gesubsidieerd. Subsidiabele landschapselementen zijn bijvoorbeeld in provinciale subsidieregels nader omschreven categorieën bomen en heggen. Als gevolg van ontoereikende administratieve controles heeft de RVO voor dit type beheer circa € 300.000 te veel uitbetaald ten laste van het ELFPO. Na een herbeoordeling door de RVO zal het te veel betaalde worden teruggevorderd bij de begunstigden.

### 3.3 Verbeter- en aandachtspunten Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling

Uit ons onderzoek blijkt dat de door ons onderzochte beheer- en controlesystemen van het EFRO in boekjaar 2016-2017 voldoende functioneerden.

Deze conclusie betreft alleen de systemen van de vier managementautoriteiten van het EFRO. In de *Nationale verklaring 2018* is net als vorig jaar geen uitspraak opgenomen over het functioneren van de beheer- en controlesystemen van de certificeringsautoriteit van het EFRO. Hiernaar is geen onderzoek verricht, omdat de managementautoriteiten in het boekjaar 2016-2017 geen uitgaven hebben gedeclareerd bij de Europese Commissie. Dit uitstel van declaraties had te maken met het tijdsbeslag van de inspanningen voor de afsluiting van de programmaperiode 2007-2013, en met het feit dat het nog niet nodig was om al in het boekjaar 2016-2017 te declareren.<sup>15</sup> Ook hangt het uitstel samen met verschillen van mening die indertijd bestonden tussen de managementautoriteiten enerzijds en de auditautoriteit anderzijds over de interpretatie van onderdelen van regelgeving.<sup>16</sup>

Wij zien verbeterpunten in het gezamenlijke geautomatiseerde informatiesysteem en de IT-organisatie van de managementautoriteiten, met name op het gebied van het management van de informatiebeveiliging en de privacybescherming.

Daarnaast vragen wij aandacht voor het verder vormgeven van de maatregelen tegen fraude.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Systemen



4 Financieel



5 Totstandkoming



6 Review



7 Reactie



Bijlage

## Verbeterpunt geautomatiseerd informatiesysteem en IT-organisatie

Het geautomatiseerde informatiesysteem van de EFRO-managementautoriteiten vormt een belangrijk onderdeel van het beheer- en controlesysteem.<sup>17</sup> Voor alle autoriteiten van het EFRO is het van groot belang dat de betrouwbaarheid (beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid) van dit systeem gewaarborgd is.

De auditautoriteit voerde in 2017 verscheidene IT-audits uit, waaruit wezenlijke verbeterpunten voor de betrouwbaarheid van het systeem naar voren kwamen. Vooral het management van de informatiebeveiliging schoot tekort en er werd niet aan alle eisen van de privacywetgeving voldaan.

De EFRO-managementautoriteiten hebben recent enkele van de meest noodzakelijke verbeterpunten gezamenlijk opgepakt. Dit resulteerde erin dat de auditautoriteit dit onderdeel van het geautomatiseerde informatiesysteem als voldoende beoordeelde. Desalniettemin oordeelde de auditautoriteit dat de managementautoriteiten nog een aantal andere verbeterpunten verder moeten aanpakken. De twee belangrijkste resterende verbeterpunten lichten wij hieronder toe:

- *Management van het systeem voor informatiebeveiliging*

De managementautoriteiten hebben in januari 2018 het management van het systeem voor informatiebeveiliging verbeterd, maar in 2018 zijn er verdere verbeterstappen nodig. Het plan van aanpak voor informatiebeveiliging dat de managementautoriteiten hebben opgesteld, vereist nadere uitwerking. Zo voldoet het 'Information Security Management System' (ISMS) niet aan de eisen van de internationaal aanvaarde ISO-standaard (in casu ISO 27001). Om aan die standaard te kunnen voldoen moeten de managementautoriteiten nog een risicobeheersproces en risicoacceptatie(criteria) van het verantwoordelijk management beschrijven, de samenhang tussen risico's en geselecteerde maatregelen duidelijk aangeven en een controleplan opstellen waarin de toetsing van informatiebeveiligingsmaatregelen (wat, hoe, wie, wanneer) is beschreven.
- *Voldoen aan eisen van de privacywetgeving*

Ook het voldoen aan de eisen van de privacywetgeving (Wet Bescherming Persoonsgegevens en de Algemene Verordening Gegevensbescherming) vereist aandacht. Zo ontbreken in de 'service level agreements' met externe dienstverleners bepalingen over de verantwoordelijkheden van de externe dienstverleners als bewerker van persoonsgegevens. Daarnaast blijkt uit ons eigen onderzoek dat de managementautoriteiten een knelpunt ervaren dat voortvloeit uit de nieuwe privacyregels: het blijkt niet altijd eenvoudig om privacygevoelige informatie van projectbegunstigden zoals salarisstroken en aanbestedingsdocumenten te verkrijgen en vast te leggen in de informatiesystemen van de managementautoriteiten. Dit is volgens de nieuwe privacyregels niet





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Systemen



4 Financieel



5 Totstandkoming



6 Review



7 Reactie



Bijlage

meer mogelijk zonder extra waarborgen voor veilige opslag van en beperkte toegang tot de gegevens. Het betreft hier informatie die nodig is voor controlewerkzaamheden op subsidiabele loon- en aanbestedingskosten. De privacy-eisen kunnen zodoende op gespannen voet staan met andere eisen aan het beheer- en controlesysteem, zoals vastlegging van een adequaat controlespoor en adequate managementverificaties.

Wij bevelen de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) aan om erop toe te zien dat de EFRO-managementautoriteiten de verbeterpunten in het geautomatiseerde informatiesysteem (onder meer op het punt van informatiebeveiliging en privacybescherming) in 2018 verder doorvoeren, zodat de betrouwbaarheid (beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid) van dit systeem gewaarborgd is.

