



Aangeboden aan de Voorzitter van
de Tweede Kamer der Staten-Generaal door
de Algemene Rekenkamer

EU-trendrapport 2010

Onderzoeksteam

Dhr. dr. P.J.A.J. van Roozendaal (projectleider)
Mw. dr. S.K. Berglund
Dhr. P. Boers MA
Dhr. dr. J.M.M. van den Bos
Dhr. drs. J. Chhatta RA
Dhr. drs. R. Dijkstra
Dhr. A.H.J. Hilhorst
Dhr. mr. R.M.G. Hub
Dhr. P.E. Jongenotter
Mw. dr. J.I.A. Mak
Mw. drs. F.J. Melker CMA
Dhr. drs. P.A. Neellissen RA CIA
Dhr. J.M.L. Schreurs
Dhr. drs. L. Simonse
Mw. drs. M.L. Streppel-Kroezen

Voorlichting en tekstbegeleiding Afdeling Communicatie

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
fax (070) 342 41 30
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Uitgave

Sdu Uitgevers

Zetwerk en begeleiding

Sdu Uitgevers
afdeling Traffic
e-mail traffic@sdu.nl

Drukwerk

DeltaHage Grafische Dienstverlening

Omslag

Corps Ontwerpers, Den Haag

Fotografie

Fabpics / Alamy
(gebouw van het Europees Parlement
in Straatsburg)

Graphics

Joris Fiselier Infographics

Bestelling

Sdu Klantenservice
telefoon (070) 378 98 80
fax (070) 378 97 83
e-mail sdu@sdu.nl
internet www.sdu.nl
of via de boekhandel

KST 139454
ISBN 978 90 12 13350 0
NUR 823

2010



9 789012 133500

Vergaderjaar 2009–2010

32 306

EU-tendrapport 2010

Nr. 1

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's Gravenhage, 10 februari 2010

Hierbij bieden wij u het op 2 februari 2010 door ons vastgestelde EU-tendrapport 2010 aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

Vergaderjaar 2009–2010

32 306

EU-trendrapport 2010

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

Leeswijzer EU-trendrapport 2010	5	4.2.1	Activiteitenverslagen	27
		4.2.2	Syntheseverslag	28
Samenvatting	7	4.3	Samenvattend beeld systemen financieel management	29
DEEL 1: EU-INSTELLINGEN	13			
1 Inleiding deel 1	15	5	Rechtmatigheid besteding EU-gelden	30
2 EU-breed: kerncijfers	16	5.1	Rechtmatigheidsinformatie Europese Commissie	30
2.1 Bijdragen lidstaten aan EU-begroting	16	5.1.1	Voorbehouden per directoraat-generaal	30
2.2 Uitgaven door de EU in 2008	17	5.1.2	Onregelmatigheden en financiële correcties	33
2.3 Saldo EU-begroting	18	5.1.3	Fraude	34
3 Beleidsontwikkelingen rond financieel management	20	5.2	Oordeel Europese Rekenkamer over wettigheid en regelmatigheid	35
3.1 Lidstaatverklaringen en «annual summaries»	20	5.2.1	Algemeen oordeel	35
3.2 Actieplan geïntegreerd interne controlekader	21	5.2.2	Oordeel per begrotingsonderdeel	36
3.2.1 Meting van «impact»	21	5.3	Samenvattend beeld rechtmatigheid	38
3.3 Actieplan structuurfondsen Europese Commissie	22	6 Doeltreffendheid EU-beleid		39
3.4 Ontwikkelingen EU-geldstromen	22	6.1	Algemeen beeld beleidsresultaten	39
3.4.1 Landbouwsubsidies	22	6.2	Evaluaties door de Commissie in 2008	39
3.4.2 Structuurfondsgelden	23	7 Conclusies en trends deel 1		40
3.4.3 Migratiefondsen	23	DEEL 2: EU-LIDSTATEN		43
3.4.4 Visserijgelden	23	8 Inleiding deel 2		45
3.4.5 Kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling	24	9 EU-lidstaten: kerngegevens in beeld		46
3.5 Reactie Europese Commissie op de economische crisis	24	9.1	Afdrachten aan EU in 2008, per lidstaat	46
4 Systemen voor financieel management in de EU	26	9.2	Ontvangsten lidstaten vanuit EU in 2008	46
4.1 Maatregelen van controle door de Europese Commissie	26	9.2.1	Per onderdeel begroting	46
4.1.1 Controles in de lidstaten	26	9.2.2	Calamiteitenfondsen	49
4.1.2 Interne audit door de Europese Commissie	26	9.3	Nettopositie 2008, per lidstaat	50
4.1.3 Opvolgonderzoek naar fraude	27	10 Beleidsontwikkelingen in de lidstaten		52
4.2 Verantwoording	27	10.1	«Contracts of confidence»	52
		10.2	«Annual summaries» 2008	52
		10.2.1	Landbouwfondsen	53
		10.2.2	Structuurfondsen	53

10.2.3	Migratiefondsen	54	18	Rechtmatigheid besteding EU-gelden in Nederland	103
10.3	Lidstaatverklaringen	54			
			18.1	Lidstaatverklaring en «annual summary»	103
11	Rechtmatigheid besteding EU-gelden in de lidstaten	58	18.1.1	Lidstaatverklaring over 2008	103
11.1	Rechtmatigheidsinformatie Europese Commissie	58	18.1.2	«Annual summary» over 2008	103
11.1.1	Gegevens in jaarlijkse activiteitenverslagen	58	18.2	Afdrachten aan de EU	105
11.1.2	Gegevens lidstaten in jaarverslag OLAF	59	18.3	Gemeenschappelijk landbouwbeleid	105
11.1.3	Correcties op verstrekte landbouwsubsidies	60	18.3.1	Onregelmatigheden	105
11.1.4	Terugvordering van ten onrechte uitbetaalde subsidies	62	18.3.2	Controle Europese Rekenkamer	106
11.2	Rechtmatigheidsinformatie Europese Rekenkamer	62	18.4	Structuurfondsen	106
11.3	Samenvattend beeld rechtmatigheidsinformatie EU-lidstaten	63	18.4.1	Uitkomsten steekproefsgewijze controles uitgaven	106
11.4	Werkzaamheden nationale rekenkamers	64	18.4.2	Onregelmatigheden	107
11.4.1	Participatie in Contactcomité en werkgroepen	64	18.4.3	Opvolging Nationaal actieplan EFRO	109
11.4.2	EU-auditactiviteiten nationale rekenkamers	66	18.4.4	ESF-controles Europese Commissie en Europese Rekenkamer	109
11.4.3	Inhoud EU-rapporten nationale rekenkamers	67	18.4.5	Afronding periode 2000–2006	110
12	Doeltreffendheid EU-beleid in de lidstaten	71	18.5	Migratiefondsen	111
12.1	Informatie doeltreffendheid lidstaten in jaarlijkse activiteitenverslagen	71	18.6	Intern beleid	111
12.2	Samenvattend beeld doeltreffendheid	71	18.7	Naleving Europese aanbestedingsregels	112
13	Conclusies en trends deel 2	73	18.7.1	Ontwikkelingen wet- en regelgeving	112
DEEL 3:	NEDERLAND	75	18.7.2	Naleving van aanbestedingsregels	113
14	Inleiding deel 3	77	18.7.3	Aanpak nalevingsproblemen aanbesteden	116
15	Nederland: kerncijfers	79	19	Doeltreffendheid EU-beleid in Nederland	118
15.1	Afdrachten van Nederland aan de EU	79	19.1	Opzet van het onderzoek	118
15.2	Ontvangsten van Nederland uit de EU	80	19.2	EU-beleid tegen namaakgoederen	119
15.3	Nettopositie lidstaat Nederland	80	19.2.1	Aanduiding probleem	119
15.4	Eindontvangers EU-gelden in Nederland	81	19.2.2	Europees beleid	120
15.4.1	Betalingsoverzicht 2008 Europese Commissie	81	19.2.3	Invulling EU-beleid in Nederland	121
15.4.2	Eindontvangers EU-gelden in Nederland	82	19.2.4	Controles op medicijnen	124
			19.3	Belangrijkste bevindingen	124
16	Beleidsontwikkelingen op EU-terrein	89	19.3.1	Douane professioneel, weinig zicht op doelrealisatie	124
16.1	Lidstaatverklaring	89	19.3.2	Grote gebreken in cijfers over namaakgoederen	126
16.1.1	Lidstaatverklaring over 2008	89	19.3.3	Ontwikkelingen in handhaving	129
16.1.2	Lidstaatverklaring over 2009	89	19.3.4	Medicijnen in doorvoer: een spanningsveld	130
16.1.3	Eigen middelen	92	20	Conclusies deel 3	132
16.2	Economische crisis	92	DEEL 4:	CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES	137
17	Systemen voor management EU-gelden in Nederland	95	21	Conclusies en aanbevelingen	139
17.1	Gemeenschappelijk landbouwbeleid	95	21.1	Beschouwing	139
17.2	Structuurfondsen	97	21.2	Hoofdconclusies	141
17.3	Migratiefondsen	99	21.3	Scores op hoofdindicatoren	142
17.3.1	Financiële uitvoering	100	21.4	Aanbevelingen	144
17.3.2	Beheer en controle	100	22	Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer	147
17.4	Intern beleid	101	Bijlage 1	Overzicht van belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	151
			Bijlage 2	Normen namaakgoederen	154
			Bijlage 3	Gebruikte afkortingen en verklarende woordenlijst	155
			Literatuur		160

LEESWIJZER EU-TRENDRAPPORT 2010

Opbouw van dit rapport

Net als de voorgaande edities van het EU-tendrapport is het *EU-tendrapport 2010* 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 analyseren 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 analyse 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 2008 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 2009 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 is gebruikgemaakt van informatie uit onderzoek dat de Algemene Rekenkamer heeft verricht op basis van haar onderzoeksbevoegdheden in Nederland.

Het *EU-tendrapport 2010* heeft dezelfde opzet als de voorgaande vier *EU-tendrapporten*. 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 2010* komen we wederom, op basis van kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren, tot een conclusie voor elke hoofdindicator. Net als in de *EU-tendrapporten 2008* en *2009* geven we in dit rapport vooral hoofdbevindingen weer. Veel onderbouwende bevindingen en achtergrondtabellen zijn opgenomen in het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2010*. Dit document is te raadplegen op onze website www.rekenkamer.nl.

SAMENVATTING

Belangrijkste conclusies

Beperkte voortgang verbetering verantwoording over EU-gelden

Er is binnen de EU in het afgelopen jaar beperkte voortgang geboekt bij het verbeteren van de verantwoording en transparantie over de besteding van EU-gelden binnen de lidstaten.

Het aantal landen dat een lidstaatverklaring uitbrengt, is gegroeid van drie naar vier maar dit aantal is nog steeds gering. De Europese Commissie heeft het afgelopen jaar geen concrete actie ondernomen om de ontwikkeling van lidstaatverklaringen te ondersteunen.

De Nederlandse lidstaatverklaring die dit jaar is uitgebracht, is in beperkte mate uitgebreid ten opzichte van vorig jaar. Naast de ontvangen EU-landbouwsubsidies over het begrotingsjaar 2008 betrof de Nederlandse EU-lidstaatverklaring tevens de opzet van de systemen van de structuurfondsprogramma's voor de periode 2007–2013.

Alle lidstaten hebben voor 2008 de verplichte «annual summaries» van rechtmatigheidscontrole en verklaringen daarover ingediend. Deze overzichten zijn echter – een enkele uitzondering daargelaten – niet openbaar. Hierdoor is hun toegevoegde waarde voor transparante publieke verantwoording klein.

Nederland maakte zijn «annual summary» wel openbaar. De kwaliteit daarvan laat, waar het de structuurfondsen betreft, naar ons oordeel te wensen over. Dit is echter mede het gevolg van de betreffende Europese regels.

Binnen de Europese Commissie geeft vooral het directoraat-generaal (DG) Regionaal Beleid in zijn jaarverslag relevante verantwoordingsinformatie op het niveau van de EU-lidstaten.

Europese structuurfondsgelden blijven zorgenkindje

Het oordeel van de Europese Rekenkamer over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen (transacties) was over het geheel opnieuw niet positief. Niettemin is er sprake van vooruitgang. Het gedeelte van de EU-uitgaven dat meer dan 5% fouten bevat is gedaald van 60% (2005) tot 31% (2008). Voorts werd voor het eerst bij «natuurlijke hulpbronnen» (landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu en visserij), de grootste categorie van de begroting, aangegeven dat het foutenpercentage onder de 2% lag. Voor het begrotingsonderdeel «cohesie» (groei en werkgelegenheid in minder begunstigde regio's) lag het foutenpercentage voor het derde jaar op rij boven de 10%.

In Nederland is bij de decentrale uitvoering van de programma's die worden gefinancierd vanuit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) sprake van een situatie waarin verschillende programma's de Europese regels voor de melding van onregelmatigheden, Europees aanbesteden en Europese transparantie-eisen verschillend interpreteren en toepassen. De Europese Commissie heeft in 2006 bij Nederland aangedrongen op een Nationaal Actieplan EFRO ter verbetering van het controle- en beheersysteem van de EFRO-programma's. De hercontroles die in het kader daarvan zijn verricht, zullen naar verwachting resulteren in een financiële correctie voor Nederland. Of en in welke mate de Europese Commissie EFRO-gelden daadwerkelijk zal terugvorderen, is mede afhankelijk van de omvang van de correcties die de managementautoriteiten reeds hebben doorgevoerd en de uiteindelijke besteding (realisatie) van de beschikbare regionale programmagelden. Een ander probleem bij de uitvoering van structuurfondsprogramma's in Nederland is dat de Europese aanbestedingsregels en de algemene beginselen van

aanbesteden ontleend aan het EG-Verdrag, niet correct worden nageleefd. Dit probleem doet zich vooral voor bij opdrachten onder de Europese aanbestedingsdrempel.

Inzicht in doelrealisatie EU-beleid beperkt

Ons onderzoek in eerdere EU-tendrapporten heeft laten zien dat er binnen de EU weinig inzicht bestaat in de mate waarin de doelen van het Europese beleid worden gerealiseerd. De Europese Commissie geeft geen volledig overzicht van de resultaten en effecten van het EU-beleid, en de activiteitenverslagen van de directoraten-generaal van de Europese Commissie bieden beperkt inzicht in de realisatie van de doelen van het beleid.

In Nederland is het inzicht in effecten van EU-beleid eveneens beperkt. We zien dit onder andere bij het EU-beleid ter bestrijding van namaakgoederen. De Nederlandse Douane voert de relevante Europese verordeningen op professionele wijze uit, maar er is weinig zicht op doelrealisatie. Daar komt bij dat de cijfers die de Europese Commissie en de Douane over namaakgoederen gebruiken gebreken vertonen.

In de handhaving van intellectueel eigendomsrecht in Nederland komt in tegenstelling tot een aantal jaren geleden Douaneoptreden op verzoek van «rechthouders» (bedrijven, organisaties, of personen die intellectuele eigendomsrechten op producten hebben) nu vaker voor dan eigen ambtshalve optreden (controle op eigen initiatief van de Douane).

De wijze waarop de Douane intellectuele eigendomsrechten handhaaft bij medicijnen die via ons land worden doorgevoerd, legt een spanning bloot tussen de economische belangen van patenthouders enerzijds en de volksgezondheidsbelangen van ontwikkelingslanden anderzijds. Als gevolg van de geldende wettelijke regels ontstaan soms situaties waarin een ontwikkelingsland op medicijnen moet wachten of ze niet ontvangt als de rechthouder in Nederland een procedure aanspant wegens inbreuk op zijn patentrecht.

Belangrijkste aanbevelingen

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

- Bepleit in de bilaterale (diplomatieke) contacten met andere lidstaten – dus niet alleen in Brussel – het afgeven van lidstaatverklaringen.
- Roep de andere EU-lidstaten op hun annual summaries ook openbaar te maken.
- Dring bij er bij de Europese Commissie op aan dat het voorbeeld van het DG Regionaal Beleid om meer transparantie te geven over besteding van Europese gelden in de EU-lidstaten, door andere DG's en diensten van de Commissie wordt gevolgd.
- Bevorder concrete initiatieven ter verdere harmonisatie van controle- en rapportagemomenten bij Europese geldstromen, zowel tussen de DG's van de Commissie als tussen de Commissie en de Europese Rekenkamer. Pas als die harmonisatie plaatsvindt, zoals voor landbouw gelden in de Verordeningen (EG) nr. 1290/2005 (artikel 8) en nr. 885/2006 (artikel 3, bijlage 2) en voor structuurfondsen in Verordening (EG) nr. 1083/2006 (artikel 62), kan over verschillende geldstromen voor hetzelfde jaar een uitspraak over de rechtmatigheid van de bestedingen worden gedaan.
- Dring erop aan dat de Raad voor Economische Zaken en Financiën (Ecofin) met een standpunt komt in de discussie over het «tolerable risk of error».

Onze belangrijkste aanbevelingen aan het kabinet over verantwoording en transparantie in Nederland zijn:

- De ministers van Economische Zaken (EZ) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) zouden bij de Europese Commissie kunnen aandringen op openbaarmaking van volledige informatie over de projecten en projectaanvragers die in Nederland geld uit Europese onderzoeksprogramma's ontvangen. Hierbij is van belang dat tevens kan worden nagegaan wie de Nederlandse eindontvangers zijn van onderzoeksprojecten met een buitenlandse projectcoördinator.
- De minister van EZ zou haar regie bij de decentrale uitvoering van de EFRO-programma's moeten versterken, en erop moeten toezien dat de wijze waarop bij de verschillende programma's de Europese regels op het gebied van onregelmatigheden, aanbesteden en transparantie worden geïnterpreteerd en toegepast, wordt geharmoniseerd.
- De in voorgaande jaren toegezegde evaluatie van het financieel beheer rond EFRO-programma's zou uiterlijk in 2010 moeten worden uitgevoerd en afgerond, zodat er nog lessen uit kunnen worden getrokken voor de lopende programmaperiode van de structuurfondsen.
- De ministers van EZ en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) zouden ervoor moeten zorgdragen dat aanbestedende diensten die EFRO- of ESF-subsidies ontvangen, het aanbestedingsproces, voor opdrachten boven *en* onder de EU-drempel, volledig en conform de wettelijke eisen uitvoeren.
- De minister van EZ en de Douane zouden in hun jaarverslagen en evaluaties meer inzicht moeten verstrekken in de mate waarin de doelen van het beleid tegen namaakgoederen worden bereikt. Zo zouden de jaarlijkse activiteiten en resultaten van de Douane op dit terrein direct kunnen worden gerelateerd aan de doelstellingen uit het handavingsplan van de Douane.
- De Douane zou ervoor moeten zorgen dat de gegevens die op het gebied van namaakgoederen worden verzameld vergelijkbaar zijn (uniforme definities en meeteenheden), dat deze zorgvuldig worden geïnterpreteerd en verwerkt (geen onvergelijkbare cijfers samenvoegen/optellen) en dat daarover transparant (duidelijk en open over wat cijfers betekenen) wordt gerapporteerd. Hiertoe dient zowel de interne als externe afstemming (met de ketenpartners) ten behoeve van de gegevensverzameling te worden verbeterd.

Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer

Op 3 februari 2010 heeft de minister van Financiën mede namens de staatssecretaris voor Europese Zaken en de overige leden van het kabinet een reactie gestuurd op de conceptversie van het *EU-trendrapport 2010*.

Beperkte voortgang verbetering verantwoording EU-gelden

Het kabinet verklaart al jaren voorstander van verbeterde verantwoording en transparantie over de besteding van Europese gelden in EU-lidstaten te zijn. Aangezien Nederland slechts één van de spelers is, biedt dit volgens de minister echter geen garantie voor succes. Het kabinet zegt toe bij de EU-voorzitterschappen erop te zullen aandringen dat verantwoording en vereenvoudiging van de EU-regelgeving op de agenda moeten worden gehouden.

Voorts vindt het kabinet dat er door de gezamenlijke inspanning van de lidstaten en de Europese Commissie in 2009 voortgang is geboekt op het gebied van de annual summary. Zeven lidstaten hebben in 2009 een

verklaring betreffende het betrouwbaarheidsniveau aan de annual summary toegevoegd. Ook zijn er veertien lidstaten die een algehele analyse van de uitgaven van EU-gelden in het kader van de structuurfondsen hebben bijgevoegd.

In reactie op onze conclusie dat de kwaliteit van de annual summary op het punt van de structuurfondsen nog te wensen over laat, benadrukt het kabinet dat de Europese Commissie per brief heeft aangegeven dat de Nederlandse annual summary voldoet aan de Europese regelgeving. Het kabinet heeft ervoor gekozen geen eigen analyse aan de annual summary toe te voegen omdat het meent dat de kwaliteit van de Nederlandse verantwoordingsinformatie voldoende is gewaarborgd in de door Nederland vrijwillig afgegeven lidstaatverklaring.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Dat Nederland, zoals de minister beschrijft, slechts één van de spelers is, vormde de aanleiding tot onze aanbeveling om in de bilaterale contacten met de andere lidstaten het afgeven van lidstaatverklaringen te bepleiten. In deze contacten zouden de lidstaten ook kunnen worden aangespoord de annual summaries openbaar te maken.

Het kabinet motiveert zijn keuze om geen vrijwillige analyse aan de annual summary toe te voegen met het argument dat de kwaliteit van de Nederlandse verantwoordingsinformatie is gewaarborgd door de lidstaatverklaring. Wij merken daarbij op dat daarin tot nog toe geen gegevens over structuurfondsen zijn opgenomen, en dat derhalve deze verantwoordingsinformatie nog niet gewaarborgd is.

Wij stellen vast dat het kabinet, net als vorig jaar, niet heeft gereageerd op onze aanbeveling om bij de Europese Commissie aan te dringen op verdere concrete initiatieven voor harmonisatie van controle- en rapportagemomenten bij Europese geldstromen. Een dergelijke harmonisatie achten wij noodzakelijk om door middel van (onder andere) lidstaatverklaringen te kunnen komen tot verbeterde publieke verantwoording over Europese gelden. Het kabinet gaat niet in op onze aanbeveling aan te dringen op een standpunt van de Ecofinraad over de «tolerable risk of error».

Europese structuurfondsgelden blijven zorgenkindje

Het kabinet constateert dat wij onze conclusie dat zowel in de EU als in Nederland besteding van structuurfondsmiddelen met problemen omgeven blijft, onderbouwen met de opmerking dat de Nederlandse programma's regels rond onregelmatigheden, aanbesteden en transparantie verschillend interpreteren en uitvoeren. In antwoord hierop benadrukt het kabinet dat de minister van EZ in 2010 een evaluatie zal uitvoeren van het EFRO-beheersmodel 2007–2013, waarvoor het kabinet destijds bewust heeft gekozen: een decentrale uitvoering van de programma's met centraal toezicht en een coördinerende en ondersteunende rol van het Ministerie van EZ.

Over het onderwerp aanbestedingen geeft het kabinet aan dat de ministeries en managementautoriteiten de verantwoordelijke begunstigden voorlichting en advies geven over de Europese voorschriften rond het aanbestedingsproces, en dat zij samen met de certificeringsautoriteit en auditautoriteit toezicht houden op de naleving ervan.

Het kabinet onderschrijft dat het van belang is om de uitkomsten van beleid optimaal zichtbaar te maken door het toegankelijk maken van informatie over Europese projecten en eindbegunstigden. Het kabinet wijst er in dit verband op dat de managementautoriteiten hebben voldaan aan de publicatievereisten van de Commissie. Daarnaast vermeldt het kabinet verschillende initiatieven ter verbetering van het inzicht in de informatie.

Het kabinet vindt dat er al voldoende invulling wordt gegeven aan onze aanbeveling dat alle technische diensten een samenvattend verslag zouden moeten maken van controleresultaten en dat de rapportages inzicht zouden moeten geven in geplande en werkelijk vereiste controle-capaciteit. Volgens het kabinet gebeurt dit reeds in de vorm van het jaarlijkse beheersverslag over de uitvoering van controles.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zullen in toekomstig onderzoek terugkomen op de resultaten van de evaluatie van het EFRO-beheersmodel in 2010. Wij nemen kennis van de toezegging van het kabinet dat het de uitkomsten van onderzoeken van de auditautoriteit zal aangrijpen om mogelijke systeemverbeteringen door te voeren.

Ten aanzien van aanbestedingen wijzen wij het kabinet erop dat uit verschillende onderzoeken is gebleken dat de naleving al geruime tijd belangrijke tekortkomingen kent. Om in de toekomst niet te worden verrast door nieuwe financiële correcties van de Europese Commissie is volgens ons voortdurend scherp toezicht op de correcte naleving van regels noodzakelijk.

Wij nemen kennis van het streven van het kabinet naar een verbeterde toegang tot informatie over Europese projecten en begunstigden van EU-subsidies in Nederland. Wat inhoud en presentatievorm betreft zou Nederland kunnen aansluiten bij het richtsnoer van de Europese Commissie voor de openbaarmaking van de eindontvangers van gelden in gedeeld beheer.

Inzicht in doelrealisatie beperkt

In antwoord op onze conclusie over het beperkte inzicht in de doelrealisatie, toegespitst op het inzicht in effecten van het Europese beleid ter bestrijding van namaakgoederen in Nederland, deelt het kabinet mee dat de ministers van EZ en Financiën in gesprek zijn over het verbeteren en aanvullen van afspraken die eerder in een kaderovereenkomst tussen EZ en Financiën zijn gemaakt over de handhaving van het onder het Ministerie van EZ vallende intellectuele eigendomsrecht door de Douane. Hierbij wordt ook gesproken over een oplossing voor het probleem van doorvoer van generieke medicijnen bestemd voor ontwikkelingslanden. Voorts zegt het kabinet toe dat de minister van Financiën waar mogelijk de nationale gegevenspositie van de Douane verder zal verbeteren en daarbij zal trachten aan te sluiten bij Europese standaarden.

Ten slotte benadrukt het kabinet de positieve rol die het Europees waarnemingscentrum voor namaak en piraterij kan vervullen bij het inzichtelijk maken van effecten van Europees beleid op het gebied van namaakgoederen.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zien nadere concrete afspreken tussen de ministers van EZ en Financiën over de effectiviteit van het beleid tegen namaakgoederen met belangstelling tegemoet.

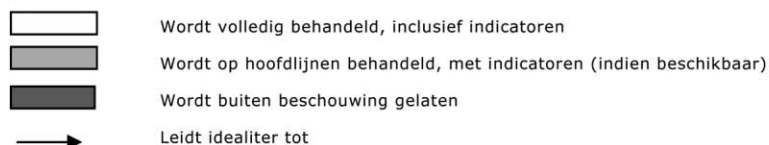
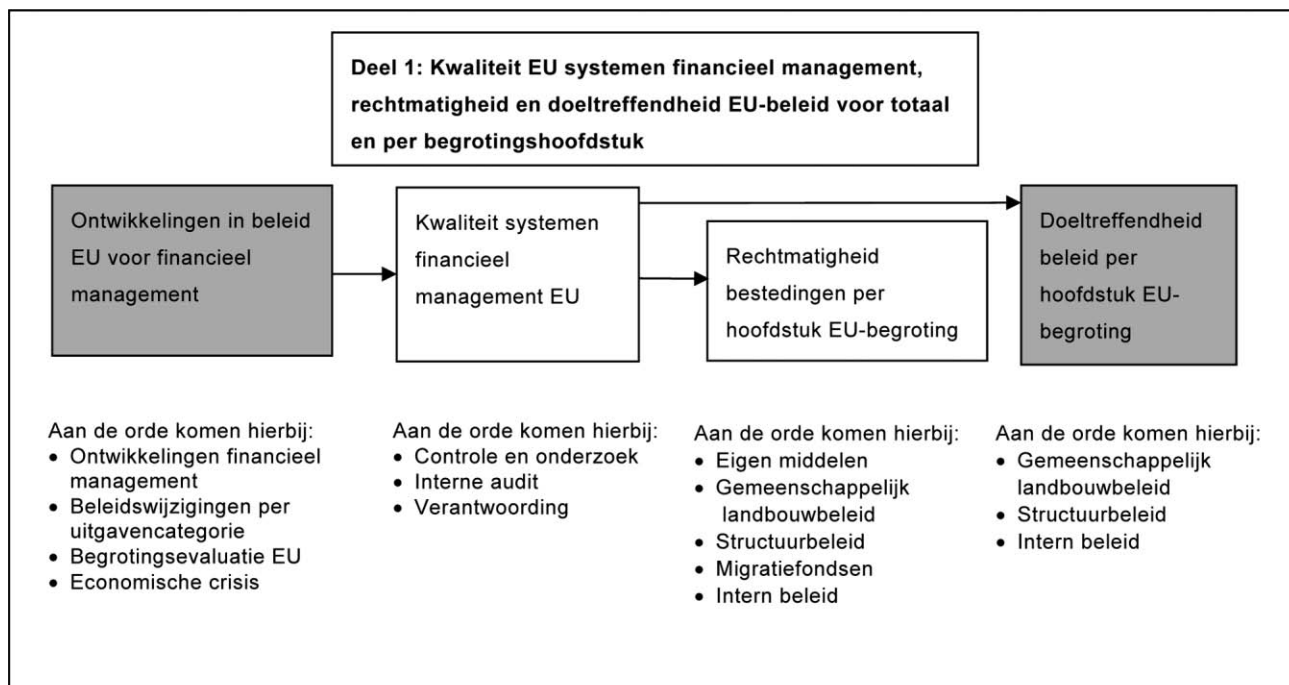
Het slagen van het Europees waarnemingscentrum is afhankelijk van

volledige, betrouwbare en vergelijkbare informatie van de lidstaten. De minister geeft niet aan hoe de gegevenspositie van de Douane zal worden verbeterd. Wij zullen in toekomstig onderzoek nagaan in welke mate de benodigde verbeteringen in Nederland zijn gerealiseerd.

DEEL 1: EU-INSTELLINGEN

1 INLEIDING DEEL 1

Deel 1 van het *EU-trendrapport 2010* 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-begroting¹ (hoofdstuk 5), en bevindingen over de doeltreffendheid van het EU-beleid (hoofdstuk 6).

¹ Waar nodig doen we dit niet alleen aan de hand van de aangepaste hoofdstructuur die in de begroting voor 2007 voor het eerst is toegepast (zie hoofdstuk 2, § 2.2 van *EU-trendrapport 2009*), maar ook nog aan de hand van de «oude» hoofdstructuur van de EU-begroting.

2 EU-BREED: KERNCIJFERS

2.1 Bijdragen lidstaten aan EU-begroting

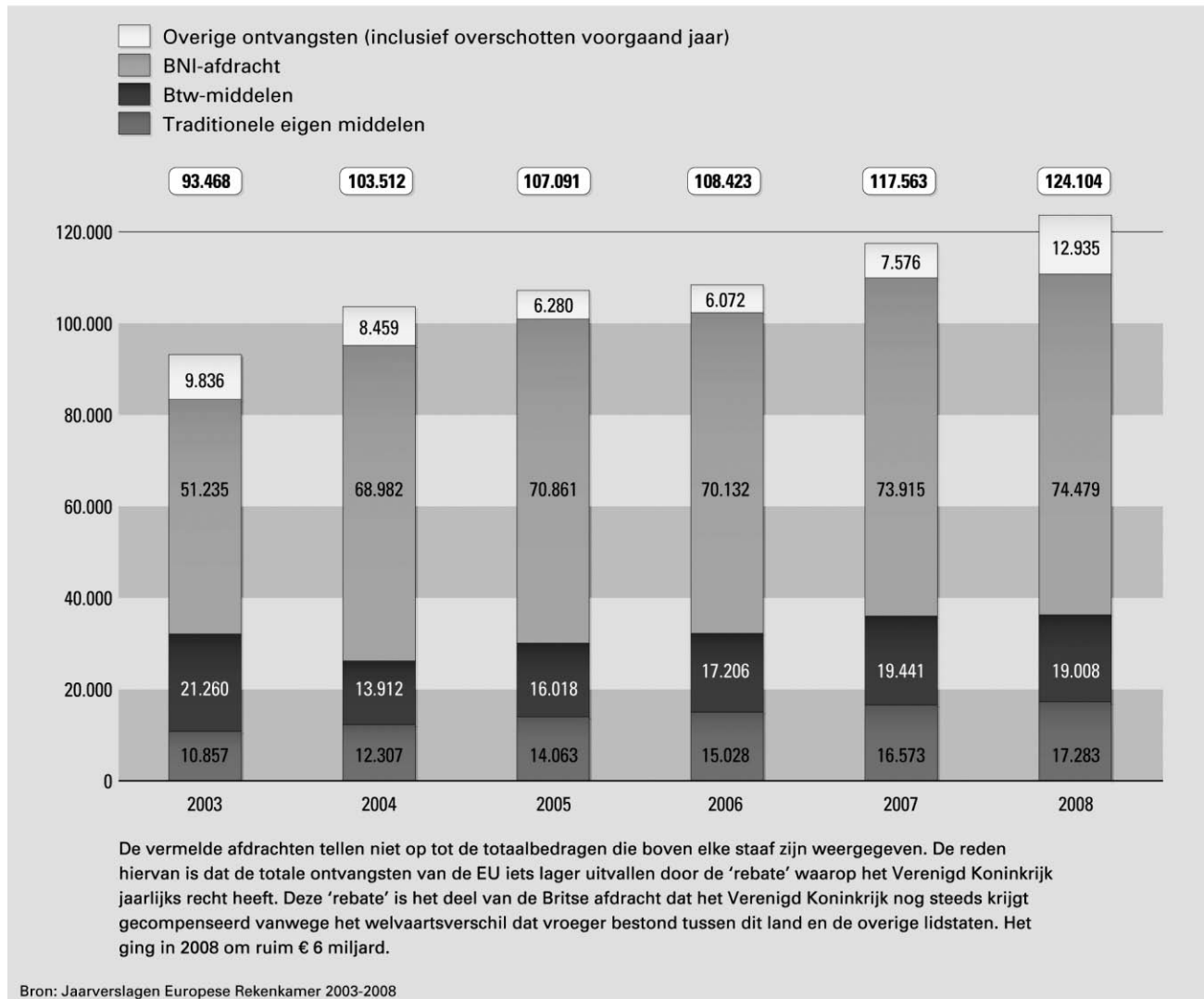
In 2007 en 2008 bedroegen de totale uitgaven van de EU respectievelijk € 114 en € 116,5 miljard.² Dit betekent dat de uitgaven in 2008 2% hoger waren dan het jaar ervoor. Om de uitgaven te financieren hebben de lidstaten zoals elk jaar een per land vastgesteld bedrag afgedragen aan Brussel. Deze bijdragen 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.

² Dit is ongeveer 1% van het bruto nationaal inkomen (BNI) van de lidstaten. De overheidsbegrotingen van de EU-lidstaten bedragen in veel gevallen de helft van het BNI.

Figuur 1 **Gerealiseerde ontvangsten EU 2003-2008 (in miljoenen euro's)**

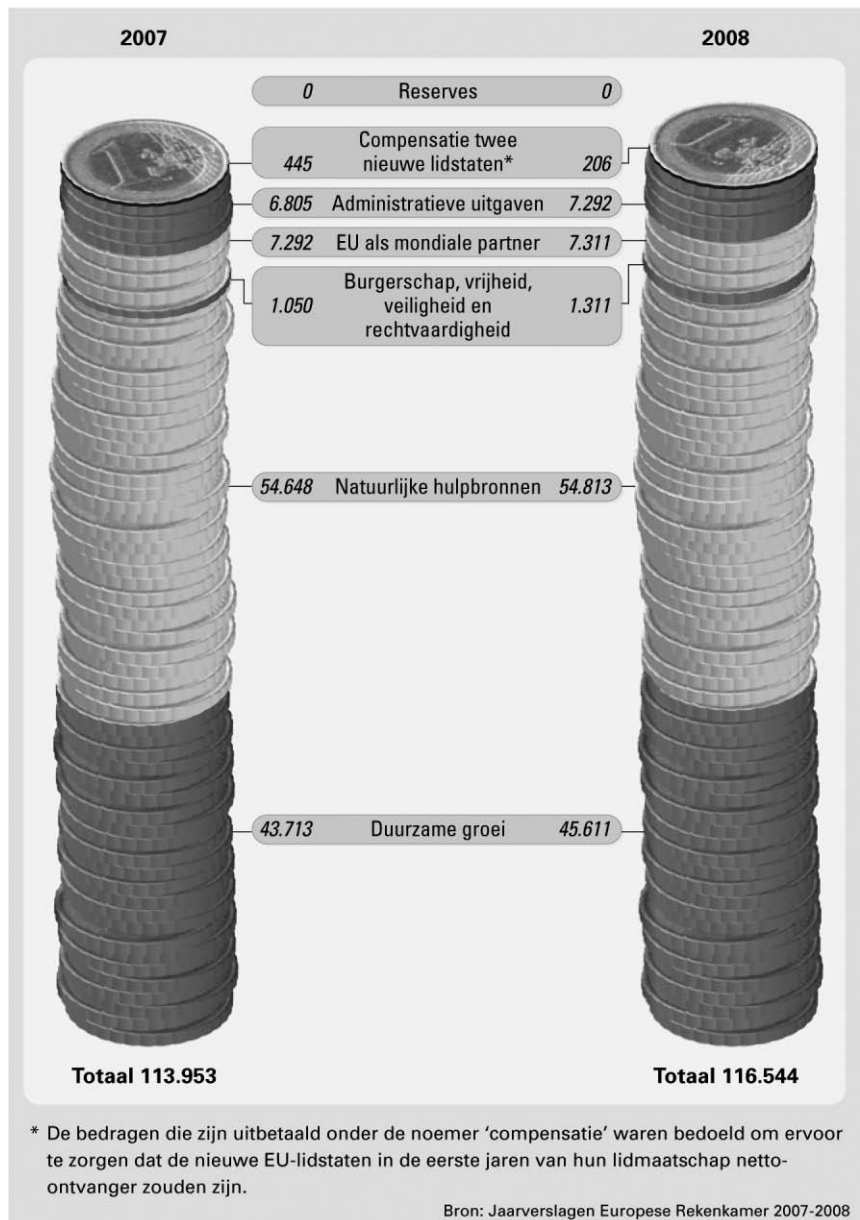


Figuur 1 laat zien dat de bijdragen van de lidstaten aan de EU-begroting nog steeds groeien. In 2008 was sprake van een stijging van 1%.

2.2 Uitgaven door de EU in 2008

Figuur 2 toont aan de linkerzijde de in 2008 gerealiseerde uitgaven van de EU per onderdeel van de begroting. Omdat de structuur van de EU-begroting sinds 2007 is gewijzigd, is het niet mogelijk ditzelfde overzicht te geven over verscheidene jaren. Onder de «administratieve uitgaven» vallen behalve uitgaven voor de Europese 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.

Figuur 2 Werkelijk verrichte betalingen EU in 2007 en 2008
Per begrotingshoofdstuk van de financiële perspectieven 2007-2013
(in miljoenen euro's)



In 2008 is circa € 2,5 miljard meer uitgegeven dan in 2007. De stijging van het budget komt voor het grootste gedeelte ten goede aan het stimuleren van duurzame groei.

2.3 Saldo EU-begroting

De EU-begroting mag geen overschot of tekort hebben. Alle uitgaven moeten worden gedekt door inkomsten, en niet-bestede kredieten moeten 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 2008 bedroeg het overschot op de EU-begroting (exclusief wisselkoersverschillen en bestemmingsontvangsten) volgens de Europese Commissie € 1,8 miljard. In de jaren 2003–2007 bedroeg het overschot respectievelijk € 5,5 miljard, € 2,1 miljard, € 2,2 miljard, € 1,8 miljard en € 1,5 miljard. Sinds 2000 is het jaarlijks begrotingsoverschot met ongeveer 90% gedaald (Europese Commissie, 2009a).

3 BELEIDSONTWIKKELINGEN ROND FINANCIËEL MANAGEMENT

3.1 Lidstaatverklaringen en «annual summaries»

In 2009 hebben vier EU-lidstaten een lidstaatverklaring over 2008 gepubliceerd: Denemarken, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. De overeenkomsten en verschillen tussen deze lidstaatverklaringen worden besproken in deel 2 van dit EU-trendrapport. De Europese Commissie geeft aan de ontwikkeling van lidstaatverklaringen te ondersteunen, maar heeft in 2008 geen nieuw beleid ontwikkeld om het uitbrengen ervan door EU-lidstaten verder te stimuleren.

Met ingang van 2008 moeten de EU-lidstaten op basis van artikel 53b van het Financieel Reglement «annual summaries» (jaarlijkse overzichten) indienen bij de Europese Commissie. De Europese Commissie heeft de betreffende richtlijnen in 2009 aangepast. Per 15 februari 2009 is de tweede lichting annual summaries over 2008 door de lidstaten ingediend. Het betrof:

- Annual summaries van de verrichte onderzoeken naar *landbouwsubsidies*. Deze overzichten zijn ingediend door alle tien lidstaten die hiertoe verplicht waren.³
- Annual summaries van verrichte onderzoeken naar de *structuurfondsgelden*. Het gaat hier om onderzoeken naar gelden uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw – afdeling Oriëntatie (EOGFL-O), en naar de visserijgelden uit het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV) en het Europees Visserijfonds (EVF). De summaries van de onderzoeken op deze terreinen zijn ingediend door alle 27 lidstaten.
- Annual summaries van verrichte onderzoeken naar de migratiefondsen. Deze overzichten, die in 2009 voor het eerst verplicht waren, zijn ingediend door 26 van de 27 lidstaten. Alleen Ierland diende geen annual summary in.

De Europese Commissie heeft de inhoud van de annual summaries ondanks herhaalde verzoeken van het Europees Parlement wederom niet openbaar gemaakt. De Europese Commissie heeft het Europees Parlement alleen informatie verschaft over de mate waarin de EU-lidstaten aan de verplichting tot het opstellen van annual summaries over 2008 hebben voldaan, en op welke wijze de Europese Commissie op de ingediende summaries heeft gereageerd (Ahner, 2009; Fischer Boel, 2009). Commissaris Kallas, verantwoordelijk voor administratieve zaken, controle en antifraude, gaf aan dat hij openbaarmaking van annual summaries ondersteunt, maar dat dit instemming van de lidstaten vereist (Kallas, 2009a).

In deel 2 van dit rapport geven we op basis van informatie van de Europese Commissie een landenvergelijkend beeld van de annual summaries.

Het Europees Parlement heeft in 2009 een externe studie laten uitvoeren naar nut en noodzaak van de annual summaries (Europees Parlement, 2009a). In deze studie wordt de eerste lichting annual summaries geanalyseerd en wordt mede op basis van een onderzoek bij experts in een aantal lidstaten de toegevoegde waarde geëvalueerd. De belangrijkste conclusie van de studie is dat de annual summaries in hun huidige vorm een beperkte toegevoegde waarde hebben in vergelijking met andere verantwoordingsdocumenten van lidstaten, zoals

³ Dit overzicht van de landbouwsubsidies moet worden opgesteld als er meer dan één betaalorgaan is dat een jaarlijkse declaratie indient bij de Europese Commissie. Dat is in tien EU-lidstaten het geval.

lidstaatverklaringen. De annual summaries zouden verder moeten worden ontwikkeld in de richting van meeromvattende nationale lidstaatverklaringen.

3.2 Actieplan geïntegreerd interne controlekader

3.2.1 Meting van «impact»

Op 17 januari 2006 heeft de Europese Commissie het *Actieplan geïntegreerd internecontrolekader* uitgebracht (Europese Commissie, 2006a). Het actieplan, dat was opgesteld op basis van een inventarisatie van bestaande leemten in de interne controlesystemen naar aanleiding van de «roadmap» naar een geïntegreerd internecontrolekader, had als doel een positieve betrouwbaarheidsverklaring van de Europese Rekenkamer dichterbij te brengen. Zie voor een overzicht van de maatregelen die binnen het actieplan vallen ons *EU-trendrapport 2008* (Algemene Rekenkamer, 2008, p. 23–25).

In 2008 heeft de Europese Commissie een eerste beoordeling gegeven van het resultaat van de verschillende acties en een inschatting gemaakt van de meest waarschijnlijke ontwikkeling (Europese Commissie, 2008a). De Europese Commissie gaf aan dat van de zestien opgestarte acties er zeven zijn afgerond en zes grotendeels afgerond. Drie acties bleken niet uitvoerbaar en/of zijn op een andere wijze voortgezet.

In een op 4 februari 2009 gepubliceerde Mededeling meldde de Europese Commissie dat de zes nog openstaande acties geheel afgerond waren (Europese Commissie, 2009b). Daarnaast is de Europese Commissie ingegaan op de resultaten van de acties. Hierbij is de hoofdconclusie van de Europese Commissie positief, omdat de Europese Rekenkamer over 2007 voor het eerst een goedkeurend oordeel heeft kunnen geven over de deugdelijke weergave van de rekeningen. Hoewel het algehele rechtmatigheidsoordeel niet goedkeurend was, oordeelde de Europese Rekenkamer over 45% van de begrotingsuitgaven positief.

De Europese Commissie bespreekt een aantal terreinen waarop vooruitgang is geboekt. Voorbeelden zijn de vereenvoudigde uitvoering van het landbouwbeleid door de uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling en de invoering van «lump sum»-betalingen voor onderwijs (beide actie 1), en de verbeterde analyse in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de controles die onder gedeeld beheer bestaan in de lidstaten (actie 13). Tegelijkertijd is bij een groot aantal acties sprake van het geven van voorlichting, en van maatregelen en discussies die nog lopen en waarvan het effect nog niet bepaald kan worden. Soms ook is het effect van een actie niet goed te bepalen omdat de gekozen indicator niet één-op-één correspondeert met het geformuleerde doel. Zo heeft de Europese Commissie zich ten doel gesteld extra zekerheid te verkrijgen van nationale rekenkamers van lidstaten (actie 8 en 8N). Als indicator hiervoor hanteert de Commissie het aantal nationale rekenkamers waarmee de Commissie «in dialoog» is. In hoeverre met deze dialogen het uiteindelijke doel (verkrijgen van extra zekerheid) wordt bereikt, is niet duidelijk.

Eén van de belangrijkste punten uit het Actieplan is actie 10: het verzamelen van informatie over de controlekosten bij de landbouwsubsidies en de structuurfondsgelden en het analyseren daarvan, gekoppeld aan de vraag welk foutenrisico acceptabel is. Eind 2008 presenteerde de Europese Commissie een Mededeling over twee terreinen waar de laatste jaren de foutenniveaus hoog zijn geweest: het EFRO en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) (Europese

Commissie, 2008b). In de analyse neemt de Europese Commissie de financiële kosten en baten in ogenschouw. Op basis daarvan komt de Europese 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. De Europese Commissie stelt daarom voor dat een foutenrisico van ongeveer 5% acceptabel zou kunnen zijn. Dit voorstel is inmiddels onderwerp geworden van een gedachtewisseling tussen de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer. Vooralsnog is de uitkomst van de discussie echter nog onduidelijk. De Raad van de Europese Unie heeft zich hier nog niet over uitgesproken.

Afgaand op de beoordelingen van de Commissie kan worden gesteld dat er op een aantal terreinen voortgang is geboekt, maar dat op andere terreinen nog veel moet gebeuren. Daarbij zal het moeilijk zijn om vast te stellen of en zo ja in welke mate deze acties concreet bijdragen aan een (eventueel) verbeterd oordeel van de Europese Rekenkamer over de rechtmatigheid van de besteding van Europese gelden.

3.3 Actieplan structuurfondsen Europese Commissie

De Europese Commissie heeft in februari 2008 een actieplan vastgesteld met als doel haar toezicht op de lidstaten in het kader van het gedeeld beheer van «structurele acties» (maatregelen en programma's die worden uitgevoerd in het kader van het structuur- en cohesiebeleid van de EU) te versterken. Het actieplan omvat behalve preventieve en correctieve maatregelen ook maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van de rapportages door de lidstaten en de Europese Commissie.

Begin februari 2009 heeft de Europese Commissie verslag uitgebracht over de uitvoering van het actieplan. Van de 37 acties had de Europese Commissie er eind 2008 28 afgerond. De resterende negen acties verwacht de Commissie in 2009 af te kunnen ronden. Het betreft onder meer vervolgstappen die moeten worden gezet naar aanleiding van auditresultaten en de afronding van nationale actieplannen en financiële correctieprocedures die betrekking hebben op de programmaperiode 2000–2006. Voor de programmaperiode 2007–2013 gaat het om de goedkeuring van nationale auditstrategieën en conformiteitsbeoordelingen. Begin 2010 volgt een rapportage over deze nog lopende acties, alsmede over het effect van het gehele plan (Europese Commissie, 2009c). Conform het verzoek van het Europees Parlement tijdens de dechargeprocedure over 2006 heeft de Europese Commissie het Parlement eind juli 2009 geïnformeerd over de financiële correcties die de Europese Commissie de eerste helft van 2009 aan de lidstaten heeft opgelegd. Het zijn correcties als gevolg van audits van de Europese Commissie of de Europese Rekenkamer voor de periode 2000–2006 en de afsluiting van de periode 1994–1999. Uit de analyse blijkt dat de Europese Commissie in de eerste helft van 2009 voor € 587,8 miljoen aan correcties heeft opgelegd. (Europese Commissie, 2009d).

3.4 Ontwikkelingen EU-geldstromen⁴

3.4.1 Landbouwsubsidies

De Europese Commissie heeft op 20 mei 2008 haar voorstellen gepresenteerd voor de tussentijdse evaluatie van de hervormingen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de zogenoemde *health check*.

⁴ Deze paragraaf bevat slechts de meest belangrijke ontwikkelingen. Meer informatie is te vinden in § 1.1 van het *Achtergrond-document EU-trendrapport 2010*.

De voorstellen betroffen het opstellen van betere en eenvoudiger wetgeving, ont koppeling van landbouwsteun en in plaats daarvan de invoering van de bedrijfstoeslagregeling,⁵ invoering van modulatie,⁶ beperking van betalingen, en afschaffing van braaklegging en melkquota (Europese Commissie, 2009e).

Op 18 maart 2009 publiceerde de Europese Commissie een overzicht van de tot dusver behaalde resultaten van de vereenvoudiging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, en van nieuwe beslissingen en beleidsvoornemens. Dit nieuwe beleid moet de administratieve belasting verminderen en het draagvlak van het beleid vergroten (Europese Commissie, 2009f).

3.4.2 Structuurfondsgelden

Met het oog op de financiële crisis wordt het van groot belang geacht administratieve lasten verder te verminderen en het eenvoudiger te maken om structuurfondsen te ontvangen. Concreet heeft de Europese Commissie in dit kader twee initiatieven ondernomen. Ten eerste heeft ze voorgesteld artikel 11(b) van Verordening (EG) nr. 1081/2006 betreffende het ESF aan te passen op het punt van betaling van vaste bedragen en forfaitaire standaardschalen voor eenheidskosten (Europese Commissie, 2008c). Ten tweede heeft de Europese Commissie een voorstel gepubliceerd voor een verdere vereenvoudiging van het EFRO, ESF en Cohesiefonds en het tijdelijk verruimen van de voorfinancieringsmogelijkheden (Europese Commissie, 2009g).

Op 6 oktober 2008 publiceerde de Europese Commissie een groenboek over «territoriale cohesie».⁷ Het vormt de aanzet tot een debat over het concept territoriale cohesie dat als nieuwe doelstelling, naast economische en sociale cohesie, opgenomen is in het Verdrag van Lissabon (Europese Commissie, 2008d).

3.4.3 Migratiefondsen

Binnen het Europees Vluchtelingenfonds III (2008–2013), een van de vier migratiefondsen, is jaarlijks maximaal 10% van het totale bedrag van het Vluchtelingenfonds beschikbaar voor communautaire initiatieven.⁸ Deze worden echter hervormd als gevolg van de voorziene oprichting van het Europees Ondersteuningsbureau voor Asielzaken (EASO) (Europese Commissie, 2009h). Dit regelgevend agentschap zonder beslissingsbevoegdheid zal de praktische samenwerking tussen lidstaten op asielgebied faciliteren en versterken, lidstaten die als gevolg van de asielproblematiek onder bijzondere druk staan ondersteunen, en bijdragen aan een betere toepassing van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (Europese Commissie, 2009i).

3.4.4 Visserijgelden

Op 22 april 2009 heeft de Europese Commissie (2009j) een groenboek over de hervormingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid gepubliceerd, als startpunt voor een publieke consultatie over dit onderwerp.

Op 19 oktober 2009 heeft de Raad van Ministers een communautaire controleregeling goedgekeurd die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen (Europese Commissie, 2008e).

⁵ «Ontkoppelen» betekent in dit verband dat de landbouwsteun die de EU verstrekt aan boeren niet langer is gerelateerd aan het productieniveau.

⁶ Modulatie betekent de overheveling van middelen voor inkomenssteun naar plattelandsbeleid.

⁷ Een groenboek (green paper) is een document waarin de Europese Commissie een probleem inventariseert en aanbevelingen doet voor het te voeren beleid. De Commissie nodigt overheden, instellingen en andere organisaties uit om binnen een bepaalde termijn op het groenboek te reageren. Mede op basis van de binnengekomen reacties kan de Commissie een witboek (white paper) opstellen, waarin zij met een concreet voorstel voor een wettekst komt.

⁸ Communautaire initiatieven zijn hulp- of actieprogramma's die worden opgesteld door de Europese Commissie. De initiatieven verschillen van andere EU-programma's, omdat zij op Europees niveau worden ingezet. De Commissie signaleert problemen die door de gehele Gemeenschap spelen en kan hier met een communautair initiatief proactief op inspelen.

3.4.5 Kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling

Het zesde kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling (KP6) heeft plaatsgemaakt voor het zevende kaderprogramma (KP7), dat de periode 2007–2013 bestrijkt. De begroting van het KP6 bedroeg € 19,235 miljard. Het zevende kaderprogramma heeft een budget van € 50,5 miljard (exclusief Euratom)⁹. In februari 2009 is het eerste jaarlijkse rapport van KP7 over 2007 verschenen. In dat jaar werd iets meer dan € 5,7 miljard toegekend (Europese Commissie, 2009k).

In het kader van de Europese Onderzoeksruimte is de Raad van Ministers een rechtskader voor een Europese onderzoeksinfrastructuur overeengekomen dat de oprichting en exploitatie van onderzoeksfaciliteiten tussen verscheidene lidstaten, geassocieerde landen en intergouvernementele organisaties moet bevorderen. Hiermee is een oplossing gevonden voor de belangrijkste knelpunten rond belastingbepalingen, die voorzien in een uniforme procedure voor vrijstelling van btw en accijnzen (Verordening (EG) nr. 723/2009).

3.5 Reactie Europese Commissie op de economische crisis¹⁰

Op 26 november 2008 presenteerde de Europese Commissie (2008f) het *Europees economisch herstelplan*. Het plan steunde op twee pijlers: (1) een koopkrachtinjectie om de vraag te bevorderen en het vertrouwen te versterken, en (2) het sturen van de initiatieven die op korte termijn in de lidstaten zouden worden genomen voor de versterking van het concurrentievermogen van Europa op lange termijn. Het plan omvatte een gecoördineerde budgettaire impuls ter grootte van € 200 miljard (1,5% van het bruto binnenlands product). Hiervan zouden de lidstaten ongeveer € 170 miljard (1,2% van het bruto binnenlands product) voor hun rekening nemen en de EU en de Europese Investeringsbank ongeveer € 30 miljard (0,3% van het bruto binnenlands product).

Het Europese deel van het plan voorzag onder meer in een programma voor de stimulering van «slimme» investeringen (bijvoorbeeld in energie-efficiëntie voor het scheppen van werkgelegenheid en besparing van energie). Hiervoor gaf het plan tien sociale en economische herstelmaatregelen, verdeeld over de vier prioritaire gebieden van de strategie van Lissabon voor groei en werkgelegenheid: burgers, bedrijven, infrastructuur en energie, onderzoek en innovatie.¹¹ De Europese maatregelen worden getroffen binnen het bestaande financiële kader, waarbij gebruik wordt gemaakt van niet-bestede begrotingsgelden. De belangrijkste maatregel betreft de investering van € 5 miljard in de verbetering van de energie- en internetinfrastructuur. Van dit bedrag is iets meer dan de helft in mei 2009 vrijgemaakt. Betalingen waren eind november 2009 echter nog niet gedaan en worden voorzien voor 2010 en later.

Overzicht 1 in § 1.3 van het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2010* laat de nadere uitwerking zien van de tien maatregelen.

De Europese Raad van 11 en 12 december 2008 die de initiatieven van de Europese Commissie goedkeurde, besloot vervolgens nog tot een tijdelijke vrijstelling voor twee jaar boven de «de minimis-drempel» voor staatssteun van maximaal € 500 000,¹² en het gebruik in 2009 en 2010 van de versnelde aanbestedingsprocedure van 30 dagen voor belangrijke openbare projecten.

⁹ Binnen Euratom worden de onderzoeksprogramma's van de lidstaten voor vreedzaam gebruik van kernenergie gecoördineerd.

¹⁰ In deze paragraaf worden de Europese initiatieven over de hervorming van de financiële sector buiten beschouwing gelaten.

¹¹ De strategie van Lissabon behelst het gemeenschappelijke streven van de lidstaten van de EU naar «duurzame economische groei met meer en betere banen». In 2005 werd deze strategie nader uitgewerkt in 24 geïntegreerde richtsnoeren.

¹² De «de minimis»-regeling houdt in dat overheidsgelden die over een periode van drie jaar een bepaald maximumbedrag niet overschrijven, niet beschouwd worden als staatssteun.

Tijdens de Europese Raad van 18 en 19 juni 2009 is vastgesteld dat de maatregelen van de nationale overheden succesvol zijn. Zo lijken de herstelmaatregelen in overeenstemming te zijn met de langetermijndoelstellingen van de strategie van Lissabon en de regels op het gebied van de interne markt en staatssteun. De Europese Raad stelt voorts vast dat slechts enkele lidstaten van de gelegenheid gebruik hebben gemaakt om te investeren in een groenere en meer innovatieve economie. De Europese Raad bevestigt ten slotte het belang van een gezond financieel management en de naleving van het Stabiliteits- en Groeipact (Raad van de Europese Unie, 2009).

4 SYSTEMEN VOOR FINANCIËEL MANAGEMENT IN DE EU

4.1 Maatregelen van controle door de Europese Commissie¹³

4.1.1 Controles in de lidstaten

Ten opzichte van 2007 is het inzicht dat op basis van de activiteitenverslagen 2008 van de onderzochte directoraten-generaal (DG's)¹⁴ over 2008 bestaat over *het aantal* controles ter plaatse, toegenomen. Het aantal controles is gegroeid, vooral bij de DG's Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Landbouw, Onderzoek, en Transport en Energie. Echter, het inzicht in *de resultaten* van de controles ter plaatse in de lidstaten, is – een enkele uitzondering daar gelaten – beperkt.

4.1.2 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 Europese 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.

Toepassing interne controlenormen

De informatie die op basis van de rapportages over 2008 beschikbaar is over de resultaten van de werkzaamheden van de IAC's van de beleidsDG's is wederom beperkt. De twaalf DG's, het IAS, het Europees bureau voor fraudebestrijding OLAF en het Secretariaat-Generaal 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 vereisten van) de interne controlenormen.¹⁵ De nieuwe regels vereisen dat de DG's en diensten in deze verslagen rapporteren over het niveau van naleving van de interne controlenormen¹⁶ en over de effectiviteit van het interne controlesysteem als geheel. De IAC's van de DG's onderzoeken dit jaarlijks.

Uit de activiteitenverslagen blijkt dat veertien van de vijftien DG's en diensten oordeelden dat zij volledig of grotendeels¹⁷ voldeden aan de interne controlenormen; dertien DG's en diensten hebben deze normen geïmplementeerd. Bij vier DG's en de dienst IAS is sprake van volledige naleving van de normen en implementatie. Alleen het DG Belastingen en douane-unie gaf aan niet of niet geheel te voldoen aan de normen, terwijl dit DG de normen wel heeft geïmplementeerd.

Afgeronde onderzoeken door IAS

Het percentage geplande onderzoeken dat de IAS heeft afgerond is gedaald ten opzichte van 2007 en uitgekomen op 89 (daling van 6 procentpunt). Het percentage kritische en zeer belangrijke aanbevelingen van de IAS die in 2008 zijn overgenomen door de DG's en de diensten bedroeg 99,4 (2007:100%) en voor de communautaire agentschappen 98,7 (2007: 90%).

¹³ Gedetailleerde informatie over de controlemaatregelen van de Europese Commissie (op het niveau van afzonderlijke indicatoren) is opgenomen in § 2.2 van het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2010*.

¹⁴ In onze analyse voor de delen 1 en 2 van dit EU-trendrapport hebben we de activiteitenverslagen 2008 van de volgende elf van de 21 beleidsDG's betrokken: Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Maritieme Zaken en Visserij, Justitie, Vrijheid en Veiligheid, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, Onderzoek, Interne Markt, Belastingen en douane-unie. Deze laatste twee zijn dit jaar voor het eerst in onze analyses betrokken. Daarnaast zijn het DG Budget en de diensten IAS (Internal Audit Service), OLAF (Office européen de lutte antifraude) en het Secretariaat-Generaal in het onderzoek betrokken.

¹⁵ De zestien (herziene) interne controlenormen voor effectief management zijn per 1 januari 2008 van kracht geworden. Zie Europese Commissie, 2007a.

¹⁶ Het betreft een uitzonderingsrapportage over de vereisten die niet (volledig) zijn nageleefd en over de bereikte resultaten. Tot en met 2007 dienden de DG's en diensten volledig te rapporteren over de naleving van de basisvereisten.

¹⁷ 'Grotendeels' wil zeggen dat twee tot vijf normen niet voor 100% worden nageleefd (en zijn geïmplementeerd).

4.1.3 Opvolgonderzoek naar fraude

Het jaarlijkse activiteitenverslag van het Europese antifraudebureau OLAF over 2008 biedt – net als in eerdere jaren – geen inzicht in het aantal onderzoeken dat OLAF realiseert (ten opzichte van zijn planning), en welk deel van deze onderzoeken openbaar is.¹⁸

4.2 Verantwoording¹⁹

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

Wij zijn bij vijftien DG's en diensten²⁰ nagegaan welk inzicht de activiteitenverslagen in 2008 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.

4.2.1 Activiteitenverslagen

De vijftien activiteitenverslagen van de DG's en diensten bevatten in 2008 maar ten dele informatie over de rechtmatigheid van de bestedingen in de lidstaten. De activiteitenverslagen van de DG's Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, en Maritieme zaken en Visserij vormen hierop thans een positieve uitzondering.

Het activiteitenverslag van het DG Regionaal Beleid biedt voor de structuurfondsperiode 2000–2006 een gedetailleerd landenspecifiek overzicht over de finale evaluatie van de mate van zekerheid die kan worden ontleend aan de nationale systemen.

De DG's Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Maritieme zaken en Visserij, en Justitie, Vrijheid en Veiligheid geven eveneens een overzicht van resultaten van de «annual summaries» over 2008 van de lidstaten. De resultaten van de analyse van de nationale samenvattingen laten op voorhand geen tegenstrijdigheden zien met de controlebevindingen van de Europese Commissie.

De verslagen geven door de gedetailleerde weergave van de strategische en specifieke beleidsdoelen en de daarbij behorende output- en impactindicatoren een inzichtelijk beeld van de beleidssituatie per ultimo 2008. Over de doeltreffendheid van het beleid in de lidstaten bevatten de activiteitenverslagen echter geen informatie.

Bij elk activiteitenverslag 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. Verder vermeldt de directeur-generaal hoeveel en welke voorbehouden hij maakt. De dalende trend in het aantal voorbehouden sinds 2003 heeft zich in 2008 doorgezet. In 2008 hebben twaalf directeuren-generaal in totaal vijftien punten van voorbehoud gemaakt. Over 2007 waren dit er nog zeventien. In het algemeen zijn de voorbehouden beter gekwantificeerd dan in eerdere jaren, en is de toelichting bij de voorbehouden gedetailleerder. In hoofdstuk 5 van dit EU-tendrapport gaan we hier verder op in.

¹⁸ 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.

¹⁹ Gedetailleerde informatie over de verantwoording binnen de Europese Commissie (op het niveau van afzonderlijke indicatoren) is opgenomen in het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2010*.

²⁰ Dit zijn de elf onderzochte beleidsDG's, het DG Budget en de diensten IAS, OLAF en het Secretariaat-Generaal van de Europese Commissie.

4.2.2 Syntheseverslag

Het Syntheseverslag is het sluitstuk van de verantwoording van de Europese Commissie. Net als in de verslagen over 2006 en 2007 verklaart de Europese Commissie in het Syntheseverslag over 2008 expliciet dat zij door goedkeuring van het verslag de politieke verantwoordelijkheid op zich neemt voor het beheer van de directeuren-generaal en diensthoofden op grond van de door hen in hun jaarlijkse activiteitenverslagen opgestelde betrouwbaarheidsverklaringen en punten van voorbehoud.

De opmerkingen in het Syntheseverslag 2008 zijn, net als in andere jaren, algemeen geformuleerd en gaan 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. De Europese Commissie inventariseert de in de activiteitenverslagen beschreven prioritaire beleidskwesties (ook wanneer er geen voorbehoud is gemaakt) en bepaalt hoe de geconstateerde zwakke punten zullen worden aangepakt.

In het kader van de nieuwe ontwikkelingen om de verantwoording op het niveau van de lidstaten te verbeteren wordt in het Syntheseverslag aandacht besteed aan de uitbreiding van de controlemechanismen voor het waarborgen van de wettigheid en regelmatigheid van de transacties binnen de hele Europese Commissie. Hiertoe behoren onder meer de op 1 januari 2008 in werking getreden herziene interne controlenormen voor effectief management.

Bijna alle diensten hebben in hun verslag een conclusie opgenomen over de doeltreffendheid van hun systeem voor interne controle, en waar dit van toepassing is zijn ook maatregelen beschreven om zwakke punten aan te pakken. Lidstaten die op het vlak van de versterking van de systemen voor interne controle zelf stappen hebben gezet – zoals het ontwikkelen van lidstaatverklaringen – worden in het Syntheseverslag bij naam genoemd.

Het Syntheseverslag bevat een afzonderlijk hoofdstuk over de betrouwbaarheid, wettigheid, en regelmatigheid van de verrichtingen, en over de (terugkerende) gevallen van voorbehoud door de betrokken DG's. De meeste gevallen van voorbehoud betreffen in 2008 de kwaliteit van de controlesystemen van de lidstaten of vergissingen die op het niveau van de begunstigen werden vastgesteld. De DG's hebben toegezegd om van elk voorbehoud de onderliggende tekortkomingen te verhelpen met een actieplan.

De Europese Commissie heeft aangegeven dat de bestaande interne controlesystemen, binnen de in de jaarlijkse activiteitenverslagen voor 2008 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 waarvan de DG's een voorbehoud hebben gemaakt.

Om van de Europese Rekenkamer een betrouwbaarheidsverklaring zonder beperking te krijgen, heeft de Europese Commissie de inzet en aandacht geconcentreerd op fundamentele vraagstukken: vereenvoudiging van wetgeving, uitvoering van een geïntegreerd kader voor interne controle, versterking van het toezicht van de Europese Commissie op het gedeelde

beheer van de EU-middelen en overeenstemming over een gezamenlijke definitie van aanvaardbare risico's.

Volgens de Europese Commissie is in de afgelopen jaren aanzienlijke vooruitgang geboekt bij het beheer op terreinen waaraan veel middelen worden besteed, zoals cohesie, onderzoek en landbouw. Deze vooruitgang was volgens de Europese Commissie onder meer mogelijk door ingrijpende veranderingen in beheer- en controlesystemen en werkmethoden.

De verklaring van de Europese Commissie in het Syntheseverslag dat zij verantwoordelijk is voor het management betreft de politieke verantwoordelijkheid van de Europese Commissie. Als het financieel beheer van de Unie de komende jaren verder verbetert, kan mogelijk meer zekerheid over de rechtmatigheid van bestedingen aan deze verklaring worden ontleend. Hiervoor zou onder andere een verdere verduidelijking van de relatie tussen het Syntheseverslag en de onderliggende activiteitenverslagen nodig zijn.

4.3 Samenvattend beeld systemen financieel management

Op basis van de informatie van de Europese Commissie komen wij tot het in overzicht 1 weergegeven (geaggregeerd) beeld van de werking van de systemen voor het financieel management van de EU-instellingen.

Overzicht 1. Specifieke trendinformatie 2003–2008: financieel management EU-instellingen

Onderdeel	Indicatoren (geaggregeerd niveau)	Oordeel Algemene Rekenkamer over mate van inzicht in 2008*	Resultaten in 2003–2008
Controle door Europese Commissie	Toepassing interne controle-normen DG's (volgens Algemene Rekenkamer)	Grotendeels	Toename in de loop der jaren. Veertien van de vijftien onderzochte DG's en diensten in 2008.
	Output controles ter plaatse door DG's	Beperkt	Informatie ontbreekt consequent.
	Output internal audit capabilities bij DG's	Beperkt	Informatie ontbreekt grotendeels. Van tien van de elf onderzochte beleidsDG's was op basis van de jaarlijkse activiteitenverslagen over 2008 niet bekend of alle audits zijn uitgevoerd.
	Output Interne Auditdienst	Grotendeels	Output toegenomen. Overgenomen (kritische) aanbevelingen en realisatie controles gestabiliseerd in 2007–2008 en voor de agentschappen verbeterd.
	Output bij opvolgonderzoek naar fraude door OLAF	Deels	Door de jaren is op basis van het jaarlijkse activiteitenverslag van OLAF niet duidelijk hoeveel geplande onderzoeken worden gerealiseerd.
Verantwoording	Output jaarlijks activiteitenverslag per DG	Grotendeels	Aantal voorbehouden is in de loop der jaren afgenomen, mate van kwantificering verder verbeterd en thans volledig. Hiermee is met ingang van 2006 per saldo de transparantie toegenomen.
	Output jaarlijks Syntheseverslag	Deels	Informatiegehalte Syntheseverslag is in de loop der jaren toegenomen door informatie over (terugkerende) voorbehouden en over verbeterde controlemechanismen. Wederom expliciete (politieke) verantwoordelijkheid Commissie voor het management, verankering in jaarlijkse activiteitenverslagen kan beter.

* Op basis van een schaal oplopend van «geen», «beperkt» en «deels», tot «grotendeels» en «volledig».

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. Overzicht 2 laat per onderzocht beleidsDG de voorbehouden tussen 2006 en 2008 zien, inclusief het daaraan verbonden financieel belang. Meer gedetailleerde informatie is opgenomen in § 3.1 van het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2010*.

Overzicht 2. Aantal voorbehouden Europese Commissie 2006–2008

		2006		2007		2008	
Begrotings- hoofdstuk (oude structuur)	DG	Aantal voorbehou- den in 2006	Kwantificering mogelijk financieel risico 2006	Aantal voorbehou- den in 2007	Kwantificering mogelijk financieel risico 2007	Aantal voorbehou- den in 2008	Kwantificering mogelijk financieel risico 2008
Samenstelling eigen middelen	Budget	2	Geschat financieel risico beide voorbe- houden € 50,5 en € 58,5 miljoen	0	–	0	–
Gemeenschap- pelijk landbouw- beleid	Landbouw	1	Niet kwantitatief, vooral reputatio- neel risico Europese Commissie	2	Geschat financieel risico voor respectieve- lijk € 105 en € 345 miljoen; waaronder reputationeel risico Europese Commissie	2	Geschat financieel risico voor beide circa € 184 miljoen; waaronder 1 reputationeel risico Europese Commissie
Structuur- beleid	Regionaal beleid	2	Geschat financieel risico beide voorbe- houden € 114,9 miljoen	2	Voor beide € 480 miljoen	2	Geschat financieel risico voor 1 voorbehoud € 178,6 miljoen; 1 n.v.t.: reputationeel risico Europese Commissie
	Werkgele- genheid	1	€ 25,7 miljoen	1	€ 248 miljoen	1	€ 22,1 miljoen (jaarlijks activitei- tenverslag); € 44 miljoen (Synthese- verslag)
	Maritieme Zaken en Visserij	0	–	0	–	1	€ 1,7 miljoen

		2006		2007		2008	
Begrotings- hoofdstuk (oude structuur)	DG	Aantal voorbehou- den in 2006	Kwantificering mogelijk financieel risico 2006	Aantal voorbehou- den in 2007	Kwantificering mogelijk financieel risico 2007	Aantal voorbehou- den in 2008	Kwantificering mogelijk financieel risico 2008
Intern beleid	Onderwijs en cultuur	1	Geschat tussen € 6 en € 16 miljoen	0	–	0	–
	Transport en energie	1	Geschat 5,24% van vijfde kaderprogramma	1	€ 3,55 miljoen (0,42% of betaling in 2007 op basis van steekproef in zesde kader- programma)	1	€ 5,8 miljoen
	Milieu	0	–	1	€ 3,5 miljoen	0	–
	Onderzoek	2	Voor vijfde kaderprogramma € 19,8 miljoen en voor zesde kaderprogramma schatting tussen € 30,7 – € 38,7 miljoen	1	€ 43 miljoen	1	Geschat financieel risico lager dan € 45,8 miljoen
	Justitie, Vrijheid en Veiligheid		Niet onderzocht	2	Voor beide tussen € 1,3 – € 4,4 miljoen	1	N.v.t.: Reputatio- neel risico
	Interne Markt	Niet onderzocht		Niet onderzocht		0	–
	Belastingen en Douane- unie	Niet onderzocht		Niet onderzocht		0	–
Voorbehouden onderzochte DG's en diensten		10		10		9	
Voorbehouden overige DG's en diensten		10		7		6	
Totaal aantal voorbehouden		20		17		15	

Bron: Jaarlijkse activiteitenverslagen beleidsDG's 2006–2008

²¹ Deze betreffen voorbehouden ten aanzien van beheer- en controlesystemen (DG's Landbouw, Regionaal beleid, en Werkgelegenheid), kostendeclaraties (DG's Transport en Energie, en Onderzoek), subsidiabiliteit gecentraliseerd beheer (DG Visserij), fouten controlestatistieken (DG Landbouw) en uitvoering informatiesysteem (DG Justitie, Vrijheid en Veiligheid).

²² Zie voor een toelichting op de materialiteitscriteria *EU-trendrapport 2007*, p. 45.

Uit overzicht 2 blijkt dat in 2008 alle onderzochte DG's het financieel belang van hun voorbehouden hebben *gekwantificeerd*. Hiermee is de opgaande lijn vanaf 2006 verder doorgezet. Van de negen voorbehouden²¹ bij de door ons onderzochte DG's betreffen er drie kwesties die afbreuk doen aan de reputatie van de dienst of de Europese Commissie (DG's Landbouw, Regionaal beleid en Justitie, Vrijheid en Veiligheid). Eén reputationeel voorbehoud is ook gekwantificeerd (DG Landbouw). De criteria op basis waarvan DG's beslissen of financiële risico's al dan niet materieel zijn,²² zijn in voorgaande jaren aangepast en meer kwantitatief gemaakt. Dat neemt niet weg dat DG's daarbij ook nog steeds

kwalitatieve criteria hanteren, waardoor de facto de aard en het belang van de voorbehouden kan verschillen.

In totaal maakten zeven van de twaalf²³ onderzochte DG's een voorbehoud in 2008, waarbij twee DG's elk twee maal (Landbouw en Regionaal beleid). Bij de DG's Landbouw, Onderzoek, Transport en energie, Milieu, en Justitie, Vrijheid en Veiligheid zijn in totaal zeven voorbehouden van 2007 opgeheven. Zo heeft de directeur-generaal voor Landbouw het sedert 2003 opgevoerde voorbehoud voor het ontbreken van zekerheid over het functioneren van de systemen in Griekenland in 2008 opgeheven. Bij de DG's Landbouw, Onderzoek, Transport en energie, en Justitie, Vrijheid en Veiligheid kwamen er in 2008 vijf nieuwe voorbehouden voor terug.

De directeur-generaal Maritieme Zaken en Visserij heeft voor het eerst sedert 2004 een voorbehoud gemaakt. Dit betrof de subsidiabiliteit van aan de lidstaten vergoede kosten voor uitgaven voor controle en handhaving van het gemeenschappelijke visserijbeleid. De geconstateerde zwakke punten hebben betrekking op de aanbesteding van overheidsopdrachten door een lidstaat.

Net als in 2007 betroffen de meeste gevallen van voorbehoud in 2008 de kwaliteit van de controlesystemen van de lidstaten of vergissingen op het niveau van de begunstigen. Bij de DG's Regionaal beleid, en Werkgelegenheid waren deze voorbehouden ook al in de activiteitenverslagen over 2007 geformuleerd, zij het dat de reikwijdte verschilde.

Zo heeft de directeur-generaal Regionaal beleid voor het EFRO (programmaperiode 2000–2006), een voorbehoud gemaakt voor vier lidstaten, terwijl dat er in 2007 nog tien waren.

Verder betrof het voorbehoud in 2008 21 Interregprogramma's, tegen 51 in 2007. Behalve van significante gebreken in de beheer- en controlesystemen (programmaperiode 2000–2006) was er bij deze programma's ook sprake van onvoldoende naleving van de aanbestedingsregels. Het jaarlijks activiteitenverslag benoemt niet de aard van de gebreken in de naleving. Het vervolgonderzoek in 2008 naar het oplossen van de problemen die ten grondslag lagen aan de voorbehouden in 2006 en 2007 over het EFRO betreft zeven lidstaten. Ook deze problemen hadden mede betrekking op het onvoldoende naleven van de aanbestedingsregels. De directeur-generaal Werkgelegenheid heeft bij de uitvoering van het ESF een voorbehoud gemaakt voor zeven lidstaten, tegen acht in 2007.

De directeuren-generaal Regionaal beleid en Werkgelegenheid hebben systematisch een voorbehoud gemaakt voor lidstaten waar aanzienlijke gebreken waren geconstateerd, *tenzij* er betrouwbaar auditbewijs was dat de nationale overheid inmiddels effectief een actieplan voor de aanpak van de zwakke punten uitvoert, en dat dit actieplan de eerste resultaten heeft opgeleverd.

Elk van de vier directeuren-generaal die betrokken zijn bij de kaderprogramma's voor onderzoek van de Europese Commissie (Onderzoek, Transport en Energie, Informatiemaatschappij, en Ondernemingen) heeft punten van voorbehoud gemaakt voor de resterende fouten rond kostendeclaraties voor het zesde kaderprogramma. Met de gemeenschappelijke auditstrategie streefden zij naar een restrisiconiveau van 2% voor de hele programmeringsperiode. Halverwege de uitvoering van de strategie bedraagt het cumulatieve foutenpercentage al meer dan 2%. Geconstateerde systematische fouten zouden worden gecorrigeerd voor alle niet-gecontroleerde contracten met dezelfde begunstigde. De diensten

²³ De twaalf in dit verband onderzochte DG's zijn alle elf onderzochte beleidsDG's en het DG Begroting.

hebben melding gemaakt van een aanzienlijk aantal contracten waarvoor dergelijke fouten nog moeten worden gekwantificeerd en gecorrigeerd en waarbij de bedragen nog moeten worden teruggevorderd.

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.²⁴

Overzicht 3 geeft het aantal onregelmatigheden weer dat is gemeld in de periode 2006–2008, en de financiële omvang ervan.²⁵ De informatie over onregelmatigheden over 2008 is overigens door OLAF gepresenteerd volgens dezelfde («oude») begrotingsindeling als in voorgaande jaren.

Overzicht 3. Gemelde onregelmatigheden, financieel belang 2006–2008 per begrotingsonderdeel (miljoenen euro's)*

Indicator onregelmatigheden	2006		2007		2008	
	Aantal gemelde onregelmatigheden 2006	Financieel belang 2006	Aantal gemelde onregelmatigheden 2007 ¹	Financieel belang 2007	Aantal gemelde onregelmatigheden 2008	Financieel belang 2008**
Eigen middelen	5 705 ²	352,4 ³	6 097 (was: 5 321)	401 (was 377,0)	5 344	351,6
Gemeenschappelijk landbouw-beleid	3 249	87	1 548	154,9	1 133	102,3
Structuurbeleid (inclusief Cohesiefonds)	3 216	703	3 756 (was 3 832)	804 (was 827,6)	4 007	585,2
Intern beleid	Onbekend	–	200	13,8	833	27,9
Externe maatregelen	Onbekend	–	211	19,1	99	6,8
Pre-toetredingsbeleid	384	12	332	32,3	523	60,7
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(2006)911, SEC(2007)930/938, SEC(2008)2300 en SEC(2009)1003. Waar andere getallen zijn gebruikt is dit aangegeven. OLAF geeft aan dat deze onregelmatigheidsmeldingen komen uit de eigen systemen van de Europese Commissie en niet per definitie betekenen dat alle mogelijke onregelmatigheden daarmee (correct) zijn gemeld aan OLAF.

¹ De cijfers voor de eigen middelen en het structuurbeleid (inclusief Cohesiefonds) zijn sedert 2007 door OLAF geactualiseerd.

² Het aantal en het financieel belang voor 2006 is in 2007 door OLAF geactualiseerd (was 5 243).

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

Onregelmatigheden bij uitgaven onder direct beheer

Net als in 2008 publiceerde de Europese Commissie (2009I, p. 13) ook dit jaar informatie over de (vermoedelijke) omvang van onregelmatigheden en fraude bij de directe uitgaven van de Europese Commissie voor intern beleid en externe maatregelen. De analyse van onregelmatigheden bij deze uitgaven onder direct beheer door de Europese Commissie is gebaseerd op gegevens van het begrotings- en verantwoordingsstelsel van de DG's, dat sedert 2008 ook gedetailleerde informatie over de terugbetalingen bevat.

Het aantal vorderingen tot terugbetaling in verband met onregelmatigheden en vermoedelijke fraude in 2008 bedraagt 932, met een geschat financieel belang van € 34,7 miljoen. Hiervan betreft € 3,2 miljoen vermoedelijke fraude. Het gaat daarbij om negentien zaken. Van de € 34,7 miljoen heeft € 6,8 miljoen betrekking op onregelmatig-

²⁴ Verordening (EG) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995.

²⁵ De gegevens in deze en de volgende paragraaf zijn gebaseerd op 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.

heden bij de uitgaven voor externe maatregelen; € 27,9 miljoen heeft betrekking op onregelmatigheden bij de uitgaven voor het intern beleid. Het geschatte financieel belang van vermoedelijke fraude bedraagt 0,03% van het totale financiële belang van de verplichtingen in 2008 bij direct beheer door de Europese Commissie.

Onregelmatigheden bij overige geldstromen

Bij de eigen middelen nam het in 2008 aantal gemelde onregelmatigheden ten opzichte van 2007 af met 12,4% (5 344 zaken in 2008 ten opzichte van 6 097 in 2007) en verminderde het financiële belang met 12,5% (van € 401 miljoen tot € 351,6 miljoen).

Bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid daalde het aantal onregelmatigheden in 2008 sterk met 26,8%²⁶ (van 1 548 in 2007 naar 1 133 in 2008) en nam het financiële belang met 34% af ten opzichte van 2007 (€ 102,3 miljoen vergeleken met € 155 miljoen in 2007). Bij het structuurbeleid waren er 6,7% meer gemelde onregelmatigheden dan in 2007, met evenwel een kleiner financieel belang dan het jaar ervoor (daling 27,2%). Bij het pre-toetredingsbeleid ten slotte, waren er in 2008 aanzienlijk meer onregelmatigheden (191) dan in 2007 (stijging met 57,5%), waarbij tevens sprake was van een toename van het financieel belang met ongeveer 88%, tot € 60,7 miljoen.

Op basis van de cijfers van OLAF blijkt dat op het gebied van de traditionele eigen middelen het geïnde bedrag naar aanleiding van financiële correcties in 2008 is gedaald naar € 132 miljoen (was in 2007 ruim € 150 miljoen). Bij het landbouwbeleid is na de sterke toename naar ruim € 1 438 miljoen in 2007 van de (nog te innen) bedragen in 2008 een daling opgetreden naar € 1 254 miljoen (Europese Commissie, 2009). Voor meer informatie over deze cijfers, zie het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2010*.

Het totale aantal meldingen van onregelmatigheden op het gebied van de uitgaven van het direct beheer, gemeenschappelijk landbouw-, structuur- en het pre-toetredingsbeleid steeg in 2008 tot 6 595, in vergelijking met 6 047 meldingen in 2007. Het geschatte financieel belang van de onregelmatigheden nam echter af van € 1 024 miljoen in 2007 tot € 783,2 miljoen in 2008. De structuurfondsen (inclusief cohesie), de directe fondsen en het pre-toetredingsbeleid lieten alle een stijging van het aantal meldingen zien; het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de eigen middelen een daling. Het financieel belang is in alle sectoren afgenomen, met uitzondering van de directe fondsen van de Europese Commissie.

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. In de Annex bij het activiteitenrapport van OLAF over 2008 wordt gemeld dat de uitvoering door de autoriteiten van de lidstaten nog steeds onderling verschilt, ofschoon er verbeteringen zijn gerealiseerd door harmonisatiewerkzaamheden van de Europese Commissie (OLAF, 2009, p. 7–8). Voor een aantal lidstaten blijkt het lastig te zijn het onderscheid tussen «vermoede fraude» en «onregelmatigheden» te maken. Een significant deel van de meldingen van de lidstaten aan de Europese Commissie maakt dan ook nog geen onderscheid tussen deze twee categorieën.

²⁶ De daling in 2008 is volgens de Commissie het gevolg van striktere toepassing van de op 1 januari 2007 in werking getreden Verordening (EG) nr. 1848/2006. In de verordening is voor de lidstaten de drempel om onregelmatigheden te rapporteren aan de Commissie verhoogd van € 4 000 naar € 10 000. Zie ook Europese Commissie, 2009l.

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. In 2008 is de Europese Commissie er evenmin in geslaagd om de problemen die daaraan ten grondslag liggen op te lossen.

Aantal fraudezaken en financieel risico

Het negende activiteitenrapport van OLAF bevat geen opgave van de werkvoorraad van fraudedossiers eind 2008. Wel laat het rapport zien welk vervolg de 645 nieuwe gevallen in 2008 krijgen: 374 gevallen bleken «non cases», 67 gevallen worden «gemonitord» en 204 gevallen worden nader onderzocht. Verder is voor 187 lopende zaken besloten hoe verder te gaan: 62 zaken krijgen geen vervolg, 125 wel (OLAF, 2009, p. 13/31).

Nieuwe zaken 2008

De meeste fraudegevallen (26%) werden in 2008 gevonden bij de interne onderzoeken binnen de Europese instellingen. Verder heeft 19,6% van de meldingen betrekking op landbouwgeld, 18,6% op programma's voor externe hulp, 12,3% op structuurfondsgelden, 10,8% op directe uitgaven, 11,3% op verschuldigde douanerechten en 2% op verschuldigde sigarettenaccijns (OLAF, 2009, p. 27).

OLAF schat de totale financiële omvang van de sedert zijn oprichting in 1999 afgeronde zaken op meer dan € 6,2 miljard. In 2008 alleen al schat OLAF de financiële omvang daarvan op € 285 miljoen. Naar aanleiding van OLAF-zaken werd in 2008 een bedrag van meer dan € 460 miljoen teruggevorderd over de periode 2004–2008.

Interne onderzoeken

Vergeleken met voorafgaande jaren is in 2008 het aantal onderzoeken binnen de instellingen licht toegenomen. Overeenkomstig de met ingang van 2009 geldende *de minimis* regel beperkt OLAF de follow-up tot de meer significante fraudezaken of onregelmatigheden waar de financiële, reputationele of systematische risico's het grootst zijn en waarvan de bedragen teruggevorderd moeten worden. De overige zaken worden terugverwezen naar andere bevoegde organen indien dat noodzakelijk is.

5.2 Oordeel Europese Rekenkamer over wettigheid en regelmatigheid

5.2.1 Algemeen oordeel

Overzicht 4 laat de oordelen zien die de Europese Rekenkamer sinds het begrotingsjaar 1994 in haar jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring (Déclaration d'Assurance; DAS) heeft afgegeven.²⁷

²⁷ In § 3.2.2. van het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2010* worden de verslagen van de Europese Rekenkamer uit 2008 en 2009 die de fondsen betreffen die in dit rapport worden besproken, kort samengevat. Zie voor een volledig overzicht van rapporten van de Europese Rekenkamer: www.eca.europa.eu.

Overzicht 4. Overzicht DAS-oordelen Europese Rekenkamer 1994–2008

<i>Begrotingsjaar</i>	<i>Totaaloordeel DAS</i>	<i>Kwantitatief beeld</i>
2006–2008	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel, maar wel (globale) aanduiding foutenpercentages per begrotingsonderdeel.
2000–2005	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 1994–2008 Europese Rekenkamer

5.2.2 Oordeel per begrotingsonderdeel

In de jaarverslagen over de periode 2003–2006 gaf de Europese Rekenkamer een kwalitatief beeld voor alle relevante begrotingsonderdelen. In het Jaarverslag 2006 werd daaraan enige kwantitatieve informatie toegevoegd. Deze kwantitatieve informatie is in de Jaarverslagen 2007 en 2008 verder uitgebouwd (Europese Rekenkamer, 2008a; 2009).