### **Aandachtspunt fraudemaatregelen**

In de programmaperiode 2014-2020 heeft de Europese Commissie een nieuw vereiste aan het beheer- en controlesysteem van de managementautoriteiten geformuleerd: doeltreffende invoering van evenredige maatregelen tegen fraude. De managementautoriteiten hebben daarom diverse maatregelen ingesteld en in 2015 en 2017 verplichte frauderisico self assessments verricht. De managementautoriteiten hanteren nog geen definitief anti-fraudebeleid en hebben nog geen keuze gemaakt voor een instrument voor data analyse en data mining. Het is van belang dat de managementautoriteiten in 2018 de maatregelen tegen fraude verder completeren. Wij vragen in het bijzonder aandacht voor het risico van dubbele financiering van projecten.

## **3.4 Aandachtspunten Europees Sociaal Fonds en Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen**

Uit ons onderzoek blijkt dat de onderzochte beheer- en controlesystemen van het ESF en het EFMB in het boekjaar 2016-2017 voldoende functioneerden. Wij vragen nog aandacht voor de volgende punten:

- De auditautoriteit heeft de werking van het beheer- en controlesysteem van het ESF en het EFMB onderzocht en geeft aan dat het systeem voldoende functioneert, maar dat op onderdelen verbeteringen mogelijk zijn, vooral bij de selectie van projecten en de managementverificaties. De auditautoriteit heeft een aantal aanbevelingen ter verbetering gedaan. De managementautoriteit en de certificerende autoriteit hebben aangegeven deze op te pakken, of hebben dat intussen gedaan. De opvolging van de aanbevelingen zal de auditautoriteit beoordelen tijdens de volgende systeemaudit.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Systemen



4 Financieel



5 Totstandkoming



6 Review



7 Reactie



Bijlage

- In ons *Rapport bij de Nationale verklaring 2017* suggereerden wij om te onderzoeken of de auditautoriteit bij hun controles meer kan aansluiten bij de statistische steekproef zoals de managementautoriteit die gebruikt bij hun managementverificaties. Uit afstemming is gebleken dat de Europese Commissie inhoudelijke bezwaren heeft tegen deze aanpak. Daardoor kan de auditautoriteit niet (volledig) gebruik maken van de werkzaamheden van de managementautoriteit, omdat zij een verschillende steekproef trekken.

### 3.5 Verbeter- en aandachtspunten Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij

Uit ons onderzoek blijkt dat de onderzochte beheer- en controlesystemen van het EFMZV in het boekjaar 2016-2017 voldoende functioneerden.

Deze conclusie betreft alleen de systemen van de managementautoriteit van het EFMZV. In de *Nationale verklaring 2018* is net als vorig jaar geen uitspraak opgenomen over het functioneren van de beheer- en controlesystemen van de certificeringsautoriteit van het EFMZV. De auditautoriteit heeft hiernaar geen onderzoek verricht, omdat de managementautoriteit in het boekjaar 2016-2017 geen uitgaven had gedeclareerd bij de Europese Commissie. Wij constateren in dit verband een risico van decommitting bij het EFMZV vanwege te late declaratie van uitgaven bij de Europese Commissie.

Wij lichten dit verbeterpunt hierna toe. Daarna vragen wij aandacht voor het functioneren van het beheer- en controlesysteem van de managementautoriteit EFMZV.

#### Risico van decommitting

Tot op heden heeft het EFMZV te maken met een aantal subsidieaanvragen uit de visserijsector dat lager is dan verwacht. Ook heeft de managementautoriteit van het EFMZV de nodige subsidieaanvragen moeten afwijzen. Daardoor loopt Nederland het risico dat een deel van het voor Nederland bestemde Europese budget voor de visserijsector wordt 'gedecommitteerd'. Dit houdt in dat het budget vervalt en terugvloeit naar de Europese begroting, omdat de managementautoriteit de gemaakte kosten niet tijdig bij de Europese Commissie heeft gedeclareerd. Er geldt namelijk een regel dat binnen drie jaar kosten moeten worden gedeclareerd (de 'N+3-regel'). Dit risico geldt overigens niet voor het boekjaar 2016-2017, dat deel uitmaakt van de Nationale verklaring 2018, maar wel voor het daaropvolgende boekjaar (2017-2018).





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Systemen



4 Financieel



5 Totstandkoming



6 Review



7 Reactie



Bijlage

Dat de belangstelling voor EFMZV-subsidies geringer is dan verwacht, heeft volgens de managementautoriteit van het EFMZV diverse redenen. De problemen in het beheer van het Europees Visserijfonds, de voorloper van het EFMZV, hebben subsidiekortingen bij aanvragers tot gevolg gehad en dat heeft volgens de managementautoriteit de aantrekkelijkheid van de Europese visserijsubsidies doen afnemen. Dit zou zijn versterkt door de als hoog ervaren administratieve en controlelasten. Ook heeft de visserijsector goede jaren gekend, zodat de behoefte aan subsidies is afgenomen.

De managementautoriteit heeft in 2017 enkele maatregelen genomen om de belangstelling voor EFMZV-subsidies te vergroten en risico's op decommitting te beperken, waaronder:

- overleg met de sector om binnen de EU-kaders belemmeringen voor het gebruik van Europese subsidieregelingen weg te nemen;
- verlaging van de drempel om subsidie aan te vragen door het vereiste minimumbedrag aan projectkosten te reduceren;
- verkenning van manieren om binnen de tendersystematiek van het EFMZV de mogelijkheid tot het aanvullen van een subsidieaanvraag te verruimen, door de verdeling van het subsidieplafond van EFMZV subsidies te wijzigen;
- meer begeleiding van begunstigden voorafgaand aan het indienen van een subsidieaanvraag; en
- versnelling van declaraties van overheidsopdrachten (door het EFMZV gefinancierde aanbestedingen door de rijksoverheid).