Figuur 3 vat de stand van zaken per onderdeel in 2007–2008 samen zoals deze is gepresenteerd door de Europese Rekenkamer.²⁸

Figuur 3 **Oordeel Europese Rekenkamer over functioneren toezicht- en controlesystemen en over rechtmatigheid transacties**
Per hoofdstuk van de EU-begroting 2007 en 2008

	Functioneren toezicht- en controlesystemen		Fouten bij testen transacties	
	2007	2008	2007	2008
Eigen middelen				
Landbouw en natuurlijke bronnen				
Cohesie				
Onderzoek, energie en transport				
Externe hulp, ontwikkeling en uitbreiding				
Onderwijs en burgerschap				
Economische en financiële zaken				
Administratieve uitgaven				
		Toereikend		Lager dan 2%
		Deels toereikend		Tussen 2% en 5%
		Ontoereikend		Hoger dan 5%

²⁸ De Europese Rekenkamer hanteert bij de weergave van de DAS-bevindingen per begrotingsonderdeel een indeling die enigszins afwijkt van de nieuwe begrotingsindeling van de Unie. De categorie «landbouw en natuurlijke bronnen» van de Europese Rekenkamer omvat namelijk ook volksgezondheid. In de nieuwe begroting van de EU valt dit onderwerp in de categorie «Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid». Daarnaast hanteert de Europese Rekenkamer de hoofdcategorie van de EU-begroting «duurzame groei» niet als zodanig. Cohesie – dat daar in de EU-begroting een onderdeel van vormt – vormt bij de Europese Rekenkamer een afzonderlijke categorie. Verder valt de categorie «onderzoek, energie en transport» van de Europese Rekenkamer 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 van *EU-trendrapport 2009*, figuur 1.

De Europese Rekenkamer beoordeelt het functioneren van de toezicht- en controlesystemen van twee van de acht begrotingsonderdelen als toereikend. In 2007 waren dit drie begrotingsonderdelen. Het onderdeel «economische en financiële zaken» wordt, anders dan in 2007, nu als deels toereikend beoordeeld. Dit is volgens de Europese Rekenkamer het gevolg van binnen deze categorie geconstateerde problemen met het zesde kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling.

Net als in 2007 is bij drie begrotingsonderdelen het foutenpercentage lager dan 2%. Een verschil met 2007 is echter dat het onderdeel «economische en financiële zaken» niet meer in deze categorie valt, maar «landbouw en natuurlijke bronnen» – het grootste begrotingsonderdeel

van de Europese begroting – wel. In de beschrijving per begrotingshoofdstuk spreekt de Europese Rekenkamer van een gekwalificeerd oordeel voor landbouw en natuurlijke bronnen. Daarbij wordt aangegeven dat voor deze gelden als geheel het foutenpercentage lager is dan 2%, terwijl voor plattelandsontwikkeling sprake is van een foutenpercentage dat hoger is dan 2%.

Bij Cohesie is volgens de Europese Rekenkamer sprake van een foutenpercentage van «op zijn minst 11%». Dat betekent dat er voor het derde jaar op rij sprake is van een foutenpercentage dat hoger is dan 10%.

Het percentage uitgaven met een foutenpercentage van minder dan 5% is de laatste jaren aanzienlijk toegenomen. Het gedeelte van de EU-uitgaven dat meer dan 5% fouten bevat is gedaald van 60% (2005) tot 31% (2008).

5.3 Samenvattend beeld rechtmatigheid

Op basis van de informatie van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer komen wij tot het in overzicht 5 weergegeven (geaggregeerd) beeld van de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de EU als geheel.

Overzicht 5. Specifieke trendinformatie 2003–2008: Rechtmatigheid EU-beleid

<i>Onderdeel</i>	<i>Indicatoren (geaggregeerd niveau)</i>	<i>Oordeel Algemene Rekenkamer over mate van inzicht in 2008*</i>	<i>Resultaten in 2003–2008</i>
Informatie Europese Commissie	Aantal en financieel belang voorbehouden DG's	Grotendeels	Aantal voorbehouden in de loop der jaren afgenomen, kwantitatief inzicht in financieel belang verder toegenomen. Meer reputationele voorbehouden.
	Aantal en financieel belang gemelde onregelmatigheden	Grotendeels	Na toevoeging van informatie over intern beleid en externe maatregelen (voor het eerst over 2007) nu inzicht in zes van zeven begrotingshoofdstukken. Aantal en financieel belang van onregelmatigheden fluctueert.
	Aantal en financieel belang correcties	Deels	Inzicht in vier begrotingshoofdstukken. Aantal en financieel belang fluctueert.
	Aantal en financieel belang fraudemeldingen	Grotendeels	Aantal zaken in behandeling in de loop der jaren toegenomen. Financieel belang openstaande cases in 2008 niet duidelijk. Ook overige informatie van OLAF op punten al jaren onduidelijk.
Informatie Europese Rekenkamer	Algemeen oordeel over de rekeningen	Deels	Nog steeds grotendeels geen positieve betrouwbaarheidsverklaring (DAS), opnieuw geen kwantitatief totaalbeeld over 2008.
	Oordeel per begrotingshoofdstuk	Grotendeels	Sinds 2007 kwalitatief en deels kwantitatief beeld per begrotingshoofdstuk. Voor de meeste begrotingsonderdelen ligt foutenpercentage in 2008 tussen 2 en 5%. «Natuurlijke hulpbronnen» heeft over 2008 voor het eerste een foutenpercentage onder 2%, terwijl «Cohesie» voor het derde jaar op rij een foutenpercentage boven de 10% heeft.

* Op basis van een schaal oplopend van «geen», «beperkt» en «deels», tot «grotendeels» en «volledig».

6 DOELTREFFENDHEID EU-BELEID

6.1 Algemeen beeld beleidsresultaten

In het *EU-trendrapport 2007* zijn wij ingegaan op de informatie die de Europese Commissie aanvullend op het Syntheseverslag had verstrekt over de beleidsresultaten in 2005 (Europese Commissie, 2006b). Dit overzicht somde de beleidsinitiatieven op die op dat moment reeds waren goedgekeurd respectievelijk nog zouden worden ontplooid, maar bevatte geen overzicht van de met deze beleidsinitiatieven bereikte *resultaten*. Het overzicht van beleidsresultaten over 2006 liet dezelfde lacune zien (Europese Commissie, 2007b).

Over de jaren 2007 en 2008 is de mededeling over beleidsresultaten niet meer verschenen. Hiermee is een proces dat de potentie had om bij te dragen aan meer transparantie over de resultaten van Europees beleid, voortijdig gestopt.

6.2 Evaluaties door de Commissie in 2008

In de EU-tendrapporten 2007 en 2009 rapporteerden wij over onze onderzoeken naar door – dan wel voor – de Commissie uitgevoerde en publiek beschikbare evaluaties tussen 2005 en 2007. Hieruit bleek dat er geen overkoepelend beeld van de doelrealisatie per beleidsdoelstelling bestaat, en dat het inzicht in de doelrealisatie beperkt is. Daar waar wel inzicht bestond, gaf het een somber beeld over de mate waarin Europese beleidsdoelstellingen worden bereikt.

In 2009 heeft de Europese Commissie – net als in eerdere jaren – een evaluatieoverzicht uitgebracht over het voorgaande jaar (Europese Commissie, 2009m). Hieruit blijkt dat in 2008 92 ex-post-evaluaties werden uitgevoerd, waarvan er 41 concrete uitgavenprogramma's betroffen. Verder werden 15 ex-ante-evaluaties uitgevoerd, alsmede 133 zogenaamde «impact assessments» (effectbeoordelingen). Hiermee werd een groot deel van de beleidslijnen van de EU-begroting afgedekt. In de meerderheid van de gevallen waren de evaluaties – zowel ex post als ex ante – bedoeld om de kwaliteit van de lopende EU-programma's te verbeteren, en om nieuwe programma's te ontwikkelen.

Het omvangrijke evaluatieoverzicht geeft van alle ex-post- en ex-ante-evaluaties een korte aanduiding van het doel en de belangrijkste resultaten. Het overzicht bevat geen synthese van beleidsresultaten per begrotingshoofdstuk, en gaat niet in op de effectbeoordelingen.

7 CONCLUSIES EN TRENDS DEEL 1

Beleidsontwikkelingen EU-breed

Vanuit de Europese Commissie of andere EU-instellingen is in het afgelopen jaar geen nieuw beleid ontwikkeld om nationale lidstaatverklaringen te stimuleren. De Europese Commissie heeft voor de annual summaries – waarvan de tweede lichting op 15 februari 2009 door de lidstaten is ingediend – wel nieuwe voorlichting ontwikkeld.

De Europese Commissie heeft het Actieplan geïntegreerd interne controlekader afgerond en een eerste «impact assessment» gepubliceerd. Deze biedt op dit moment echter nog weinig inzicht in de mate waarin met het Actieplan de gestelde doelen worden bereikt.

Binnen de Europese instellingen is een begin gemaakt met de discussie over de kosten van controles, met daaraan gekoppeld de vraag welk foutenrisico de EU bereid is te accepteren bij de uitvoering van haar beleid. Dit heeft nog niet geleid tot een nieuwe koers, maar vooral tot discussie tussen de Europese instanties over wie moet aangeven hoe hoog het te accepteren foutenrisico mag zijn.

Het Europees economisch herstelplan dat in antwoord op de economische crisis is ontwikkeld, voorziet in een gecoördineerde actie van de EU en haar lidstaten. Het EU-gedeelte is budgettair gezien van gering belang. De belangrijkste maatregel betreft de geplande investering van € 5 miljard, binnen het bestaande financiële kader, in de verbetering van de energie- en internetinfrastructuur. De gewijzigde Europese regelingen, zoals de mogelijkheid van een verlaagd btw-tarief voor arbeidsintensieve diensten, hebben mogelijk een groter effect op de reële economie dan de extra investeringen van de EU. De implicaties hiervan zijn op de korte termijn echter niet goed vast te stellen.

De Raad van Ministers toonde zich in juni 2009 tevreden met de investeringen van de lidstaten in de reële economie. Tegelijkertijd constateerde de raad echter dat maar enkele lidstaten van de gelegenheid gebruik hebben gemaakt om te investeren in een groenere en meer innovatieve economie. Ten slotte bevestigde de raad het belang van een gezond financieel management en de naleving van het stabiliteits- en groeipact.

Systemen EU-breed

De jaarlijkse activiteitenverslagen van enkele DG's van de Europese Commissie bevatten net als in 2007 meer en betere landeninformatie dan in de jaren daarvoor. De mate van inzicht die de meeste DG's geven in planning en uitvoering van controles, en de resultaten van interne audit, blijft echter beperkt.

Het Syntheseverslag van de Europese Commissie bevat net als andere jaren een politieke 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. Een positieve ontwikkeling is dat over 2008 het aantal voorbehouden verder is afgenomen, en de mate van kwantificering van de voorbehouden is toegenomen. Vanuit het gezichtspunt van de EU-lidstaten is het de vraag wat de toegevoegde waarde van het Syntheseverslag is, gegeven het zeer beperkte inzicht op lidstaatniveau dat de onderliggende activiteitenverslagen van de DG's bieden.

Rechtmatigheid EU-breed

Ook voor het begrotingsjaar 2008 was het algehele oordeel van de Europese Rekenkamer over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen niet positief. Wel werd voor het eerst voor het grootste

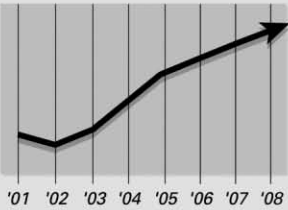
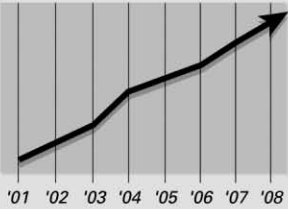
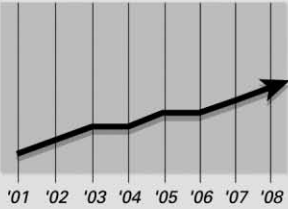
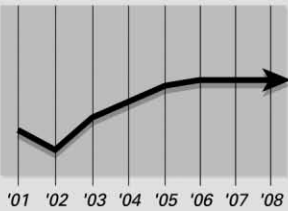
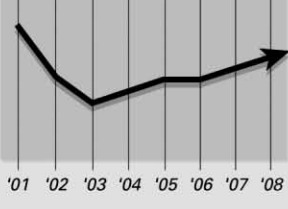
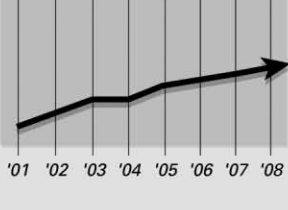
begrotingsonderdeel (natuurlijke hulpbronnen) aangegeven dat het foutenpercentage onder de 2% lag. De Europese Rekenkamer spreekt voor dat begrotingsonderdeel wel van een gekwalificeerd oordeel, omdat bij het onderdeel plattelandsontwikkeling er nog sprake is van een foutenpercentage dat hoger is dan 2%.

Bij het onderdeel cohesie (voorheen: structuurfondsen) stelde de Europese Rekenkamer over 2008 geen verbetering vast. De Europese Rekenkamer stelde het foutenpercentage over 2008 – net als over 2007 – vast op «op zijn minst 11%».

Doeltreffendheid EU-breed

De Europese Commissie geeft geen overkoepelend beeld van de resultaten van het EU-beleid, en de activiteitenverslagen van de DG's geven beperkt inzicht in de effecten van het beleid. Derhalve kan op EU-breed niveau geen totaalbeeld worden gepresenteerd over de doeltreffendheid van het EU-beleid.

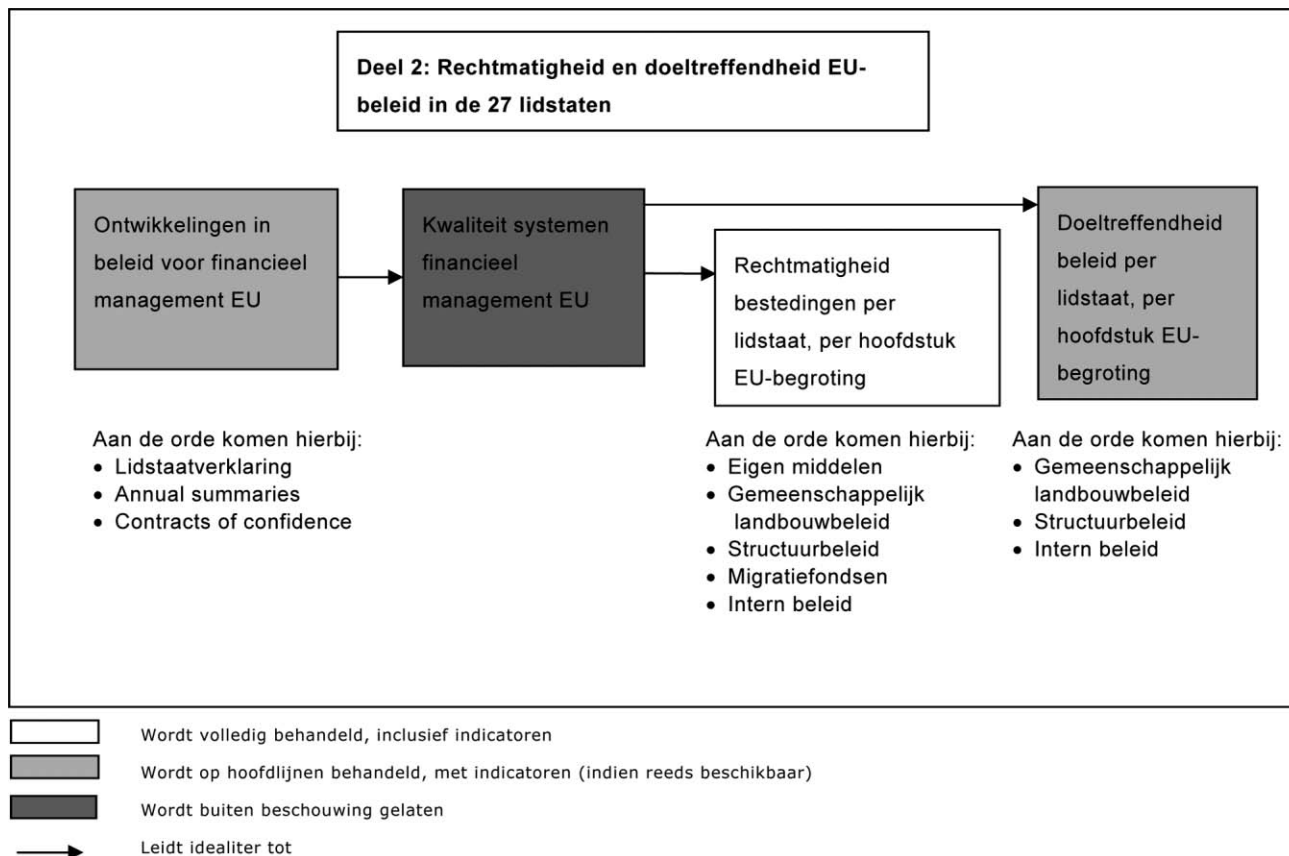
Figuur 4 Algemene trendinformatie 2000-2008: inkomsten en uitgaven EU, beleidsontwikkelingen EU

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. In 2008 was dat € 124,1 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, in 2008 € 116,5 miljard. (bron: jaarverslagen Europese Rekenkamer).</p>
<i>Ontwikkelingen in beleid financieel management EU</i>	
Aandacht in EU voor beheer, controle en verantwoording 	<p>Het aantal EU-lidstaten dat bezig is met de ontwikkeling van lidstaatverklaringen is licht gegroeid. De aandacht van de Commissie voor lidstaatverklaringen is gestagneerd. De tweede lichting van nationale samenvattingen ('annual summaries') zoals opgenomen in de financiële perspectieven en het nieuwe financieel reglement zijn volgens de Commissie voor verbetering vatbaar. 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 hervormingen in het financieel management, die de Commissie enkele jaren geleden heeft ingezet (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 2008 bevat het Syntheseverslag van de Commissie een statement 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 sinds 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. In 2009 heeft de Commissie de eerste resultaten van de vereenvoudiging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid gepubliceerd. Bij structuurfondsen is het nieuwe systeem in 2007 van start gegaan en heeft de Commissie in 2009 initiatieven genomen ter vereenvoudiging van de regels. Vanaf 2007 zijn binnen het migratiebeleid het Buitengrenzenfonds en het Integratiefonds van start gegaan, en in 2008 het Vluchtelingenfonds III en het Terugkeerfonds. In 2009 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor de oprichting van een agentschap op het terrein van asielzaken.</p>

DEEL 2: EU-LIDSTATEN

8 INLEIDING DEEL 2

Deel 2 van het *EU-trendrapport 2010* 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. Onderstaande figuur geeft weer welke onderwerpen uit het EU-trendrapport in deel 2 aan de orde komen.



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.²⁹ 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 Europese Commissie en instanties in de lidstaten): het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid.

Eerst geven we 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 een overzicht van de relevante beleidsontwikkelingen in de EU-lidstaten in 2009 over lidstaatverklaringen en «annual summaries» (hoofdstuk 10). Daarna gaan we in op (het inzicht in) de mate van rechtmatigheid van de bestedingen van de genoemde EU-gelden in elk van de lidstaten (hoofdstuk 11), de werkzaamheden van de nationale rekenkamers (hoofdstuk 12) en – waar mogelijk – op de doeltreffendheid van het EU-beleid op het niveau van de lidstaten (hoofdstuk 13).

²⁹ Zie artikel 274 van het EG-verdrag. Artikel 280 van het verdrag gaat in op bestrijding en vervolging van fraude in de lidstaten.

9 EU-LIDSTATEN: KERNGEGEVENS IN BEELD

9.1 Afdrachten aan EU in 2008, per lidstaat

De eigen middelen (de inkomsten van de EU) bestonden in 2008 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 van de lidstaten.

Figuur 5 (zie volgende pagina) geeft voor de jaren 2005–2008 een landenvergelijkend beeld van de gelden die door de lidstaten zijn afgedragen aan de EU.

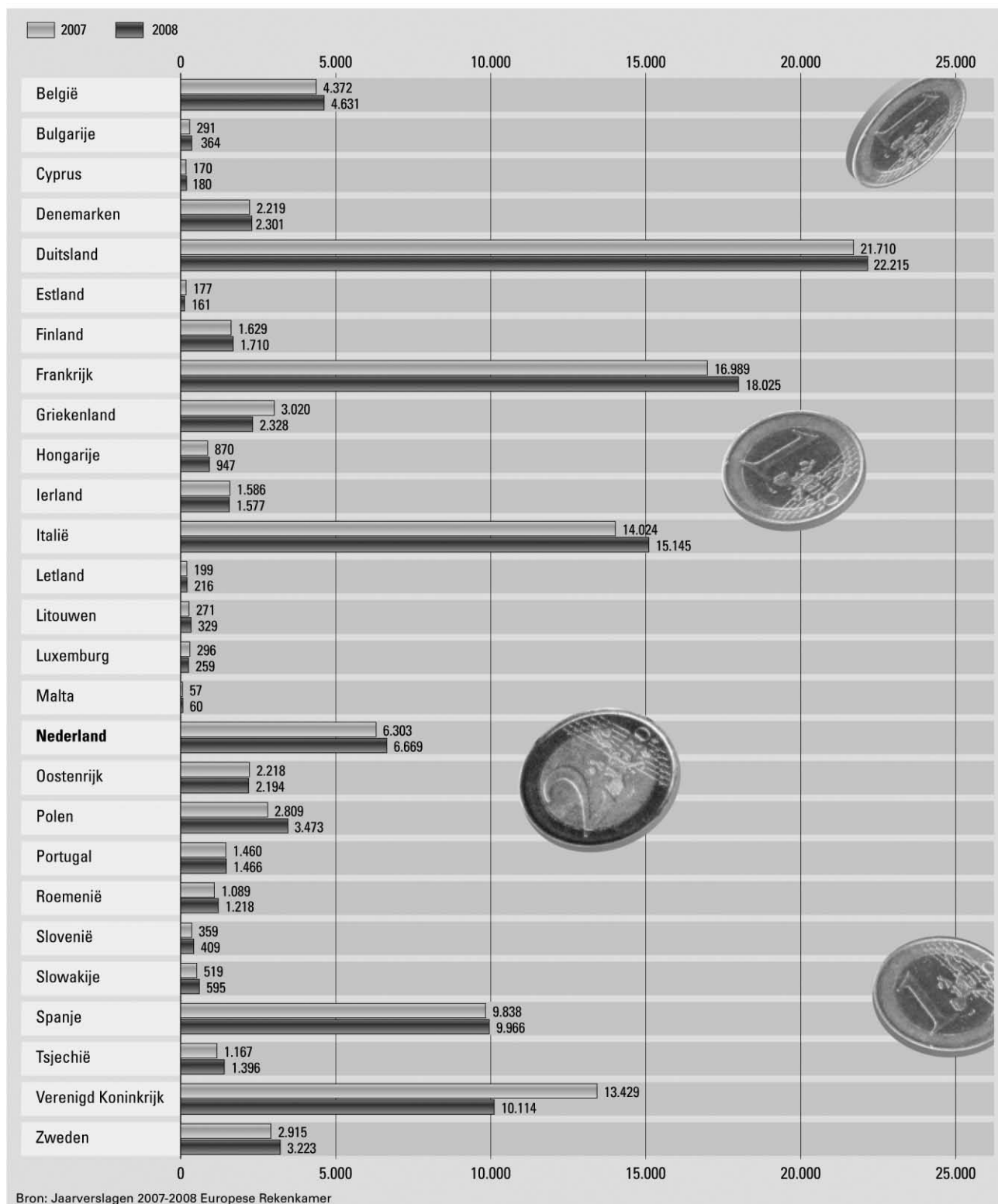
Uit figuur 5 blijkt dat de afdrachten van de lidstaten in 2008 ten opzichte van 2007 met ongeveer 1% zijn toegenomen.

9.2 Ontvangsten lidstaten vanuit EU in 2008

9.2.1 Per onderdeel begroting

Figuur 6 (zie p. 48) laat zien welke EU-subsidies in 2008 zijn toegekend aan daarvoor aangewezen instanties binnen de lidstaten van de EU. De administratieve uitgaven van de EU zijn buiten beschouwing gelaten, omdat deze via de instellingen in de lidstaten worden besteed. De bedragen die onder de noemer «compensatie» zijn betaald aan de nieuwe lidstaten Bulgarije en Roemenië zorgen ervoor dat deze landen ook in 2008 nog netto-ontvanger zijn.

Figuur 5 **Afdracht van eigen middelen aan de EU in 2007 en 2008, per lidstaat**
Realisatiecijfers; bedragen in miljoenen euro's



Figuur 6 **Ontvangsten lidstaten van de EU in 2008 per onderdeel van de begroting**
Realisatiecijfers; bedragen in miljoenen euro's

	Duurzame groei		Natuurlijke hulpbronnen	Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	EU als mondiale partner	Totaal
	Concurrentievermogen	Cohesie				
België	781	387	985	116	152	2.431
Bulgarije*	49	223	420	5	202	962
Cyprus	14	47	56	9	15	140
Denemarken	142	98	1.246	12	2	1.499
Duitsland	1043	3.082	6.641	81	26	10.873
Estland	14	237	97	8	3	360
Finland	207	214	868	12	3	1.304
Frankrijk	539	2.313	10.152	116	34	13.591
Griekenland	156	4.712	3.540	118	3	8.529
Hongarije	62	1.189	728	27	15	2.021
Ierland	83	214	1.850	8	0	2.153
Italië	881	3.689	6.352	126	25	11.071
Letland	64	383	228	10	4	642
Litouwen	179	630	253	27	35	1.124
Luxemburg	64	10	53	9	2	138
Malta	7	44	14	17	0	81
Nederland	442	671	1.083	54	10	2.259
Oostenrijk	219	232	1.229	33	5	1.718
Polen	130	4.609	2.663	83	125	7.610
Portugal	115	2.569	1.429	27	4	4.144
Roemenië*	47	649	1.061	17	745	2.661
Slovenië	38	235	193	23	3	492
Slowakije	39	810	392	11	12	1.264
Spanje	539	4.247	7.332	58	20	12.196
Tsjechië	63	1.679	700	12	6	2.461
Verenigd Koninkrijk	895	2.100	4.088	205	53	7.340
Zweden	237	154	990	53	12	1.446
Diversen	2.663	76	174	37	5.794	8.743
Totaal:						109.252

* De compensatie aan de nieuwe lidstaten Bulgarije en Roemenië is niet in het overzicht opgenomen. Daardoor zijn de totale ontvangsten hier niet gelijk aan de optelling van de begrotingsonderdelen.

Bron: Jaarverslag 2007-2008 Europese Rekenkamer

De totale uitgaven van de EU aan de 27 EU-lidstaten bedroegen in 2008 € 100,5 miljard. Dat is iets meer dan in 2007.

In overzicht 14 in § 4.2 van het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2010* is een overzicht opgenomen van de ontvangsten van elke lidstaat vanuit de EU, gerelateerd aan de eigen nationale begroting in 2008. Afgezet tegen de eigen begroting van de lidstaten bleef de Europese bijdrage in de meeste gevallen in 2008 onder de 5%. Uitzonderingen zijn bijvoorbeeld Litouwen (Europese bijdrage is 9,3% van eigen begroting), Bulgarije (7,6%) en Griekenland (7,4%). In vier lidstaten bleef dit percentage in 2008 onder de 1%: in Luxemburg (0,94%), het Verenigd Koninkrijk (0,85%), Zweden (0,83%) en Nederland (0,82%).

Of in 2008 weer decommittingen³⁰ hebben plaatsgevonden als gevolg 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) wordt formeel pas duidelijk na afsluiting van de programma's 2000–2006. Meer informatie hierover is derhalve op dit moment nog niet beschikbaar.

9.2.2 Calamiteitenfondsen

Europees fonds voor aanpassingen aan de globalisering

Het Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG) helpt werknemers die door veranderende wereldwijde handelspatronen of als gevolg van een specifieke crisis³¹ hun baan verliezen, zo snel mogelijk ander werk te vinden. Het fonds verstrekt eenmalige, tijdelijke steun. Vanuit het EFG worden actieve arbeidsmarktmaatregelen betaald die speciaal bedoeld zijn om (massaal) ontslagen werknemers als gevolg van de globalisering of de financiële crisis weer aan het werk te helpen.³² Sinds 2007 stelt het fonds hiervoor jaarlijks maximaal € 500 miljoen beschikbaar. De uitgaven van het fonds worden gefinancierd met niet-bestede en gedecommitteerde middelen uit de EU-begroting.

In juni 2009 heeft de Raad van Ministers een gewijzigde verordening gepubliceerd om de reikwijdte van het EFG te vergroten. Deze wijziging is volgens de Europese Commissie noodzakelijk om ontslagen als gevolg van de huidige wereldwijde financiële en economische crisis sneller en effectiever op te kunnen vangen. Met deze wijziging zijn de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een fondsbijdrage versoepeld. Veertien lidstaten hebben vanaf 2007 tot september 2009 in totaal dertig steunaanvragen ingediend voor een bedrag van € 156 miljoen. Tot medio 2009 heeft de Commissie circa € 64 miljoen betaald aan aanvragers uit zeven lidstaten. De Europese Commissie heeft in oktober 2009 een aanvraag van Nederland om steun ter hoogte van € 0,4 miljoen aan een bouwbedrijf goedgekeurd.³³

Solidariteitsfondsen

Het Solidariteitsfonds van de EU (SFEU) voorziet in EU-steun aan de bevolking van een lidstaat of een kandidaat-lidstaat die door een grote natuurramp is getroffen.³⁴ Het fonds is opgericht na de ernstige overstromingen in Midden-Europa in de zomer van 2002. Zeven jaar later is het fonds al ingezet bij 26 rampen. Het SFEU is niet bedoeld om alle kosten van natuurrampen te dragen. Het fonds vergoedt in principe alleen niet-verzekerbare schade van niet-particulieren.

³⁰ EU-gelden die aan een lidstaat zijn toegewezen maar aldaar niet tijdig worden besteed, worden «gedecommitteerd»: ze komen te vervallen en vloeien terug naar de Europese begroting.

³¹ Deze tijdelijke voorwaarde werd in 2009 toegevoegd.

³² Massaontslag is gedefinieerd als minimaal 500 ontslagen in vier maanden (voor een bedrijf) of negen maanden (voor een sector).

³³ Het geld is bedoeld voor bijvoorbeeld informatiebijeenkomsten, sollicitatietrainingen en individuele begeleiding.

³⁴ In uitzonderlijke gevallen kan ook een buurland of een staat waarmee over toetreding tot de Europese Unie wordt onderhandeld, en die door dezelfde ramp is getroffen, steun ontvangen.

Het SFEU beschikt jaarlijks over maximaal € 1 miljard. Daarvan kan jaarlijks 7,5% (maximaal € 75 miljoen) worden uitgegeven aan steun bij uitzonderlijke regionale rampen. In de periode 2002–2007 is aan achttien (kandidaat-)lidstaten eenmalige steun verstrekt.³⁵ Nederland heeft in deze periode geen beroep gedaan op het fonds. Duitsland, Oostenrijk en Tsjechië ontvingen tussen 2002 en 2007 samen circa 60% van de totaal toegekende steun (circa € 890 miljoen). Nederland en vijf andere lidstaten kunnen (voor 2009 en later) pas een beroep doen op dit fonds als het schadebedrag dat voor steun in aanmerking komt hoger is dan € 3,4 miljard.³⁶

9.3 Nettopositie 2008, per lidstaat

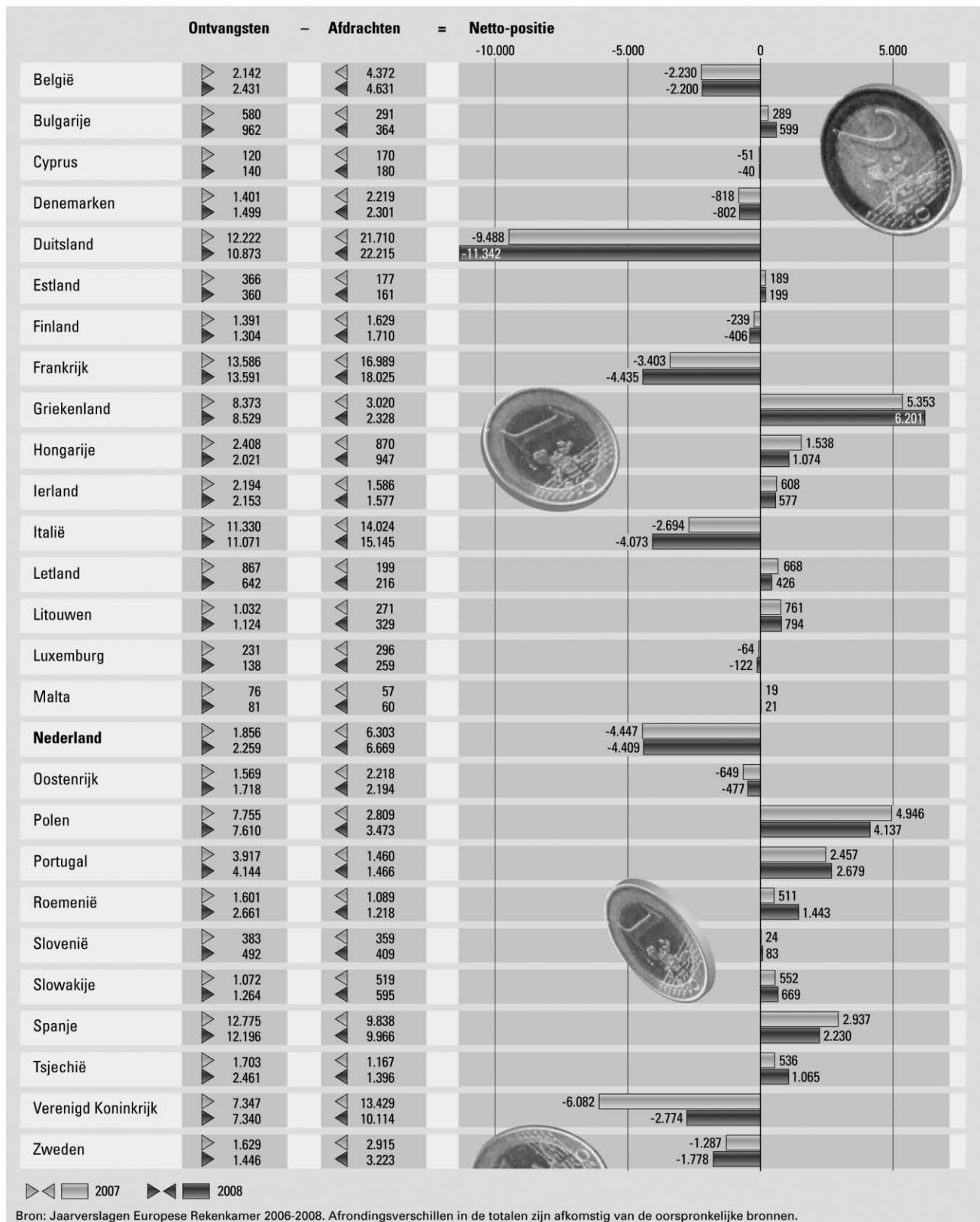
Het verschil tussen het bedrag dat een lidstaat aan de EU betaalt en het bedrag dat een lidstaat uit de EU-begroting ontvangt, wordt ook wel aangeduid als de «nettopositie» van een lidstaat.³⁷ Figuur 7 geeft een landenvergelijkend overzicht van de nettopositie van de lidstaten in de jaren 2007–2008.

³⁵ Europese Commissie, DG Regio, Jaarverslagen SFEU 2002–2007. Te raadplegen via http://ec.europa.eu/regional_policy.

³⁶ Website Europese Commissie, DG Regio: http://ec.europa.eu/regional_policy.

³⁷ Er zijn verschillende methoden voor de berekening van de nettopositie van lidstaten. Nederland gaat uit van de zogenoemde «boekhoudkundige definitie», waarin de traditionele eigen middelen (landbouwheffingen en invoerrechten) geheel worden toegerekend aan de lidstaat die deze afdraagt. Daarnaast worden alle toerekenbare EU-uitgaven meegeteld als ontvangsten van de lidstaten, dus ook administratieve uitgaven van de EU, die gezamenlijk door de lidstaten worden gedragen. Om redenen van eenvormigheid is in de opeenvolgende EU-tendrapporten vanaf 2005 steeds de «Nederlandse» definitie gehanteerd. Daarbij baseren wij ons alleen op extern gecontroleerde informatie, dus informatie uit de jaarverslagen van de Europese Rekenkamer.

Figuur 7 **Nettopositie per lidstaat van de EU in 2007 en 2008**
In miljoenen euro's



10 BELEIDSONTWIKKELINGEN IN DE LIDSTATEN

10.1 «Contracts of confidence»

In het actieplan van de Europese Commissie voor een geïntegreerd internecontrolekader worden «contracts of confidence» (vertrouwenscontracten) benoemd als een maatregel die kan bijdragen aan doeltreffende controles in de lidstaten (Europese Commissie, 2006a). Een «contract of confidence» is een vrijwillige overeenkomst tussen de Europese Commissie en een lidstaat of regio die de kwaliteit van de uitgevoerde audits op bestaande structuurfondsprogramma's garandeert. Een dergelijk contract heeft politieke steun vanuit het Europees Parlement en de Raad, maar een voorwaarde voor een contract is dat de Europese Commissie instemt met het functioneren van de management- en controlesystemen, de auditstrategie en de kwaliteit van het jaarlijkse controleverslag (Verordening (EG) nr. 1083/2006; Europese Commissie, 2006c).

Zeven lidstaten, te weten Cyprus, Denemarken, Estland, Oostenrijk, Portugal, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk (Wales), hebben voor het EFRO en het Cohesiefonds een «contract of confidence» afgesloten met de Europese Commissie. Deze contracten betreffen de periode 2000–2006. Verder heeft de Europese Commissie in februari 2009 nog twee contracten afgesloten met Denemarken en het Verenigd Koninkrijk betreffende het ESF (Europese Commissie, 2009c).

Het ondertekenen van een contract betekent dat de Europese Commissie redelijke zekerheid heeft dat de management- en controlesystemen voldoen aan de Europese wet- en regelgeving en dat de auditstrategie alle auditactiviteiten bestrijkt die in de programmaperiode uitgevoerd moeten worden. Op deze manier kan de Europese Commissie steunen op de auditwerkzaamheden van de nationale auditautoriteiten, waardoor zij minder capaciteit nodig heeft om haar eigen controles uit te voeren (Europese Commissie, 2009b).

10.2 «Annual summaries» 2008

Dit is het tweede jaar waarin de EU-lidstaten verplicht zijn om voor de ontvangen landbouwfonds- en structuurfondsgelden bij de Europese Commissie een «annual summary» in te dienen (i.e. een overzicht van de in het kader van het financieel management verrichte onderzoeken). Daarnaast zijn de lidstaten dit jaar voor het eerst verplicht om ook een annual summary in te dienen voor de ontvangen migratiefondsgelden. Dit jaar betreft dat nog alleen de gelden uit het Europees Vluchtelingenfonds II (2005–2007), omdat alleen voor dat fonds tot dusver bedragen door de lidstaten bij de Europese Commissie zijn gedeclareerd.

In de annual summary verantwoorden de lidstaten zich over het financieel management van ontvangen EU-gelden, zoals dit verplicht is gesteld in het financieel reglement.³⁸ De annual summary moet vóór 15 februari van elk jaar bij de Europese Commissie worden ingediend. Het document dient informatie te bevatten over het voorgaande financieel jaar. De annual summaries die vóór 15 februari 2009 zijn ingediend bevatten derhalve financiële informatie over 2008.

Net als vorig jaar heeft de Europese Commissie de dit jaar ingediende annual summaries van de lidstaten (over 2008) niet openbaar gemaakt. Drie lidstaten (Finland, Nederland en Zweden) hebben op eigen initiatief hun annual summaries wel openbaar gemaakt.

³⁸ Artikel 53 ter(3) van Verordening (EG) nr. 1995/2006.

10.2.1 Landbouwfondsen

Voor het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFP) moeten uitsluitend de lidstaten die twee of meer betaalorganen hebben, een annual summary indienen. Deze bestaat uit de betrouwbaarheidsverklaringen van de directeuren van de betaalorganen en de accountantsverklaring van de certificeringsautoriteit. De richtlijn van de Europese Commissie vereist een feitelijk overzicht van de genoemde verklaringen en een kwalitatieve analyse.

Overzicht 6. Annual summaries voor landbouwfondsen

Lidstaat	Annual summary ingediend	Feitelijk overzicht aangeleverd	Voorbehoud(en) gemaakt in annual summary	Uitgebreidere analyse van voorbehoud(en) gegeven	Kwalitatieve analyse ingediend
België	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja**
Duitsland	Ja*	Ja	Nee	Nee	Ja
Frankrijk	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja**
Italië	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Nederland	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja
Oostenrijk	Ja*	Ja	Nee	Nee	Ja**
Polen	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja
Roemenië	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja**
Spanje	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Verenigd Koninkrijk	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja

Bron: brief van Eurocommissaris voor landbouw Mariann Fischer Boel aan Herbert Bösch, voorzitter van de begrotingscontrole commissie. D(2009)328. 7 april 2009, Brussel.

* Duitsland en Oostenrijk worden verzocht om een addendum te sturen vanwege ontbrekende documenten van de certificerende autoriteiten.

** Deze analyses zijn beperkt. Het jaarlijks activiteitenverslag van de Europese Commissie maakt niet duidelijk wat hiermee wordt bedoeld.

Portugal heeft over financieel jaar 2008 geen annual summary ingediend, aangezien deze lidstaat vanaf 2008 nog maar één betaalorgaan heeft. Bij de overige tien lidstaten is de situatie gelijk aan die in 2007.

Volgens de richtlijn bij de annual summary moet de coördinerende autoriteit een beschrijving geven van de door de certificeringsautoriteit beschikbaar gestelde informatie over de controlestatistieken van de betaalorganen en de terugvordering van onverschuldigde bedragen. De situatie in het financieel jaar 2008 moeten de lidstaten daarbij vergelijken met financieel jaar 2007. Grote afwijkingen dienen te worden verklaard.

In acht van de tien annual summaries worden de controlestatistieken en de terugvordering van onverschuldigde bedragen besproken, hoewel in sommige gevallen de analyse beperkt is. Ook de vergelijking met het voorgaande financiële jaar is niet altijd gemaakt. De Europese Commissie heeft aangegeven deze onvolkomenheden met de betreffende lidstaten te bespreken.

10.2.2 Structuurfondsen

Alle 27 lidstaten hebben een annual summary ingediend bij de Europese Commissie met financiële informatie over de structuurfondsen.³⁹ De annual summaries van Finland, Italië, Letland en Oostenrijk voldoen niet aan de minimumeisen van de Commissie, voornamelijk vanwege het ontbreken van informatie over de periode 2000–2006. De Commissie heeft de betreffende lidstaten daarop verzocht een herziene annual summary in te dienen.

³⁹ In overzicht 15 van § 5.1 van het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2010* is per lidstaat informatie van de Europese Commissie weergegeven over de ingediende annual summary over financieel jaar 2008.

Zeven lidstaten, Bulgarije, Cyprus, Hongarije, Litouwen, Roemenië, Slowakije en Tsjechië, hebben een verklaring betreffende het betrouwbaarheidsniveau aan de annual summary toegevoegd. Dit betreft enkel een verklaring over de periode 2000–2006, omdat voor de periode 2007–2013 weinig tot geen uitgaven zijn gedeclareerd. Daaruit volgt dat er voor de nieuwe periode ook nog geen controles hebben plaatsgevonden om het functioneren van de management en controlesystemen te kunnen beoordelen.

Nederland geeft in de annual summary geen verklaring over het betrouwbaarheidsniveau af. Nederland is van mening dat dit aspect al door de lidstaatverklaring wordt afgedekt. Wij merken daarbij op dat de rechtmatigheid van transacties bij structuurfondsen tot nu toe nog niet is opgenomen in de Nederlandse lidstaatverklaring. Ook in de aankomende lidstaatverklaring over het jaar 2009 zal dat nog niet het geval zijn.