Wij bevelen de minister van LNV aan om erop toe te zien dat de voorgenomen maatregelen voor tijdige declaraties van (afdoende op rechtmatigheid gecontroleerde) uitgaven bij de Europese Commissie effectief worden uitgevoerd, zodat wordt voorkomen dat Europese bijdragen aan kwalitatief goede Nederlandse visserijprojecten niet kunnen worden besteed.

### **Aandachtspunten beheer- en controlesysteem**

Vorig jaar rapporteerden wij verbeterpunten bij veel onderdelen van het beheer- en controlesysteem, en namen wij hierover een aanbeveling op. Een deel van deze verbeterpunten heeft de managementautoriteit verder aangepakt. Een aantal punten vraagt nog aandacht:

- het nog ontbreken van actuele procesbeschrijvingen dan wel werkinstructies voor enkele (openstellingen van) subsidieregelingen;
- het aanbrengen van enkele verbeteringen in het proces van selectie van overheidsopdrachten waarbij deels de managementautoriteit zelf begunstigde is;





 1 Conclusies	 2 Feiten & cijfers	 3 Systemen	 4 Financieel	 5 Totstandkoming	 6 Review	 7 Reactie	 Bijlage
--	---	---	---	---	---	--	--

- het verbeteren van het controlespoor in het digitale informatiesysteem bij met name overheidsopdrachten;
- het oplossen van tekortkomingen in het geautomatiseerde informatiesysteem, vooral om de informatiebeveiliging en privacy te waarborgen;
- het uitvoeren van project- en fondsoverstijgende analyses om het risico van dubbele financiering van projecten te verminderen.

### 3.6 Aandachtspunten migratie- en veiligheidsfondsen

Uit ons onderzoek blijkt dat de onderzochte beheer- en controlesystemen van het AMIF en ISF in het boekjaar 2017 voldoende functioneerden. De systemen zouden beter kunnen functioneren met meer aandacht voor de diepgang van de controles, controle op mogelijke samenloop van projectaanvragen met andere programma's (risico dubbele financiering), voldoende dossiervorming, en voorkoming en opsporing van fraude.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Systemen



4 Financieel



5 Totstandkoming



6 Review



7 Reactie



Bijlage

## 4 Oordeel over getrouwheid rekeningen en rechtmatigheid financiële transacties

*De Nationale verklaring 2018 geeft een deugdelijke kwalificatie van (a) de getrouwheid van de rekeningen die door Nederland zijn ingediend bij de Europese Commissie, en (b) de rechtmatigheid tot op het niveau van eindbegunstigden van de financiële transacties ten laste van de Europese fondsen.*

‘Financiële transacties’ zijn de geldstromen van en naar de begunstigden van EU-subsidies. Het betreft hier enerzijds de toegekende subsidiegelden en anderzijds de correcties daarop, oftewel de vorderingen op begunstigden die ten onrechte EU-subsidie hebben ontvangen.

De Europese Commissie wil vaststellen of de Europese subsidies die aan een lidstaat zijn toegekend volgens haar regels c.q. voorwaarden aan de begunstigden zijn verstrekt. Om dat te kunnen vaststellen moeten lidstaten een goed werkend beheer- en controlesysteem opzetten. De lidstaten dienen alles te doen om te voorkomen dat subsidies ten onrechte worden uitbetaald, en indien dit toch is gebeurd, deze terug te vorderen.

Als het aandeel onrechtmatige betalingen meer dan 2% van het totaalbedrag aan uitbetaalde subsidies per fonds is, vindt de Europese Commissie dat niet acceptabel. De Commissie kan dan sancties opleggen, zoals betaalonderbrekingen. Wij rapporteren daarom – net zoals dit in de Nationale verklaring wordt gedaan – foutenpercentages die hoger dan 2% zijn (zie ook bijlage 3, ‘Methodologische verantwoording’).

In tabel 4.1 hieronder staat een samenvatting van de oordelen over het door lidstaat Nederland in de Nationale verklaring 2018 gerapporteerde en door de auditautoriteit gecontroleerde percentages rechtmatigheidsfouten in de uitgaven. Bij de fondsen EFRO en EFMZV is in het boekjaar 2016-2017 nog geen sprake van gedeclareerde uitgaven; hier zijn dus nog geen percentages onrechtmatigheden van toepassing.

De auditautoriteit ESF heeft over het verslagjaar 2016-2017 een foutenpercentage van 0% geconstateerd. Dit verslagjaar zijn relatief eenvoudige projecten gedeclareerd.

Bij zowel AMIF en ISF zijn nog geen definitief afgesloten projecten gedeclareerd bij de Europese Commissie. Voor deze projecten zijn wel voorschotten gedeclareerd bij de Europese Commissie, maar de betreffende projecten worden pas bij afronding definitief gecontroleerd door de gedelegeerde instantie en daarna steekproefsgewijs door de auditautoriteit. Tevens zijn bedragen gedeclareerd bij de Europese Commissie voor de relatief eenvoudig te controleren technische bijstand en voor hervestiging en herplaatsingen (onderdeel AMIF).







1 Conclusies



2 Feiten &amp; cijfers



3 Systemen



4 Financieel



5 Totstandkoming



6 Review



7 Reactie



Bijlage

**Tabel 4.1** Samenvatting oordelen percentages rechtmatigheidsfouten in de uitgaven

Uitgaven	Onrechtmatigheid*
Landbouwfondsen	minder dan 2%
EFRO	niet van toepassing
ESF	minder dan 2%
EFMB	minder dan 2%
EFMZV	niet van toepassing
AMIF	minder dan 2%
ISF	minder dan 2%

\* De tolerantiegrens ligt op 2%.

Alleen bij de landbouwfondsen is sprake van vorderingen op begunstigden. Deze vorderingen hadden per 15 oktober 2017 een omvang van circa € 40,4 miljoen. Wij hebben vastgesteld dat deze vorderingenstand correct is. Bij het foutenpercentage bij de landbouwfondsen vestigen wij nog de aandacht op het volgende.

De minister van LNV heeft het parlement de afgelopen maanden een aantal keer geïnformeerd over bij boeren geconstateerde overtredingen van de wet- en regelgeving voor mest en voor de identificatie en registratie van dieren (LNV, 2017a; 2017b; 2018a; 2018b). Boeren die subsidie uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van de EU ontvangen moeten ook voldoen aan deze nationale wetten en regelingen. Het niet-naleven ervan leidt in beginsel tot een *korting* op de subsidies uit het GLB voor de overtredende boer. De korting wordt toegepast op de subsidie voor het jaar waarin de niet-naleving wordt geconstateerd en moet door de lidstaat worden toegepast op alle dier- en grondgebonden subsidies uit het GLB. Tot de dier- en grondgebonden subsidies behoren onder andere de directe inkomenssteun en de graasdierpremie uit het ELGF en de subsidie voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer uit het ELFPO.

Overtreedt een individuele boer bijvoorbeeld de regels voor de registratie van dieren, dan heeft dit geen gevolgen voor de rechtmatigheid van de verstrekte GLB-subsidie. Weliswaar kan de overtredende veehouder dan gekort worden, maar de Europese regels houden deze kortingen buiten het oordeel over de rechtmatigheid van de subsidies uit het GLB.<sup>18</sup> Dit betekent dat overtredingen, zoals door de minister gemeld, niet meetellen voor het percentage onrechtmatigheden voor de landbouwfondsen en evenmin worden meegenomen in het oordeel over de rechtmatigheid dat de Algemene Rekenkamer bij de Nationale verklaring geeft. Buiten de reikwijdte van dit rapport valt ook of de NVWA en de RVO de niet-naleving van wet- en regelgeving tijdig hebben gesignaleerd, en of de geconstateerde overtredingen vervolgens tijdig en correct zijn afgehandeld.





 1 Conclusies	 2 Feiten & cijfers	 3 Systemen	 4 Financieel	 5 Totstandkoming	 6 Review	 7 Reactie	 Bijlage
--	---	---	---	---	---	--	--

## 5 Oordeel over totstandkoming Nationale verklaring

*Naar ons oordeel is de Nationale verklaring 2018, zoals die door de minister van Financiën namens het kabinet is afgegeven, over het geheel genomen deugdelijk tot stand gekomen.*

Wij hebben over dit oordeel geen aanvullende opmerkingen.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Systemen



4 Financieel



5 Totstandkoming



6 Review



7 Reactie



Bijlage

## 6 Uitkomsten review Auditdienst Rijk

De Auditdienst Rijk (ADR) vervult voor alle EU-fondsen die Nederland samen met de Europese Commissie beheert (EFRO, ESF, EFMB, EFMZV en de migratie- en veiligheidsfondsen) de functie van auditautoriteit of, bij de landbouwfondsen, de functie van certificerende instantie.

Dit controlejaar voerde de ADR voor twee fondsen (EFRO en EFMZV) minder controles uit, omdat er geen uitgaven bij de Europese Commissie waren gedeclareerd. Wij voeren reviews uit om vast te stellen of wij de bevindingen van de ADR, in zijn hoedanigheid van auditautoriteit en certificerende instantie, kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming. Uit deze reviews is gebleken dat wij de bevindingen hiervoor kunnen gebruiken.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Systemen



4 Financieel



5 Totstandkoming



6 Review



7 Reactie



Bijlage

## 7 Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer

Op 26 april 2018 ontvingen wij namens het kabinet van de minister van Financiën een reactie op ons rapport. De minister dankt ons voor onze inzet om tot dit rapport te komen. In zijn brief gaat de minister namens het kabinet in op de verbeter- en aandachtspunten en geeft hij aan hoe het kabinet deze zal oppakken. In § 7.1 hebben wij de reactie op de aanbevelingen integraal opgenomen. De brief van de minister staat op [onze website](#). In § 7.2 sluiten wij dit hoofdstuk af met ons nawoord.

### 7.1 Reactie kabinet op aanbevelingen Algemene Rekenkamer

Het kabinet reageert als volgt:

#### **“Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)**

Aanbeveling: Breng – ter voorkoming van financiële correcties – het beheer- en controle-systeem voor de weersverzekering in overeenstemming met de Europese regels.

#### **Reactie**

*Het kabinet neemt de aanbeveling over. De Europese Commissie voerde in de week van 9 tot en met 13 april 2018 een audit uit naar de Brede weersverzekering. Uit de nog te ontvangen rapportage zal blijken in hoeverre het beheers- en controlesysteem van de Brede weersverzekering in overeenstemming is met de Europese regels. Waar nodig zullen verbeteringen worden doorgevoerd.*

#### **Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)**

Aanbeveling: Zie erop toe dat managementautoriteiten in 2018 verbeteringen zodanig doorvoeren dat de betrouwbaarheid van het geautomatiseerde informatiesysteem gewaarborgd is.

#### **Reactie**

*Het kabinet neemt de aanbeveling over. Zoals in uw rapport benoemd hebben de EFRO-managementautoriteiten de meest noodzakelijke verbeterpunten reeds gezamenlijk opgepakt. Daarnaast hebben de EFRO-managementautoriteiten gezamenlijk een informatiebeveiligingsfunctionaris aangetrokken om te waarborgen dat ook de overige verbeteringen spoedig worden doorgevoerd.*





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Systemen



4 Financieel



5 Totstandkoming



6 Review



7 Reactie



Bijlage

## Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV)

Aanbeveling: Zie erop toe dat de Management Autoriteit de voorgenomen maatregelen voor tijdige declaraties uitvoert. Daarbij moet wel altijd sprake zijn van kwalitatief goede projecten.