Er zijn veertien lidstaten die een algehele analyse van de uitgaven van EU-gelden in het kader van de structuurfondsen hebben bijgevoegd. Volgens de Europese Commissie zijn de analyses echter niet erg gedetailleerd, waardoor de informatiewaarde momenteel nog beperkt is.

10.2.3 Migratiefondsen

In 2009 zijn door de lidstaten voor de eerste keer annual summaries ingediend bij de Europese Commissie over het financieel management van het Europees Vluchtelingenfonds II (2005–2007).⁴⁰ De Europese Commissie heeft de enige lidstaat die geen annual summary heeft ingediend voor de migratiefondsen, Ierland, per brief verzocht dit alsnog te doen.

Acht lidstaten, Cyprus, Duitsland, Estland, Frankrijk, Griekenland, Luxemburg, Spanje en Zweden, hebben een annual summary ingediend die niet voldoet aan de minimumeisen uit het financieel reglement. Zij hebben een zogenoemde non-conformiteitsbrief ontvangen van de Europese Commissie.

De kwaliteit van de annual summaries is volgens de Europese Commissie over het algemeen voor verbetering vatbaar. Dit is volgens de Europese Commissie te verklaren doordat het de eerste keer is dat er een annual summary voor de migratiefondsen moest worden ingediend.

10.3 Lidstaatverklaringen

Denemarken

Voor het derde jaar op rij heeft de Deense rekenkamer een lidstaatverklaring afgegeven over de verantwoording van EU-gelden. De verklaring van november 2008, geeft een oordeel over de rekeningen van 2007.

Het onderzoek van de Deense rekenkamer heeft plaatsgevonden in samenwerking met de auditdiensten van de drie betrokken ministeries: het Ministerie van Voedsel, Landbouw en Visserij, het Ministerie van Belastingen en het Ministerie van Economische Zaken en Handel. De Deense rekenkamer heeft de rechtmatigheid van de ontvangen en afgedragen EU-gelden onderzocht op basis van de materialiteitsgrens die ook voor nationale gelden wordt gebruikt. Voor het onderzoek heeft de Deense rekenkamer zowel systeemgericht onderzoek als gegevensgericht onderzoek verricht, zoals onderzoek naar procedures en de interne

⁴⁰ In overzicht 16 van § 5.2 van het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2010* is per lidstaat te lezen of de annual summary is ingediend en hoe de Europese Commissie deze heeft beoordeeld.

controle van de betreffende ministeries en controles ter plaatse bij eindbegunstigden van EU-subsidies. De controles ter plaatse, die zijn uitgevoerd in combinatie met controlebezoeken van de Europese Rekenkamer in Denemarken, hadden voornamelijk betrekking op betalingen die zijn ontvangen op grond van de regelingen voor oppervlaktesteun en exportrestituties voor suiker.

De Deense rekenkamer is tot het oordeel gekomen dat de rekeningen over 2007 voor het ESF, het EFRO, de landbouw- en visserijsubsidies, alsmede over de btw- en BNI-afdrachten, zijn opgesteld in overeenstemming met de verantwoordingsregels van de Deense overheid. De rekeningen geven volgens de rekenkamer een getrouw beeld van de subsidies, verplichtingen, heffingen en afdrachten voor het betreffende jaar en van de financiële positie aan het eind van het financieel jaar. Wat de afdrachten van eigen middelen betreft is het voorlopige oordeel van de Deense rekenkamer dat de informatie hierover, die door ondernemingen beschikbaar is gesteld, geen getrouw beeld geeft maar fouten bevat die een financieel gevolg hebben.

Over het geheel genomen is de Deense rekenkamer niettemin van oordeel dat de onderliggende transacties bij de EU-rekeningen van 2007 wettig, regelmatig en in overeenstemming zijn met de bepalingen zoals vastgesteld door de Europese Commissie en de Raad van Ministers (NAOD, 2008).

Nederland

Informatie over de Nederlandse lidstaatverklaring over 2008 is opgenomen in deel 3 van dit EU-trendrapport.

Verenigd Koninkrijk

Het ministerie van Financiën van het Verenigd Koninkrijk heeft op 5 oktober 2009 voor de tweede keer een «Consolidated statement on the use of EU funds in the UK» afgegeven (HM Treasury, 2009). Met deze lidstaatverklaring, die betrekking heeft op het financieel jaar van 1 april 2007 tot en met 31 maart 2008, probeert het Verenigd Koninkrijk de verantwoording over ontvangen EU-gelden te verbeteren. De verklaring brengt EU-gerelateerde betalingen en ontvangsten bij elkaar tot één financieel overzicht, verhoogt het toezicht op het management van het Verenigd Koninkrijk op de EU-gelden en op de financiële relatie tussen het Verenigd Koninkrijk en de Europese Unie. Bij de verklaring is een onafhankelijk oordeel van de Britse rekenkamer gevoegd.

De Britse rekenkamer geeft twee oordelen, één over de getrouwheid van de geconsolideerde rekening en één over de rechtmatigheid van de financiële transacties.

Het oordeel over de getrouwheid van de geconsolideerde rekening is een verklaring met beperking («qualified opinion»), vanwege het inconsistent toepassen van verslaggevingsprincipes door de Britse autoriteiten. Het proces van gegevensverzameling is kwetsbaar voor inconsistenties omdat er verschillende overheidsinstellingen, met verschillende boekhoudingen, bij betrokken zijn. Het gevolg is onzekerheid over de volledigheid en betrouwbaarheid van financiële gegevens (zowel financiële transacties als standen van balansposten) inzake EU-gelden in het Verenigd Koninkrijk. De verslaggevingsprincipes zijn in verscheidene gevallen niet consistent toegepast door de betrokken overheidsinstellingen, waardoor

de geconsolideerde financiële overzichten materiële onjuistheden bevatten.

Met uitzondering van de noodzakelijke aanpassingen aan de balans, staat van uitgaven en het kasstroomoverzicht, die nodig zouden zijn bij een consistente toepassing van verslaggevingsprincipes, is de Britse rekenkamer van oordeel dat de financiële overzichten een getrouw beeld geven van de stand van zaken van het gebruik van EU-gelden in het Verenigd Koninkrijk tot en met 31 maart 2008. Hetzelfde geldt voor de uitgaven en kasstromen in het betreffende boekjaar. Tevens oordeelt zij dat de financiële overzichten op deugdelijke wijze tot stand gekomen zijn in overeenstemming met de Handleiding Financiële Verslaggeving, voor zover van toepassing op de geconsolideerde rekening.

Het *oordeel over de rechtmatigheid* («regularity») van de financiële transacties is goedkeurend («unqualified opinion»). De Britse rekenkamer is van mening dat, in alle materiële opzichten, de uitgaven en ontvangsten zijn aangewend in overeenstemming met de doelstellingen van het Britse parlement en dat de financiële transacties conform de voorschriften van de Britse autoriteiten zijn.

Zweden

Op 16 april 2009 heeft de Zweedse regering voor de eerste keer een lidstaatverklaring aan het Zweedse parlement gestuurd over de besteding van EU-middelen in Zweden (Regeringens skrivelse 2009, p. 101). De lidstaatverklaring vormt een onderdeel van het rijksjaarverslag van Zweden over het financieel jaar 2008. De Europese Commissie en de Europese Rekenkamer ontvingen een kopie.

De Zweedse lidstaatverklaring heeft betrekking op EU-middelen in gedeeld beheer die tot de huidige programmeringsperiode (2007–2013) behoren. De activiteiten in de huidige periode verkeerden in 2008 in een opstartfase, met uitzondering van de landbouwfondsen, waardoor de Zweedse lidstaatverklaring zich dit jaar in principe beperkt tot de landbouwfondsen. In de komende jaren gaat de verklaring, zodra er uitgaven voor de overige fondsen bij de Europese Commissie worden gedeclareerd, alle EU-middelen omvatten.

De Zweedse lidstaatverklaring wordt afgegeven door de regering. De regering baseert deze verklaring op deelverklaringen van de overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de relevante EU-fondsen en het oordeel van de instelling die verantwoordelijk is voor de audit van de rekeningen en de interne beheersing van deze instanties. De rekeningen bestaan uit een resultatenrekening, een balans en een kasstroomoverzicht.

Er zijn in totaal negen overheidsinstanties verantwoordelijk voor het beheer van de EU-fondsen (managementautoriteiten). Voor de landbouwfondsen is de Zweedse Dienst Landbouw naast managementautoriteit ook betaalorgaan. De Zweedse Nationale Financieel Management Autoriteit is de controle-instantie voor de EU-fondsen.⁴¹ De overheidsinstanties die onder de regering vallen worden door de Zweedse rekenkamer gecontroleerd.

De Zweedse regering verklaart in haar lidstaatverklaring dat de samenvatting van de EU-rekeningen is opgesteld overeenkomstig de verslaggevingsbepalingen zoals deze in Zweden algemeen aanvaard zijn. De Zweedse regering oordeelt dat de rekeningen op alle materiële punten

⁴¹ De Zweedse Nationale Financieel Management Autoriteit is een overheidsinstantie onder het Zweedse ministerie van Financiën die onder andere de taak van controle-instantie voor EU-fondsen heeft. Deze Autoriteit is de certificerende autoriteit voor de landbouwfondsen en de auditautoriteit voor de structuurfondsen.

een getrouw beeld geven. Verder geeft de regering aan dat er in Zweden een regelgevingskader voor de overheid aanwezig is, met als doel een toereikende interne beheersing voor de EU-middelen te waarborgen.⁴²

Daar de lidstaatverklaring in Zweden deel uitmaakt van het rijksjaarverslag is het de verantwoordelijkheid van de Zweedse rekenkamer hier een oordeel over te geven. Deze heeft op 5 mei 2009 verklaard dat de nationale rekeningen die ten grondslag liggen aan de lidstaatverklaring een juist en getrouw beeld geven (Swedish National Audit Office, 2009).

⁴² Uit de toelichting op deze verklaring blijkt dat de Autoriteit inzake de landbouwfondsen oordeelt dat de interne beheersingsprocessen ook adequaat gefunctioneerd hebben. Inzake de structuurfondsen, visserijfondsen en migratiefondsen was het voor de Autoriteit nog niet mogelijk om een oordeel af te geven.

11 RECHTMATIGHEID BESTEDING EU-GELDEN IN DE LIDSTATEN

11.1 Rechtmatigheidsinformatie Europese Commissie

11.1.1 Gegevens in 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 2005–2008 van enkele van de beleidsDG's die het meest relevant zijn voor de in dit rapport besproken fondsen, nagegaan welk inzicht ze bieden in de rechtmatigheid van de bestedingen van de EU-gelden in de lidstaten.⁴³

Overzicht 7. Inzicht in rechtmatigheid van EU-bestedingen in de lidstaten op basis van activiteitenverslagen van DG's van de Europese Commissie

	2005*	2006*	2007**	2008***
Aantal DG's dat lidstaten bij naam noemt	4	4	4	4
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	4	4	5	7
Totaal	8	8	9	11

* DG's Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Maritieme zaken en Visserij, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, Onderzoek

** Alle voorgaande DG's plus DG Justitie, Vrijheid en Veiligheid

*** Alle voorgaande DG's plus de DG's Interne Markt, en Belastingen en douane-unie

Het totaalbeeld is op hoofdlijnen onveranderd ten opzichte van het beeld van 2007. In de jaarlijkse activiteitenverslagen over 2008 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. De punten van voorbehoud hadden betrekking op een kleiner aantal programma's en lidstaten. De informatie van het DG Regionaal beleid en het DG Werkgelegenheid is gedetailleerd. Hieronder geven we een overzicht van hun belangrijkste bevindingen.

De directeur-generaal Regionaal beleid heeft net als in 2007 enkele voorbehouden gemaakt bij het beheer van EFRO-gelden (programmaperiode 2000–2006). Het betreft een voorbehoud ten aanzien van vier lidstaten, te weten België, Duitsland, Italië en Spanje, alsmede ten aanzien van 21 Interregprogramma's. Hij heeft ook een voorbehoud gemaakt bij het beheer van gelden uit het Cohesiefonds (programmaperiode 2000–2006). Het betreft een voorbehoud ten aanzien van vijf lidstaten, waaronder Bulgarije (waar een risico van reputatieschade speelt vanwege onregelmatigheden in de wegensector).

Bij het ESF heeft de directeur-generaal Werkgelegenheid een voorbehoud gemaakt ten aanzien van België, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Polen, Spanje en het Verenigd Koninkrijk.

Voor andere lidstaten waar in 2006 materiële tekortkomingen in de beheer- en controlesystemen werden geconstateerd, zijn actieplannen ter

⁴³ In totaal heeft de Europese Commissie 21 beleidsDG's.

verbetering van de problemen opgesteld. Het DG Regionaal beleid heeft de actieplannen van Nederland, Finland, Italië, Polen, Portugal en Spanje gedurende 2008 gevolgd. De Europese Commissie heeft in haar verslag over de uitvoering van de actieplannen aangegeven dat hiermee de oorzaken en de gevolgen worden aangepakt van het door de Europese Rekenkamer geconstateerde hoge foutenpercentage bij de uitgaven voor structuurmaatregelen (Europese Commissie 2009n, p. 7). Maar er is volgens de Europese Commissie meer tijd nodig voordat het effect van de maatregelen zichtbaar wordt in een daling van het percentage fouten bij de tussentijdse betalingen.

In de activiteitenverslagen over 2008 verstrekken de DG's Regionaal beleid, en Werkgelegenheid een gedetailleerd overzicht van hun bevindingen over de mate van 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 vier categorieën: «geen zekerheid», «gekwalficeerde zekerheid, gemiddelde impact», «gekwalficeerde zekerheid, significante impact» en «redelijke zekerheid».⁴⁴ Overzicht 8 bevat de slotevaluatie van de beheer- en controlesystemen in de lidstaten van de EFRO-programma's 2000–2006, afgezet tegen het percentage betalingen in 2008 voor elke categorie als deel van de totale EFRO-betalingen.

Het overzicht laat zien dat er in 2008 bij programma's die samen bijna 40% van de betalingen aan EFRO-gelden binnen de lidstaten vertegenwoordigen, sprake is van onvoldoende zekerheid over het functioneren van de beheer- en controlesystemen.

Overzicht 8. Eindevaluatie functioneren systemen EFRO-programma's 2000–2006 verdeeld naar lidstaten en aard materialiteitsgebreken voor de betalingen 2008

<i>Geen materialiteitsgebreken, redelijke zekerheid</i>	<i>Materialiteitsgebreken, gekwalficeerde zekerheid: gemiddelde impact</i>	<i>Materialiteitsgebreken, gekwalficeerde zekerheid: significante impact</i>	<i>Materialiteitsgebreken, geen zekerheid</i>
17 lidstaten (138 OP's*, waarvan 21 Urban en 29 OP's Interreg)	12 lidstaten (102 OP's, waarvan 41 Urban, 30 OP's Interreg en 1 OP Urbact)	5 lidstaten (58 OP's, waarvan 7 Urban en 15 OP's Interreg)**	3 lidstaten (9 OP's, waarvan 1 Urban en 7 OP's Interreg)***
27,61%	32,90%	34,56%	4,93%
Totaal	60,51%		39,49%

* Operationele programma's

** Duitsland, Griekenland, Italië, Portugal en Spanje

*** België, Duitsland en Italië

Bron: Jaarlijks Activiteitenverslag 2008 DG Regionaal beleid

11.1.2 Gegevens lidstaten in jaarverslag OLAF

Het EU-antifraudebureau OLAF brengt jaarlijks een verslag 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 worden gedaan.

Melding onregelmatigheden door lidstaten

Het jaarverslag van OLAF bevat een overzicht van de belangrijkste inspanningen die de lidstaten in het betreffende jaar gezamenlijk hebben geleverd ter bescherming van de financiële belangen van de Europese

⁴⁴ Het DG Maritieme Zaken en Visserij verstrekt een overzicht van definitief geëvalueerde programma's van het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij voor de periode 2000–2006.

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 Europese Commissie merkt zelf op dat bij de interpretatie van de cijfers de nodige voorzichtigheid in acht moet worden genomen (Europese Commissie, 2009l, annex, p. 8). De lidstaatmeldingen bieden geen volledig en betrouwbaar beeld, omdat lidstaten niet allemaal op dezelfde wijze melden.

Figuur 8 (zie volgende pagina) geeft voor de jaren 2006–2008 een lidstaatvergelijkend beeld van het aantal meldingen van onregelmatigheden, uitgesplitst naar meldingen die betrekking hebben op traditionele eigen middelen (af te dragen landbouwrechten, heffingen suiker en douanerechten), gemeenschappelijk landbouwbeleid en structuurfondsen.

Melding onregelmatigheden door lidstaten

Het totaal aantal meldingen in 2008 (10 485) is ten opzichte van het voorgaande jaar gedaald met ongeveer 9%. Dit wordt met name veroorzaakt door minder meldingen bij de traditionele eigen middelen en het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Bij de structuurfondsen was sprake van een toename van het aantal meldingen.

Bij de traditionele eigen middelen had Duitsland het hoogste aantal meldingen, bij landbouw en structuurfondsen (inclusief het Cohesiefonds) had Spanje de meeste meldingen.

Het totale financiële volume van de gemelde onregelmatigheden op het gebied van de eigen middelen, het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de structuurfondsen nam in 2008 (€ 1 039 miljoen) af met 25% ten opzichte van (het geactualiseerde cijfer voor) 2007 (€ 1 384 miljoen). In overzicht 17 van § 6.1 van het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2010* gaan wij nader in op het financieel belang van de onregelmatigheidsmeldingen per lidstaat.

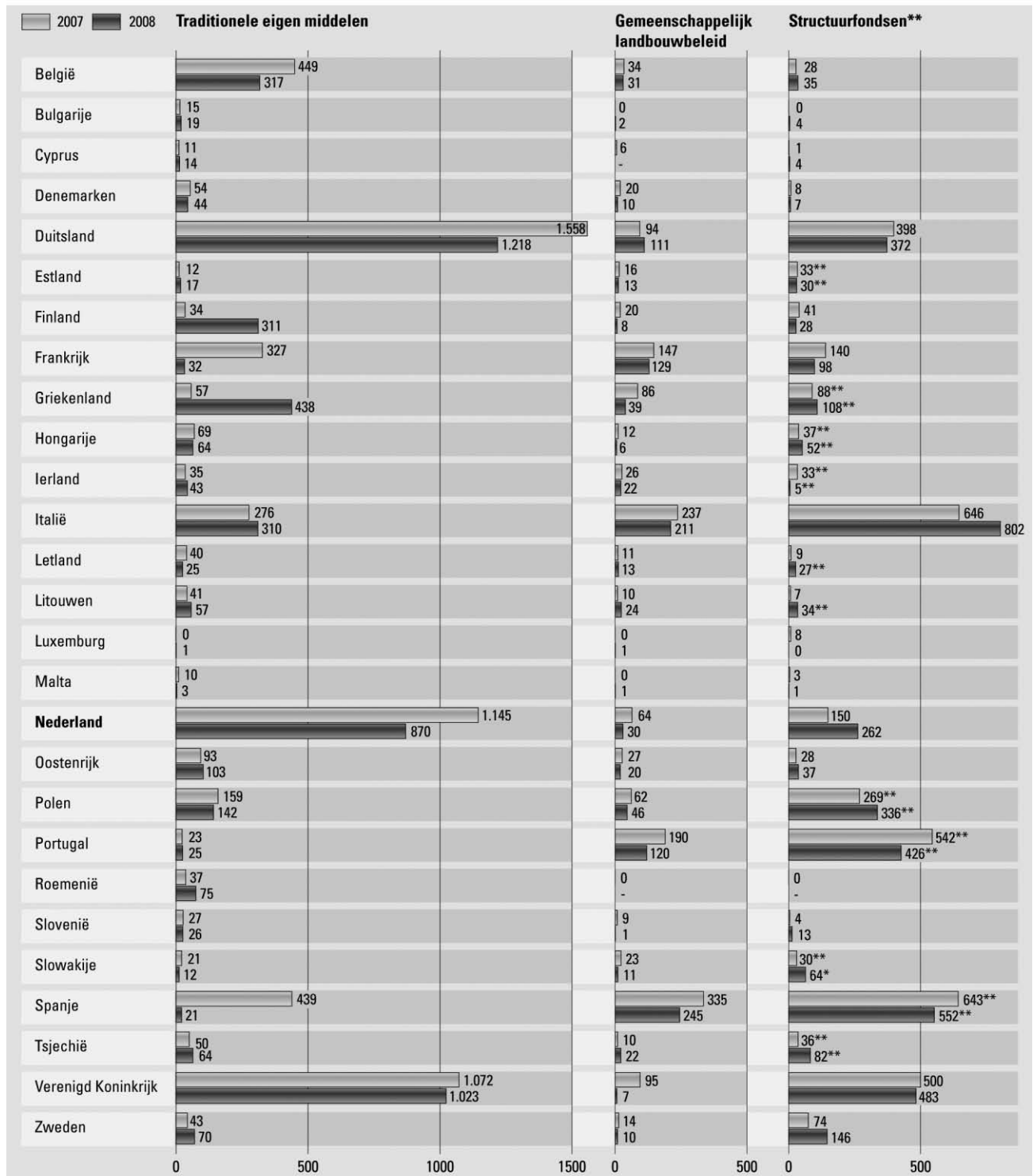
Fraudeonderzoeken door OLAF in EU-lidstaten

De hoeveelheid gegevens die OLAF ontving, is gestaag toegenomen van ongeveer 529 nieuwe stukken in 2002 tot een nieuw record van 1 035 in 2008. Dit betekent een stijging van ongeveer 17% ten opzichte van 2007 (886). In 2008 nam OLAF 645 besluiten op basis van de nieuwe informatie. Aan het eind van 2008 waren er 425 actieve onderzoeken, waarvan er 351 betrekking hadden op de EU en de kandidaat-lidstaten. Een significant aantal van de laatste heeft betrekking op een beperkt aantal landen: ongeveer 55% van de actieve zaken in de EU heeft betrekking op zes lidstaten (België, Bulgarije, Italië, Duitsland, Roemenië en het Verenigd Koninkrijk). Dit betekent echter niet dat er meer fraude plaatsvindt in landen waar de meeste OLAF-onderzoeken worden uitgevoerd, omdat een betere samenwerking met de lokale autoriteiten tot een groter aantal meldingen aan OLAF kan leiden.

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. Aanvullend op de boekhoudkundige controle van de jaarafrekeningen van de lidstaten worden er ook zogenoemde conformiteitsaudits verricht. Dit zijn onderzoeken die de Europese Commissie in de lidstaat uitvoert om te controleren of de uitgaven wel geheel volgens de subsidievoorwaarden zijn gedaan. Naar aanleiding daarvan kan de Europese Commissie de lidstaten correcties opleggen.

Figuur 8 Aantal meldingen van onregelmatigheden voor traditionele eigen middelen, gemeenschappelijk landbouwbeleid en structuurfondsen*



* Deze cijfers over 2008 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 2006 -2008, annex 22

Eind 2008 zijn er voor een bedrag van € 528,5 miljoen correcties opgelegd aan de lidstaten (Europese Commissie, 2008g). Hoge correcties werden opgelegd aan het Verenigd Koninkrijk, Griekenland en Italië. Nederland moet naar aanleiding van deze laatste correctieronde in 2008 € 4,9 miljoen terugbetalen. In totaal zijn in 2008 voor ruim € 1 miljard correcties opgelegd. Dit is een stijging van bijna 50% ten opzichte van 2007.⁴⁵ In 2009 bedragen de correcties circa € 341 miljoen (stand 7 oktober 2009). Denemarken kreeg een hoge correctie opgelegd van circa € 100 miljoen. Aan Nederland is een correctie van circa € 28,2 miljoen opgelegd. Sinds 1996, toen het systeem van tweeledige goedkeuring van de rekening werd geïntroduceerd, zijn er dertig besluiten over financiële correcties door de Europese Commissie gepubliceerd. Het totaal van deze correcties bedroeg op 7 oktober 2009 circa € 6,2 miljard (Europese Commissie, 2009q; Europese Commissie, 2009r).

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 Europese Commissie publiceert jaarlijks de (achter)stand van de openstaande vorderingen in de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid.

Italië heeft ultimo 2008 net als in de voorgaande jaren (2005 tot en met 2007) het hoogste openstaande bedrag aan vorderingen, namelijk ruim € 600 miljoen. Frankrijk heeft de omvang van de uitstaande vorderingen ten opzichte van ultimo 2007 met ruim de helft teruggebracht tot € 146 miljoen. Het openstaande bedrag ultimo 2008 van Spanje is praktisch gelijk aan ultimo 2007, namelijk circa € 175 miljoen.

Als het gaat om nog te vorderen structuurfondsgelden ultimo 2008 staan Duitsland en Italië bovenaan; voor respectievelijk € 579 miljoen en € 409 miljoen. Het saldo aan openstaande vorderingen bij het Verenigd Koninkrijk en bij Spanje bedraagt voor elk land circa € 250 miljoen.

Net zoals in 2007 zijn het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk in 2008 erin geslaagd om aanzienlijke bedragen terug te vorderen aan eigen middelen. Nederland lukte het om in 2008 iets meer dan € 8 miljoen terug te vorderen.

Meer specifieke landenvergelijkende informatie is opgenomen in overzicht 18 van § 6.1 van het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2010*.

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 een lidstaat, aangezien deze gegevens gebaseerd zijn op een EU-brede steekproef, en dus geen 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

⁴⁵ Zie bijlage 1 van het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2010*.

kwaliteit van het financieel management in die lidstaat. Met deze kanttekening moet onderstaande informatie worden geïnterpreteerd.

Over de besteding van landbouw gelden en structuurfondsen geeft de Europese Rekenkamer geen rechtmatigheidsinformatie per lidstaat, maar wel informatie over het functioneren van systemen in onderzochte lidstaten.

De Europese Rekenkamer beschouwt het geïntegreerde beheer- en controlesysteem voor de landbouw gelden als effectief, maar geeft ook aan dat er aanzienlijke verbeteringen nodig zijn bij de onderzochte betaalorganen in Bulgarije, Roemenië en het Verenigd Koninkrijk. De toezicht- en controlesystemen voor plattelandsontwikkeling zijn volgens de Europese Rekenkamer in de meeste lidstaten «deels effectief». Bij structuurfondsen beoordeelde de Europese Rekenkamer de effectiviteit van het systeem voor het registreren van fouten en het rapporteren van financiële correcties aan de Europese Commissie. Zij heeft daarvoor enkele lidstaten bezocht, waaronder Nederland. De Europese Rekenkamer stelt vast dat de systemen voor de correctie van fouten in de meeste gevallen ten minste deels effectief zijn. De systemen in de onderzochte gebieden in België, Duitsland, Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk kwalificeert de Europese Rekenkamer grotendeels als onbevredigend. Over de structuurfondsperiode 2007–2013 merkt de Europese Rekenkamer op dat er uitgaven worden gedeclareerd, voordat de beheer- en controlesystemen in de lidstaten zijn goedgekeurd door de Europese Commissie. Deze late goedkeuring van de systemen, de conformiteitsbeoordeling en auditstrategieën wordt door de Europese Rekenkamer als een risico beoordeeld, waardoor fouten wellicht niet worden voorkomen en ontdekt. Bij de onderwijsgelden constateert de Europese Rekenkamer dat de toezicht- en controlesystemen in Polen en Spanje «niet effectief» zijn. De systemen in België, Duitsland, Ierland en Italië zijn volgens de Europese Rekenkamer «deels effectief».

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 in overzicht 9 weergegeven (geaggregeerde) totaalbeeld.

Overzicht 9. Specifieke trendinformatie 2003–2008: rechtmatigheid EU-lidstaten

<i>Hoofdstuk</i>	<i>Onderdeel</i>	<i>Indicatoren (geaggregeerd niveau)</i>	<i>Oordeel Algemene Rekenkamer over mate van inzicht in 2008*</i>	<i>Resultaten in 2003–2008</i>
Rechtmatigheid	Informatie lidstaten	Inzicht lidstaten op basis lidstaatverklaringen	Beperkt	In de loop der jaren zijn vier lidstaten een lidstaatverklaring gaan afgeven: Denemarken, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en – voor het eerst over 2008 – Zweden.
		Inzicht lidstaten op basis annual summaries	Geen	Resultaten annual summaries 2007 en 2008 zijn – met uitzondering van Nederland, Finland en Zweden – niet openbaar gemaakt door de lidstaten. Europese Commissie maakt gegevens ook niet openbaar.

Hoofdstuk	Onderdeel	Indicatoren (geaggregeerd niveau)	Oordeel Algemene Rekenkamer over mate van inzicht in 2008*	Resultaten in 2003–2008
Rechtmatigheid	Informatie Europese Commissie	Inzicht lidstaten op basis jaarlijkse activiteiten-verslagen DG's	Deels	Aantal DG's dat lidstaatvergelijkende informatie geeft staat al sinds 2005 stabiel op vier van de elf onderzochte beleidsDG's: Landbouw, Regionaal beleid en Werkgelegenheid hebben voorbehouden geformuleerd op het niveau van lidstaten.
		Per lidstaat: aantal gemelde onregelmatigheden	Deels	Er bestaat 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 sinds 2007 ook enig inzicht in intern beleid en externe maatregelen. Het aantal meldingen is in 2008 afgenomen bij het landbouwbeleid en bij de traditionele eigen middelen. Bij de structuurfondsgelden is weer sprake van toename.
		Per lidstaat: aantal fraudemeldingen	Grotendeels (bij uitgaven)	Aantal fraudemeldingen is in 2008 toegenomen ten opzichte van 2007.
		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 Duitsland de meeste openstaande vorderingen gevolgd door Italië.
	Informatie Europese Rekenkamer	Algemeen beeld lidstaten	Geen**	Er is geen systematische informatie beschikbaar over lidstaten.
		Beeld per begrotingshoofdstuk, per lidstaat	Beperkt**	Er is steeds incidentele lidstaat-informatie, met name over landbouw-gelden. Er is geen kwantitatief beeld per begrotingshoofdstuk, per lidstaat.

* Op basis van een schaal oplopend van «geen», «beperkt» en «deels», tot «grotendeels» en «volledig».

** Dit is formeel geen taak van de Europese Rekenkamer.

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 groeiend aantal rekenkamers met elkaar en met de Europese Rekenkamer gaan samenwerken, met als doel ervaringen uit te wisselen en gezamenlijke onderzoeksactiviteiten op EU-terrein te ondernemen.

11.4.1 Participatie in Contactcomité en werkgroepen

Op 30 november en 1 december 2009 is in Boedapest de jaarlijkse vergadering gehouden van het Contactcomité van presidenten van de

EU-rekenkamers. Tijdens de bijeenkomst zijn onder meer de volgende onderwerpen aan de orde gekomen:

- a) de rol die EU-rekenkamers kunnen spelen in de ondersteuning van hun regeringen bij de bestrijding van de financieel-economische crisis;
- b) het risico van de beperking van de onafhankelijkheid van rekenkamers in een aantal lidstaten;
- c) uitgevoerde activiteiten in 2009 en nieuwe activiteiten in 2010.

Ad a) Tijdens het seminar over de rol van EU-rekenkamers bij de bestrijding van de financieel-economische crisis heeft het Contactcomité onder meer stilgestaan bij het belang van transparantie, verantwoording en toezicht rond crisismaatregelen. Het is in dit verband cruciaal dat eenduidig wordt vastgesteld wie de uitvoering van de nieuwe maatregelen gaat controleren.

Ad b) Het Contactcomité heeft aandacht besteed aan recente ontwikkelingen in een aantal lidstaten die de onafhankelijkheid van de nationale rekenkamer kunnen bedreigen. In reactie hierop heeft het Contactcomité een verklaring opgesteld waarin de EU-instellingen en nationale parlementen worden opgeroepen maatregelen te nemen om te verzekeren dat het functioneren van onafhankelijke nationale rekenkamers is gewaarborgd zoals voorzien in INTOSAI-verklaringen en in het Verdrag van Lissabon.

Ad c) De vergadering werd ingelicht over de voortgang bij twee activiteiten die in 2009 in gang zijn gezet:

- de oprichting van netwerken op het gebied van fiscaal beleid en de strategie van Lissabon;
- de uitvoering van een gecoördineerde «performance audit» naar het gebruik van EU-gelden in het kader van een TEN-T-spoorwegproject in Frankrijk, Italië, Slovenië en Hongarije.

Daarnaast heeft het Contactcomité ingestemd met voorstellen om in de periode 2010 – begin 2011 seminars te organiseren rond de uitwisseling van ervaringen met audits naar publiek-private samenwerking, en de ontwikkelingen en auditmogelijkheden op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Onder de vlag van het Contactcomité opereerden in 2009 zes werkgroepen c.q. netwerken:

- de werkgroep Structuurfondsen («core group» van Duitsland, Slovenië en Nederland onder Duits voorzitterschap);
- de werkgroep Rapporten van nationale rekenkamers over EU-financieel management (onder Nederlands voorzitterschap);
- de werkgroep BTW (onder roulerend voorzitterschap);
- de werkgroep Gemeenschappelijke controlenormen (onder voorzitterschap van de Europese Rekenkamer);
- de update-werkgroep Openbare aanbestedingen (onder gedeeld voorzitterschap van België en Slovenië);
- het landbouwexpertnetwerk (onder voorzitterschap van de Europese Rekenkamer).

De *werkgroep Structuurfondsen* is in 2009 van start gegaan met de uitvoering van een audit naar de kosten van controles in de lidstaten. In de eerste helft van het jaar heeft de werkgroep een gemeenschappelijke auditaanpak vastgesteld. Inmiddels zijn de dertien deelnemende rekenkamers begonnen met de uitvoering van de audit in eigen land.

De *werkgroep Rapporten van nationale rekenkamers over EU-financieel management* heeft in juni 2009 haar jaarlijkse vergadering in Boedapest gehouden. Centraal daarbij stonden uitwisseling van informatie over de EU-activiteiten die de rekenkamers uitvoeren en debat over nieuwe ontwikkelingen in het EU-financieel management. De werkgroep voert thans een discussie over de wijze waarop zij in de toekomst de nationale rekenkamers het beste kan ondersteunen.

In 2009 heeft de *werkgroep BTW* aandacht besteed aan de manier waarop het btw-tekort het beste kan worden geschat. Daarnaast volgt deze werkgroep de ontwikkelingen op het gebied van de bestrijding van btw-fraude, in het bijzonder de ontwikkeling van een antifraudestrategie op EU-niveau. Het in maart 2009 gepubliceerde onderzoek dat wij op dit terrein samen met de rekenkamers van België en Duitsland hebben uitgevoerd, is een uitvloeisel van de activiteiten van de werkgroep BTW (Algemene Rekenkamer, 2009c).

De *werkgroep Gemeenschappelijke controlenormen* is in 2009 vier keer bijeengekomen. Deze werkgroep werkt aan richtlijnen over de toepassing van internationaal erkende controlenormen op EU-terrein, zodat de samenwerking tussen rekenkamers bij EU-audits wordt vergemakkelijkt. Daarbij besteedt de werkgroep ook aandacht aan de verschillen tussen de mandaten en auditactiviteiten van de diverse rekenkamers. In 2010 hoopt de werkgroep haar werkzaamheden af te ronden.

Na het ontbinden van de werkgroep Openbare Aanbesteding in 2008, heeft het Contactcomité een groep nationale rekenkamers gevraagd om de resultaten en data van de werkgroep regelmatig te actualiseren. De *update-werkgroep Openbare aanbestedingen* is in april 2009 voor het eerst bijeengekomen. Deze werkgroep is van plan een seminar te organiseren voor betrokkenen bij de audit van openbare aanbestedingsprocedures dat primair gericht zal zijn op het verspreiden en het toetsen van de opgestelde documenten.

Ten slotte is het *landbouwexpertnetwerk* in 2009 verder gegaan met de uitwisseling van informatie over audits en werkprogramma's ter versterking van de samenwerking tussen rekenkamers op het terrein van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het netwerk is betrokken bij de organisatie van het geplande seminar over ontwikkelingen en auditmogelijkheden op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid dat eind 2010/begin 2011 zal worden gehouden.

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.

Overzicht 21 van § 6.2 van het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2010* toont een overzicht van de aard van de EU-auditactiviteiten van de nationale rekenkamers. Hieruit blijkt dat bijna de helft van de nationale rekenkamers initiatieven heeft ontplooid voor het opstellen van een

overkoepelend rapport over financieel management van de EU. Eind 2009 hadden tien rekenkamers een overkoepelend rapport uitgebracht. De Sloveense, Slowaakse en Zweedse rekenkamers studeren nog op de mogelijkheden om een overkoepelend EU-rapport op te gaan stellen. Verder doen tien nationale rekenkamers (waaronder vier die niet met een overkoepelend EU-rapport bezig zijn, te weten Cyprus, Finland, Griekenland en Portugal) verslag van hun EU-(audit)activiteiten in een afzonderlijk onderdeel van hun jaarverslag of jaarlijkse financiële audit.

In 2007 en 2008 hebben de nationale rekenkamers van de EU-lidstaten ongeveer 250 audits op het EU-terrein afgerond, gemiddeld ruim vier audits per rekenkamer per jaar. Nationale rekenkamers hebben alle typen audits verricht. De helft van de rekenkamers heeft in de onderzochte jaren vier of meer verschillende typen audits toegepast in hun EU-auditwerk; een kwart twee of minder. Met andere woorden: de meeste rekenkamers richten zich niet op één enkel type audit bij EU-onderwerpen, maar voeren diverse soorten audits uit.

Concreet voerden de meeste nationale rekenkamers in 2007 en 2008 op EU-terrein «performance audits» uit (audits gericht op het testen van aspecten van de zuinigheid, efficiëntie en effectiviteit van het onderliggend beleid), gevolgd door «compliance audits» (audits gericht op de naleving van de geldende wet- en regelgeving) en «financiële audits» (audits gericht op de controle van rekeningen).

Ongeveer een derde van de rekenkamers gaf bij de in 2007 en 2008 afgeronde EU-audits aan ook speciaal de bedrijfsvoerings- en managementprocessen en -systemen te hebben onderzocht («operational auditing»), vaak in combinatie met andere audittypen. Verder hebben in de 2007–2008 periode elf rekenkamers op EU-terrein een meer beschrijvend, samenvattend type audit uitgevoerd («overkoepelende audits»). Doorgaans betrof dit overkoepelende rapporten over EU-financieel management, maar in enkele gevallen ging het om een afzonderlijk deel van het jaarverslag of jaarlijkse financiële audit gewijd aan uitgevoerde audit activiteiten op het EU terrein.

Verder hebben zeventien nationale rekenkamers aangegeven in 2007 en 2008 gezamenlijke audits met andere EU-rekenkamers te hebben afgerond. Met name de Hongaarse, Finse, Oostenrijkse en Poolse rekenkamers hebben relatief veel audits met andere rekenkamers uitgevoerd. Vaak betreft dit audits verricht in bi- of trilateraal verband. Ten slotte komt uit het overzicht naar voren dat steeds meer rekenkamers overgaan op het afzonderlijk publiceren van de resultaten van hun EU-audits. Thans geven twee rekenkamers (te weten die van Cyprus en Griekenland) er de voorkeur aan om de resultaten van hun EU-auditwerk op te nemen in hun algemene auditrapporten.

11.4.3 Inhoud EU-rapporten nationale rekenkamers

Van de volgende negen lidstaten zijn er overkoepelende rapporten over financieel management van EU-gelden over het jaar 2007 beschikbaar: Denemarken, Duitsland, Hongarije, Italië, Litouwen, Nederland, Oostenrijk, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk. De vermelde nationale audits bevatten met name bevindingen op het gebied van landbouwgeden en cohesiebeleid. Daarom zijn we op deze twee terreinen nagegaan of de bevindingen overeenkomen met die van de Europese Rekenkamer over dat jaar.⁴⁶ Ten slotte besteden we kort aandacht aan opmerkingen van de nationale rekenkamers over algemeen financieel management.

⁴⁶ Het rapport van de Litouwse rekenkamer is alleen in het Litouws beschikbaar en kan derhalve door ons niet geanalyseerd worden. Het Duitse rapport bevat, naast een algemeen inleidend gedeelte, een compilatie van audits van regionale en lokale rekenkamers die niet alleen bevindingen over 2007 betreffen.

Landbouw gelden

In hoofdstuk 5 van haar jaarverslag over 2007, «Landbouw en natuurlijke hulpbronnen», maakt de Europese Rekenkamer (2008a) een aantal opmerkingen over de invoering van de bedrijfstoelageregeling. Deze regeling is bedoeld om de relatie tussen landbouwproductie en betalingen aan landbouwers te ontkoppelen. In 2007 onderzocht de Europese Rekenkamer de betrouwbaarheid van de toezicht- en controlesystemen bij betaalorganen in onder meer Italië en het Verenigd Koninkrijk.

Zo vond de Europese Rekenkamer in Italië fouten bij de toewijzing van rechten aan olijventelers, betalingen voor eenzelfde perceel volgens verscheidene, met elkaar onverenigbare steunregelingen, ten onrechte toegewezen gelden, en niet correct toegepaste boetes en sancties. In haar rapport over 2007 bevestigt de Italiaanse rekenkamer de zorgwekkende situatie op dit beleidsterrein en oordeelt zij dat het de verantwoordelijkheid van alle betrokken Italiaanse instanties (betalingsautoriteiten, beheersautoriteit, regionale overheden, ministerie van Landbouw en het ministerie van Economie en Financiën) overeenkomstig hun rol en bevoegdheden is om deze reeds lang bekende fouten in de sector te corrigeren en zodoende te voorkomen dat er grote terugbetalingen moeten plaatsvinden (Corte dei Conti, 2008).

In het Verenigd Koninkrijk waren in alle vier de gevallen die de Europese Rekenkamer had bekeken de gecontroleerde rechten fout berekend. Ook waren sancties voor te late aanvragen onjuist toegepast. De Britse rekenkamer wijt deze problemen in haar rapport aan verschillen in de interpretatie van de betreffende verordeningen. In eerdere rapporten heeft de Britse rekenkamer zelf ook vertragingen en tekortkomingen geconstateerd in de invoering van de bedrijfstoelageregeling. In haar verslag over 2007 stelt zij dat er weliswaar verbeteringen op dit vlak zijn geconstateerd maar dat de tekortkomingen bij de betalingsautoriteit nog steeds kunnen leiden tot terugvorderingen. Zij roept de Britse autoriteiten dan ook op om niet alleen met de Europese Commissie maar ook met de Europese Rekenkamer samen te werken aan een gemeenschappelijke interpretatie van de verordeningen rond het Financieel Raamwerk 2007–2013 (National Audit Office, 2009).

De overige lidstaten worden niet specifiek genoemd door de Europese Rekenkamer. Het Deense rapport vermeldt dat het geïntegreerde beheeren controlesysteem (GBCS) naar behoren functioneert (Rigsrevisionen, 2008). De rekenkamer van het Duitse Baden-Württemberg concludeert dat het GBCS leidt tot excessieve beheerskosten en dringt aan op vereenvoudiging (German audit institutions, 2008). In het Hongaarse rapport staat dat de Commissie geld heeft teruggevorderd van de uitgekeerde fondsen voor de bedrijfstoelageregeling. De Hongaarse autoriteiten constateren tekortkomingen in het GBCS, handleidingen, en overige procedurele fouten (State Audit Office of Hungary, 2008).

Cohesiebeleid

In hoofdstuk 6 van het jaarverslag over 2007 bespreekt de Europese Rekenkamer (2008a) haar bevindingen ter zake van het cohesiebeleid.⁴⁷ Zij constateert dat de meeste onregelmatigheden binnen het EFRO voortkomen uit de meetelling van kosten die niet voor vergoeding in aanmerking komen en uit overtreding van aanbestedingsregels. Voor het ESF zijn de meest voorkomende fouten: het ontbreken van een direct verband tussen personeelskosten en het project, te hoge ramingen en vergoedingen van niet-subsidiabele kosten. De toezichtsystemen van

⁴⁷ Voor programma's uit de nieuwe periode 2007–2013 zijn er in dit jaar nauwelijks fondsen uitgekeerd.

zowel de lidstaten als de Commissie worden beoordeeld als «deels doeltreffend».

De Deense rekenkamer heeft een eigen audit uitgevoerd naar de bestedingen in het kader van het EFRO en ESF. Haar conclusie daarbij was dat de agentschappen die verantwoordelijk zijn voor deze fondsen naar behoren functioneren. Bij EFRO-fondsen constateerde de rekenkamer in enkele gevallen wel een lange procedure en een ongelijke behandeling van aanvragen. Bij ESF-fondsen werden in een aantal gevallen minieme fouten gevonden rond niet-subsidiabele kosten (Rigsrevisionen, 2008).