### Reactie

*Het kabinet neemt de aanbeveling over. Door de betrokken autoriteiten, de Management Autoriteit en de Certificerings Autoriteit, is er een plan van aanpak opgesteld dat reeds wordt uitgevoerd. Het hierin opgenomen tijdsplan borgt dat de verschillende autoriteiten de tijdigheid en kwaliteit van de projecten centraal stellen tijdens de beoordeling en afwikkeling.”*

## 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij stellen met instemming vast dat het kabinet de aanbevelingen bij ons oordeel bij de Nationale verklaring 2018 overneemt en zal doorvoeren.



## Bijlage 1

# Overzicht van verbeter- en aandachtspunten

## Overzicht verbeterpunten, aanbevelingen, reacties bewindslieden en nawoord

### 1 Landbouwfondsen (ELGF en ELFPO)

<b>Verbeterpunt:</b>	Het beheer- en controlesysteem voor de weersverzekering (ELFPO) vertoont een tegenstrijdigheid met de Europese regels.
<b>Aanbeveling:</b>	Breng – ter voorkoming van financiële correcties – het beheer- en controlesysteem voor de weersverzekering in overeenstemming met de Europese regels.
<b>Reactie minister van LNV:</b>	Het kabinet neemt de aanbeveling over. Uit een audit van de Europese Commissie voerde (april 2018) zal blijken in hoeverre het beheers- en controlesysteem van de Brede weersverzekering in overeenstemming is met de Europese regels. Waar nodig zullen verbeteringen worden doorgevoerd.
<b>Nawoord Algemene Rekenkamer:</b>	

### 2 EFRO

<b>Verbeterpunt:</b>	Er zijn verbeteringen nodig in het gezamenlijke geautomatiseerde informatiesysteem en de IT-organisatie van de managementautoriteiten, met name op het gebied van management van informatiebeveiliging en privacybescherming.
<b>Aanbeveling:</b>	Zie erop toe dat managementautoriteiten in 2018 verbeteringen zodanig doorvoeren dat de betrouwbaarheid van het geautomatiseerde informatiesysteem gewaarborgd is.
<b>Reactie minister van EZ:</b>	Het kabinet neemt de aanbeveling over. Naast de meest noodzakelijke verbeterpunten reeds te hebben opgepakt, hebben de EFRO-managementautoriteiten gezamenlijk een informatiebeveiligingsfunctionaris aangetrokken om te waarborgen dat ook de overige verbeteringen spoedig worden doorgevoerd.
<b>Nawoord Algemene Rekenkamer:</b>	

### 3 ESF en EFMB

<b>Verbeterpunt:</b>	Geen
<b>Aanbeveling:</b>	Geen





#### 4 EFMZV

<b>Verbeterpunt:</b>	Er is een risico voor decommitting vanwege te late declaratie van uitgaven bij de Europese Commissie.
<b>Aanbeveling:</b>	Zie erop toe dat de managementautoriteit de voorgenomen maatregelen voor tijdige declaraties uitvoert. Daarbij moet wel altijd sprake zijn van kwalitatief goede projecten.
<b>Reactie minister van EZ:</b>	Het kabinet neemt de aanbeveling over. De management-autoriteit en certificeringsautoriteit voeren reeds een plan van aanpak uit. Het hierin opgenomen tijdsplan borgt dat de verschillende autoriteiten de tijdigheid en kwaliteit van de projecten centraal stellen tijdens de beoordeling en afwikkeling.
<b>Nawoord Algemene Rekenkamer:</b>	

#### 5 Migratie- en veiligheidsfondsen

<b>Verbeterpunt:</b>	Geen
<b>Aanbeveling:</b>	Geen

### Overzicht van aandachtspunten

Hieronder geven wij de aandachtspunten weer die in hoofdstuk 3 nader zijn toegelicht.

<b>1 Landbouwfondsen (ELGF en ELFPO)</b>	
<b>Aandachtspunten:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorwaarden voor steun aan boeren in veehouderijsectoren (ELGF)</li> <li>• Nieuw stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ELFPO)</li> </ul>
<b>2 EFRO</b>	
<b>Aandachtspunt:</b>	Het verder vormgeven van de maatregelen tegen fraude.
<b>3 ESF en EFMB</b>	
<b>Aandachtspunten:</b>	<p>Aandachtspunten voor het beheer- en controlesysteem van het ESF en het EMFB:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Selectie van projecten (ESF)</li> <li>• Managementverificaties (ESF en EFMB)</li> </ul>



1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Systemen



4 Financieel



5 Totstandkoming



6 Review



7 Reactie



Bijlage

#### 4 EFMZV

Aandachtspunten:

Aandachtspunten in het functioneren van het beheer- en controlesysteem van de managementautoriteit EFMZV:

- Aanwezigheid actuele procesbeschrijvingen en werkinstructies
- Selectie van overheidsopdrachten
- Controlespoor
- Tekortkomingen in het geautomatiseerde informatiesysteem
- Risico dubbele financiering projecten

#### 5 Migratie- en veiligheidsfondsen (AMIF en ISF)

Aandachtspunten:

Aandachtspunten in het beheer- en controlesysteem van de verantwoordelijke autoriteit/gedelegeerde instantie:

- Diepgang controles
- Risico van dubbelfinanciering
- Dossiervorming/controlespoor
- Maatregelen ter voorkoming en opsporing van fraude





1 Conclusies



2 Feiten &amp; cijfers



3 Systemen



4 Financieel



5 Totstandkoming



6 Review



7 Reactie



Bijlage

## Bijlage 2

# Opgevolgde conclusies en aanbevelingen Rapport bij Nationale verklaring 2017

Hieronder geven wij een overzicht van de conclusies en aanbevelingen uit het *Rapport bij de Nationale verklaring 2017* die inmiddels zijn opgevolgd en/of niet meer relevant zijn.