Het rapport van de Duitse rekenkamers bevat zes verslagen van audits naar beheer- en controlesystemen van structuurfondsen, dertien verslagen van audits naar EFRO-projecten en negen verslagen van audits naar ESF-programma's. Wat de controlesystemen betreft wordt het volgende geconstateerd: onvoldoende coördinatie tussen verschillende diensten, aanlevering van informatie aan de Commissie in een onjuist format, niet-uitvoeren van verplichte controles ter plaatse en slecht of inefficiënt werkende beheer- en controlesystemen. Uit de audits naar specifieke programma's kwamen onder meer de volgende bevindingen naar voren: inefficiënt gebruik van fondsen, excessieve beheer- en controlekosten, onduidelijkheden in aanbestedingen, vergoeding van niet-subsidiabele kosten, onvoldoende duidelijk omschreven doelstellingen en gebrekkige evaluatie, en overtreding van nationale en Europese administratieve regels (German audit institutions, 2008).

De Hongaarse rekenkamer constateert dat er geen sprake is van gelijke toegang tot fondsen. Uit het onderzoek van de rekenkamer is namelijk gebleken dat financieel sterkere ondernemingen, meer ontwikkelde regio's en grotere steden meer succes hadden met hun aanvragen. Regelmatige klachten van aanvragers en het hoge aantal afgewezen aanvragen tonen de noodzaak aan van een versterking van advisering en eerste controle van aanvragen. De vertraging in betalingen brachten voorts minder kapitaalkrachtige ondernemingen in liquiditeitsproblemen. Ten slotte tonen audits problemen op het personele vlak. De staf van agentschappen is niet altijd voldoende ervaren en gekwalificeerd en het ontbreekt geregeld aan continue bijscholing (State Audit Office of Hungary, 2008).

De Italiaanse rekenkamer heeft in 2008 een speciaal onderzoek uitgevoerd naar structuurfondsen. Zij constateert daarbij dat de uitbesteding van controlefuncties is toegenomen. Ook constateert zij dat er sprake is van inefficiënte overheidsdiensten die pas laat preventieve stappen ondernemen en er onvoldoende in slagen om ten onrechte gedane betalingen terug te vorderen bij eindgebruikers (Corte dei Conti, 2008).

De bevindingen van de Tsjechische rekenkamer bevestigen in het algemeen de bevindingen van de Europese Rekenkamer dat de meest voorkomende tekortkomingen de volgende zijn: declareren van niet-subsidiabele kosten, onduidelijke of onvoldoende documentatie en het ontbreken van regels voor openbare aanbesteding (Supreme Audit Office, 2008).

De Oostenrijkse rekenkamer heeft de cijfers over de in de periode 2000–2006 bestede EU-gelden van de Europese Commissie en het Oostenrijkse ministerie van Financiën naast elkaar gezet. Hieruit blijkt dat de opgave van het ministerie ongeveer 10% lager uitkomt dan die van de Commissie. De belangrijkste verschillen betreffen betalingen die vallen

onder intern beleid. De betreffende gelden worden over het algemeen beheerd door de Europese Commissie (in het kader van gecentraliseerd beheer) en in de meeste gevallen worden ze direct uitbetaald aan de begunstigden. Derhalve monitort het Ministerie van Financiën deze betalingen niet. Enkele kleinere verschillen vallen onder de regionale ontwikkelingsfondsen, die door een externe organisatie zijn beheerd en niet zijn geregistreerd (verzameld) in de nationale begroting. Om dit te verhelpen pleit de Oostenrijkse rekenkamer voor een centraal registratiepunt voor afdrachten en ontvangsten van EU-gelden (Rechnungshof, 2008).

Financieel management

Uit het zojuist gegeven overzicht blijkt dat de bevindingen van de nationale rekenkamers globaal aansluiten op die van de Europese Rekenkamer. Onregelmatigheden zouden deels verholpen kunnen worden door structurele en institutionele verbeteringen op nationaal niveau door te voeren.

De Deense rekenkamer schaarft zich achter de Europese Rekenkamer in haar oordeel dat vereenvoudiging van regels en regelgeving zouden leiden tot lagere foutpercentages, maar roept tegelijkertijd de Europese Rekenkamer, de Europese Commissie en de lidstaten op om tot een gezamenlijke definitie van «fouten» te komen om zodoende een beter onderscheid te kunnen maken tussen toevallige en onbedoelde fouten en systematische en opzettelijke fouten.

De Tsjechische rekenkamer stelt vast dat de Europese definitie enigszins breder is dan de definitie «inbreuk van begrotingsdiscipline» die gehanteerd wordt in Tsjechië, hetgeen problemen op kan leveren bij de terugvordering van ongeoorloofde betalingen.

Zowel de Tsjechische als de Italiaanse rekenkamer signaleren vertragingen in het constateren en melden van fouten, een factor die terugvordering eveneens kan bemoeilijken.

12 DOELTREFFENDHEID EU-BELEID IN DE LIDSTATEN

12.1 Informatie doeltreffendheid lidstaten in jaarlijkse activiteitenverslagen

Wij zijn nagegaan welke informatie de jaarlijkse activiteitenverslagen 2005–2008 van elf beleidsDG's van de Europese Commissie bieden over de doeltreffendheid van het EU-beleid binnen de lidstaten.

Overzicht 10. Inzicht in doeltreffendheid van EU-beleid in de lidstaten op basis van activiteitenverslagen van DG's van de Europese Commissie*

	2005*	2006**	2007***	2008****
Aantal DG's dat lidstaten bij naam noemt	1	–	2	0
Aantal DG's dat informatie op lidstaatniveau geeft zonder namen te noemen	0	–	0	0
Aantal DG's dat geen informatie op niveau lidstaten weergeeft	7	–	7	11
Totaal	8	–	9	11

* DG's Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Maritieme zaken en Visserij, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, Onderzoek.

** Voor 2006 is dit onderdeel niet onderzocht.

*** Alle voorgaande DG's plus DG Justitie, Vrijheid en Veiligheid

**** Alle voorgaande DG's plus de DG's Interne Markt, en Belastingen en douane-unie.

Uit onze analyse blijkt dat het inzicht in de doeltreffendheid van het beleid en subsidieprogramma's in de lidstaten op basis van de activiteitenverslagen van de DG's zeer beperkt is. Vergeleken met de jaren 2005–2007 is het inzicht in 2008 zelfs nog verslechterd.

12.2 Samenvattend beeld doeltreffendheid

Op basis van onze beoordeling van de beperkte informatie van de Europese Commissie, komen wij – in samenhang met onze bevindingen op dit punt in vorige EU-trendrapporten – tot het volgende (geaggregeerde) beeld voor de doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden in de EU-lidstaten.

Overzicht 11. Specifieke trendinformatie 2003–2008: doeltreffendheid EU-lidstaten

<i>Hoofdstuk</i>	<i>Onderdeel</i>	<i>Indicatoren (geaggregeerd niveau)</i>	<i>Oordeel Algemene Rekenkamer over mate van inzicht in 2008*</i>	<i>Resultaten in 2003–2008</i>
Doeltreffendheid	Informatie Europese Commissie	Inzicht lidstaten op basis jaarlijkse activiteitenverslagen DG's	Beperkt	Geen van de elf beleidsDG's heeft in 2008 doeltreffendheidsinformatie op lidstaatniveau in het activiteitenverslag opgenomen. In eerdere jaren deden één of twee DG's dit wel.
		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	Verschillende rekenkamers zijn in de loop der jaren EU-brede rapporten gaan opstellen, met eigen bevindingen over rechtmatigheid van het beleid in eigen land, met name over landbouw gelden en cohesiebeleid.

* Op basis van een schaal oplopend van «geen», «beperkt» en «deels», tot «grotendeels» en «volledig».

13 CONCLUSIES EN TRENDS DEEL 2

Beleidsontwikkelingen lidstaten

Over het jaar 2008 hebben vier lidstaten een EU-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.

Alle lidstaten hebben op 15 februari 2009 bij de Europese Commissie de tweede lichting «annual summaries» ingediend. Daarin was voor het eerst ook informatie over migratiefondsen opgenomen. Uit de jaarlijkse activiteitenverslagen van verschillende DG's blijkt dat de Commissie vindt dat de meeste lidstaten hun annual summary nog dienen te verbeteren. Tot nu toe hebben negen lidstaten voor structuurfondsprogramma's een zogenaamd «contract of confidence» (vertrouwenscontract) met de Europese Commissie afgesloten.

Rechtmatigheid per lidstaat

Er is nog steeds nauwelijks inzicht in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de EU-lidstaten. De daarvoor benodigde informatie ontbreekt grotendeels, met uitzondering van de lidstaatverklaringen van een klein aantal landen, alsmede de maar deels vergelijkbare en reconstrueerbare landeninformatie van antifraudebureau OLAF, zoals over onregelmatigheden.

Het DG Regionaal beleid van de Europese Commissie liet wel zien dat er in 2008 bij programma's die samen bijna 40% van de betalingen aan EFRO-gelden aan de lidstaten vertegenwoordigen, sprake is van onvoldoende zekerheid over het functioneren van de beheer- en controlesystemen.

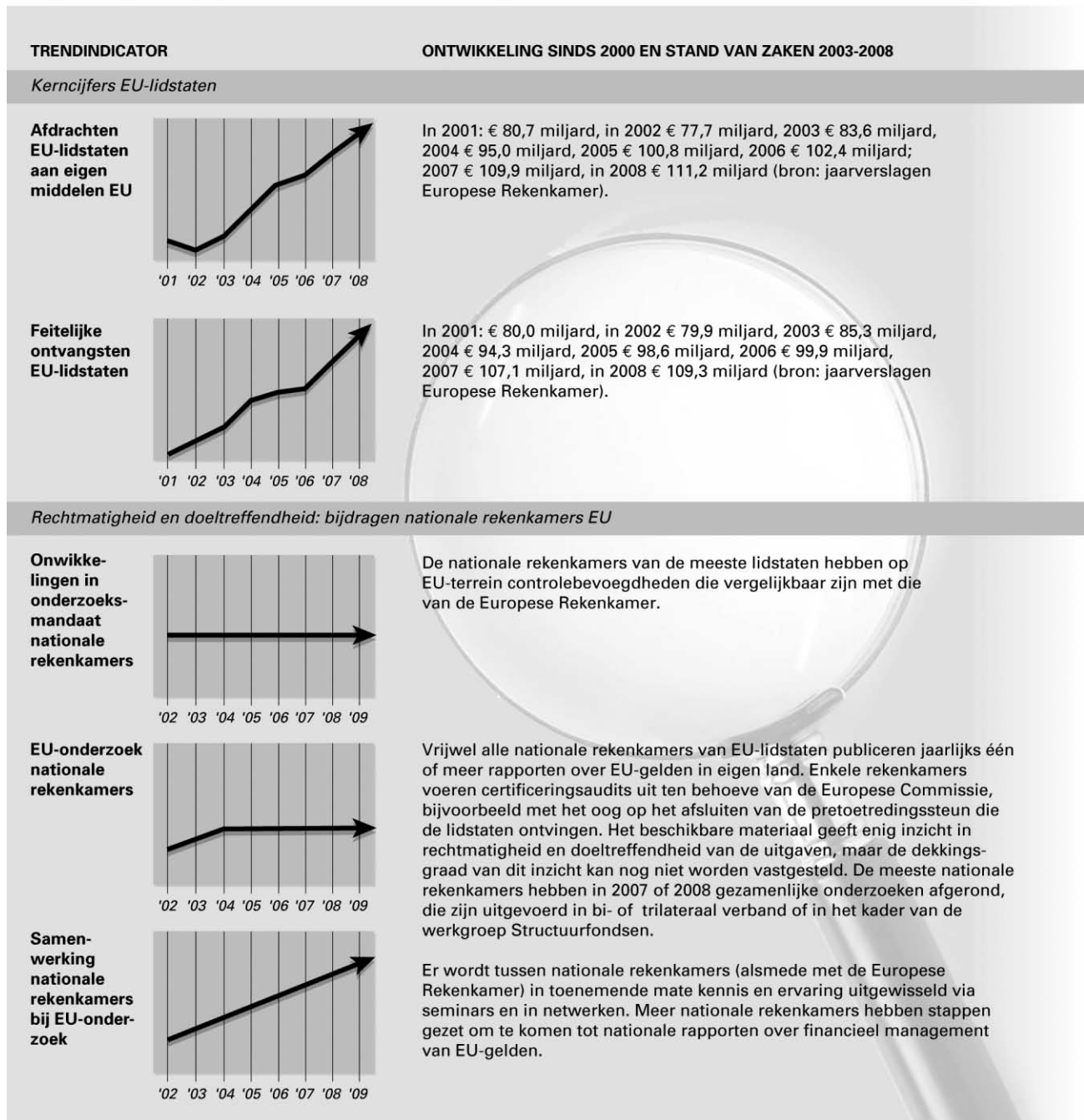
De inhoud van de annual summaries – die in het leven zijn geroepen nadat het voorstel van de Europese Commissie om lidstaatverklaringen in te voeren niet op steun van de Ecofinraad kon rekenen – is ook dit jaar niet openbaar gemaakt door de Europese Commissie en de meeste lidstaten. Hierdoor blijft de toegevoegde waarde die ze leveren aan publieke verantwoording over de besteding van EU-gelden minimaal. Dit geldt ook voor de contracts of confidence; deze zijn evenmin openbaar.

Uit een vergelijking van de rapport van nationale rekenkamers over financieel management van de EU blijkt dat het inzicht dat op basis daarvan verkregen kan worden nu nog relatief gering is, aangezien de reikwijdte en inhoud van de verschillende rapporten verschilt. Door nationale rekenkamers wordt op dit moment gewerkt aan een standaardinventarisatie van onderzoeken op EU-terrein, waardoor in de nabije toekomst een betere vergelijking van resultaten tussen lidstaten mogelijk wordt.

Doeltreffendheid per lidstaat

Wij hebben dit jaar geen eigen aanvullend onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van EU-beleid op het niveau van de EU-lidstaten. De activiteitenverslagen van de DG's geven (nog) minder inzicht in beleids-effecten voor lidstaten dan vorig jaar het geval was.

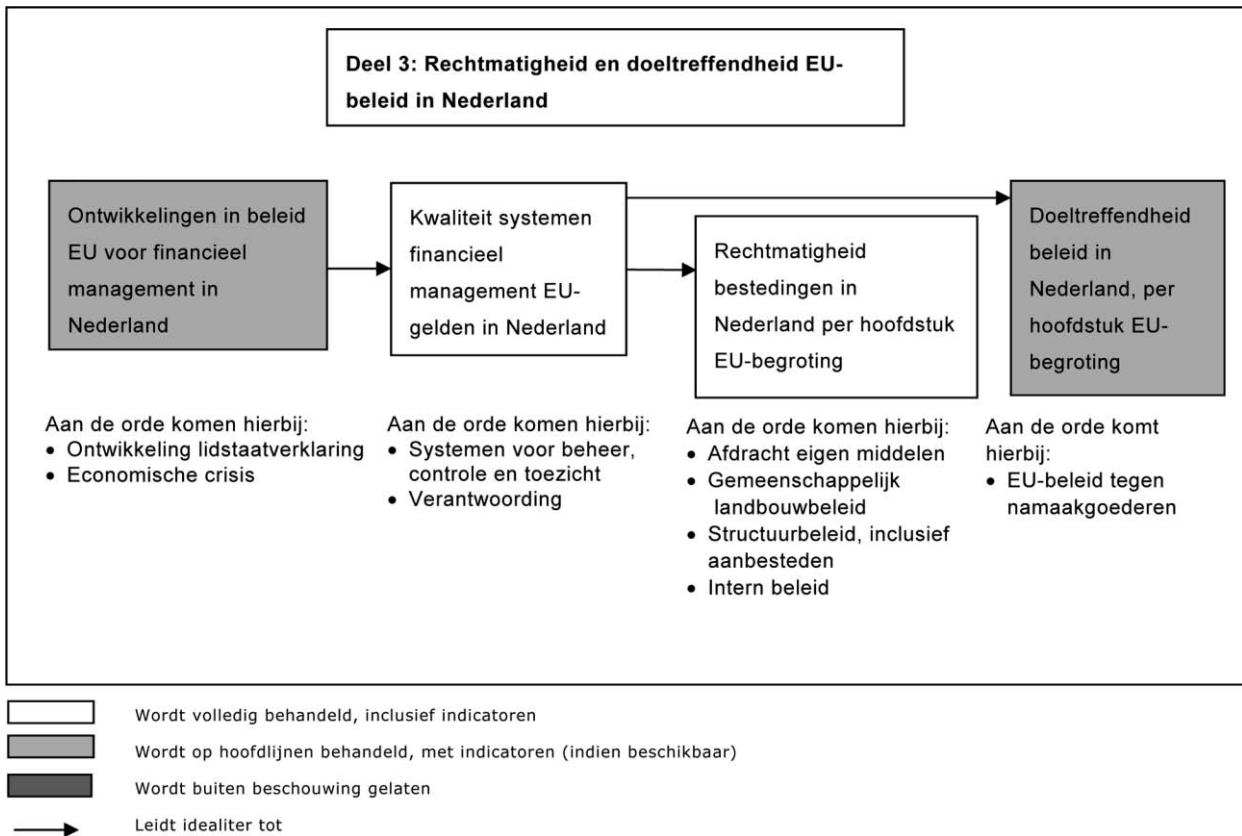
Figuur 9 Algemene trendinformatie 2000-2008: afdrachten en ontvangsten EU-lidstaten, bijdragen nationale rekenkamers van EU-lidstaten



DEEL 3: NEDERLAND

14 INLEIDING DEEL 3

In deel 3 van het *EU-tendrapport 2010* 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-tendrapporten, te weten: kwaliteit van de systemen voor financieel management, inzicht in de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden, en de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden.

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). Hierbij hebben we speciale aandacht voor eindontvangers van EU-gelden. 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, inclusief de resultaten van ons onderzoek naar openbaar aanbesteden bij Europese structuurfondsprojecten in Nederland (hoofdstuk 18) en de uitkomsten van ons onderzoek naar naleving van EU-beleid op het terrein van namaakgoederen (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).

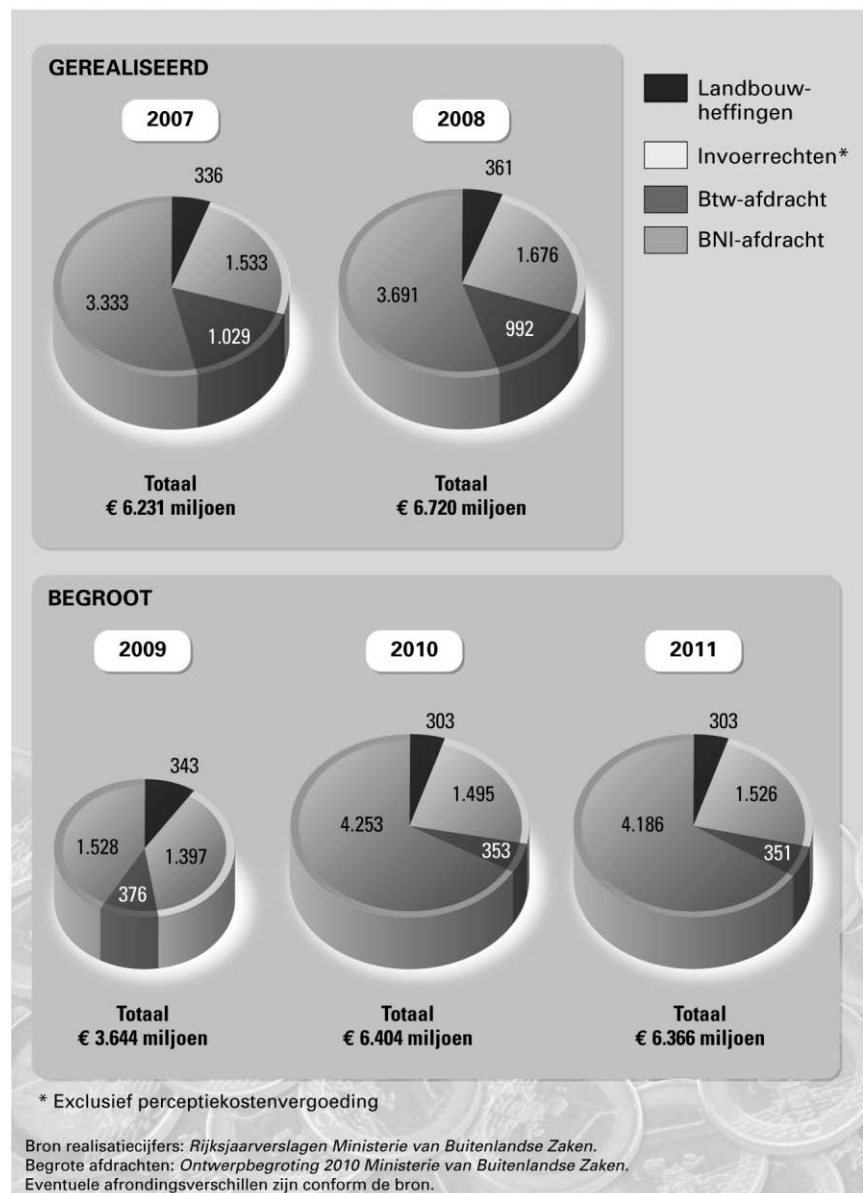
15 NEDERLAND: KERNCIJFERS

15.1 Afdrachten van Nederland aan de EU

Na correcties voor onder meer begrotingsoverschotten uit voorgaande jaren en posten die over het jaar heen lopen, bedroeg de Nederlandse afdracht over het jaar 2008 volgens de definitieve cijfers van de Europese Rekenkamer € 6,7 miljard.

Figuur 10 toont de gerealiseerde afdrachten van Nederland aan de EU in de periode 2005–2008, en de geraamde afdrachten voor de jaren 2009–2011, op basis van cijfers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Figuur 10 **Ontwikkeling afdrachten Nederland aan de EU 2007-2011**
(bedragen in miljoenen euro's)

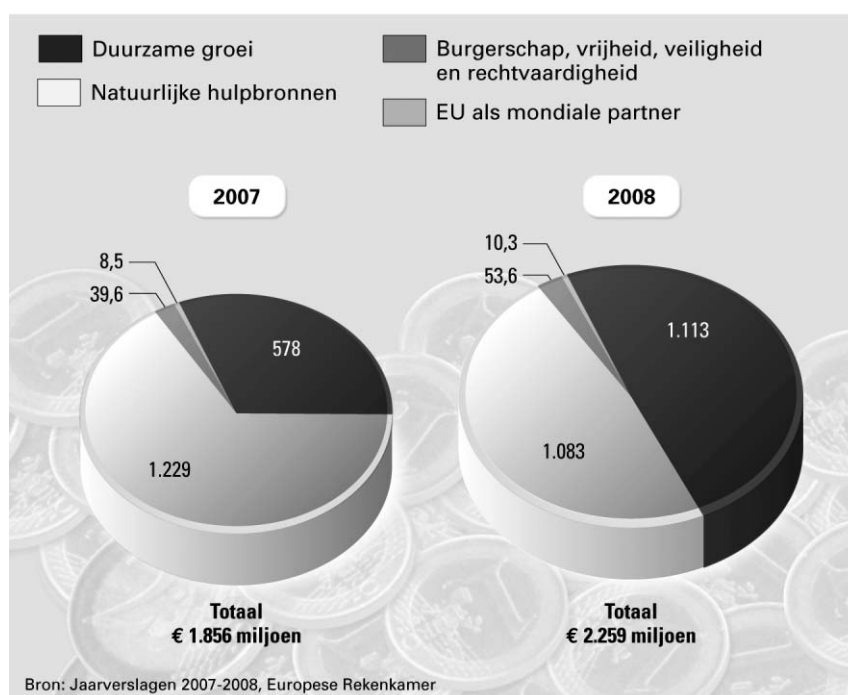


Over 2009 verwacht het Ministerie van Buitenlandse Zaken een lagere afdracht. Dit houdt vooral verband met de kortingen die Nederland heeft bedongen op de jaarlijkse bijdrage aan de EU-begroting over de jaren 2007 en 2008. Die kortingen (circa € 1 miljard per jaar) worden in 2009 verwerkt in de BNI-afdracht voor dat jaar.

15.2 Ontvangsten van Nederland uit de EU

Figuur 11 toont op basis van de cijfers van de Europese Rekenkamer de bedragen die instanties in Nederland in de periode 2005–2008 vanuit de EU hebben ontvangen in de vorm van EU-subsidies. Dit betreft zowel de EU gelden die volledig door de Europese Commissie worden beheerd als de EU gelden die deels door de Commissie en deels door de lidstaten worden beheerd (de zogeheten subsidies in gedeeld beheer).

Figuur 11 **Ontvangsten Nederlandse instanties van de EU (in miljoenen euro's)**



Ten opzichte van 2007 is het totaalbedrag dat Nederland in 2008 vanuit de EU heeft ontvangen gestegen met 22%. Dit komt vooral door een toename van ontvangsten vanuit de categorie «duurzame groei». Dit betreft onder meer subsidies voor structuurbeleid, onderzoek, en energie en vervoer.

15.3 Nettopositie lidstaat Nederland

De *netto(betalings)positie* van een lidstaat is het verschil tussen het totaalbedrag dat de lidstaat aan de EU afdraagt, en het totaalbedrag dat de lidstaat uit de begroting van de EU ontvangt. Nederland heeft een negatieve nettopositie. Dat wil zeggen dat Nederland meer geld aan de EU afdraagt dan het ontvangt. In 2008 had Nederland een negatieve nettopositie ter grootte van € 4,4 miljard. In 2005, 2006 en 2007 was de Nederlandse negatieve nettopositie respectievelijk € 3,9 miljard, € 4 miljard en € 4,4 miljard.

15.4 Eindontvangers EU-gelden in Nederland

In maart 2007 kwam de Europese Commissie met een mededeling over de vooruitgang die de lidstaten hebben gemaakt op het terrein van het Europese Transparantie-initiatief dat in 2006 door eurocommissaris Kallas is geïnitieerd (Europese Commissie, 2006d; Europese Commissie, 2007c). Dit initiatief is er onder meer op gericht de toegang van burgers tot informatie over Europese projecten en de eindbegunstigden daarvan te vergroten.

In het financieel reglement van de EU van eind 2006 staat dat de Europese Commissie voor de begrotingsgelden die direct onder haar verantwoordelijkheid vallen op «passende wijze» informatie over eindontvangers voor het publiek toegankelijk maakt (Verordening (EG) nr. 1995/2006). Daarnaast moeten lidstaten zelf zorgen voor een adequate jaarlijkse bekendmaking van de begunstigden van de gelden die gezamenlijk met de Europese Commissie worden beheerd.

In deze paragraaf laten we zien hoe transparant de informatie over Nederlandse eindontvangers van landbouw-, structuurfonds-, onderzoeks- en onderwijsgeld in de afgelopen jaren is geweest.

15.4.1 Betalingsoverzicht 2008 Europese Commissie

Sinds 2006 stuurt het DG Begroting van de Europese Commissie een gedetailleerd overzicht van alle betalingen aan Nederland in het voorgaande kalenderjaar. Het overzicht over 2008 is in juni 2009 aan de Nederlandse minister van Financiën gestuurd, met een afschrift aan de Europese Rekenkamer en de Algemene Rekenkamer. Op basis van deze gegevens kunnen lidstaten en nationale rekenkamers nagaan waar de EU-gelden binnen de eigen lidstaat precies terecht komen. Het betalingsoverzicht voor Nederland over 2008 hebben wij in overzicht 12 samengevat (zie volgende pagina).

In totaal betreft het ruim € 2,3 miljard aan betalingen van de Europese Commissie aan Nederland. Van het beleid dat de Europese Commissie in gedeeld beheer met de lidstaten uitvoert – gefinancierd uit de landbouw-, visserij-, structuur- en migratiefondsen – beschikt de Europese Commissie alleen over een overzicht van haar betalingen aan Nederlandse overheidsinstanties. Deze verdelen de subsidie vervolgens onder de individuele subsidieaanvragers. Het betalingsoverzicht geeft voor deze fondsen in gedeeld beheer dus geen informatie over de feitelijke eindontvangers van de subsidie.

Overzicht 12 laat zien dat verreweg het meeste geld (ruim € 1 miljard) dat Nederland in 2008 vanuit de EU ontving, landbouwsubsidies betrof. Op de tweede plaats staat de € 641 miljoen die in 2008 aan Nederland is toegekend in de vorm van EFRO- en ESF-subsidies.

Europese onderzoeksgelden uit het Zevende Kaderprogramma en onderwijsgeld in de vorm van onderzoeksgelden staan ook met hoge bedragen in het onderstaande betalingsoverzicht, respectievelijk met ruim € 356 miljoen en € 31 miljoen. Het verschil met landbouw- en structuurfondsgelden is dat deze gelden hoofdzakelijk worden gekenmerkt door een directe – contractuele en financiële – relatie tussen de Europese Commissie en de eindbegunstigden (projectaanvragers). De Ministeries van EZ en OCW zijn niet direct bij de uitvoering betrokken. Daarnaast zijn de onderwijsgeld in de vorm van onderzoeksgelden deels aan het Nationaal Agentschap Leven Lang Leren toebedeeld (zie ook § 15.4.2 hierna).

Overzicht 12. Betalingen aan Nederlandse entiteiten in 2008

Hoofdstuk	Onderdeel	Type ontvangers	Betaling (in euro's)
1 Duurzame groei	Onderzoek: 7e kaderprogramma (inclusief 6e kaderprogramma)	Publiek/privaat	356 023 708
	Onderzoek ontmanteling nucleaire installaties	Privaat	2 099 491
	Overige onderzoeksprogramma's en -acties inclusief KP5 en KP5 Euratom	Publiek/privaat	7 552 047
	Trans-Europese netwerken	Publiek/privaat	9 055 915
	Marco Polo	Privaat	4 760 000
	Leven lang leren	Publiek/privaat	31 308 735
	Ondernemerschap en innovatie	Publiek/privaat	3 883 051
	ICT-beleid	Publiek/privaat	1 268 063
	Intelligente energie	Publiek/privaat	8 067 923
	Sociaal beleid	Publiek/privaat	7 248 177
	Douane en fiscaliteiten 2013	Publiek/privaat	642 679
	Convergentie (EFRO)	Publiek	8 229 247
	Regionale concurrentie en werkgelegenheid (ESF, Equal, EFRO)	Publiek	641 911 959
	Territoriale samenwerking (EFRO, ESF)	Publiek	13 648 458
	Technische bijstand	Publiek/privaat	7 032 942
	Cohesiefonds	Privaat	18 394
Overige maatregelen en programma's	Publiek/privaat	9 869 890	
2 Natuurlijke hulpbronnen	Gemeenschappelijk landbouwbeleid	Publiek/privaat	1 035 449 592
	Visserij	Publiek	4 473 040
	Dier- en plantgezondheid	Publiek/privaat	13 425 201
	Plattelandsontwikkeling	Publiek	36 039 188
	Milieu/LIFE+	Publiek/privaat	7 455 434
	Overig	Publiek	71
3 Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	Migratiestromen	Publiek/privaat	5 943 855
	Veiligheid en vrijheden	Publiek/privaat	3 891 460
	Volksgezondheid en consumentenrechten	Publiek/privaat	5 047 137
	Cultuur	Publiek/privaat	1 936 756
	Jeugd	Publiek/privaat	4 378 759
	Media	Publiek/privaat	6 816 996
	Burgers	Publiek/privaat	249 112
	Overig	Publiek/privaat	25 286 457
4 EU als mondiale partner	Pretoetreding	Publiek/privaat	180 968
	Europees nabuurschap	Publiek/privaat	323 806
	Ontwikkelingssamenwerking	Publiek/privaat	7 288 182
	Stabiliteit	Privaat	6 876
	Macrofinanciële bijstand	Privaat	382 786
	Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid	Publiek	584 604
	Overig	Publiek/privaat	1 548 592
5 Administratie		Publiek/privaat	27 262 474
TOTAAL			2 300 592 024

Bron: Europese Commissie, Brief van de directeur-generaal Begroting d.d. 20 mei 2009 aan de minister van Financiën over de betalingen door de gemeenschap verricht aan Nederland in 2008.

15.4.2 Eindontvangers EU-gelden in Nederland

Nederland is verplicht om gegevens over de eindbegunstigden van landbouwsubsidies, structuurfondsgelden en subsidies uit het «Leven lang leren»-programma openbaar te maken; dit is vastgelegd in specifieke Europese regelgeving, voorschriften en richtsnoeren.⁴⁸ Hierin staat dat lidstaten ieder jaar voor een bepaalde datum minimaal de namen van de projecten, de namen van de ontvangers, de in dat jaar ontvangen en/of toegekende Europese subsidie en de cofinanciering bekend moeten maken op een nationale website.⁴⁹ De regels voor openbaarmaking van gegevens over de ontvangers van structuurfondsgelden wijken hiervan af. De lidstaten mogen kiezen of ze de informatie over deze eindontvangers

⁴⁸ Verordening (EG) nr. 259/2008; verordening (EG) nr. 1828/2006; Europese Commissie, (2007d).

⁴⁹ Met het oog op bescherming van persoonsgegevens worden de namen van individuele personen (studenten/leraren) die een onderwijssubsidie hebben gekregen, niet openbaar gemaakt.

via een nationale website toegankelijk maken of via een regionale website.

Nederland heeft wat de ontvangen landbouwgeden betreft op tijd en correct invulling gegeven aan de voorschriften voor openbaarmaking van eindontvangers. Wat de ontvangen structuurfondsgelden betreft is grotendeels aan deze voorschriften voldaan en wat de ontvangen gelden uit het «Leven lang leren»-programma betreft deels.

Er zijn geen specifieke Europese voorschriften die lidstaten verplichten tot een periodieke bekendmaking van de gelden die naar nationale onderzoeksprojecten gaan, omdat deze onderzoekssubsidies direct door de Europese Commissie worden beheerd. Iedere lidstaat kent een expertisecentrum voor het Europese kaderprogramma, de zogenaamde EG-Liaison. Deze EG-liaison faciliteert en stimuleert de nationale deelname aan onderzoeksprogramma's.

In Nederland vervult SenterNovem de rol van EG-liaison. SenterNovem kan kennisinstellingen bijvoorbeeld ondersteunen met analyses over toegekende subsidies en afgewezen aanvragen. SenterNovem verzamelt geen gegevens over betalingen aan eindontvangers, maar beschikt – indirect via de Europese Commissie – wel over een overzicht van de toegekende bedragen aan projectpartners van KP7-projecten in Nederland: dit zijn volgens haar vooral universiteiten.

Structuurfondsgelden

We constateren ten opzichte van het jaar 2007 een verbetering in de wijze waarop Nederland de informatie over ontvangers van structuurfondsgelden publiek toegankelijk maakt. De informatie is echter niet eenduidig en volledig: de presentatievorm verschilt en de inhoud is niet in alle gevallen conform het Europese richtsnoer (Europese Commissie, 2008h). De managementautoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het financieel beheer van de EU-fondsen in Nederland lijken het begrip «publieke subsidie» niet eenduidig te interpreteren, want niet van alle programma's en maatregelen wordt naast het Europese toegekende subsidiebedrag ook de Nederlandse cofinanciering vermeld.⁵⁰

Het Agentschap SZW, managementautoriteit voor het ESF, presenteert op zijn website per maatregel een lijst van eindontvangers, terwijl de verschillende decentrale managementautoriteiten voor de EFRO-programma's allemaal een ander model en presentatievorm gebruiken. Bovendien kunnen de projectaanvragers op deze EFRO-websites zowel eindontvangers zijn als intermediaire aanvragers die met het toegekende geld projecten in de regio financieren. Het gevolg is dat op basis van deze versnipperde informatie moeilijk te bepalen is wie nu de feitelijke eindontvangers zijn.

Overigens zijn er voor het jaar 2008 nog geen betalingen gedaan; de subsidiebedragen van de structuurfondsgelden voor dat jaar betreffen de toegekende, maar nog niet uitgekeerde bedragen. In de komende jaren moet blijken in hoeverre ook de betalingsgegevens per structuurfonds conform het richtsnoer van de Europese Commissie gepubliceerd gaan worden (Europese Commissie, 2008h).

Er zijn in Nederland het afgelopen jaar initiatieven ondernomen om de manier waarop de informatie over ontvangers van structuurfondsgelden wordt gepubliceerd, verder te verbeteren en de hiervoor geschetste onoverzichtelijkheid weg te nemen. Aanvullend op de decentrale websites is er een gezamenlijke website van de Europese Commissie, de Ministeries van EZ en SZW en de managementautoriteiten EFRO en SZW

⁵⁰ Meer details over de bevindingen over de structuurfondsgelden zijn opgenomen in het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2010*.

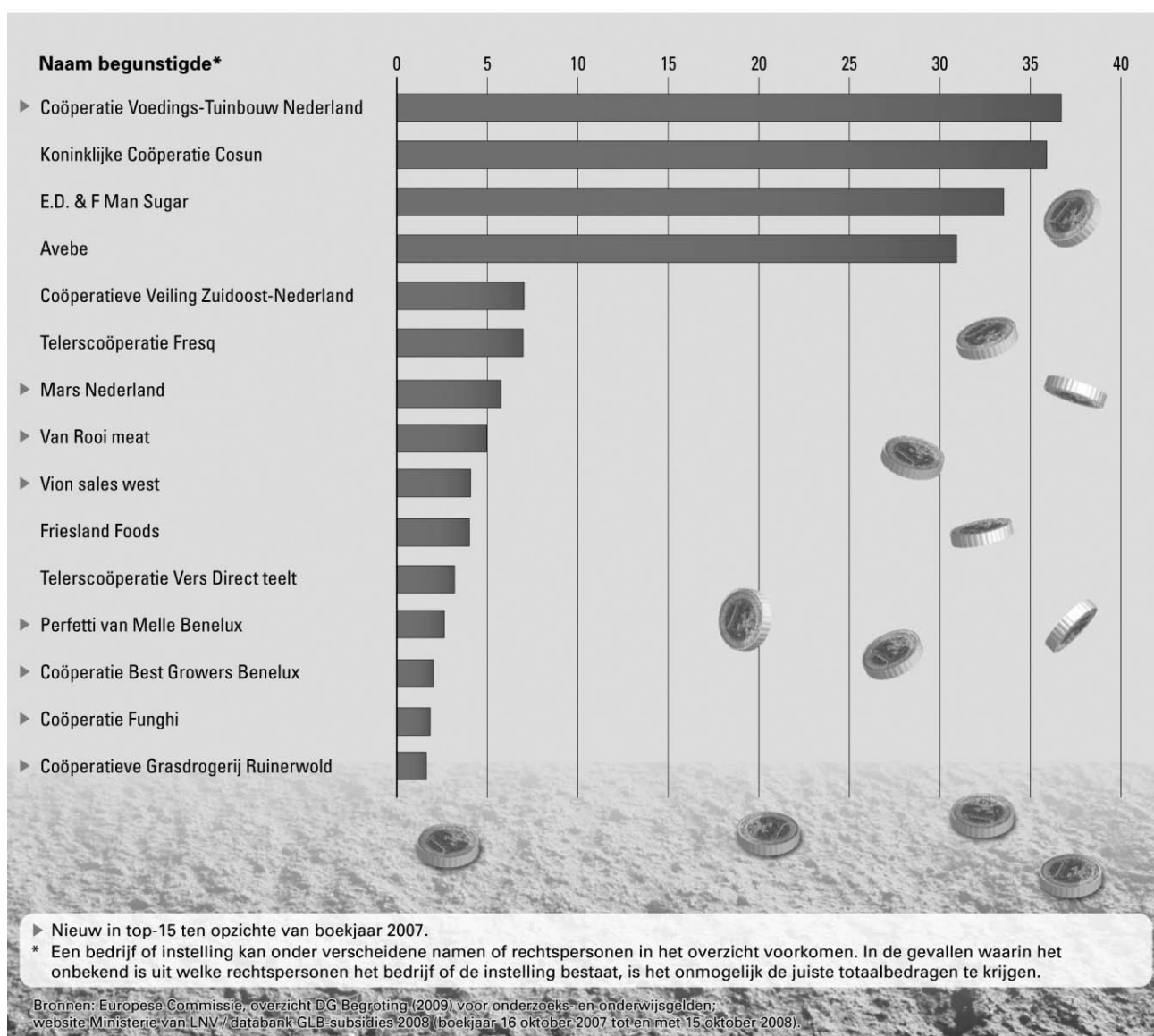
opgezet onder de naam «Europa om de hoek». Op deze website staan uitgebreide projectbeschrijvingen, die de gepresenteerde informatie vergelijkbaar en toegankelijk voor het grote publiek maken. De website is sinds eind november 2009 in gebruik.

Hieronder presenteren we in de figuren 12a, 12b en 12c een overzicht van de vijftien organisaties en bedrijven die in 2008 de meeste Europese subsidie ontvingen op het terrein van landbouw, onderwijs- en onderzoeksgelden.

Landbouw gelden

Het in figuur 12a weergegeven overzicht van organisaties in Nederland die in 2008 de meeste Europese landbouw gelden ontvingen, is ten opzichte van de top-15 in 2007 op onderdelen gewijzigd (Algemene Rekenkamer, 2009a). Naast een groot aantal land- en tuinbouwcoöperaties zijn bedrijven die snoep produceren (Mars en Perfetti van Melle) nieuwkomers in het overzicht.

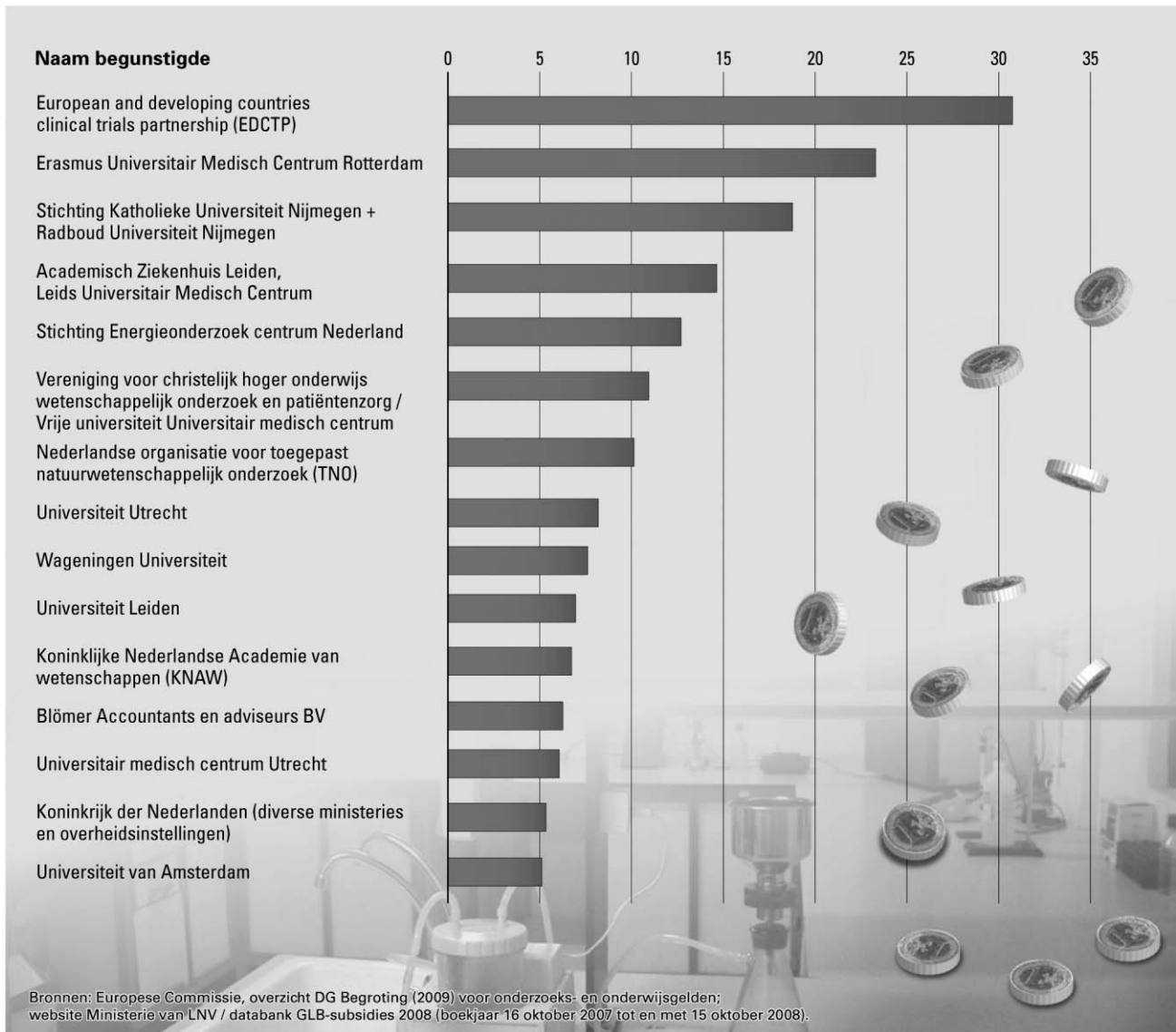
Figuur 12a Top-15 van ontvangers van Europese landbouw gelden
In miljoenen euro's



Onderzoeksgelden

Uit het overzicht in figuur 12b blijkt dat universiteiten en medische centra de grootste ontvangers van onderzoeksgelden zijn. Zij ontvangen ook subsidies in het kader van andere onderzoeksprogramma's uit de periode vóór het zevende kaderprogramma. Tussen de ontvangers zitten zowel publieke als privaatrechtelijke organisaties en natuurlijke personen. Ongeveer 56% (€ 205,3 miljoen) van alle betalingen was bestemd voor publieke instellingen en 43% (€ 156,8 miljoen) ging naar private organisaties. Natuurlijke personen ontvingen ongeveer 1% van het totaal bedrag (€ 3,3 miljoen). Van de totale onderzoeksgelden (€ 161,5 miljoen) ging 44% naar de afronding van het zesde kaderprogramma, gevolgd door 27% (€ 99,5 miljoen) dat aan het samenwerkingsprogramma is besteed.

Figuur 12b **Top-15 van ontvangers van Europese onderzoeksgelden**
In miljoenen euro's



Wij plaatsen wel een kanttekening bij de betalingsinformatie over de onderzoeksgelden, zoals verstrekt door het DG Begroting. Voor bijna 23% van de onderzoeksgelden valt niet te bepalen wie de Nederlandse eindontvangers zijn, omdat alleen een buiten Nederland gevestigde projectcoördinator in het overzicht wordt vermeld. De achtergrond hiervan is dat de Europese Commissie voor veel transnationaal georganiseerde onderzoeksprojecten de subsidie uitbetaalt aan deze buitenlandse projectcoördinatoren. Deze maken de subsidie vervolgens over aan de afzonderlijke projectpartners, waaronder ook de Nederlandse partner(s).⁵¹ Andersom hebben ook Nederlandse instellingen in 2008 als projectcoördinator subsidiebetalingen ontvangen van de Europese Commissie die zij vervolgens aan de internationale projectpartners hebben overgemaakt. In de top-15 hierboven is dit bijvoorbeeld het geval bij het «European and developing countries clinical trials partnership» en bij de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen. Volgens de Europese Commissie bevat het overzicht 2008 geen bedragen die uiteindelijk bij niet-Nederlandse projectpartners zijn terechtgekomen, maar wij hebben dit niet zelf kunnen vaststellen.

SenterNovem, dat optreedt als het Nederlandse expertisecentrum voor het Europese kaderprogramma, beschikt over informatie over toegekende bedragen in plaats van betalingen aan Nederlandse projectpartners waardoor ze tot een andere top-15 komt dan de Europese Commissie. SenterNovem heeft deze informatie – die ze indirect van de Europese Commissie ontvangt – tot op heden echter niet openbaar gemaakt. Volgens SenterNovem is dit concurrentiegevoelige informatie.

Onderwijsgelden

Het Europese «Leven lang leren»-programma (2007–2013)⁵² is gericht op onderlinge uitwisseling, samenwerking en mobiliteit tussen de onderwijs- en opleidingsstelsels in de EU (besluit (EG) nr. 1720/2006).

Uit het overzicht in figuur 12c blijkt dat bijna 60% van de door Nederland ontvangen onderwijsgelden uit het Europese «Leven lang leren»-programma (€ 18,7 miljoen) naar de stichting Nuffic⁵³ is gegaan. Nuffic maakt deel uit van het Nationaal Agentschap Leven Lang Leren, en fungeert daarbinnen als aanspreekpunt voor het Ministerie van OCW en als contractpartij voor de Europese Commissie. In die hoedanigheid ontvangt Nuffic de genoemde onderwijsgelden (Nuffic, 2007).⁵⁴

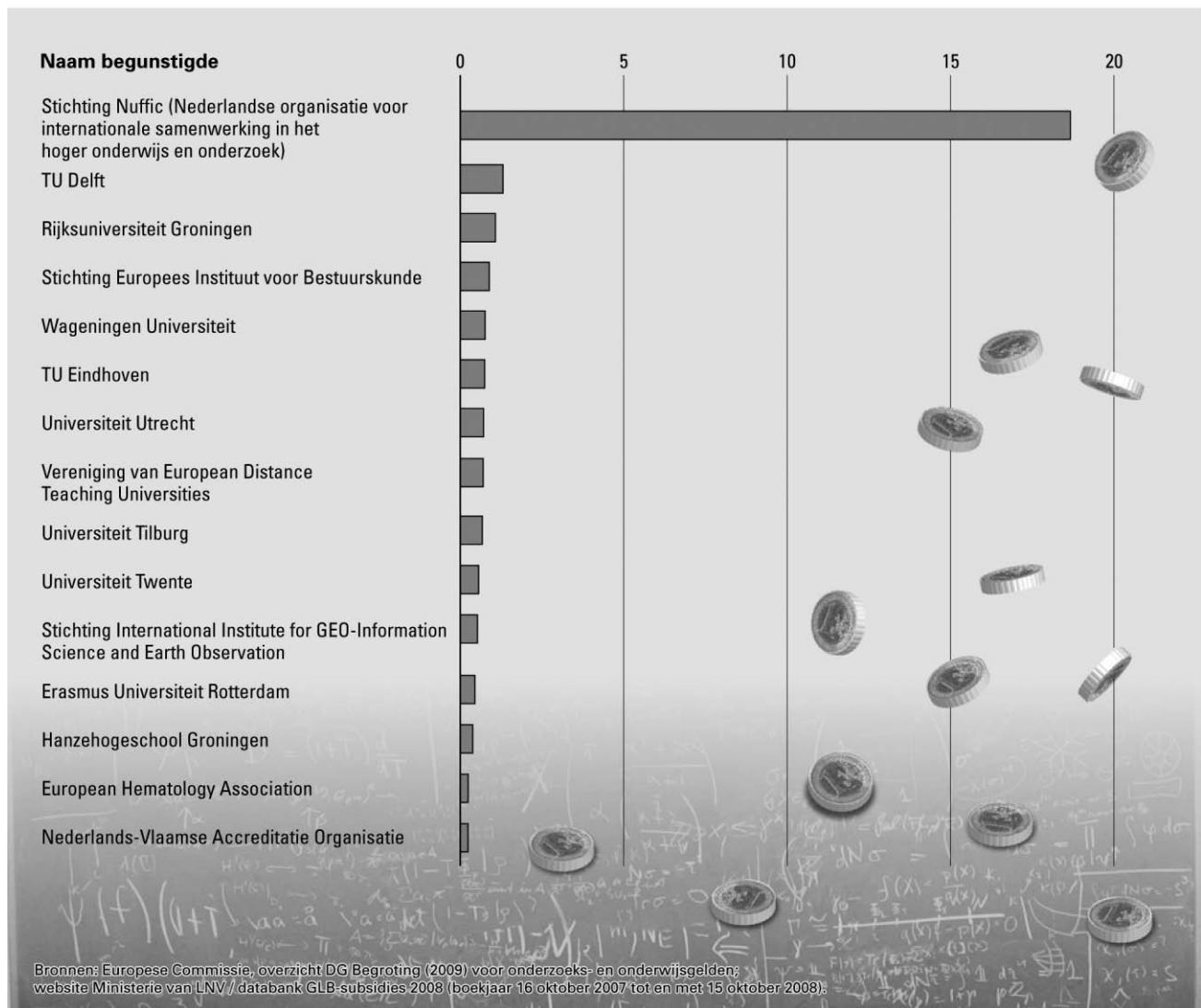
⁵¹ De betalingen van de Europese Commissie aan projectcoördinatoren zijn (via herleiding) gebaseerd op het aandeel van de betreffende Nederlandse projectpartner(s) in het totaal van de toegekende EU-projectsubsidie.

⁵² Het Europese programma bestaat uit de vier sectorale programma's Comenius, Erasmus, Leonardo da Vinci en Grundtvig. Daarnaast zijn er twee sectoroverstijgende programma's: Jean Monnet en Transversale programma's (gericht op ICT en talenkennis).

⁵³ Nuffic: Netherlands Universities' Foundation for International Cooperation; thans Stichting Nederlandse organisatie voor internationale samenwerking in het hoger onderwijs.

⁵⁴ Het Nationaal Agentschap Leven Lang Leren is een samenwerkingsverband waarin behalve Nuffic ook het Centrum voor Innovatie van Opleidingen (CINOP) participeert alsmede het Europees Platform – internationaliseren in onderwijs. Binnen het agentschap is Nuffic verantwoordelijk voor het Erasmusprogramma, CINOP voor het Leonardo da Vinci-programma en het Europees Platform voor de programma's Comenius en Grundtvig.

Figuur 12c **Top-15 van ontvangers van Europese onderwijsgeld**
In miljoenen euro's



Naast Nuffic, of eigenlijk het Nationaal Agentschap Leven Lang Leren, hebben in 2008 nog twee andere instellingen elk meer dan € 1 miljoen ontvangen, namelijk de Technische Universiteit Delft en de Rijksuniversiteit Groningen. Deze overige gelden zijn vermoedelijk rechtstreeks door de Europese Commissie aan de Nederlandse onderwijsinstellingen uitbetaald. Hieronder gaan we alleen in op de transparantie over eindbegunstigden die Europese onderwijsgeld hebben ontvangen via het Nationaal Agentschap Leven Lang Leren. Het gaat om onderwijsprojecten waarvan de uitvoering en het beheer niet alleen onder de verantwoordelijkheid van de Europese Commissie valt, maar ook onder die van de lidstaten. Dat is het geval bij 60 tot 80% van de projecten in het kader van het Europese «Leven lang leren»-programma.⁵⁵

⁵⁵ De centrale acties (programmaonderdelen die direct door de Europese Commissie worden beheerd) op onderwijsgebied beslaan ongeveer 20% van de gelden van het «Leven lang leren»-programma. Het Europese uitvoerend agentschap onderwijs, audiovisuele media en cultuur (EACEA) is verantwoordelijk voor deze centrale acties.

Op de website van het Nationaal Agentschap Leven Lang Leren dienen alle gegevens over eindontvangers te worden gepubliceerd, opdat onderwijsinstellingen zich met elkaar kunnen vergelijken en kunnen nagaan hoe het Nationaal Agentschap het geld verdeelt. Overzicht 13 laat op hoofdlijnen zien in welke mate dit het geval is.

Overzicht 13. Ontvangers van decentrale «Leven lang leren»-gelden in 2008

Programmaonderdelen	Toegekend bedrag in euro's*	Grootste ontvangers (bedrag in euro's)*
Comenius	Niet bekend	Niet bekend
Grundtvig	Niet bekend	Niet bekend
Erasmus	10 260 000	Universiteit van Maastricht (793 000)
Leonardo da Vinci	8 949 000	Geen

Bron: Website Nationaal Agentschap Leven Lang Leren, www.na-ll.nl/programma-informatie, geraadpleegd op 6 augustus 2009.

* Bedragen afgerond op 1 000.

Tevens valt uit bovenstaand overzicht op te maken dat over het jaar 2008 alleen van de subprogramma's Erasmus en Leonardo da Vinci gegevens bekend zijn over de subsidieontvangers.⁵⁶ De bedragen zijn de toegekende subsidiebedragen van dat jaar, niet de uitbetaalde subsidies.

⁵⁶ Meer details over de bevindingen over de onderwijsgelden zijn opgenomen in het Achtergronddocument *EU-trendrapport 2010*.

16 BELEIDSONTWIKKELINGEN OP EU-TERREIN

16.1 Lidstaatverklaring

De Nederlandse EU-lidstaatverklaring («nationale verklaring»)⁵⁷ is een jaarlijkse verklaring van de minister van Financiën namens het kabinet over:

- de kwaliteit van de systemen van beheer en controle van ontvangen en afgedragen EU-gelden; en
- de wettigheid en regelmatigheid van de verantwoorde financiële transacties tot op het niveau van de eindbegunstigden van de EU-gelden.

De verklaring wordt aan de Staten-Generaal en de Europese Commissie gezonden. De Algemene Rekenkamer geeft daarbij een onafhankelijk oordeel. Over 2006 en 2007 omvatte de Nederlandse verklaring alleen de uitgaven en ontvangsten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, inclusief het plattelandsontwikkelingsprogramma. In 2008 omvatte de verklaring ook de *opzet* (nog niet de werking) van de systemen van de structuurfondsenprogramma's (periode 2007–2013).

16.1.1 Lidstaatverklaring over 2008

Op 20 mei 2009 is de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2008, met daarbij gevoegd het oordeel van de Algemene Rekenkamer, aangeboden aan het parlement. De lidstaatverklaring over 2008 had betrekking op:

1. de landbouwgeden: de aanwezigheid en kwaliteit van de beheer- en controlesystemen (zowel in opzet als in werking) en de wettigheid en regelmatigheid van de fondsen ELGF en ELFPO;⁵⁸
2. de structuurfondsen EFRO en ESF: de opzet van de beheer- en controlesystemen;⁵⁹
3. en het Europees Visserijfonds (EVF).

De verklaring is ook aangeboden aan de Europese Commissie, ten behoeve van haar verantwoording over de Europese begroting aan het Europees Parlement.

In ons *Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2008* (Algemene Rekenkamer, 2009b) hebben wij een aantal aanbevelingen geformuleerd. In hun reactie op het rapport hebben de betrokken bewindspersonen aangegeven enkele aanbevelingen te zullen opvolgen. In het komende departementale overleg over de lidstaatverklaring, dat wordt gecoördineerd door het Ministerie van Financiën, zal besproken worden «of op een handzame wijze de controleresultaten van de diverse inspectiediensten op het landbouwterrein tijdig aan de Algemene Rekenkamer beschikbaar gesteld kunnen worden.» Het Ministerie van Financiën volgt met speciale aandacht de uitvoering van het plan van aanpak ter verbetering van de informatiebeveiliging bij de betaalorganen Dienst Regelingen en Dienst Landelijk Gebied (zie voor meer informatie over de EU-lidstaatverklaring 2008 § 18.1.1).

16.1.2 Lidstaatverklaring over 2009

In het voorjaar van 2010 zal de minister van Financiën voor de vierde keer een lidstaatverklaring afgeven. Wij hebben geïnventariseerd hoe ver de betrokken ministeries zijn met de voorbereiding van de nieuwe lidstaat-

⁵⁷ Het Nederlandse kabinet heeft in 2006 besloten tot de invoering van een EU-lidstaatverklaring.

⁵⁸ ELGF: Europees Landbouwgarantiefonds; ELFPO: Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling.

⁵⁹ EFRO: Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling; ESF: Europees Sociaal Fonds.

verklaring en wat de reikwijdte zal zijn van de lidstaatverklaring over 2009. Hieronder beschrijven wij de stand van zaken *per medio januari 2010*.

De lidstaatverklaring over 2009 zal licht worden uitgebreid. Zo zal een uitspraak worden opgenomen over de aanwezigheid en de werking van – een deel van – de systemen van beheer en controle van de fondsen EFRO, ESF, EVF en de migratiefondsen. Voorwaarde hiervoor is dat de auditautoriteit (de Rijksauditedienst) voldoende onderdelen van de systemen heeft kunnen toetsen. Een uitspraak doen over de wettigheid en regelmatigheid van de transacties is voor deze fondsen waarschijnlijk nog niet haalbaar, omdat vóór 30 juni 2009 geen betaalaanvragen zijn ingediend bij de Europese Commissie.⁶⁰ De migratiefondsen worden dit jaar voor het eerst opgenomen in de lidstaatverklaring. Het betreft vier fondsen, te weten: het Europees Vluchtelingenfonds, het Europees Buitengrenzenfonds, het Europees Terugkeerfonds en het Europees Integratiefonds, ressorterend onder de Ministeries van Justitie (de drie eerstgenoemde) respectievelijk van VROM/WWI (de laatstgenoemde).

Over 2010 zal een verdere uitbreiding van de lidstaatverklaring mogelijk worden. De bedoeling is om over dat jaar een volledige uitspraak te kunnen doen over de beheer- en controlesystemen en de wettigheid en regelmatigheid van de fondsen EFRO, ESF, EVF en de migratiefondsen.

De werkwijze bij de totstandkoming van de lidstaatverklaring zal ongewijzigd blijven. De minister onder wiens verantwoordelijkheid een fonds valt, zal daarover een deelverklaring afgeven. De deelverklaring wordt voorzien van een «assurancerapport» en – indien er financiële transacties zijn, zoals bij het ELGF en het ELFPO – een accountantsverklaring van de departementale auditdienst.⁶¹ In het vervolg van deze paragraaf bespreken we kort de stand van zaken op de betrokken ministeries.

Deelverklaring ELGF en ELFPO (Ministerie van LNV)

De totstandkomingsprocedure en reikwijdte van de deelverklaring 2009 over de landbouwgebonden zal dezelfde zijn als vorig jaar. De auditdienst van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) zal weer het assurancerapport en de accountantsverklaring bij de deelverklaring opstellen.

Deelverklaringen EFRO, ESF en EVF (Ministeries van EZ, SZW en LNV)

Vanwege de onderlinge vergelijkbaarheid van het EFRO, het ESF en het EVF nemen wij onze opmerkingen over de deelverklaringen inzake deze fondsen in één overzicht op. Over 2008 bevatten de deelverklaringen positieve oordelen over de opzet van de systemen, doch werd geen uitspraak gedaan over de wettigheid en regelmatigheid van transacties, omdat er nog geen transacties hadden plaatsgevonden. Omdat de zes systeembeschrijvingen ultimo 2008 nog niet waren aanvaard door de Commissie en dus nog niet geheel gereed waren, heeft de Algemene Rekenkamer geen oordeel gegeven bij dit onderdeel van de lidstaatverklaring.

⁶⁰ In de programmaperiode 2007–2013 loopt de controlecyclus jaarlijks van 1 juli tot en met 30 juni. De auditautoriteit rapporteert conform de Europese voorschriften ultimo 2009 over haar audits tot en met 30 juni 2009. Er zijn tot deze datum geen «audits van concrete acties» (projectaudits) verricht, omdat er nog geen betaalaanvragen waren ingediend bij de Commissie. Er zijn wel systeemaudits verricht in de periode tot en met 30 juni 2009.

⁶¹ Met financiële transacties bedoelen we betalingen verricht aan eindbegunstigden.

Overzicht 14. Deelverklaringen EFRO, ESF en EVF ten behoeve van de lidstaatverklaring 2009

	EFRO	ESF	EVF
Verantwoordelijk ministerie	Economische Zaken	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Data aanvaarding systeembeschrijvingen door Europese Commissie	Noord: 16 juli 2009 Oost: 5 juni 2009 Zuid: 5 juni 2009 West: 29 juli 2009	12 januari 2009	16 juni 2009
Stand van zaken uitvoering audits	Vóór 1 juli 2009 zijn geen audits op concrete acties uitgevoerd. Wel zijn systeemaudits uitgevoerd, waarbij een deel van de systemen (te weten het subsidieaanvraagproces) bij de managementautoriteiten is getoetst. Uitkomsten zijn nog niet beschikbaar.	Vóór 1 juli 2009 zijn geen audits op concrete acties uitgevoerd. Wel zijn systeemaudits uitgevoerd, waarbij alle systemen bij de managementautoriteit zijn getoetst. Uitkomsten zijn nog niet beschikbaar.	Vóór 1 juli 2009 zijn geen audits op concrete acties uitgevoerd. Wel zijn systeemaudits uitgevoerd, waarbij een deel van de systemen (te weten het subsidieaanvraagproces) bij de managementautoriteit is getoetst. Uitkomsten zijn nog niet beschikbaar.
Reikwijdte deelverklaringen 2009	Uitspraak over aanwezigheid en werking van een deel van de systemen (wel bij de managementautoriteiten, niet bij de certificeringsautoriteit) waarschijnlijk mogelijk. Waarschijnlijk geen uitspraak mogelijk over de wettigheid en regelmatigheid van de transacties, wegens ontbreken van betaalaanvragen vóór 1 juli 2009.*	Uitspraak over aanwezigheid en werking van een deel van de systemen (wel bij de managementautoriteit, niet bij de certificeringsautoriteit) waarschijnlijk mogelijk. Waarschijnlijk geen uitspraak mogelijk over de wettigheid en regelmatigheid van de transacties, wegens ontbreken van betaalaanvragen vóór 1 juli 2009.*	Uitspraak over aanwezigheid en werking van een deel van de systemen (wel bij de managementautoriteit, niet bij de certificeringsautoriteit) waarschijnlijk mogelijk. Waarschijnlijk geen uitspraak mogelijk over de wettigheid en regelmatigheid van de transacties, wegens ontbreken van betaalaanvragen vóór 1 juli 2009.
Betaalaanvra(a)g(en) ingediend?	Ja, door alle vier managementautoriteiten na 1 juli 2009. Bij drie van de vier managementautoriteiten is op aangeven van de Europese Commissie eerst een pro forma-betaalaanvraag ingediend.	Ja, na 1 juli 2009.	Verwachting: tweede helft 2009.
Opsteller assurance-rapport	Rijksauditedienst	Rijksauditedienst	Auditdienst LNV

* Volgens de Europese voorschriften dient de auditautoriteit over de periode 1 juli 2008 tot en met 30 juni 2009 te rapporteren op uiterlijk 31 december 2009. Dit auditrapport kan meegenomen worden in de lidstaatverklaring 2009. Over audits in de tweede helft van 2009 hoeft de auditautoriteit volgens de Europese voorschriften pas te rapporteren op uiterlijk 31 december 2010, zodat resultaten van audits in deze periode niet gebruikt kunnen worden in de lidstaatverklaring 2009, als de auditautoriteit alleen de voorgeschreven Europese rapportagettermijnen hanteert.

Enkele aanvullende opmerkingen ter toelichting op de tabel:

- EFRO: vooral het feit dat sommige IT-systemen niet-operationeel bleken heeft geleid tot de vertraging in de goedkeuring van de beheer- en controlesystemen. Eind 2009 worden naar verwachting substantiële betaalaanvragen ingediend. Het Ministerie van EZ verwacht niet dat Nederland Europese gelden zal moeten terugbetalen aan de Europese Commissie wegens te late indiening van betaalaanvragen.
- ESF: de auditautoriteit heeft in de periode tot en met 30 juni 2009 bij de managementautoriteiten systeemaudits kunnen verrichten, waarbij alle systemen in één keer konden worden getoetst.⁶² In het kader van de systeemaudits zijn voorts twee ESF-projecten ter plaatse bezocht. Na 1 juli 2009 is een eerste bescheiden betaalaanvraag ter certificering aangeboden aan de certificeringsautoriteit en verzonden aan de Europese Commissie. In het najaar 2009 zal een substantiële betaalaanvraag (150 à 200 projecten) worden ingediend.

⁶² Dit was mogelijk doordat bij het ESF (anders dan bij het EFRO en het EVF) alleen éénjarige subsidieprojecten lopen.

- EVF: de Europese Commissie heeft de beschrijving van de beheer- en controlesystemen aanvaard. Zij heeft wel opgemerkt dat aanvullende voorschriften van de managementautoriteit voor de uitvoering van accountantscontrole op declaraties van begunstigden essentieel zijn.

De deelverklaringen zullen op de Ministeries van EZ, SZW en LNV op dezelfde wijze tot stand komen als vorig jaar.

Lidstaatverklaring 2009 (Ministerie van Financiën)

Het Ministerie van Financiën coördineert de totstandkoming van de lidstaatverklaring 2009. Ook voert het Ministerie van Financiën een plausibiliteitsstoets uit op de deelverklaringen, inclusief assurancerapporten en accountantsverklaringen. Daarna stelt het ministerie de nationale verklaring op.

16.1.3 Eigen middelen

In 2006 had het kabinet het voornemen om op termijn ook de zogenoemde eigen middelen (afdrachten van Nederland aan de EU) op te nemen in de lidstaatverklaring. Vorig jaar gaf het kabinet in zijn reactie op ons *EU-trendrapport 2009* echter aan dat het besloten had de prioriteit te leggen bij de fondsen in gedeeld beheer. Het kabinet ging daarmee niet in op het voorstel van de Algemene Rekenkamer om onderscheid te maken tussen de traditionele eigen middelen, die nu al in de lidstaatverklaring kunnen worden opgenomen, en de afdrachten uit btw en BNI, waar volgens ons nog onderzoek naar gedaan dient te worden. Het Ministerie van Financiën heeft inmiddels aangegeven ook voor de toekomst af te willen zien van het opnemen van enige verantwoording over de eigen middelen in de lidstaatverklaring.

16.2 Economische crisis

Het Nederlandse antwoord op de economische recessie is vastgelegd in een aanvullend beleidsakkoord van 25 maart 2009 (Algemene Zaken, 2009). Het voorziet in een extra investering van ongeveer € 6 miljard voor de jaren 2009 en 2010 en is gericht op vier elementen: (a) arbeidsmarkt, onderwijs en kennis; (b) duurzame economie; (c) infrastructuur en (woning)bouw; en (d) liquiditeitsverruiming bedrijfsleven. Niet-budgettaire stimuleringen betreffen een versnelde uitvoering van de vermindering van regeldruk en een vereenvoudiging van planprocedures voor infrastructurele en andere grote bouwprojecten. Een brief van het Ministerie van Financiën (Financiën, 2009) van 16 juli 2009 en de miljoenennota 2010 geven het meest recente overzicht van de concrete uitwerking van het Nederlandse herstelplan. De in deze paragraaf genoemde bedragen hebben wij ontleend aan de miljoenennota.

In overzicht 15 wordt weergegeven hoe het Europese beleid doorwerkt in het Nederlandse beleid en in welke mate de Europese en Nederlandse maatregelen op elkaar aansluiten. We splitsen daarbij het Nederlandse stimuleringspakket zoveel mogelijk uit naar de tien Europese maatregelen uit het *Europees economisch herstelplan*, die in § 3.5 van dit EU-trendrapport zijn beschreven.

Overzicht 15. Aansluiting herstelmaatregelen EU en maatregelen Nederland 2009–2010

<i>Herstelmaatregelen EU</i>	<i>Uitwerking maatregelen EU*</i>	<i>Gevolgen voor NL</i>	<i>Herstelmaatregelen NL</i>
1. Lanceren van Europees initiatief ter ondersteuning van de werkgelegenheid	<ul style="list-style-type: none"> • Aanpassingen en vereenvoudiging ESF en EFRO. • Versnelling van structuurfondsbetalingen. • Tijdelijke verruiming en versoepeling EFG. 	<ul style="list-style-type: none"> • Versneld beschikbaar uit ESF: € 37 miljoen tot en met 2011 • € 75 miljoen bestemd voor bestrijding jeugdwerkloosheid. • Toekenning Nederlandse EFG-aanvraag van € 594 000 in oktober 2009. 	<ul style="list-style-type: none"> • Investering € 650 miljoen in arbeidsmarktbeleid.
2. Vraag naar arbeid scheppen	<ul style="list-style-type: none"> • Structurele verlaging btw-tarief op arbeidsintensieve diensten tot minimaal 5,5%. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mogelijkheid om btw op een aantal arbeidsintensieve diensten te verlagen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Btw-tarief voor isolatie werkzaamheden particuliere woningen naar 6%. • Investerings- en versnelde uitvoering infrastructurele- en bouwprojecten (€ 1,7 miljoen). • Extra investering in regionale gebiedsontwikkeling van € 115 miljoen.
3. Verbetering van de toegang van bedrijven tot financiering	<ul style="list-style-type: none"> • Verruiming kredietmogelijkheden voor het midden- en kleinbedrijf op EU-niveau. • Mogelijkheid voor lidstaten om kredietmogelijkheden te versoepelen voor milieuvriendelijke producten en diensten. • Tijdelijke vrijstelling voor twee jaar van de «de minimisregeling» voor staatssteun tot € 500 000. 	<ul style="list-style-type: none"> • Toestemming Europese Commissie voor Nederlandse steunmaatregelen tot €500 000 (Europese Commissie 2009o). 	<ul style="list-style-type: none"> • Afschaffing vliegtaks. • Versoepeling verliesrekening 2008. • Steun midden- en kleinbedrijf (€ 53 miljoen). • Fiscale stimulans milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen. • Kwartaalafdracht btw.
4. Terugdringing van de administratieve lasten en bevordering van ondernemerschap	<ul style="list-style-type: none"> • Versnelde goedkeuring van het statuut van de Europese Besloten Vennootschap. • Micro-ondernemingen niet langer verplichten een jaarrekening te publiceren. 	<ul style="list-style-type: none"> • Micro-ondernemingen in Nederland niet langer verplichten een jaarrekening te publiceren. 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorstel crisis- en herstelwet voor tijdelijke vereenvoudiging en versnelling van procedures voor grote projecten.
5. Sneller investeren in de modernisering van de Europese infrastructuur	<ul style="list-style-type: none"> • Investering van € 5 miljard, binnen bestaand financieel kader van de EU begroting, in de verbetering van de energie- en internetinfrastructuur. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nederland ontvangt € 180 miljoen voor afvang en opslag van koolstof, waarnaar twee projecten meedingen, en samen met een aantal andere landen € 165 miljoen voor de ontwikkeling van het Noordzeenet (windenergie). 	<ul style="list-style-type: none"> • € 15 miljoen extra voor windenergie.
6. Verbetering van de energie-efficiëntie van gebouwen	<ul style="list-style-type: none"> • Verruiming voorwaarden EFRO voor bijdragen aan energie-efficiëntie van gebouwen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Drie noordelijke provincies zetten Stimuleringsfonds Energiebesparing Bestaande Bouw op (binnen bestaand budget). 	<ul style="list-style-type: none"> • Wijziging energie investeringsaftrek. • Subsidie isolatieglas. • Maatwerkadvies energiebesparing.
7. Bevordering van het gebruik van groene producten	<ul style="list-style-type: none"> • Voorstel van de Europese Commissie voor btw-verlaging op groene producten en diensten is niet aangenomen door de Raad van Ministers. 	Niet van toepassing	Niet van toepassing
8. Verhogen van de investeringen in O&O, innovatie en educatie	<ul style="list-style-type: none"> • Oproep tot verhoging tot hogere publieke uitgaven van de lidstaten. 	Niet van toepassing	<ul style="list-style-type: none"> • Vermindering loonbelasting O&O. • Ondersteuning innovatieve ondernemers en kenniswerkers. • Versnelde uitvoering FES innovatieprojecten.

<i>Herstelmaatregelen EU</i>	<i>Uitwerking maatregelen EU*</i>	<i>Gevolgen voor NL</i>	<i>Herstelmaatregelen NL</i>
9. Ontwikkelen van schone technologieën door steun en innovatie voor auto's en de bouw	<ul style="list-style-type: none"> • Drie privaat-publieke initiatieven: groene auto's, energie-efficiënte gebouwen, fabrieken van de toekomst. • Richtsnoeren nationale schrotopremies auto's. 	Onbekend	<ul style="list-style-type: none"> • Tijdelijke sloopregeling auto's. • Extra investering elektrisch rijden. • Uitbreiding subsidieprogramma milieu en technologie.
10. Hogesnelheidsinternet voor iedereen	<ul style="list-style-type: none"> • € 420 miljoen voor breedbandinternet op het platteland. 	<ul style="list-style-type: none"> • Herziening nationaal strategisch plan: streefcijfer van 3 000 extra aansluitingen voor boeren door eenmalige subsidie van maximaal € 200 per bedrijf. Totale EU-bijdrage € 450 000 (Europese Commissie, 2009p). 	<ul style="list-style-type: none"> • Verruiming mogelijkheid financiële deelname gemeenten in supersnelle breedband netwerken.

* Voor een uitgebreidere toelichting zie overzicht 1 in § 1.3 van het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2010*.

Het geheel van de Nederlandse herstelmaatregelen overziend kunnen we vaststellen dat de directe financiële implicaties van Europese maatregelen op de Nederlandse situatie gering zijn.

De concrete effecten van de aanpassingen die in diverse wetten en regels worden doorgevoerd zijn mogelijk groter, maar op de korte termijn zijn deze nog niet goed in te schatten. Voor zowel de financiële gevolgen als de reële effecten geldt dat de procedures om maatregelen door te voeren een aanzienlijke looptijd hebben, waardoor het lastig is om snel resultaat te boeken.

De Nederlandse crisismaatregelen lijken voor het overgrote deel te stroken met de algemene doelstellingen van het Europese herstelplan. Uitzondering hierop is wellicht de afschaffing van de vliegtaks. Deze komt niet overeen met de prioriteit die de Commissie legt bij innovatie en groenere investeringen. Voorts is voor een aantal maatregelen (nog) niet geheel duidelijk in hoeverre ze gerealiseerd kunnen worden binnen de Europese regels voor staatssteun en mededinging.

Met een totale extra investering van € 6 miljard over twee jaar (gemiddeld ongeveer 1% van het Nederlandse bruto binnenlands product) zou Nederland redelijk dicht in de buurt komen van de oproep van de Commissie aan de lidstaten om gezamenlijk 1,2% van het bruto binnenlands product van de EU te investeren in de reële economie. Een aanzienlijk bedrag van het oorspronkelijke plan, ongeveer € 400 miljoen, wordt volgens de miljoenennota echter niet binnen deze twee jaar maar op een later tijdstip uitgegeven. Gezien de lange looptijd van procedures, en de mate waarin nog met bedragen tussen posten wordt verschoven, valt te verwachten dat dit «vertraagde» bedrag nog zal groeien.

Het Nederlandse begrotingstekort zal als gevolg van de crisis- en herstelmaatregelen in de jaren 2009 en 2010 de EMU-norm van 3% overschrijden. Hetzelfde geldt overigens voor de meeste andere EU-lidstaten.

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). Met ingang van 2007 zijn hiervoor het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) in de plaats gekomen. De betaalorganen die in Nederland de EU-regelingen op landbouwterrein uitvoeren zijn sedertdien de Dienst Regelingen en de Dienst Landelijk Gebied.⁶³

Overzicht 16 laat voor een aantal indicatoren op geaggregeerd niveau zien hoe de systemen voor het financieel management rond het gemeenschappelijk landbouwbeleid in 2008 functioneerden, vergeleken met de jaren 2005–2007. In het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2010* presenteren we per indicator een gedetailleerder beeld.

Overzicht 16. Functioneren van systemen financieel management voor gemeenschappelijk landbouwbeleid in Nederland

Onderdeel	Indicatoren (geaggregeerd niveau)	Resultaten 2008 ten opzichte van 2005–2007
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. 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 en over 2008 bij diverse gedelegeerde organen.• In 2008 is het totaal aantal aanvragen verder gedaald; ten opzichte van 2007 met ongeveer 12% en ten opzichte van 2006 met zelfs 39%. De daling in 2008 is met name te wijten aan de teruggang van het aantal restitutieaanvragen voor industriële landbouwproducten.• De daling van het aantal aanvragen heeft een vermindering van het aantal benodigde personeelsleden om de aanvragen te verwerken als gevolg. Deze trend is waarneembaar sinds 2005 en heeft zich in 2008 voortgezet; van 361 mensjaren in 2005 naar 248 mensjaren in 2008. Ten opzichte van 2007 betekent dit een daling van circa 18%.• De daling van het aantal ingezette medewerkers bij de gedelegeerde organen heeft geleid tot een verlaging van de uitvoeringskosten sinds 2005; van € 30,3 miljoen in 2005 naar € 22,1 miljoen in 2008. Ten opzichte van 2007 betekent dit een afname van circa 12%.• Het gedeclareerde bedrag in 2008 was ongeveer € 0,9 miljard; circa € 150 miljoen lager dan in 2007 en circa € 350 miljoen lager dan in 2005–2006.

⁶³ De Dienst Regelingen en de Dienst Landelijk Gebied voeren de EU-regelingen uit in medebewind met de minister van LNV. De voormalige vier andere betaalorganen functioneren sinds 16 oktober 2006 als gedelegeerde organen. Zij voeren dezelfde regelingen uit als voorheen, maar verrichten geen betalingen meer.

Onderdeel	Indicatoren (geaggregeerd niveau)	Resultaten 2008 ten opzichte van 2005–2007
Controle en toezicht	Aantal gerealiseerde versus geplande controles en controlebevindingen	<ul style="list-style-type: none"> • Er is geen volledig inzicht in het aantal gerealiseerde versus geplande controles en de controlebevindingen omdat wij dit jaar van slechts vier van de negen technische diensten een beheer- of controleverslag hebben ontvangen. In voorgaande jaren was dit nog twee of drie (2007) van de negen. • De realisatie van het aantal controles van de Algemene Inspectiedienst (AID) ten opzichte van de planning was in 2008 (op 15 oktober) op het laagste niveau sinds 2005 (88%). In 2007 en 2006 lag de realisatie op 96% en in 2005 op 94%. Volgens een afloopcontrole uitgevoerd op 12 november 2008 was het percentage weer gestegen naar 95%. • De AID heeft 69 onregelmatigheden aan de betaalorganen gemeld in 2008; dat is fors minder dan in 2007 (180) en in 2006 en 2005 (109). Het financieel belang bedroeg in 2008 circa € 1,6 miljoen; dat is € 8,0 miljoen lager dan in 2007. In 2006 en 2005 bedroeg het financieel belang respectievelijk € 12,2 miljoen en € 2,5 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 2008 is 9,6% van het totaal gecontroleerd. • In 2008 heeft de technische dienst van één van de betaalorganen de door de Europese Commissie gestelde 4%-norm niet gehaald, omdat er door omstandigheden geen controles ter plaatse waren uitgevoerd. • Een andere technische dienst heeft in 2008 99,8% van de opdrachten gecontroleerd.¹
	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 was toegenomen van 1 (2005 en 2006) tot 7 in 2007 en in 2008 afgenomen tot 5. De zwaarste aanbeveling (categorie A) is sinds 2004 niet meer gegeven. • De ingezette controlecapaciteit van de auditdienst van het Ministerie van LNV bedroeg in 2008 (omgerekend) 6,4 mensjaar/volgtijdbaan; dat is ongeveer gelijk aan 2006 (6,3).
Verantwoording	Aantal betaalorganen dat «in control»- dan wel borgingsverklaring opstelt en jaaraangiften 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.³ 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 Controle via teledetectie van landbouwgronden/arealen.

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.

³ Dit is een door de directeur van een betaalorgaan ondertekende verklaring, waarin deze verklaart dat de overgelegde rekeningen naar zijn beste weten een waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig beeld geven van de uitgaven en ontvangsten in een begrotingsjaar; en dat het systeem een redelijke mate van zekerheid biedt dat de onderliggende transacties wettig en regelmatig zijn.

Bij het bovenstaande overzicht plaatsen wij de volgende kanttekeningen:

- Hoewel de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Douane de belangrijkste technische diensten zijn, leidt het – al jaren – ontbreken van de beheer- en controleverslagen op geaggregeerd niveau van de andere technische diensten (met uitzondering van de Dienst Landelijk Gebied en GeoRas) tot een onvolledig beeld van de controlebevindingen.
- 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.
- In de rapportage van GeoRas worden de uitkomsten van de controles samengevat (bijvoorbeeld in: geen, geringe of belangrijke afwijkingen). In de beheersverslagen van de Douane gebeurt dit niet. Wel geeft de Douane haar controlebevindingen door aan het productschap, dat vervolgens aan de hand van deze bevindingen (en eventueel nader onderzoek) bepaalt of en zo ja welke sancties worden toegepast.

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. Dit geldt ook voor de rapportages over 2008 van GeoRas en de Dienst Landelijk Gebied.

17.2 Structuurfondsen

In deze paragraaf bespreken we de werking van de systemen voor financieel management van de structuurfondsgelden die Nederland vanuit de EU ontvangt. Overzicht 17 laat op basis van een aantal door ons geselecteerde indicatoren op geaggregeerd niveau zien hoe deze systemen in 2008 functioneerden.⁶⁴ De indicatoren hebben betrekking op de programmaperiode 2000–2006, waarbij nog uitgaven kunnen worden gedaan tot medio 2009, en de programmaperiode 2007–2013 die in 2008 pas op gang is gekomen.

Overzicht 17. Functioneren financieel managementsystemen bij structuurfondsen in Nederland in 2008

Onderdeel	Indicatoren (geaggregeerd niveau)	Periode 2000–2006: Resultaten in 2008 ten opzichte van 2004–2007	Periode 2007–2013: Resultaten voor 2008
Planning en uitvoering	Financiële voortgang	<ul style="list-style-type: none"> • Over het jaar 2008 hebben de managementautoriteiten voor zowel ESF als EFRO geen jaarverslag met gegevens over de uitvoering van de programma's gepubliceerd; deze worden opgenomen in het eindverslag bij de afsluiting van programmaperiode. De laatste gegevens die aan de Europese Commissie zijn verstrekt gelden per eind 2007. De resultaten per ultimo 2008 waarover de managementautoriteiten beschikken zijn inschattingen, die nog kunnen worden beïnvloed door de afhandeling van de laatste vaststellingsbeschikkingen, het Nationaal Actieplan EFRO en van andere Commissieaudits. • Per ultimo 2007 hadden de EFRO-programma's tussen de 120% en 132% van het totale nationale budget gecommiteerd (toegezegd) gekregen. Bij het ESF-programma was dat aandeel iets kleiner: 107%. • De daadwerkelijke besteding (realisatie) lag per ultimo 2007 bij vijf van de zes EFRO-programma's rond de 95% van het totale publieke budget (het totale programmabudget exclusief de private cofinanciering). Bij de ESF-programma's was dat 60%. • Het deel van het EU-budget dat per eind 2007 daadwerkelijk was besteed lag bij de meeste structuurfondsprogramma's rond de 80%. Bij het doelstelling 1-programma van de provincie Flevoland was dit meer: 91%; bij het ESF-programma flink minder: 47%. 	<ul style="list-style-type: none"> • Per ultimo 2008 hebben de EFRO-programma's tussen de 14% en de 26% van het totale publieke budget gecommiteerd gekregen. Bij het ESF-programma ligt dat iets hoger: 39%. • De committeringen uitgedrukt in EU-budget variëren voor de EFRO-programma's tussen de 14% en de 30%. Het ESF-programma zit op 46%. • De realisatie ligt voor alle programma's nog op de 0%, aangezien er nog geen betaalaanvragen aan de Commissie zijn verstuurd.

⁶⁴ In het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2010* presenteren we per indicator een gedetailleerder beeld, inclusief een vergelijking met voorgaande jaren.

Onderdeel	Indicatoren (geaggregeerd niveau)	Periode 2000–2006: Resultaten in 2008 ten opzichte van 2004–2007	Periode 2007–2013: Resultaten voor 2008
Controle en toezicht	Gerealiseerde versus geplande controles	<ul style="list-style-type: none"> • Net als in voorgaande jaren is er slechts beperkt informatie beschikbaar over artikel 4-controles.* • Voor de 5%-controles** werden in 2008 gemiddeld ruim zeven projecten per programma gecontroleerd, met een uitschieter bij ESF (22 projecten). Het gemiddelde percentage gecontroleerde projecten (uitgaven) bedroeg tot en met 2008 8,5%. • Bij alle programma's zijn in 2008 systeemaudits uitgevoerd. 	<ul style="list-style-type: none"> • Er is geen informatie beschikbaar over de administratieve projectcontroles en de controles ter plaatse.¹ • In 2008 hebben er wel systeemaudits, maar nog geen steekproefcontroles door de auditautoriteit plaatsgevonden.²
	Werkzaamheden comités van toezicht (CvT's) en auditdiensten (AD)	<ul style="list-style-type: none"> • De CvT's hebben in 2008 onder meer de artikel 13-rapportages*** vastgesteld. • De review 2008 voor het Programma Stedelijke Gebieden is uitgevoerd door de Rijksauditdienst. De auditdienst van het Ministerie van EZ heeft in juli en augustus 2008 reviews uitgevoerd op de programma-accountants. De auditdienst komt naar verwachting in 2009 met een gecombineerd toezichtsrapport 2007 en 2008. Met ingang van 2007 voert de afdeling Interne Controle van het Agentschap SZW reviews uit op de projectaccountants. De auditdienst van het Ministerie van SZW heeft de werkzaamheden van de afdeling IC/OA van het agentschap beoordeeld. 	<ul style="list-style-type: none"> • De CvT's hebben zich beziggehouden met onder meer goedkeuring jaarverslag, begroting uitvoeringskosten en uitvoeringskader; vaststelling communicatieplan, toetsingskader, Reglement van orde en beschrijving beheer- en controlesystemen. • In 2008 zijn de CvT's gemiddeld 2,8 keer bijegekomen.
Verantwoording	Tijdigheid en informatie in artikel-13-verslagen van de programma's	<ul style="list-style-type: none"> • Alle programma's dienden in 2008 hun artikel 13-rapportage op tijd in bij de Europese Commissie. Alle rapportages in 2008 zijn voorzien van een accountantsverklaring en bevatten de informatie die vereist is. Op verzoek van de Europese Commissie heeft de managementautoriteit voor Zuid-Nederland de in het artikel 13-rapport ontbrekende informatie over het foutpercentage bij de 5% – controles nagezonden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Niet van toepassing³
	Tijdigheid en informatie in jaarverslag van de programma's	<ul style="list-style-type: none"> • Geen van de programma's dienden in 2008 het uitvoeringsverslag in bij de Europese Commissie, aangezien de Commissie in haar richtsnoer bij de afsluiting van het programma 2000–2006 heeft aangegeven dat dit niet hoeft. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alle programma's dienden in 2008 het uitvoeringsjaarverslag op tijd in bij de Europese Commissie.