### 1 Landbouwfondsen (ELGF en ELFPO)

Conclusie:	Het percentage onrechtmatigheden bij agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ELFPO) is net als vorig jaar te hoog.
Aanbeveling:	Beoordeel de resultaten van het eerste jaar van uitvoering van het nieuwe stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer en tref indien nodig aanvullende maatregelen om de naleving van beheervorschriften te bevorderen.

### 2 EFRO

Conclusie:	Voortgang Verbetertraject EFRO: resterende interpretatieverschillen over regelgeving zo snel mogelijk oplossen, zodat tijdig declareren van kosten bij de Europese Commissie niet in het gedrang komt.
Aanbeveling:	Geen (is onderdeel van aanbeveling uit vorig rapport Algemene Rekenkamer en er wordt aan het verbeterpunt gewerkt).

### 4 EFMZV

Conclusie:	Diverse verbeterpunten bij onderdelen van het beheer- en controlesysteem, met name in het geautomatiseerde informatiesysteem en in de procesbeschrijvingen/-werk-instructies/kaders voor subsidieregelingen.
Aanbeveling:	Zie erop toe dat: <ul style="list-style-type: none"> <li>de managementautoriteit de geconstateerde verbeterpunten in het geautomatiseerde informatiesysteem (onder andere informatiebeveiliging) in 2017 doorvoert, alvorens alle beheerprocessen operationeel worden;</li> <li>een samenhangende en complete set procesbeschrijvingen/werk-instructies/kaders voor alle openstellingen van subsidieregelingen beschikbaar komt.</li> </ul>





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Systemen



4 Financieel



5 Totstandkoming



6 Review



7 Reactie



Bijlage

## Bijlage 3

# Methodologische verantwoording

Wij hebben de *Nationale verklaring 2018* onderzocht en beoordeeld. Ons oordeel heeft ook betrekking op de zogenoemde consolidatiestatens: verantwoordingsdocumenten waarin de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten (gesaldeerd) en openstaande vorderingen per EU-fonds zijn weergegeven.

### Oordeel

Wij geven een oordeel over:

- de kwalificatie van het functioneren van de beheer- en controlesystemen van de EU-fondsen;
- de kwalificatie van de getrouwheid van de bij de Europese Commissie ingediende rekeningen en rechtmatigheid van de financiële transacties tot op het niveau van eindbegunstigden;
- de totstandkoming van de Nationale verklaring en de onderliggende deelverklaringen met de bijbehorende consolidatiestatens.

### Werkzaamheden

Om tot onze oordelen over de beheer- en controlesystemen en de financiële transacties te komen, hebben wij gebruik gemaakt van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk (ADR), in zijn hoedanigheid van auditautoriteit c.q. certificerende instantie. Dat is efficiënt, omdat het object en de reikwijdte van de controle van de ADR en de Algemene Rekenkamer voor een groot deel gelijk zijn. Daarnaast hebben wij per fonds risicogericht eigen werkzaamheden verricht.

Om na te gaan of wij op de werkzaamheden van de ADR kunnen steunen, hebben wij een review op die werkzaamheden uitgevoerd. Op basis daarvan hebben wij geconcludeerd dat wij voor onze oordeelsvorming gebruik kunnen maken van de bevindingen van de ADR. Geconstateerde aandachtspunten rapporteren wij in de toelichtingen per fonds, die te vinden zijn op onze website ([www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017)).<sup>19</sup>

Wij baseren ons oordeel over de financiële transacties op de interpretatie van de wet- en regelgeving door de nationale autoriteiten, nadat wij deze interpretatie hebben beoordeeld. Dit laat onverlet dat de Europese Commissie wet- en regelgeving anders kan interpreteren. Als gevolg hiervan bestaat een inherent en onvermijdbaar restrisico ten aanzien van ons oordeel en de kortingen die de Europese Commissie Nederland nog kan opleggen.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Systemen



4 Financieel



5 Totstandkoming



6 Review



7 Reactie



Bijlage

Bij de deugdelijkheid van de totstandkoming beoordelen wij de ordelijkheid en controleerbaarheid van het proces van totstandkoming van de Nationale verklaring en de overeenstemming van de Nationale verklaring met onderliggende documenten.<sup>20</sup>

Het Ministerie van Financiën baseert zich bij het opstellen van de Nationale verklaring met name op de deelverklaringen die de verantwoordelijke bewindspersonen hebben afgegeven over de fondsen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Deze deelverklaringen behoren op grond van de procedure vergezeld te gaan van assurancerapporten van de ADR. Daarnaast verricht de minister van Financiën een plausibiliteitstoets op de deelverklaringen aan de hand van de onderliggende documenten.

Bij de deugdelijke totstandkoming toetsen wij onder meer de vorm, inhoud en aanwezigheid van de deelverklaringen, de assurancerapporten en de overeenstemming van de deelverklaringen en assurancerapporten met onderliggende documenten.

### Rapportage

Per fonds rapporteren wij de conclusies, aanbevelingen en aandachtspunten. Aanbevelingen doen wij bij meer zwaarwegende verbeterpunten; minder zwaarwegende verbeterpunten rapporteren wij als aandachtspunten.

De Europese verordeningen stellen per fonds verschillende eisen aan beheer, controle en verantwoording. Dat betekent dat de Nationale verklaring maatwerk vereist en dat de informatie per fonds op onderdelen soms verschilt. Wij richten onze rapportage vooral op punten die verbetering behoeven.

In § 3.1 hebben wij een algemeen beeld gegeven van het functioneren van de beheer- en controlesystemen in de onderzochte periodes. Door verschillende regelgeving binnen de Europese Commissie zijn de organisatie en de benamingen van de actoren bij de diverse fondsen verschillend. Ook de beoordelingssystematiek verschilt. Desondanks hebben wij een totaalbeeld willen schetsen van het functioneren van de beheer- en controlesystemen. Hiervoor hebben wij de systematiek van de structuurfondsen (EFRO, ESF, EFMB en EFMZV) gevolgd. Wij hebben de door de ADR aan de Europese Commissie gerapporteerde scores van de landbouwfondsen en auditconclusies van de respectievelijk migratie- en veiligheidsfondsen zo goed mogelijk vertaald naar deze systematiek. Voor meer informatie over de scores en de voorgeschreven scoringsmethodieken per fonds verwijzen wij naar de toelichtingen op onze website ([www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017)).





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Systemen



4 Financieel



5 Totstandkoming



6 Review



7 Reactie



Bijlage

## Bijlage 4

### Gebruikte afkortingen

ADR	Auditdienst Rijk
AMIF	Asiel-, Migratie- en Integratiefonds
BZ	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
EFMB	Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen
EFMVZ	Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
ELFPO	Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling
ELGF	Europees Landbouwgarantiefonds
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
EZK	(Ministerie van) Economische Zaken en Klimaat
GLB	Gemeenschappelijk landbouwbeleid
ISF	Fonds voor de Interne Veiligheid
ISMS	Information Security Management System
IT	Informatietechnologie
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Systemen



4 Financieel



5 Totstandkoming



6 Review



7 Reactie



Bijlage

## Bijlage 5

### Literatuur

Algemene Rekenkamer (2012). *EU-trendrapport 2012; Ontwikkelingen in het financieel management van de Europese Unie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 163, nrs. 12. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2015). *Rapport bij de Nationale verklaring 2015; Oordeel bij de verantwoording van de lidstaat Nederland over de Europese fondsen in gedeeld beheer*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2016a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van Buitenlandse Zaken (V); Rapport bij het jaarverslag*. 18 mei 2016. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2016b). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2017 (hoofdstuk V) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en (hoofdstuk XVII) van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking*. 7 oktober 2016. Den Haag: eigen beheer.

Europese Commissie (2017). *EU annual budget life-cycle: figures*. Te raadplegen op [http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm).

Europese Unie (2012). *Verordening (EU, EURATOM) Nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002*. Publicatieblad van de Europese Unie, L 298/1.

LNV (2017a). *Mestbeleid*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit d.d. 14 november 2017 over fraude in de mestketen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 33 037, nr. 229.

LNV (2017b). *Mestbeleid*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit d.d. 16 november 2017 over overleg met de sectororganisaties LTO, Cumela, POV en Rabobank over mestfraude in de agrarische sector. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 33 037, nr. 230.



1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Systemen



4 Financieel



5 Totstandkoming



6 Review



7 Reactie



Bijlage

LNV (2018a). *Mestbeleid*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit d.d. 23 januari 2018 over de behaalde resultaten met het fosfaatreductieplan. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 33 037, nr. 252.

LNV (2018b). *Mestbeleid*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit d.d. 20 februari 2018 over de stand van zaken rond geconstateerde onregelmatigheden bij de identificatie en registratie van runderen in het licht van het fosfaatreductieplan 2017. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 33 037, nr. 273.

Tweede Kamer (2017). *Lijst van vragen en antwoorden*. Vragen die de vaste commissie van Financiën op 8 juni 2017 heeft gesteld aan de minister van Financiën over de brief van de Algemene Rekenkamer van 17 mei 2017 bij de aanbidding van het rapport bij de Nationale verklaring 2017, inclusief de antwoorden van de minister. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 725, nr. 22.



1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Systemen



4 Financieel



5 Totstandkoming



6 Review



7 Reactie



Bijlage

## Bijlage 6

### Eindnoten

1. Deze rechtmatigheid wordt niet alleen vastgesteld op grond van Europese wet- en regelgeving, maar ook op grond van voor het beleidsterrein relevante nationale regelgeving. Europese verordeningen bieden vaak ruimte voor nationale invulling of schrijven die zelfs voor.
2. Het Verenigd Koninkrijk gaf tot 2012 een Nationale verklaring af.
3. Het hier voor 2017 vermelde bedrag van € 2,5 miljard aan geïnde invoerrechten is exclusief de perceptiekostenvergoeding die Nederland in dat jaar heeft ontvangen voor de inning.
4. De artikelsgewijze toelichting in de begroting van het Ministerie van BZ over de opdrachten wordt opgesteld door het Ministerie van Financiën. De Ministeries van Financiën en Economische Zaken (EZ) hebben het voortouw bij de beantwoording van Kamervragen over de EU-opdrachten. De Ministeries van Financiën en EZ zijn verantwoordelijk voor tijdige afdracht en eventuele boetes bij te late afdracht (Algemene Rekenkamer 2016a; 2016b).
5. Voor bijvoorbeeld de ESI-fondsen zijn open data beschikbaar op <https://cohesiondata.ec.europa.eu>.
6. Officieel behoort het ELFPO ook tot de Europese Structuur- en Investeringsfondsen, echter het fonds is gerangschikt onder de landbouwfondsen vanwege de beleidsoriëntatie en de gemeenschappelijke bepalingen met het ELFG. Het EFMB is officieel geen ESI-fonds, maar is gerelateerd aan het ESF en wordt om deze reden gemakshalve gerekend tot deze categorie.
7. Netto-uitgaven: het saldo van de uitgaven en ontvangsten.
8. De nationale cofinanciering bestaat uit eigen financiële bijdragen van subsidiebegunstigden en financiële bijdragen van private organisaties en publieke organisaties anders dan de EU. Bij het landbouwfonds ELFPO en de migratie- en veiligheidsfondsen AMIF en ISF is ook sprake van verplichte nationale cofinanciering, maar bij deze fondsen declareren de lidstaten alleen het deel van de uitgaven dat ten laste van het fonds komt.
9. Naast de verantwoordelijke autoriteit kennen de migratie- en veiligheidsfondsen een gedelegeerde instantie die alle uitvoerende activiteiten voor de subsidies voor haar rekening neemt. De gedelegeerde Instantie beoordeelt subsidieaanvragen en legt deze, voorzien van een advies, voor aan de verantwoordelijke autoriteit. Die laatste beslist over toekenning. De gedelegeerde instantie stelt vervolgens de subsidiebeschikking op





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Systemen



4 Financieel



5 Totstandkoming



6 Review



7 Reactie



Bijlage

en verzendt deze naar de aanvrager. De gedelegeerde instantie is ook verantwoordelijk voor de controle van de declaraties die door de eindbegunstigden worden ingediend. Ook bij EFRO West zijn drie gedelegeerde instanties.