* 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 artikelen 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.

¹ In de programmaperiode 2007–2013 spreken we niet meer van «artikel 4-controles» wanneer wordt gerefereerd aan de administratieve projectcontroles en controles ter plaatse.

² Ook spreken we niet meer van 5% (van de subsidiabele uitgaven) controles, maar van steekproefcontroles.

³ De programmaperiode 2007–2013 kent geen artikel 13-rapportage, opgesteld door de managementautoriteit. In deze periode rapporteert de auditautoriteit in haar jaarlijkse controlerapport (december) haar bevindingen van de uitgevoerde systeem- en steekproefcontroles.

Overzicht 17 laat zien dat de managementautoriteiten van de structuurfondsprogramma's die van start zijn gegaan in de periode 2000–2006 geen bijgewerkte gegevens hebben gepubliceerd over het uitvoeringsjaar 2008. Eind 2008 sprak het Ministerie van EZ, tijdens de jaarlijkse vergadering over de programma's met de Europese Commissie, van een tussenstand van 18% onbenutte EFRO-gelden. De verwachting was toen dat de meeste programma's, met uitzondering van het programma Zuid-Nederland, per ultimo 2008 alsnog de 100% besteding zouden benaderen. Pas bij de afsluiting van de programma's in 2010 zal blijken in hoeverre de beschikbare programmagelden zijn benut. Voor de programmaperiode 2007–2013 blijkt uit het overzicht dat de committeringen (toegezegde gelden) variëren tussen de 14% en de 39% van het beschikbare publieke (nationale en EU-)budget. Er zijn voor 2008 door de vijf programma's nog geen declaraties ingediend bij de Europese Commissie.

Over de bevindingen van de artikel 4-controles rapporteren de managementautoriteiten niet in hun jaarlijkse verantwoording. Echter, de managementautoriteiten van de EFRO-programma's registreren en categoriseren tegenwoordig de bevindingen wel in een apart systeem en in de checklists. Dit is mede een uitvloeisel van het «Nationaal actieplan EFRO» uit 2006.⁶⁵

Alle programma's haalden in 2008 de 5%-controlenorm. De artikel 13-rapporten geven inzicht in de foutpercentages die voortkomen uit de 5%-controles. In 2008 zijn er reviews uitgevoerd door de auditdiensten van het Ministerie van EZ en van LNV, de Rijksauditedienst en door het Agentschap SZW. De definitieve reviewverslagen voor de EFRO-programma's waren medio 2009 nog niet beschikbaar, vanwege langlopende wederhoorprocedures. Naar verwachting komt de auditdienst van het Ministerie van EZ in het najaar 2009 met een gecombineerd toezichtsrapport voor 2007 en 2008.

17.3 Migratiefondsen

Nederland ontvangt de komende jaren subsidies uit vier Europese migratiefondsen. Onderstaande bedragen betreffen de gehele periode 2007/2008–2013. Voorts loopt er nog een aantal projecten uit het Europees Vluchtelingenfonds II.

Overzicht 18. Migratiefondsen in Nederland 2007/2008–2013

<i>Migratiefonds</i>	<i>Doel</i>	<i>Verantwoordelijke minister</i>	<i>Budget voor Nederland</i>
Europees Vluchtelingenfonds III	Opvang van vluchtelingen en ontheemden	Justitie	€ 20,9 miljoen
Europees Integratiefonds	Bevorderen integratie onderdanen van derde landen	Wonen, Wijken en Integratie	€ 18,9 miljoen
Europees Terugkeerefonds	Organisatie van het terugkeerproces verbeteren	Justitie	€ 32 miljoen
Europees Buitengrenzenfonds	Beheer van de buitengrenzen van de EU ondersteunen	Justitie	€ 35,2 miljoen

⁶⁵ Naar aanleiding van ernstige tekortkomingen van het beheer- en controlesysteem van het EFRO heeft de Europese Commissie in 2006 bij Nederland aangedrongen op een Nationaal Actieplan EFRO. Het plan, dat eind 2006 gereed was, bevatte concrete actiepunten op zes probleemgebieden: (1) aanbesteden (vooral onder de drempel), (2) artikel 4-controles, (3) artikel 9-controles, (4) artikel 10-controles, (5) toezicht en verslaglegging (artikel 13-rapportages) en (6) melding van onregelmatigheden. Verder zijn er in het kader van het actieplan op basis van een steekproef hercontroles verricht naar de gedeclareerde uitgaven in de periode 2000–2006.

Bron: meerjarenprogramma's Nederland, zoals goedgekeurd door de Europese Commissie, DG Vrijheid, Veiligheid en Justitie (2009)¹

¹ Website DG Vrijheid, Veiligheid en Justitie, Solidarity and Management of Migration Flows, ec.europa.eu/justice_home/funding, geraadpleegd op 27 oktober 2009.

De lidstaten leveren jaarprogramma's en meerjarenprogramma's in die door de Europese Commissie worden goedgekeurd. Dat geldt ook voor het beheer- en controlesysteem.

17.3.1 Financiële uitvoering

In november 2008 heeft het Ministerie van Justitie het jaarverslag over de uitvoering van het Europees Vluchtelingenfonds II in 2006 naar de Europese Commissie gestuurd. Hierin staat dat er aan de Vluchtelingenfondsprijzen aanzienlijk minder is gependend in 2006 dan was begroot. Doordat het jaarprogramma pas laat was goedgekeurd door de Europese Commissie, gingen de projecten met grote vertraging van start. De toekenningbeschikkingen zijn pas in december 2006 en januari 2007 verzonden. Om dit te compenseren is er een Regeling meerjarenprojecten opgesteld, op grond waarvan goed lopende projecten ook in een tweede fase (budgetjaar 2007 of 2008) konden worden gefinancierd. Voorts staat in het jaarverslag dat er in 2006 met name voor de maatregel «Vrijwillige terugkeer» onvoldoende geschikte projectvoorstellen zijn ingediend. Hierdoor werd slechts 20% van het beschikbare bedrag toegewezen. Eveneens bleek het moeilijk geschikte voorstellen te ontvangen voor de maatregel «Opvang en asielprocedures». Deze bevindingen bevestigen de ervaringen met onderbesteding van het Europees Vluchtelingenfonds II over 2005 waarover wij hebben gerapporteerd in ons *EU-trendrapport 2009*.

In juni 2008 heeft de Europese Commissie een monitorbezoek aan Nederland afgelegd, ter beoordeling van de stand van zaken bij het Europees Vluchtelingenfonds II. De Europese Commissie spreekt in het verslag van haar bezoek de zorg uit over het gegeven dat er in Nederland, in vergelijking met andere lidstaten, weinig aanvragen worden ingediend. Zij wijt dit aan de specifiek Nederlandse situatie dat de subsidiabele kosten van een project ten minste € 150 000 moeten bedragen om in aanmerking te komen voor EU-steun.⁶⁶

Het Ministerie van Justitie (2009a) heeft in 2009 bekend gemaakt dat er in 2008 in totaal veertien vluchtelingenfondsprijzen zijn goedgekeurd, met een totale EU-bijdrage van € 2 309 884. Er was eerder in totaal € 2,4 miljoen beschikbaar gesteld voor dit programma.

In het kader van het Europees Integratiefonds werden er in 2007 en 2008 in totaal twaalf projecten goedgekeurd met een totale EU-bijdrage van € 2,1 miljoen (Justitie, 2009b). Het bedrag dat door de Europese Commissie over deze periode voor programma's was toegewezen bedroeg € 3,1 miljoen.

Uit het Europees Buitengrenzenfonds werden tot dusverre ten laste van de jaarprogramma's 2007 en 2008 twee projecten toegekend aan de directie Migratiebeleid en de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie. De projecten kregen gezamenlijk een EU-bijdrage van € 1,8 miljoen (Justitie, 2009). Het totaal beschikbare bedrag voor 2007 en 2008 was € 5,2 miljoen (Justitie, 2009; 2009a).

Het Ministerie van Justitie heeft nog geen informatie gepubliceerd over tot dusver toegekende projecten in het kader van het Europees Terugkeerdfonds.

⁶⁶ Europese Commissie (2008). *European Refugee Fund, Monitoring Mission, Final Report; The Netherlands, 23–28 June 2008, final version*. Brussel: Europese Commissie/DG Justitie, Vrijheid en Veiligheid.

17.3.2 Beheer en controle

In januari 2009 heeft het Ministerie van Justitie de definitieve beschrijving van beheer- en controlesystemen voor het Europees Vluchtelingenfonds

III, het Europees Buitengrenzenfonds en het Europees Terugkeerfonds ingediend bij de Europese Commissie. In februari 2009 volgde de beschrijving voor het Europees Integratiefonds. Voor de eerste drie fondsen is de Directie Migratiebeleid van het Ministerie van Justitie de verantwoordelijke autoriteit, voor het Europees Integratiefonds is dit de Directie Inburgering en Integratie van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

In de beschrijvingen van de systemen staat dat het Programmasecretariaat Europese Fondsen, dat verantwoordelijk is voor het feitelijke beheer van de migratiefondsen, is ondergebracht bij de Directie Financieel-Economische Zaken van het Ministerie van Justitie. Dit is gedaan om een formele scheiding tussen verantwoordelijke autoriteit en gedelegeerde instantie te maken. Als certificerende autoriteit voor de migratiefondsen is de Dienst Regelingen van het Ministerie van LNV aangewezen. Deze dienst vervult diezelfde functie ook voor het ESF en EFRO. Hiermee is de functiescheiding tussen verantwoordelijke autoriteit en de certificerende autoriteit gewaarborgd.

Met deze oplossing komen de Nederlandse ministeries tegemoet aan een aanbeveling van de Europese Commissie dat functionele rollen duidelijker gescheiden zouden moeten worden.⁶⁷

De departementale auditdienst van het Ministerie van Justitie is de auditautoriteit voor de migratiefondsen.

17.4 Intern beleid

In het kader van het interne beleid van de EU ontvangen Nederlandse instellingen en bedrijven jaarlijks gelden voor onderzoek en ontwikkeling en voor de trans-Europese transportnetwerken.

Kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling

Het Ministerie van EZ en SenterNovem (dat als liaison fungeert voor EU-onderzoeksprogramma's, zie § 15.4.2) beschikken niet over cijfers over wat er jaarlijks wordt uitbetaald aan Nederlandse partners in het zevende kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling (KP7). Volgens opgave van de Europese Commissie zou er in 2008 aan Nederlandse projectdeelnemers circa € 356 miljoen zijn uitbetaald.

Volgens opgave van SenterNovem is er tot februari 2009 in totaal circa € 436 miljoen aan KP7-subsidie door de Europese Commissie contractueel toegekend aan Nederlandse partijen. Het volume van deze toekenningen zal in een tijdvak van verscheidene jaren tot uitbetaling komen. Het aantal Nederlandse organisaties dat ultimo februari 2009 deelnam aan KP7-projecten is 369. Deze organisaties zijn partner in 819 projecten.

TEN-transport

Nederlandse instellingen hebben in 2008 de volgende bedragen ontvangen uit het EU-programma voor trans-Europese transportnetwerken (TEN-t).

⁶⁷ Europese Commissie (2008). *European Refugee Fund, Monitoring Mission, Final Report; The Netherlands, 23–28 June 2008, final version*. Brussel: Europese Commissie/DG Justitie, Vrijheid en Veiligheid.

Overzicht 19. TEN-transportprojecten in Nederland in 2008

Project	Projectnr.	Bedrag	Soort betaling
Maasroute	2007-NL-18010	€ 1 830 000	Voorschot 2007
Maasroute	2007-NL-18010	€ 1 280 000	Voorschot 2008

18 RECHTMATIGHEID BESTEDING EU-GELDEN IN NEDERLAND

18.1 Lidstaatverklaring en «annual summary»

18.1.1 Lidstaatverklaring over 2008

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 16 betrof de derde Nederlandse EU-lidstaatverklaring de ontvangen EU-landbouwsubsidies over het begrotingsjaar 2008 en de opzet van de systemen van de structuurfondsprogramma's voor de periode 2007–2013.

Voor het derde jaar op rij heeft de Algemene Rekenkamer een onafhankelijk oordeel gegeven over de lidstaatverklaring (Algemene Rekenkamer, 2009a). 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. Daarbij hebben wij als kanttekening gesteld dat de kwaliteit van controles op de randvoorwaarden en de verantwoording daarover door medehandhavers nog niet op orde zijn, ondanks de toezegging van de minister van LNV om deze problemen in 2008 op te lossen.

Op basis van de beschikbare inspectieresultaten heeft de auditdienst van het Ministerie van LNV de geconstateerde onrechtmatigheden geëxtrapoleerd. Afgezet tegen het totaal van de gedeclareerde uitgaven (€ 878 miljoen) overschrijden de geëxtrapoleerde fouten (maximaal € 6,4 miljoen) niet de tolerantiegrens van 2% (€ 17,6 miljoen). Indien de tolerantiegrens per fonds geëxtrapoleerd zou worden, dan is er bij Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) sprake van een foutpercentage van 4,57% van het gedeclareerde bedrag.

18.1.2 «Annual summary» over 2008

Artikel 53 ter(3) van het financieel reglement van de EU⁶⁸ 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 over het jaar 2008 voor de tweede keer tijdig gevolg gegeven aan deze verplichting: over de landbouw gelden (DG Landbouw), over de structuurfondsen en andere gelden in gedeeld beheer (DG Regionaal beleid, DG Sociaal beleid en werkgelegenheid en DG Maritieme zaken en Visserij). Verder heeft Nederland voor het eerst een annual summary over het Europees Vluchtelingenfonds II (DG Vrijheid, Veiligheid en Justitie) ingediend.

Landbouwfondsen

Nederland heeft voor de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid twee betaalorganen en dient jaarlijks een afzonderlijk overzicht voor elk landbouwfonds af te geven.

In de annual summary over de landbouwuitgaven 2008 uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het 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 Europese Commissie. Beide verklaringen voldoen volgens de samenvatting aan de geldende regelgeving.

De borgingsverklaringen zijn voorzien van een goedkeurend oordeel door de certificerende instantie, te weten: de auditdienst van het Ministerie van

⁶⁸ Verordening (EG) nr. 1995/2006.

LNV. Deze merkt op dat de materialiteitsdrempel van 2% niet is overschreden.

Hoofdstuk 2 van de annual summary van ELGF en ELFPO bevat een samenvatting 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 een «oordeel A» gekregen voor respectievelijk het ELFPO en het ELGF. Er ontbreekt een toelichting waarin wordt uitgelegd wat dit oordeel betekent. Hoofdstuk 3 van het overzicht gaat nader in op de verschillende oordelen van de certificerende instantie.

Structuurfondsen en Visserijfondsen

De annual summaries behorend bij de structuurfondsen en het Europees Visserijfonds zijn door het Ministerie van Financiën gebundeld en verstuurd aan het DG Regionaal beleid van de Europese Commissie. Het overzicht over het kalenderjaar 2008 bevat financiële informatie (gecertificeerde uitgaven, teruggevorderde bedragen, door de Europese Commissie betaalde voorschotten) en informatie over bevindingen uit audits over zowel de periode 2000–2006 als de periode 2007–2013. Het overzicht is gepresenteerd in het sjabloon van de Europese Commissie. Het overzicht over het EFRO is door het Ministerie van EZ afgegeven, over het ESF door het Ministerie van SZW. Daarnaast heeft het Ministerie van LNV voor de periode 2000–2006 een overzicht opgesteld 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 heeft het Ministerie van LNV voorts een overzicht gemaakt voor het Europees Visserijfonds.

De overzichten voor de periode 2000–2006 laten lage – maar tevens voorlopige – foutenpercentages zien. Om te voldoen aan de tijdigheidseis van de Europese Commissie zijn de foutenpercentages namelijk op een vroeg moment verzameld, nog voordat de wederhoorprocedures met de gecontroleerden zijn afgerond. Pas in een later stadium, bij de publicatie van de artikel 13-rapporten van de programma's, wordt duidelijk wat de werkelijke foutenpercentages zijn.⁶⁹ Voor de periode 2007–2013 kunnen geen foutenpercentages worden weergegeven, aangezien er nog geen sprake is van gecertificeerde uitgaven.

Het overzicht over het EOGFL-O, het FIOV en het Europees Visserijfonds is voorzien van een nadere analyse van de controles en verklaringen, de overzichten over het EFRO en het ESF niet. Deze analyse is niet verplicht, maar werd wel aanbevolen door de Europese Commissie.

Europees Vluchtelingenfonds II

In 2009 heeft het Ministerie van Justitie voor het eerst een annual summary voor het Europees Vluchtelingenfonds II afgegeven. Het betreft een overzicht van de in 2008 gecertificeerde uitgaven, teruggevorderde bedragen en resultaten van projectaudits. In de projectaudits werden relatief hoge foutenpercentages vastgesteld, maar het betrof relatief lage bedragen. Deze annual summary is niet voorzien van een accountantsoordeel of nadere analyse, hetgeen ook niet verplicht wordt gesteld in het Financieel Reglement.

⁶⁹ Zie voor de definitieve foutenpercentages van de structuurfondsprogramma's § 18.4 van dit *EU-trendrapport 2010*.

18.2 Afdrachten aan de EU

Uit informatie van de Europese Commissie blijkt dat de dalende trend van het aantal onregelmatigheidsmeldingen over de Nederlandse afdrachten («eigen middelen») aan de EU zich in 2008 heeft voortgezet. Ten opzichte van 2007 (1 052 meldingen) is het aantal onregelmatigheden gedaald met circa 17% (870 meldingen). Het financieel belang is afgenomen met circa 4% tot € 54,6 miljoen.

Overzicht 20. Onregelmatigheden Nederlandse afdracht eigen middelen aan EU

Afdrachten eigen middelen	2005	2006	2007	2008
Aantal onregelmatigheden	1 729	1 327	1 052	870
Financieel belang onregelmatigheden*	€ 61,9 miljoen	€ 63,3 miljoen	€ 57,0 miljoen	€ 54,6 miljoen
Waarde financiële correcties	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend

Bron: Europese Commissie, statistische evaluaties van onregelmatigheden jaren 2005, 2006, 2007 en 2008

Volgens de overzichten van de Europese Commissie (2009I) heeft Nederland in 2008 € 8,3 miljoen (van de € 54,6 miljoen) weten terug te vorderen. Het terugvorderingspercentage van Nederland is met 15% lager dan het EU-gemiddelde van 38%. Zoals wij hebben besproken in ons *EU-trendrapport 2009*, komt dit doordat Nederland binnen de EU een belangrijk doorvoerland is en vaak te maken heeft met onregelmatigheidsmeldingen die later worden gewijzigd en niet leiden tot terugvordering (Algemene Rekenkamer, 2009a). De auditdienst 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, 2009).

18.3 Gemeenschappelijk landbouwbeleid

18.3.1 Onregelmatigheden

Het Ministerie van LNV meldt de onregelmatigheden die worden aangetroffen bij de toekenning, betaling en besteding van landbouwsubsidies aan de Europese Commissie. Met ingang van 1 januari 2007 moeten onregelmatigheden vanaf € 10 000⁷⁰ worden gemeld; voor die datum was het drempelbedrag € 4 000.

Overzicht 21. Onregelmatigheden gemeenschappelijk landbouwbeleid in Nederland

Gemeenschappelijk landbouwbeleid	2005	2006	2007	2008
Aantal onregelmatigheden	146	87	64	30
Financieel belang onregelmatigheden*	€ 2,0 miljoen	€ 5,7 miljoen	€ 4,3 miljoen	€ 1,2 miljoen
Financiële correcties door Europese Commissie*	€ 10,5 miljoen	€ 3,0 miljoen	€ 37,4 miljoen	€ 7,3 miljoen

* Bedragen zijn afgerond. De correcties kunnen betrekking hebben op bevindingen uit meerdere controlejaren, waardoor het mogelijk is dat ze het financieel belang van de onregelmatigheden in sommige jaren overstijgen.

Bron: Europese Commissie, statistische evaluaties van onregelmatigheden jaren 2005, 2006, 2007 en 2008

⁷⁰ Artikel 6 van verordening (EG) nr. 1848/2006. Het boekjaar voor de landbouw-gelden loopt van 16 oktober jaar x tot en met 15 oktober jaar x+1.

Volgens cijfers van de Europese Commissie heeft Nederland in het boekjaar 2008 dertig onregelmatigheden gemeld voor een totaalbedrag van € 1,18 miljoen (Europese Commissie, 2009I).

Van het Ministerie van LNV hebben wij geen opgave ontvangen van het aantal onregelmatigheden en de geldwaarde daarvan, die door het

coördinerend bureau van dit ministerie aan de Europese Commissie is doorgegeven over het boekjaar 2008. Hierdoor kunnen wij niet vaststellen of en hoe de gegevens die zijn doorgegeven door het coördinerend bureau, zijn verwerkt door het nieuwe systeem dat de Europese Commissie sinds november 2008 gebruikt voor de registratie van onregelmatigheden.⁷¹

De door de Europese Commissie opgelegde correcties waren in 2008 aanmerkelijk geringer in omvang dan in 2007. Het bedrag van € 7,3 miljoen betrof – op € 8 000 na – een correctie voor de jaren 2003, 2004 en 2005 als gevolg van gebreken in EU-conformiteit van de uitvoering van de AID-controles ter plaatse op aangevraagde steun voor ontroomde melk die tot caseïne en caseïnaten wordt verwerkt. Naar aanleiding van de laatste correctieronde in 2009 (stand 7 oktober 2009) vordert de Commissie circa € 28,2 miljoen van Nederland terug. Het gaat daarbij om € 16,6 miljoen vanwege tekortkomingen in de oppervlaktesteun (onder andere in het landbouwpercelenidentificatiesysteem), € 9,7 miljoen aan uitvoerrestituties wegens onvoldoende substitutiecontroles door de douane en € 1,9 miljoen wegens overschrijding van de financiële maxima (Europese Commissie, 2009q).

18.3.2 Controle Europese Rekenkamer

In het kader van de betrouwbaarheidsverklaring (*déclaration d'assurance, DAS*) over het begrotingsjaar 2008 heeft de Europese Rekenkamer onderzoek verricht naar de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in Nederland. In het onderzoek werden in totaal drie «verrichtingen» (transacties) gecontroleerd, die alle subsidieverleningen uit het ELGF betroffen en waarbij geen enkele fout is geconstateerd.

18.4 Structuurfondsen

18.4.1 Uitkomsten steekproefsgewijze controles uitgaven

Overzicht 22 geeft inzicht in de foutpercentages die resulteren uit de in 2008 uitgevoerde steekproefcontroles voor de programmaperiode 2000–2006. Het overzicht toont het percentage aan fouten die zijn geconstateerd bij de 5%-controles. Het gaat hier om controles op de subsidiabele uitgaven; vóór de afsluiting van de programma's dient minimaal 5% daarvan te zijn gecontroleerd door een onafhankelijke entiteit. Voor de EFRO-programma's is dit de programma-accountant en voor het ESF-programma de auditdienst van het Ministerie van SZW. Om te zorgen voor enige spreiding vinden deze controles jaarlijks plaats.

⁷¹ Tussen april 2008 en oktober 2008 heeft een conversie van het oude naar het nieuwe registratiesysteem van de Europese Commissie plaatsgevonden. Op 7 november 2008 is officieel het nieuwe registratiesysteem voor onregelmatigheden (Pre-IMS Module 1848) operationeel geworden.

Overzicht 22. Foutpercentages structuurfondsen periode 2000–2006 voortkomend uit 5%-controles

<i>Programma</i>	<i>Foutpercentage in 2008</i>	<i>Cumulatief foutpercentage t/m 2008</i>
Flevoland	0%	0,3%
EFRO Noord	8,1%	5,75%
EFRO Oost	0,98%	0,6%
EFRO Zuid	0,90%*	niet door programma gemeld
EFRO Steden	3,6%	niet door programma gemeld
ESF3	8,6%	4,15%

Bron: artikel 13-rapportages programma's over 2008. N.B. De foutpercentages in de Nederlandse annual summary van 14 februari 2009 komen niet overeen met de foutpercentages in het artikel 13-verslag van 30 juni 2009. Dit komt doordat de opstelling van de annual summary plaatsvindt voordat alle wederhoorprocedures van de 5%-controles zijn afgerond. De foutpercentages zijn dan nog niet definitief.

* In de artikel 13-rapportage voor Zuid-Nederland over 2008 zijn geen foutpercentages voor de 5%-controles opgenomen. Uit nagezonden stukken blijkt het foutpercentage volgens de managementautoriteit te liggen op 0,90%. Hierbij kan worden opgemerkt dat het foutpercentage, als gevolg van gevonden fouten bij één project, aanvankelijk veel hoger uitkwam. De Europese Commissie buigt zich nog over de vraag in hoeverre de uitkomsten met betrekking tot dit project als niet representatief kunnen worden beschouwd.

Overzicht 22 geeft een wisselend beeld per programma. Het programma Zuid-Nederland meldt in de artikel 13-rapportage 2008 geen foutpercentages. Het doelstelling 1-programma in Flevoland geeft aan dat er in 2008 geen fouten zijn geconstateerd. De programma's ESF3 en Noord-Nederland meldden in 2008 met respectievelijk 8,6% en 8,1% de hoogste foutpercentages. Cumulatief liggen de foutpercentages voor beide programma's op respectievelijk 4,15% en 5,75%. Bij de afsluiting van de programmaperiode voor de programmaperiode 2000–2006 eind maart 2010 (ESF3) en eind september 2010 (doelstelling 1- en doelstelling 2-programma's) dienen de cumulatieve foutpercentages van de 5%-controles onder de materialiteitsgrens van 2% te blijven.

In de programmaperiode 2007–2013 zijn de 5%-controles vervangen door steekproefcontroles van de auditautoriteit. Voor deze controles noemt de EG-verordening geen minimaal te controleren percentage van de uitgaven.

De auditautoriteit (Rijksauditedienst) heeft voor de programmaperiode 2007–2013 nog geen steekproefcontroles uitgevoerd. De (cumulatieve) foutpercentages liggen voor alle programma's nog op 0%.

18.4.2 Onregelmatigheden

De onregelmatigheden, die bij diverse controles aan het licht komen, met een waarde van € 10 000 en hoger⁷² dienen te worden gemeld aan het antifraudebureau OLAF van de Europese Commissie.⁷³

Overzichten 23 en 24 geven aan hoeveel onregelmatigheden er in 2008 zijn gemeld vanuit de structuurfondsprogramma's in Nederland aan OLAF en wat het financieel belang daarvan was. Het financieel belang in dit overzicht betreft het EU-deel (EFRO en ESF) van de subsidiabele projectkosten. Een deel van de bedragen is reeds teruggevorderd op de eindbegunstigden. De programma's houden zelf een totaaloverzicht bij van alle onregelmatigheden zowel boven als onder de € 10 000-drempel.

⁷² In verordening (EG) nr. 2035/2005 noemt de Europese Commissie enkele uitzonderingen waarvoor de meldingsplicht niet van toepassing is.

⁷³ Het betreft onregelmatigheden die bijvoorbeeld worden geconstateerd tijdens administratieve projectcontroles en controles ter plekke door de managementautoriteit, bij de 5%-controles of steekproefcontroles door een onafhankelijke auditor, bij controles door de certificeringsautoriteit, of bij controles van de Europese Commissie of de Europese Rekenkamer.

Overzicht 23. Aantal onregelmatigheden bij de structuurfondsen in 2005–2008 (periode 2000–2006 en 2007–2013)

Programma	Aantal onregelmatigheden					
	2005	2006	2007		2008	
			2000–2006	2007–2013	2000–2006	2007–2013
Flevoland	6	5	6	–	9	–
Noord	1	8	10	0	5	0
Oost	2	3	5	0	21	0
Zuid	8	3	9	0	12	0
Steden	1	4	10	–	11	–
West	–	–	–	0	–	0
ESF	42	148	151	0	198	0
Totaal	60	171	191	0	256	0

Bronnen: artikel 13-rapportages over 2008 en overzichten van onregelmatigheidsmeldingen zoals aangeleverd door het Ministerie van EZ (papier versies van meldingen) en het Agentschap SZW (Excelbestand).

Overzicht 24. Financieel belang van de onregelmatigheden voor de structuurfondsen in 2005–2008 (periode 2000–2006 en 2007–2013)

Programma	Financieel belang onregelmatigheden					
	2005	2006	2007		2008	
			2000–2006	2007–2013	2000–2006	2007–2013
Flevoland	364 373	1 701 014	324 117	–	382 197	–
Noord	73 828	4 005 649	11 014 841	0	330 910	0
Oost*	60 775	151 251	790 961	0	262 738	0
Zuid	3 144 198	60 466	7 962 155	0	607 490	0
Steden	853 787	onbekend	1 535 871	–	1 595 712	–
West	–	–	–	0	–	0
ESF	3 997 100	10 307 189	23 915 413	0	22 550 812	0
Totaal	8 494 061	14 924 470	45 716 954	–	25 815 806	0

* De financiële omvang van de meldingen voor het programma Oost-Nederland betreft slechts het eerste kwartaal van 2008. De kwartalen 2, 3 en 4 van 2008 ontbreken in dit overzicht. Het Ministerie van LNV, dat verantwoordelijk is voor het melden van de onregelmatigheden in Oost-Nederland aan OLAF, heeft aangegeven dat het in 2008 geen meldingen heeft kunnen doen, omdat het meldingssysteem van OLAF nog niet werkt.

De meeste meldingen in 2008 komen voort uit het ESF3-programma: 198 onregelmatigheden voor een bedrag van ongeveer € 22,6 miljoen. ESF3 is financieel gezien ook het grootste programma.

Het programma Stedelijke Gebieden Nederland heeft van de EFRO-programma's met € 1,6 miljoen het hoogste bedrag aan meldingen, gevolgd door programma Zuid-Nederland.

Vergeleken met 2007 liggen de waarden van de gemelde onregelmatigheden voor de meeste programma's in 2008 veel lager. Dit houdt voor een aantal programma's verband met het relatief hoge aantal meldingen in 2007 als gevolg van eerdere auditbevindingen, en met de resultaten van het Nationaal Actieplan EFRO.

In het *EU-trendrapport 2009* hebben we bericht over de correcties die de Europese Commissie eind 2008 heeft voorgesteld naar aanleiding van auditbevindingen bij de EFRO-programma's Oost-Nederland, Zuid-Nederland en Stedelijke Gebieden Nederland (zie § 18.4.3). Naar verwachting ronden de managementautoriteiten van de programma's eind 2009 de wederhoorprocedures met de Europese Commissie over de definitieve correcties af. Bij het ESF3-programma is in 2008 een voorlopige correctie ingehouden op de betaalaanvraag over 2007.

Zie voor meer informatie over voorlopige correcties bij de ESF- en EFRO-programma's het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2010*.

Voor de periode 2007–2013 hebben de managementautoriteiten van de programma's geen onregelmatigheden gemeld, aangezien er nog geen uitgaven bij de Europese Commissie zijn gedeclareerd.

18.4.3 Opvolging Nationaal actieplan EFRO

Begin april 2008 heeft het Ministerie van EZ de bevindingen van het onderzoek hercontrole EFRO aan de Europese Commissie gerapporteerd. De Europese Commissie oordeelde positief over de grondige en uitvoerige aanpak van de hercontrole, nadat zij in mei 2008 de werkzaamheden van de auditdienst van het Ministerie van EZ had gereviewd.⁷⁴ De Europese Commissie vond evenwel dat de auditdienst aan sommige bevindingen te milde conclusies verbond en kwam zelf uit op een veel hoger mogelijk te corrigeren bedrag dan de auditdienst van het Ministerie van EZ. De onderhandelingen die volgden resulteerden medio juni 2009 in een gemeenschappelijk standpunt. Volgens het Ministerie van EZ leidt dit tot een te corrigeren bedrag aan subsidiabele kosten van ruim € 160 miljoen. Een definitief correctievoorstel legt het ministerie pas formeel aan de Europese Commissie voor, nadat ook de managementautoriteiten het eens zijn over de onderlinge verdeling en verwerking van het te corrigeren bedrag. Wanneer dat zal zijn is nog niet bekend. De correctie van ruim € 160 miljoen aan subsidiabele kosten bestaat volgens het ministerie voor circa een derde uit EFRO-gelden en voor twee derde uit nationale en regionale cofinanciering (publiek en privaot). Of en in welke mate de Europese Commissie daadwerkelijk EFRO-gelden zal gaan terugvorderen is mede afhankelijk van de omvang van de correcties die de managementautoriteiten reeds hebben doorgevoerd en de uiteindelijke realisatie van de regionale programma's. Doordat gecorrigeerde kosten volgens het Ministerie van EZ mogen worden vervangen door andere projecten en kosten, verwacht het ministerie dat de terugvorderingen van EFRO-gelden beperkt zullen zijn en bij enkele programma's zelfs nihil. De uiteindelijke correctie zal mogelijk ook gevolgen hebben voor de afrekening van de nationale cofinanciering. Pas medio 2010 verwacht het ministerie hier inzicht in te krijgen, nadat de managementautoriteiten alle einddeclaraties hebben afgehandeld en beschikt.

18.4.4 ESF-controles Europese Commissie en Europese Rekenkamer

In de periode april – juni 2008 heeft de Europese Commissie (DG Werkgelegenheid) 31 ESF- en Equalprojecten ter plaatse gecontroleerd. De Europese Commissie heeft in haar rapport van bevindingen een foutenpercentage vastgesteld van 2,94 en financiële correcties voorgesteld.⁷⁵ Verder bevelen de auditors het Agentschap SZW aan om te komen met een gemeenschappelijke standaardmethodologie voor de berekening van de directe kosten van de personen die een opleiding volgen. Het niet-systematische karakter van de gevonden fouten en het relatief lage foutenpercentage waren voor de Europese Commissie aanleiding om te spreken van een «aanvaardbaar zekerheidsniveau».

In november-december 2008 viel het ESF 3-programma eveneens in de steekproef van de Europese Rekenkamer, waarbij tien projecten zijn onderzocht. Het beheer van de financiële correcties werkt volgens de Europese Rekenkamer goed.

⁷⁴ Europese Commissie, DG Regionaal Beleid, Controleverslag onderzoek 2004/EFRO/ Verificatie van werking van systemen 2000–2006/6, Brussel, 15 september 2008, p. 35.

⁷⁵ Inspectieverslag nr. A-rep nr. 363–965, Substantieve audit van een steekproef van 31 projecten ter bevestiging van het zekerheidsniveau, Europese Commissie – DG Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen, december 2008.

18.4.5 Afronding periode 2000–2006

Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling

In december 2008 heeft het Ministerie van EZ de Europese Commissie verzocht de subsidiabiliteitsperiode 2000–2006 voor de EFRO-programma's met een half jaar te mogen verlengen, van 31 december 2008 naar 30 juni 2009. De Europese instellingen hebben de lidstaten deze mogelijkheid geboden als maatregel in het kader van de economische crisis. Op 23 februari 2009 heeft de Europese Commissie per beschikking ingestemd met het verzoek (beschikking C 2009/1220/EG). Hiermee is eveneens de einddatum waarop de programma's de einddeclaraties met verklaringen moeten indienen, verschoven (van eind maart naar eind september 2010).

De verklaringen bij de einddeclaraties worden afgegeven door de programma-accountants van de EFRO-programma's (in alle gevallen een extern accountantskantoor) voor de gehele programmaperiode. De afsluitende controles, die de programma-accountants daarvoor moeten uitvoeren, zullen betrekking hebben op de uitgaven in de periode januari 2007 tot en met eind juni 2009. De transacties in de uitgavenperiode 2000–2006 zijn volgens EZ reeds afdoende gecontroleerd in het kader van de hercontrole voor het Nationaal Actieplan EFRO. Over de afwikkeling hiervan vindt nog overleg plaats met de Europese Commissie (zie § 18.4.3). De auditdienst van het Ministerie van EZ voert regulier collegiaal overleg met de programma-accountants over de afsluiting van de EFRO-programma's en voert zelf geen review uit op de werkzaamheden van de programma-accountants.

Europees Sociaal Fonds

Bij het ESF 3-programma werd het subsidieloket voor de periode 2000–2006 reeds eind 2005 gesloten, toen bleek dat de omvang van de ingediende subsidieaanvragen het beschikbare programmabudget zou overstijgen. Voor het programma EQUAL heeft het Ministerie van SZW geen verlenging van de uitgavenperiode aangevraagd, aangezien alle lopende projecten eind 2008 al waren afgesloten. Volgens inschatting zijn de beschikbare gelden voor het programma EQUAL slechts voor circa 75% uitgeput. Het Agentschap SZW moet de einddeclaratie met verklaring uiterlijk eind maart 2010 indienen bij de Europese Commissie. De afsluitende verklaring zal worden afgegeven door de auditdienst van het Ministerie van SZW. Ter voorbereiding van de afsluiting voert de auditdienst in 2009 een systeemaudit «Eindafrekening subsidievaststelling» uit, evenals de laatste 5%-controles.⁷⁶

Naar verwachting zal het Agentschap SZW eind 2009 de laatste einddeclaraties van de eindbegunstigden afhandelen, waarna de departementale auditdienst kan starten met de controles voor de afsluiting. De auditdienst stelt in december 2009 een controleplan voor de eindcontroles op. Het bedrag dat uiteindelijk gecorrigeerd zal worden als gevolg van het ten onrechte declareren van compensabele btw zal worden verwerkt in de einddeclaratie aan de Europese Commissie. Hoewel het Agentschap SZW nog in overleg is met de Europese Commissie over het te corrigeren bedrag, heeft de Europese Commissie voorlopig circa € 16,5 miljoen ingehouden op de betalingsaanvraag in 2008. Dit bedrag ligt volgens het agentschap ver boven de werkelijk te verwachten correctie.

⁷⁶ Volgens artikel 10 van Verordening (EG) nr. 438/2001 moeten lidstaten vóór de afsluiting van de programma's ten minste 5% van de totale subsidiabele uitgaven controleren.

18.5 Migratiefondsen

Uit het meest recente jaarverslag van het Ministerie van Justitie over de uitvoering van projecten in het kader van het Europees Vluchtelingenfonds in 2006, valt het volgende te concluderen over de rechtmatigheid van de bestedingen. Aan elk project is een monitorbezoek gebracht, waarbij eventuele knelpunten werden besproken. De verplichte 10%-controle is door de auditautoriteit (auditdienst van het Ministerie van Justitie), onder haar eindverantwoordelijkheid, uitbesteed aan een extern accountantskantoor. Deze 10%-controles hebben volgens het ministerie niet geresulteerd in aanzienlijke correctievoorstellen. Daarnaast heeft de auditdienst van het Ministerie van Justitie de accountantscontrole uitgevoerd bij de Directie Vreemdelingenbeleid, waaronder het beheer van het Europees Vluchtelingenfonds valt. Hierbij zijn geen onregelmatigheden geconstateerd.

Wel bleken volgens het ministerie, conform eerdere bevindingen, veel eindbegunstigden moeite te hebben met het volgen van de richtlijnen van het Europees Vluchtelingenfonds voor hun administratie. Als gevolg hiervan heeft het programmasecretariaat veel vragen gekregen, en ook opmerkingen over aangeleverde voortgangsrapportages. Het rapport van feitelijke bevindingen van Deloitte van de 10%-controle over 2006 laat zien dat de gevonden tekortkomingen vooral betrekking hadden op gevallen waarin de relatie tussen personeels- c.q. andere (overhead)kosten en het project onvoldoende duidelijk was aangetoond, en op gevallen waarin niet voldoende was voldaan aan de eisen op het gebied van onderaanneming.

In de annual summary over het jaar 2008 heeft het Ministerie van Justitie de uitkomsten opgenomen van projectcontroles in 2008 voor het Europees Vluchtelingenfonds II. Bij vier gecontroleerde projecten zijn foutenpercentages geconstateerd van 0, 26,4, 35,2 en 79,9. Het betreft bedragen onder € 200 000, die volgens het ministerie volledig zijn teruggevorderd.

18.6 Intern beleid

De gelden van het interne EU-beleid worden in Nederland voor een groot deel besteed aan onderzoek. Ongeveer 10% gaat naar de trans-Europese netwerken (TEN). De overige gelden worden onder andere besteed aan onderwijs, opleidingen en jeugdbeleid, energiebeleid en milieubeleid. Over de rechtmatigheid van de bestedingen in 2008 kunnen we het volgende opmerken.

- Het Ministerie van EZ beschikt niet over algemene informatie inzake onregelmatigheden bij het Zesde en Zevende Kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling. Voor de Zesde en Zevende Kaderprogramma's projecten waarbij EZ zelf betrokken is, zijn volgens het ministerie in 2008 geen onregelmatigheden gemeld.
- Het Ministerie van VROM heeft geen informatie over onregelmatigheden voor de in 2008 lopende natuur- en milieuprojecten van het LIFE-programma.
- Voor Europese programma's op onderwijsgebied zijn er in 2008 volgens het Ministerie van OCW geen onregelmatigheden gemeld.
- Voor trans-Europese vervoersnetwerken (TEN-transport) zijn in 2008 volgens het Ministerie van VenW geen onregelmatigheden gemeld en correcties opgelegd.

18.7 Naleving Europese aanbestedingsregels

De Algemene Rekenkamer besteedt in het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek naar departementale jaarverslagen aandacht aan de naleving van de Europese aanbestedingsregels door de rijksoverheid. In deze paragraaf richten we ons op de naleving van de aanbestedingsregels bij projecten die worden gefinancierd met EU-structuurfondsgelden (EFRO en ESF), zowel boven als onder de geldende Europese drempelbedragen.⁷⁷ We beschrijven eerst het algemene juridische kader en de huidige ontwikkelingen. Daarna geven we een overzicht van bevindingen uit enkele onderzoeken uit de periode 2003–2008. Dit betreft onderzoeken van de Europese Commissie, het Ministerie van EZ, de auditdienst van het Ministerie van EZ en van de Algemene Rekenkamer zelf. We eindigen met een korte beschouwing van de genomen maatregelen om onregelmatigheden bij aanbesteden in het vervolg te voorkomen. Daarbij geven we aan welke punten volgens ons nog aandacht behoeven.

18.7.1 Ontwikkelingen wet- en regelgeving

Europese aanbestedingsrichtlijnen

Bij de inkoop van diensten, producten (leveringen) en werken dienen alle aanbestedende diensten in de publieke sector specifieke aanbestedingsprocedures te volgen. Bij opdrachten vanaf een bepaalde drempelwaarde gelden de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Voor diensten en leveringen zijn de drempelwaarden thans € 133 000 (centrale overheden) respectievelijk € 206 000 (decentrale overheden). Voor de nutssector geldt een drempel van € 412 000 en voor leveringen (alle sectoren) een drempel van ruim € 5 miljoen.

De aanbestedingsrichtlijnen hebben tot doel bij te dragen aan de vorming van een Europese interne markt door het stimuleren van vrije mededinging en grensoverschrijdende bedrijvigheid binnen de EU.⁷⁸ De richtlijnen zijn via de Raamwet EEG-voorschriften in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) en het Besluit aanbestedingen speciale sectoren (Bass) geïmplementeerd. In Nederland moeten overheden bij hun inkoop beide besluiten toepassen. De Europese Commissie is van plan om in 2010 de EU-aanbestedingsrichtlijnen te evalueren.