10. ELGF: conform Verordening (EU) 2018/162 van 23 november 2017 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van 17 december 2013;  
ELFPO: conform Verordening (EU) 2018/162 van 23 november 2017 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van 17 december 2013;  
EFRO, ESF, EFMB, EFMZV: 'Explore by fund' <https://cohesiondata.ec.europa.eu> per 26-2-2018;  
AMIF, ISF: 'Budgets, Multiannual Financial Framework, Programmes' <http://ec.europa.eu>, per 26-2-2018.
11. De auditautoriteit (EFRO, ESF, EFMB, EFMVZ en migratie- en veiligheidsfondsen) respectievelijk certificerende instantie (ELFPO en ELGF) toetst de naleving van de door de Europese Commissie gestelde eisen aan het beheer- en controlesysteem. Hieruit volgt dat de auditautoriteit respectievelijk certificerende instantie zelf geen onderdeel is van het beheer- en controlesysteem.
12. Wij geven aanbevelingen bij meer zwaarwegende verbeterpunten en spreken van aandachtspunten bij minder zwaarwegende verbeterpunten.
13. Voor de aanvraagjaren 2017 en 2018 komt de helft van de subsidie (de nationale cofinanciering) voor de weersverzekering ten laste van het begrotingshoofdstuk XIII (Economische Zaken). Het kabinet is voornemens om met ingang van 2019 een eigen begrotingshoofdstuk op te stellen voor LNV. Vanaf dat moment komt de nationale cofinanciering van de subsidie ten laste van dit begrotingshoofdstuk.
14. Op grond van Verordening (EU) nr. 809/2014 dient het betaalorgaan administratieve controles integraal uit te voeren en kan het betaalorgaan bij controles ter plaatse volstaan met een steekproef. De afstemming met de Europese Commissie heeft geen uitsluitsel gebracht over de aanvaardbaarheid van de steekproefsgewijze controle van betalingen, omdat deze controle in de vraagstelling aan de Europese Commissie ten onrechte niet is aangemerkt als een administratieve controle, maar als een controle ter plaatse.
15. De door de Europese Commissie voorgeschreven declaratie-opgave binnen drie jaar (de 'N+3-regel') gold op dat moment nog niet. Overigens heeft de Europese Commissie bij lidstaat Nederland wel al in voorjaar 2017 aangedrongen op het indienen van declaraties. Eind 2017 was de eerste declaratie-deadline, en die is gehaald. De EFRO-managementautoriteiten hebben veel aandacht voor het behalen van de N+3-declaratie-opgaven de komende jaren.







1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Systemen



4 Financieel



5 Totstandkoming



6 Review



7 Reactie



Bijlage

16. In onze vorige rapporten rapporteerden wij over het verbetertraject EFRO, gericht op een verbeterde samenwerking. Na de zomer van 2017 is de samenwerking verbeterd en is ook, op één lopend punt na, overeenstemming bereikt over de interpretatie van regelgeving.
17. De managementautoriteiten maken gebruik van een gezamenlijk geautomatiseerd informatiesysteem, waarbij het technisch beheer en het applicatiebeheer is uitbesteed en het functioneel beheer bij alle vier de EFRO-managementautoriteiten decentraal is belegd.
18. Specifiek gaat het hier om artikel 97 lid 4 van Verordening (EU) 1306/2013. Op grond van dit artikel is het opleggen van een korting niet van invloed op rechtmatigheid van de subsidies uit het GLB.
19. Voor ons oordeel over de financiële transacties bij de landbouwfondsen hebben wij ons ook gebaseerd op de resultaten van controles die ter plaatse bij subsidieaanvragers zijn verricht door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, nadat wij deze resultaten hebben gevalideerd door review en eigen onderzoek. Bij een deel van deze controles sluit het tijdvak voor verantwoording van de resultaten aan de Europese Commissie (controles ter plaatse voor uitgaven in jaar t) niet aan op het tijdvak van verantwoording van de uitgaven aan de Europese Commissie (uitgaven 16 oktober jaar t tot en met 15 oktober jaar t+1). Daarnaast geldt dat de resultaten van controles ter plaatse over jaar t+1 ten tijde van het opstellen van de Nationale verklaring nog niet bekend zijn. Vanwege het vorenstaande hebben wij ons oordeel over de financiële transacties bij de landbouwfondsen voor een deel gebaseerd op de resultaten van de controles ter plaatse uit een eerder tijdvak (jaar t).
20. Met 'ordelijk' wordt bedoeld dat de totstandkoming volgens de daartoe opgezette procedure verloopt.  
Met 'controleerbaar' wordt bedoeld dat navolgbaar is hoe de procedure daadwerkelijk is verlopen.  
Met 'onderliggende documenten' wordt bedoeld op de documenten die in de procedure zijn aangemerkt als bouwstenen voor de Nationale verklaring.
21. Zie overige rapporten.



### **Voorlichting**

Afdeling Communicatie  
Postbus 20015  
2500 EA Den Haag  
telefoon (070) 342 44 00  
voorlichting@rekenkamer.nl  
www.rekenkamer.nl

### **Omslag**

Ontwerp: Corps Ontwerpers  
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

**Den Haag, mei 2018**