Voor overheidsopdrachten onder de genoemde Europese drempel bestaat in Nederland geen eenduidig nationaal beleid. Aanbestedende diensten kunnen daar hun eigen interne regels en beleid vaststellen. Dit betekent dat de aanbestedingspraktijken per gemeente, provincie, waterschap enzovoort kunnen verschillen. Volgens de Europese Commissie leidt een dergelijke diversiteit tot een gebrek aan transparantie en rechtszekerheid.

De Europese Commissie stelt in haar interpretatieve mededeling van 2006 dat bij het gunnen van opdrachten die relevant zijn voor de interne markt, ook wanneer deze onder de Europese aanbestedingsdrempel blijven, de algemene beginselen die aan het EG-Verdrag kunnen worden ontleend van toepassing zijn. Deze beginselen omvatten onder meer transparantie, non-discriminatie, proportionaliteit en objectiviteit. Zelfs bij een lokale opdracht waarmee een relatief gering bedrag is gemoeid kan er sprake zijn van een grensoverschrijdend belang en moet er bijvoorbeeld worden gekozen voor een «passende mate van openbaarheid». Deze opvattingen van de Europese Commissie vinden steun in uitspraken van het Europese Hof van Justitie.⁷⁹ Het is uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de aanbestedende dienst om, bij opdrachten onder de drempel, te beslissen

⁷⁷ Zie voor de hoogte van de drempelbedragen § 18.7.1.

⁷⁸ Richtlijn nr. 2004/17/EG en richtlijn nr. 2004/18/EG.

⁷⁹ Volgens het Europese Hof van Justitie zijn de in het EG-Verdrag opgenomen regels over de interne markt ook van toepassing op opdrachten die niet onder de richtlijnen vallen.

of ondernemingen uit andere lidstaten mogelijk geïnteresseerd kunnen zijn in de beoogde opdracht.

Wetsvoorstel aanbestedingen en flankerend beleid Nederland

De parlementaire enquête Bouwnijverheid die in 2002 is gehouden, heeft geleid tot de roep om een coherent en uniform juridisch aanbestedingskader in Nederland. Het Ministerie van EZ heeft daartoe een voorstel voor aanbestedingswetgeving ingediend, dat in september 2006 door de Tweede Kamer is aangenomen (EZ, 2006a).⁸⁰ De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel echter op 8 juli 2008 verworpen.

Het ministerie heeft vervolgens op 29 april 2009 een voorontwerp voor een nieuw wetsvoorstel voor aanbesteden en de daarbij behorende memorie van toelichting in consultatie gebracht. Het betreft een hernieuwde implementatie van bovengenoemde EU-richtlijnen en beoogt een aantal knelpunten in de aanbestedingspraktijk weg te nemen. De publieke consultatie is op 17 juni 2009 afgesloten. De minister van EZ heeft het wetsvoorstel eind 2009 voor advies naar de Raad van State gestuurd.

Het voorstel voor nieuwe aanbestedingsregels benoemt expliciet de (reeds geldende) beginselen van non-discriminatie en gelijke behandeling, proportionaliteit en transparantie. Deze beginselen gelden voor alle aanbestedingen waarvoor diensten concurrentie open stellen, dus ook voor aanbestedingen die onder de drempel vallen. De ontwerp-memorie van toelichting noemt een aantal aspecten in de aanbestedingspraktijk die voor verbetering vatbaar zijn. Niet al deze problemen worden volgens de toelichting met de voorgestelde wettelijke regeling opgelost. Het betreft daarbij onder meer de rechtsbescherming en naleving en de toegang en administratieve lasten voor ondernemers en aanbestedende diensten. Verder bestaat het aanbestedingsbeleid volgens de toelichting uit «flankerend beleid». Dit beleid bestaat uit maatregelen voor de ondersteuning en stimulering van aanbestedende diensten bij de toepassing van de regels en beginselen en bij de (verdere) professionalisering van de inkoop.

18.7.2 Naleving van aanbestedingsregels

Wij bespreken hier bevindingen uit een aantal onderzoeken en controles waarin onregelmatigheden zijn geconstateerd bij het plaatsen van overheidsopdrachten. We bespreken achtereenvolgens:

1. de hercontrole van de auditdienst van het Ministerie van EZ in het kader van het Nationaal Actieplan EFRO;
2. audits van de Europese Commissie bij de EFRO- en ESF-programma's;
3. een onderzoek van de Algemene Rekenkamer in 2005/2006;
4. de nalevingsonderzoeken van het Ministerie van EZ; en
5. onregelmatigheidsmeldingen in 2008.

Waar mogelijk geven we weer in hoeverre er sprake was van aanbestedingen boven of onder de Europese drempel en wat de achterliggende redenen zijn van de onregelmatigheden.

⁸⁰ In het rapport van de minister van EZ naar aanleiding van het advies van de Raad van State over dit voorstel voor een Raamwet aanbesteden, wordt opgemerkt dat de slechte naleving van de aanbestedingsregels het gevolg is van de onbekendheid met (de reikwijdte van) de aanbestedingsregels en onduidelijkheid over de toepasselijkheid van deze regels.

Hercontrole in kader van Nationaal Actieplan EFRO

In 2007 en 2008 heeft de auditdienst van het Ministerie van EZ in het kader van het Nationaal Actieplan EFRO een hercontrole uitgevoerd op 178 projecten die zijn medegefinancierd met EFRO-gelden. Bij de 178 onderzochte projecten heeft de auditdienst in totaal 538 bevindingen geconstateerd, die zijn ingedeeld in vijf globale categorieën. Van de 538 bevindingen hebben er 130 (24%) betrekking op aanbestedingen. De

meeste bevindingen (85% van de 130) zijn geconstateerd bij het plaatsen van overheidsopdrachten onder de drempel. Overzicht 25 geeft het type en aantal bevindingen boven en onder de drempel per programma weer.⁸¹

Overzicht 25. Type en aantal bevindingen per programma

<i>Boven de drempel</i>			<i>Onder de drempel</i>		
<i>Type bevinding</i>	<i>Aantal</i>	<i>Per programma</i>	<i>Type bevinding</i>	<i>Aantal</i>	<i>Per programma</i>
Opdracht niet volgens juiste procedures gepubliceerd en ook niet op andere wijze openbaar gemaakt	10	D1 Flevoland: 4 D2 Noord-Nederland: 8 D2 Oost-Nederland: 2 D2 Zuid-Nederland: 1 D2 Stedelijke Gebieden Nederland: 5	Opdracht die één op één is gegund zonder meer dan één offerte op te vragen	45	D1 Flevoland: 15 D2 Noord-Nederland: 34 D2 Oost-Nederland: 16 D2 Zuid-Nederland: 17 D2 Stedelijke Gebieden Nederland: 28
Opdracht niet volgens juiste procedures gepubliceerd, maar wel op andere wijze bekend gemaakt	1		Opdracht waarbij geen passende mate van openbaarheid is gegeven	39	
Opdracht waarbij ten onrechte is onderhandeld over de offerte tijdens de toekenningsperiode	1		Opdracht waarbij de aanbestedingsplichtige geen concurrentie mogelijk heeft gemaakt	26	
Opdracht waarbij procedurele fout is gemaakt, terwijl er wel is toegekend volgens de regels	8				
Totaal	20		Totaal	110	

Het overzicht laat zien dat de meeste fouten gevallen betreffen waarin de eindbegunstigden opdrachten onder de aanbestedingsdrempel één-op-één hebben gegund (dus zonder meer dan één offerte op te vragen bij verschillende bedrijven). Dit is niet conform het transparantiebeginsel zoals dit door lidstaat Nederland wordt geïnterpreteerd. Ook ontbreekt veelal een «passende mate van openbaarheid». Over de motivatie van de eindbegunstigden om niet aan de eisen te voldoen hebben we geen gegevens.

Zoals eerder (in § 18.7.1) aangegeven is de Europese Commissie van mening dat bij het gunnen van opdrachten die relevant zijn voor de interne markt, ook onder de Europese aanbestedingsdrempel, de algemene beginselen van het EG-Verdrag van toepassing zijn (transparantie, non-discriminatie, proportionaliteit en objectiviteit). Volgens de Europese Commissie, in navolging van het Europees Hof van Justitie, betekent dit dat aan elke potentiële inschrijver een passende mate van openbaarheid dient te worden gegarandeerd. Volgens Nederland is het aanvragen van verscheidene offertes afdoende om te voldoen aan de eis van «een passende mate van openbaarheid».⁸²

⁸¹ Ministerie van EZ, *Rapport van bevindingen inzake Onderzoek Hercontrole EFRO, 2000–2006*. Intern rapport aan de minister van EZ, kenmerk AD/8039554. Den Haag: Auditdienst Ministerie van EZ.

⁸² Ministerie van EZ, *Reactie op de eindrapportage Nationaal Actieplan EFRO van Nederland*, kenmerk OI/REB/CGB8038773.b37 van 4 april 2008.

Audits Europese Commissie

In de periode 2002–2007 heeft de Europese Commissie systeem- en projectaudits uitgevoerd bij de EFRO-programma's. Overzicht 26 geeft per deelprogramma weer bij hoeveel onderzochte projecten de Europese Commissie onregelmatigheden heeft geconstateerd op het terrein van openbaar aanbesteden.

Overzicht 26. Aantal projecten met onregelmatigheden bij aanbesteden onder en boven de drempel

<i>Programma</i>	<i>Projecten</i>	<i>Projecten met onregelmatigheden bij aanbesteding boven de drempel</i>	<i>Projecten met onregelmatigheden bij aanbesteding onder de drempel</i>
Noord-Nederland 1997–1999	28	5	12
Oost-Nederland 2000–2006	8	1	2
Zuid-Nederland 2000–2006	8	4	3
Stedelijke Gebieden Nederland 2000–2006	9	2	2

Bron: projectaudits Europese Commissie 2002–2007

De meest genoemde argumenten van de aanbestedende diensten om bewust of onbewust af te wijken van de geldende Europese regelgeving bij het plaatsen van overheidsopdrachten *boven de Europese aanbestedingsdrempel* zijn: extreme urgentie, de technische kennis/ervaring van de huidige contractant, de geringe omvang van de opdracht (te gering om interessant te zijn voor buitenlandse bidders), de aard van de opdracht (uiteenvallend in afzonderlijke opdrachten; specifieke lokale kennis vereisend).

Bij opdrachten *onder de drempel* zijn vaak genoemde de argumenten: tijdsdruk/efficiency, onduidelijkheid over de status (wel of geen sprake van aanbestedende dienst), kennis/ervaring van huidige contractant, het bestaan van een centrale overeenkomst, de afwezigheid van heldere interpretaties en jurisprudentie, het nog niet van kracht zijn van provinciaal aanbestedingsbeleid, onduidelijkheid over «gepaste bekendmaking».

Onderzoek Algemene Rekenkamer naar systeem voor detectie, registratie, melding en afwikkeling van onregelmatigheden

In 2006 heeft de Algemene Rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar de systemen voor detectie, registratie, melding en afwikkeling (inclusief financiële correcties) van onregelmatigheden bij drie van de zes Nederlandse structuurfondsprogramma's voor de periode 2000–2006.⁸³ De resultaten van dit onderzoek zijn gepubliceerd in het *EU-trendrapport 2007* (Algemene Rekenkamer, 2007). Bij de drie programma's hebben we destijds veertien projectdossiers onderzocht. Uit een nadere analyse van de veertien dossiers bleek dat er zes projecten waren met bevindingen over onregelmatigheden bij aanbestedingen. Een aantal onregelmatigheden betrof de verkeerde toepassing van de basisbeginselen voor aanbesteden.

Onregelmatigheidsmeldingen 2008

Alle onregelmatigheden vanaf € 10 000 dienen te worden gemeld aan het antifraudebureau OLAF van de Europese Commissie. In overzicht 27 staat het aantal OLAF-meldingen in 2008 per programma weergegeven. Ook valt op te maken hoeveel van deze meldingen betrekking hebben op onregelmatigheden bij het openbaar aanbesteden. Het is niet bekend in hoeveel gevallen het gaat om aanbestedingen boven of onder de drempel.

⁸³ Doelstelling 2-programma's Noord-Nederland en Zuid-Nederland, en doelstelling 3-programma ESF.

Overzicht 27. Onregelmatigheidsmeldingen in 2008, programmaperiode 2000–2006

<i>Programma</i>	<i>Aantal meldingen</i>	<i>Melding naleving regels aanbesteden</i>	<i>Percentage</i>
Stedelijke gebieden Nederland	11	4	36%
Noord-Nederland	5	0	0%
Zuid-Nederland	12	1*	Onbekend
Oost-Nederland	21	1** (1e kwartaal)	Onbekend
Flevoland	9	4	40%
ESF + Equal	198	27	14%

* Voor Zuid-Nederland is slechts van vier meldingen de inhoud bekend: één betreft openbaar aanbesteden.

** Voor het programma Oost-Nederland is over het eerste kwartaal slechts één melding bekend met betrekking tot aanbesteden. Inhoudelijke informatie over de kwartalen 2, 3 en 4 van 2008 ontbreekt.

De 27 OLAF-meldingen die betrekking hebben op ESF-projecten hebben we nader onderzocht. Hierbij gaat het in twintig gevallen om aanbestedingen onder de drempel en zeven boven de drempel. De aanbestedende diensten zijn in de meeste gevallen gemeenten of zorginstellingen. In slechts een beperkt aantal dossiers is terug te vinden wat de argumentatie is geweest van de aanbestedende dienst om niet correct aan te besteden. In deze dossiers waren de argumenten: (1) de te leveren dienst vereiste heel specifieke kwaliteiten; (2) de marktconformiteit was al voldoende aangetoond; (3) de waarde van de opdracht bleef onder de aanbestedingsdrempel; (4) de deelopdrachten (percelen) waren van een te lage waarde.

⁸⁴ Het Ministerie van EZ laat – mede naar aanleiding van de aanbevelingen die de parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid in 2002 heeft gedaan – sinds 2002 tweejaarlijks onderzoek doen naar de naleving van de Europese aanbestedingsregels door aanbestedende diensten bij diverse overheidssectoren (Significant, 2008). Het onderzoek van 2006 richtte zich op het Rijk (de kerndepartementen), de decentrale overheden en een selectie van publiekrechtelijke instellingen bestaande uit academische ziekenhuizen, hbo-instellingen, universiteiten, rijksmusea en politieregio's. De onderzoeksresultaten vormen input voor het evalueren van huidig beleid en de ontwikkeling van nieuw beleid.

⁸⁵ De staatssecretaris van EZ heeft in verband met de problemen over de gunning van niet onder het regime van de aanbestedingsrichtlijnen vallende opdrachten in een brief van 20 december 2006 de programma-uitvoerders van EFRO-projecten geïnformeerd hoe zij het beste kunnen handelen bij het verstrekken van opdrachten. Zij dienen rekening te houden met de opvattingen van de Europese Commissie over het plaatsen van opdrachten. Nederland was het niet eens met deze opvattingen van de Commissie. De staatssecretaris adviseerde niettemin de basisnormen voor het verstrekken van overheidsopdrachten in acht te nemen, te weten voorafgaande bekendmaking, niet-discriminerende selectie en gunning en de mogelijkheid tot rechtsbescherming.

Nalevingsonderzoeken Ministerie van EZ

In 2008 heeft het Ministerie van EZ de ontwikkeling in de naleving van de Europese aanbestedingsregels bij diverse overheidssectoren van 2002 tot en met 2006 laten onderzoeken (Significant, 2008). Hierbij is gekeken naar het algehele inkoopvolume en de inkooppakketten van overheden. In dit onderzoek is geen rekening gehouden met specifieke EU-fondsen zoals het EFRO en het ESF. De resultaten van het onderzoek heeft de minister van EZ in november 2008 gerapporteerd aan de Tweede Kamer. Uit het rapport blijkt dat het nalevingspercentage door het Rijk, de academische ziekenhuizen, de hogescholen en de universiteiten in 2006 licht is gedaald ten opzichte van 2004. De naleving door provincies, waterschappen en een groot deel van de gemeenten vertoont juist een relatieve verbetering. Van de gemeenten besteden de kleinere relatief nog het minst aan. De minister van EZ vindt dat het merendeel van de aanbestedende diensten op de goede weg is, maar dat het nog beter kan en moet.⁸⁴

18.7.3 Aanpak nalevingsproblemen aanbesteden

De minister van EZ heeft diverse maatregelen genomen om de nalevingsproblemen aan te pakken. In het Nationaal Actieplan EFRO van eind 2006 is een reeks actiepunten opgenomen ter verbetering van het beheer- en controlesysteem bij het EFRO. Eén van de actiepunten had betrekking op aanbesteden.

De regionale managementautoriteiten hebben de systeemaanpassingen sindsdien doorgevoerd. Zo informeren de managementautoriteiten alle eindbegunstigden per brief over aanbestedingsverplichtingen (boven en onder de drempel)⁸⁵ en zijn aspecten van de richtlijnen en algemene beginselen opgenomen in de checklists die bij (de interne) controles

worden gebruikt.⁸⁶ Verder heeft het Ministerie van EZ een expertcommissie ingesteld, die de regionale programma's in concrete gevallen advies geeft. Als gevolg van recente jurisprudentie uit 2007 en 2008 adviseert de expertcommissie, uit oogpunt van goed financieel management, boven een bedrag van € 50 000 voor diensten meer offertes op te vragen. Alleen bij een duidelijk grensoverschrijdend belang, zal er standaard worden geadviseerd te publiceren.⁸⁷

De kwaliteit en beschikbaarheid van informatie over Nederlandse aanbestedingen en gunningen in de Europese «Tender Electronic Daily» (TED) is volgens de Europese Commissie nog niet optimaal. Het systeem Tendered, dat het expertisecentrum voor aanbestedingen PIANOo op dit ogenblik ontwikkelt, moet daarin verbetering brengen. Het systeem is bedoeld om het elektronisch aanbesteden te faciliteren en de efficiency te verhogen. Het Ministerie van EZ verwacht dat medio 2011 alle modules van het systeem zullen zijn opgeleverd.

Met het nieuwe aanbestedingswetsvoorstel waarvan de adviesaanvraag in behandeling is bij de Raad van State (zie § 18.7.1), beoogt het Ministerie van EZ een aantal juridische problemen aan te pakken, zowel boven als onder de aanbestedingsdrempel. De praktijk zal moeten uitwijzen in hoeverre het wetsvoorstel de bestaande onduidelijkheden bij overheden weg zal nemen.

Zoals uit de beschrijvingen in § 18.7.2. blijkt (relatief veel onregelmatigheden geconstateerd bij aanbestedingen in de jaren 2002–2008, met name onder de drempel), wordt het belang van naleving van de aanbestedingsregelgeving bij veel aanbestedende diensten nog onvoldoende onderkend. Om een correcte toepassing van de aanbestedingsregels en een doelmatige inkoop te kunnen waarborgen, is het cruciaal dat overheden het inkoopproces systematisch vastleggen in de interne organisatie. Het proces dient te worden ingebed in de administratieve organisatie en standaard aandacht te krijgen bij interne controles.

⁸⁶ Zie de artikel 13-rapportages over 2007 en 2008 van de EFRO-programma's.

⁸⁷ Verslag Expertcommissie Aanbesteden d.d. 15 december 2008.

19 DOELTREFFENDHEID EU-BELEID IN NEDERLAND

In dit hoofdstuk over de doeltreffendheid van het EU-beleid in Nederland gaan we in op het Europese beleid tegen namaakgoederen. We zijn nagegaan of in Nederland de doelen van dat beleid worden behaald. Wij beschrijven eerst het doel en opzet van ons onderzoek (§ 19.1) en geven vervolgens een algemene beschrijving van het EU-beleid tegen namaakgoederen, waarbij we in het bijzonder ingaan op namaakmedicijnen (§ 19.2). Daarna presenteren we onze belangrijkste conclusies (§ 19.3). Een uitvoeriger beschrijving van onze bevindingen op het terrein van namaakgoederen is opgenomen in het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2010*.

19.1 Opzet van het onderzoek

Het doel van ons onderzoek was na te gaan hoe Nederland invulling geeft aan het EU-beleid dat zich richt op het indammen van in-, door- en uitvoer van goederen die inbreuk maken op intellectuele eigendomsrechten: zogenoemde *namaakgoederen*. We richten ons in het bijzonder op de rol van de Nederlandse Douane bij de bestrijding van deze overtredingen aan de Nederlandse buitengrens.

In ons onderzoek hebben we aandacht besteed aan drie productgroepen: kleding, medicijnen en sigaretten. We hebben deze productgroepen gekozen vanwege hun relatieve belang binnen de totale import, vanwege het grote aandeel dat deze productgroepen innemen in het totaal aantal van de op verdenking van namaak onderschepte goederen en vanwege de gezondheidsrisico's die met producten uit deze productgroepen, indien het gaat om namaak, gemoeid kunnen zijn. In dit hoofdstuk presenteren we de belangrijkste bevindingen en conclusies voor namaakgoederen in het algemeen, en we gaan wat specifieker in op medicijnen. In het *Achtergronddocument EU-tendrapport 2010* geven we meer informatie over de productgroepen.

Met de term «onderscheppen» bedoelen we dat goederen tijdelijk worden opgehouden (bij een vermoedelijke inbreuk op intellectueel eigendomsrecht) of definitief uit de handelsstroom worden gehaald (als de inbreuk door de rechthouder⁸⁸ wordt bevestigd en deze ook optreedt).⁸⁹

De probleemstelling van dit onderzoek is: leeft Nederland het Europees beleid rond namaakgoederen in Nederland na en tot welke resultaten heeft de uitvoering en handhaving van de Europese regelgeving geleid?

1. Wat is de omvang van het probleem van namaakgoederen?
2. Welke doelen heeft het EU-beleid voor namaakgoederen en is er informatie beschikbaar over doelrealisatie op EU-niveau?
3. Op welke wijze wordt het beleid in Nederland uitgevoerd en gehandhaafd en welke organisaties zijn betrokken?
4. Welke informatie is beschikbaar waaruit blijkt of en in welke mate de doelen van het beleid in Nederland behaald worden?

De normen in dit deelonderzoek zijn gebaseerd op de relevante Europese verordeningen en afgeleid van eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer. In bijlage 2 worden de (hoofd)normen die we hebben gehanteerd, kort beschreven.

⁸⁸ Met «rechthouder» bedoelen we een onderneming, organisatie of persoon die één of meer intellectuele eigendomsrechten op een product heeft.

⁸⁹ In de afgelopen drie jaar werd een vermoeden van namaak in ongeveer 80% van de gevallen bevestigd door de rechthouder. Dat betekent niet automatisch dat het in de overige gevallen niet om namaak ging. De Douane schat dat het in ongeveer 15% van de gevallen wel degelijk om namaak ging, maar dat de houder van de intellectuele eigendomsrechten niet of niet tijdig reageerde op de melding van de Douane dat er een vermoeden van namaak bestond (Douane, 2009). In de resterende 5% van de gevallen was er geen sprake van namaak.

19.2 EU-beleid tegen namaakgoederen

19.2.1 Aanduiding probleem

Volgens de Europese Commissie zijn er in de distributie en verkoop van namaakgoederen hoge winsten te behalen. Als een vervalser erin slaagt slechts één van zijn tien containers met namaaksigaretten de grens over te krijgen, levert zijn investering nog winst op (Europese Commissie, 2005). De productie vindt steeds vaker plaats op industriële schaal en de kwaliteit van namaakgoederen is dusdanig dat deze zonder technische hulpmiddelen niet of nauwelijks van echt te onderscheiden is. De Europese Commissie geeft verder aan dat er sprake is van een groei van namaakgoederen, zowel absoluut als gerelateerd aan het wereldwijde bruto nationaal product. Daarmee vormen namaakgoederen een toenemende bedreiging voor producenten, consumenten en de samenleving als geheel (Europese Commissie, 2008i). De EU is een aantrekkelijke markt voor namaakgoederen. De EU-landen vormen samen de grootste handelsnatie ter wereld. In 2007 bedroeg de waarde van de EU-export in totaal € 1 241 miljard, wat aanzienlijk meer was dan de export van China (€ 872 miljard) en de VS (€ 829 miljard). Wat import betreft ontlieden de EU en de VS elkaar in 2007 nauwelijks: € 1 434 miljard (EU) en € 1 443 miljard (VS). China importeerde in 2007 voor € 624 miljard (Eurostat, 2009). Het is niet bekend hoe deze handelscijfers zich verhouden tot de waarde van de namaakgoederen die voor de Europese markt bestemd zijn, maar het is aannemelijk dat het bij namaakgoederen om honderden miljoenen, zo niet miljarden euro's gaat. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) schatte in 2008 de wereldwijde economische schade voor producenten als gevolg van namaak in op 100 tot 200 miljard dollar, exclusief namaakgoederen die in het land van productie ook worden geconsumeerd en exclusief piraterij via internet (OESO, 2008).

Overzicht 28 toont het aantal keren dat de douaneautoriteiten van de EU-lidstaten tussen 2000 en 2008 verdachte goederen hebben onderschept (aantal zaken), het aantal verzoeken van rechthouders aan douaneautoriteiten om goederen te onderscheppen en het aantal onderschepte goederen.

Overzicht 28. Aantal geregistreerde zaken, aantal verzoeken van rechthouders en aantal onderschepte goederen verdacht van namaak in de EU

<i>Jaar</i>	<i>Aantal zaken</i>	<i>Aantal verzoeken van rechthouders</i>	<i>Aantal onderschepte goederen</i>
2000	6 253	981	67 790 546
2001	5 056	1 287	94 421 497
2002	7 553	1 671	84 951 039
2003	10 709	1 886	92 218 700
2004	22 311	2 888	103 546 179
2005	26 704	5 525	75 733 068
2006	37 334	7 160	128 631 295
2007	43 671	10 260	79 076 458
2008	49 381	12 866	178 908 278

Bron: Europese Commissie, 2009s

Het overzicht van de Europese Commissie laat zien dat het aantal zaken in de EU sterk is toegenomen sinds 2000. Een verklaring daarvoor is de groei van het aantal interventieverzoeken door rechthouders. Ook het aantal

onderschepte goederen in de EU laat een sterke toename zien. De grote stijging tussen 2007 en 2008 komt voor een groot deel op het conto van onderschepte cd's en dvd's: in 2008 werden er 79 miljoen cd's en dvd's onderschept.

Wij merken op dat onze analyse van de Europese cijfers en de Nederlandse cijfers die aan de Europese Commissie worden aangeleverd, laat zien dat er veel problemen zijn met de gegevens over namaakgoederen. We plaatsen daarom vraagtekens bij de betrouwbaarheid van de bovengenoemde gegevens. Wij komen hier in § 19.3.2 op terug.

Een groot deel van de namaakgoederen die bij de EU-grenzen onderschept wordt, komt uit China (54% in 2008). Ook uit de Verenigde Arabische Emiraten (12%) en Taiwan (10%) zijn relatief veel namaakgoederen afkomstig. Van het totaal aantal onderschepte goederen in 2008, kwam 80% de EU binnen via zeevervoer, 12% over de weg, 6% met luchtvervoer en de rest via andere vervoersstromen (zoals post).⁹⁰

19.2.2 Europees beleid

In 1957 spraken Duitsland, Frankrijk, Italië en de Benelux-landen in het Verdrag van Rome met elkaar af dat ze een douane-unie zouden vormen. Deze douane-unie is inmiddels uitgegroeid tot een interne markt van 27 EU-lidstaten. Binnen de markt van de EU vindt vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal plaats. De controle aan de gemeenschappelijke buitengrenzen wordt uitgevoerd door de douaneautoriteiten van de EU-lidstaten.

De EU heeft regelgeving opgesteld om de intellectuele eigendomsrechten van rechthebbenden te beschermen en om namaak te bestrijden. Verordening (EG) nr. 1383/2003 van 22 juli 2003 is het belangrijkste instrument waarmee de douaneautoriteiten hun taken kunnen uitvoeren. De verordening beschrijft de procedure die douaneautoriteiten moeten volgen bij de controle op goederen waarvan wordt vermoed dat zij inbreuk maken op intellectuele eigendomsrechten.⁹¹ Deze verordening geeft douaneautoriteiten de mogelijkheid om op eigen initiatief op te treden, of op verzoek van een rechthouder wiens rechten mogelijk worden geschonden. De Douane kan een verzoek van een rechthouder alleen naast zich neerleggen als het niet volledig is (artikel 5, lid 8).

Naast de genoemde verordeningen heeft de Europese Commissie twee actieplannen opgesteld voor de bestrijding van goederen die inbreuk maken op intellectueel eigendomsrecht. Het actieplan 2005–2008 is afgerond, het EU-douaneactieplan 2009–2012 is sinds kort van kracht.⁹² De Europese Commissie formuleerde in het actieplan 2005–2008 de volgende drie doelen (Europese Commissie, 2005): (1) verhoging van het beschermingsniveau van de Gemeenschap; (2) verbetering van de partnerschappen tussen douanediensten en bedrijven; en (3) versterking van de internationale samenwerking.

In het nieuwe actieplan signaleert de Europese Commissie dat het aantal namaakgoederen dat wordt onderschept bij postzendingen groeit, onder andere als gevolg van verkoop via internet. Ook wijst de Europese Commissie op de gevaren van namaakgoederen voor de burger. Daarom zijn er volgens de Commissie nieuwe maatregelen nodig. Het EU-douaneactieplan 2009–2012 heeft de volgende vijf thema's:

⁹⁰ Bekeken vanuit het aantal zaken is de balans anders: 37% van het aantal zaken in 2008 betrof artikelen vervoerd per vliegtuig, 24% van het aantal zaken betrof artikelen vervoerd per post, 21% artikelen vervoerd over de weg en 9% artikelen vervoerd per boot. Bij de resterende zaken ging het om andere vervoersmiddelen (bijvoorbeeld koeriersdiensten).

⁹¹ De uitvoeringsbepalingen staan in Verordening (EG) nr. 1891/2004.

⁹² Resolutie van de Raad van 16 maart 2009 (zie bibliografie).

1. wetgeving en gegevensinstrumenten;
2. operationele prestaties;
3. samenwerking met het bedrijfsleven;
4. internationale samenwerking;
5. het vergroten van bewustwording en communicatie.

Er zijn twee pogingen geweest om in richtlijnen strafrechtelijke maatregelen tegen namaak vast te leggen op EU-niveau. In beide gevallen is dat niet gelukt.⁹³

19.2.3 Invulling EU-beleid in Nederland

Nederland heeft een relatief kleine afzetmarkt voor namaakgoederen, maar is wel een belangrijk doorvoerland vanwege twee belangrijke «mainports»: de haven van Rotterdam en de luchthaven Schiphol.⁹⁴ De haven van Rotterdam is de grootste haven van Europa en tevens de derde haven van de wereld, met een totale goederenoverslag van 420 miljoen ton in 2008 (Eurostat, 2009). De Rotterdamse haven is vooral belangrijk door de overslag van containers en massagoederen die er plaatsvindt, ook wel «bulkoverslag» genoemd.⁹⁵

Schiphol staat in 2008 zowel voor het aantal passagiers als voor cargo (goederenvrachten via de lucht) op een veertiende plaats in de wereldranglijst (Airports Council International, 2009).

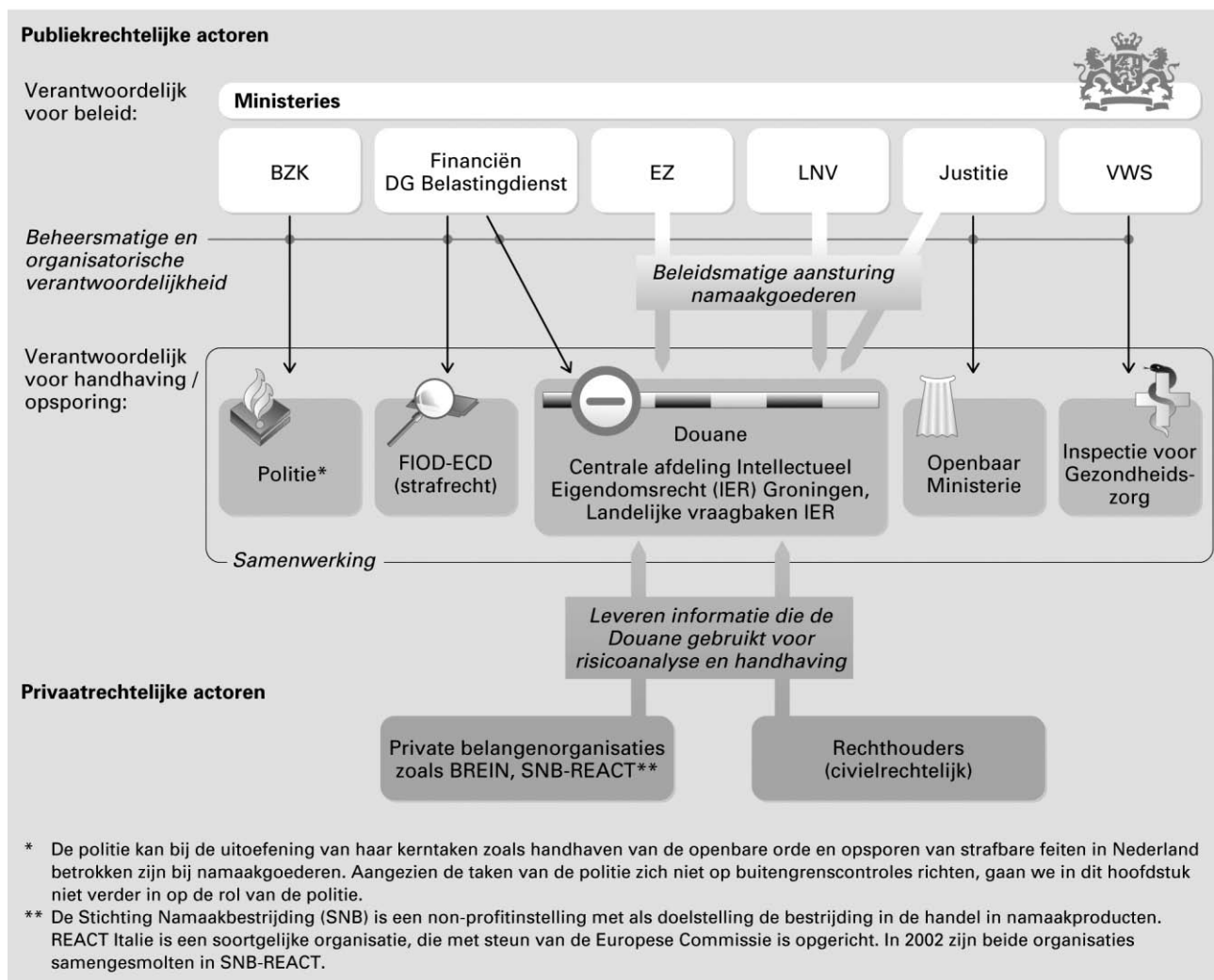
Figuur 13 (zie volgende pagina) laat zien welke actoren in Nederland betrokken zijn bij het indammen van de handel in namaakgoederen.

⁹³ In het eerste geval is de handhavingsrichtlijn 2004/48/EG in 2004 aangenomen zonder het artikel met strafrechtelijke bepalingen, omdat er twijfels waren over het bestaan van een rechterlijke grondslag hiervoor binnen de eerste pijler. De eerste pijler van de EU omvat de economische samenwerking tussen de lidstaten waarbij de lidstaten een groot deel van hun bevoegdheden hebben overgedragen aan de EU-instellingen (onder andere interne markt, douane- en handelsbeleid). Met de inwerking-treding van het Verdrag van Lissabon verdwijnt de pijlerstructuur. In 2005 werden nieuwe voorstellen (een richtlijn en een kaderbesluit) voor strafrechtelijke maatregelen voor de handhaving van intellectuele eigendomsrechten voorgesteld. Het voorstel voor het kaderbesluit is in maart 2009 ingetrokken; de desbetreffende richtlijn is niet aangenomen.

⁹⁴ Een mainport is een knooppunt van belangrijke transportroutes en is een Nederlandse beleidsterm die wordt gebruikt om het relatieve belang van beide sleutelhavens te onderstrepen.

⁹⁵ Goederenoverslag houdt in dat goederen van het ene naar het andere vervoermiddel worden overgebracht (bijvoorbeeld van schip naar de kade naar een vrachtauto).

Figuur 13 Actoren bij bestrijding namaakgoederen in Nederland



Centraal in de bestrijding van namaakgoederen in Nederland staat de Douane. De Douane, en in bredere zin de Belastingdienst, is een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Financiën voor fiscale zaken. Het Ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor de douanewetgeving en stuurt de Douane in kwantitatieve zin aan: ze bepaalt de capaciteitsinzet van de Douane voor alle wettelijke taken, waaronder de inzet voor de handhaving van intellectueel eigendomsrecht. Financiën heeft daarnaast een beheersverantwoordelijkheid voor de Belastingdienst en daarmee ook voor de Douane en de FIOD-ECD,⁹⁶ die beide onderdeel zijn van de Belastingdienst.

Op grond van de Algemene Douanewet houdt de Douane toezicht op grensoverschrijdend goederenverkeer. Daardoor kan zij ook als het niet-fiscale zaken betreft, wetten controleren. Over de niet-fiscale taken van de Douane kan het Ministerie van Financiën kaderovereenkomsten afsluiten met andere ministeries die voor de betreffende taken verantwoordelijk zijn. De intellectuele eigendomsrechten waarop de EU-Verordeningen (EG) nr. 1383/2003 en nr. 1891/2004 van toepassing zijn, vallen onder de beleidsmatige verantwoordelijkheid van de Ministeries

⁹⁶ FIOD-ECD: Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst – Economische controledienst.

van EZ, LNV en Justitie.⁹⁷ Voor de handhaving van intellectueel eigendomsrecht door de Douane hebben de Ministeries van EZ en LNV een kaderovereenkomst afgesloten met het Ministerie van Financiën (EZ, 2005).

Het Ministerie van EZ is op basis van de met Financiën afgesloten kaderovereenkomst verantwoordelijk voor de aansturing van de Douane op het gebied van intellectueel eigendom voor onder andere het merkenrecht en het octrooirecht.⁹⁸ Dit betekent dat het Ministerie van EZ afspraken maakt over de inhoud, prioriteit en kwaliteit van de te verrichten werkzaamheden van de Douane. In aanvulling op deze werkafspraken stelt de Douane met EZ ieder jaar een «handhavingsplan IER» op (IER: intellectueel eigendomsrecht). Hierin worden jaarlijkse handhavingsdoelstellingen vastgelegd die achteraf moeten worden geëvalueerd.

Handhavingsdoelstellingen Douane

Het eerste handhavingsplan van de Douane uit 2005 bestond uit een beknopte opsomming van het type en het aantal controles dat de Douane had gepland dat jaar uit te voeren.

In 2006 stonden in het handhavingsplan risicogebieden (type goederen en risicovolle landen) vermeld, maar pas in 2007 omvatte het handhavingsplan drie specifieke jaardoelstellingen. In 2008 zijn die uitgebreid tot acht doelstellingen. Deze doelstellingen – die grotendeels overeen komen met de Europese doelstellingen uit de actieplannen van de Europese Commissie – luiden als volgt (EZ, 2008a):

1. optimaliseren van risico-informatiestromen;
2. opstarten dialoog met rechthouders inzake aanleveren verzoeken;
3. versterking van de nationale en internationale informatiepositie;
4. verbetering publiek-private samenwerking en afstemming met de ketenpartners (waaronder de FIOD-ECD en de Inspectie voor de Gezondheidszorg);
5. acties bij mainports Rotterdam en Schiphol;
6. acties bij internationale koeriers en post;
7. versterkte aandacht voor het stoppen van inbreukmakende medicijnen en textielproducten uit onder meer India;
8. verdere uitbreiding IER-samenwerking met de Douane in China.

Voor 2009 is geen handhavingsplan uitgebracht: uitvoering vond plaats op basis van de prioriteiten van 2009. Voor het jaar 2010 komt er een nieuw plan.

Het Ministerie van EZ is sinds 2008 voorzitter van de interdepartementale werkgroep IER. Hierin vindt uitwisseling van informatie plaats tussen de verschillende actoren in de keten.⁹⁹ Aan deze werkgroep nemen vertegenwoordigers deel van de Ministeries van EZ, Financiën en Justitie, alsmede van het Openbaar Ministerie, de FIOD-ECD en de Douane.

Binnen de Douane heeft de afdeling IER de regiefunctie voor de naleving van intellectueel eigendomsrecht en de opstelling van overkoepelende rapportages. Alle contacten met rechthouders verlopen via deze afdeling. Daarnaast is deze afdeling verantwoordelijk voor de periodieke rapportage van statistieken aan de Europese Commissie. Daarvoor beschikt zij over een databank met statistische gegevens over inbreuken op intellectuele eigendomsrechten.

Nederland heeft ervoor gekozen om de intellectuele eigendomsrechten hoofdzakelijk via civielrechtelijke handhaving te beschermen. De Douane heeft hierbij vooral een *faciliterende* rol. Als de Douane goederen heeft onderschept, is het vervolgens aan de rechthouder om civielrechtelijke actie te ondernemen.

Strafrechtelijke handhaving valt onder de verantwoordelijkheid van de FIOD-ECD en het Openbaar Ministerie. De Douane kan alleen in bepaalde

⁹⁷ Het Ministerie van EZ is verantwoordelijk voor het merkenrecht, het tekeningen- en modellenrecht, het octrooirecht en het aanvullende beschermingscertificaat. Het Ministerie van LNV is verantwoordelijk voor het kwekersrecht, de beschermde oorsprongsbenaming en de beschermde geografische aanduiding. Het Ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor het auteursrecht en de naburige rechten.

⁹⁸ De intellectuele eigendomsrechten van de drie onderzochte productgroepen (kleding, medicijnen, sigaretten) waaraan we in dit onderzoek extra aandacht hebben besteed, vallen onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van EZ. We besteden daarom vooral aandacht aan dit ministerie.

⁹⁹ Daarvoor was het Ministerie van Financiën voorzitter van deze contactgroep.

gevallen ook zelfstandig strafrechtelijk optreden. Dat gebeurt dan op basis van de aanwijzing en richtlijn intellectuele eigendomsfraude van het Ministerie van Justitie¹⁰⁰ (Justitie, 2006).

19.2.4 Controles op medicijnen

Het Ministerie van VWS is verantwoordelijk voor de wetgeving op het gebied van geneesmiddelen, zoals de nationale Geneesmiddelenwet. Bij handhaving van deze wet kan er samenloop ontstaan met IER-wetgeving, bijvoorbeeld als er een medicijn wordt aangetroffen dat gevaarlijk is voor de volksgezondheid en dat tegelijkertijd, omdat het een namaakproduct betreft, ook inbreuk maakt op merkenrecht. Douaneoptreden kan zodoende op grond van verschillende wetgeving plaatsvinden; in het voorschrift IER heeft de Douane kenbaar gemaakt hoe ze met deze samenloop omgaat.

De Douane controleert zowel invoer, doorvoer als uitvoer van medicijnen aan de buitengrenzen. Zij attendeert de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) op invoer van ongeregistreerde geneesmiddelen en/of gevaarlijke medicijnen,¹⁰¹ ongeacht of dit merkvervalsing of patentinbreuk betreft. Er zijn verschillende definities in de Europese wetgeving van wat precies een «nagemaakt» medicijn is. In dit rapport gaan wij uit van de definitie van namaak zoals genoemd in Verordening (EG) nr. 1383/2003, die uitgaat van een inbreuk op intellectueel eigendomsrecht. Medicijnen die inbreuk maken op intellectueel eigendomsrecht (zoals merkenrecht en patentrecht) zijn niet per definitie medicijnen die gevaarlijk zijn voor de volksgezondheid. Niettemin zijn merkvervalste medicijnen meestal van inferieure kwaliteit en bestaat er volgens de betrokken actoren een reëel risico dat ze gevaarlijk zijn voor de volksgezondheid.

In de Europese richtlijn 2001/83 heeft «nagemaakt medicijn» een andere betekenis. Hier wordt het omschreven als een medicijn dat geen, te veel of te weinig werkende bestanddelen dan wel gevaarlijke bestanddelen bevat.¹⁰²

Van medicijnen die inbreuk maken op een merk of patent is niet bekend hoeveel procent gevaarlijk is voor de volksgezondheid. Van de medicijnen waarvan bekend is dat ze gevaarlijk zijn voor de volksgezondheid, is niet bekend hoeveel daarvan inbreuk maakt op het gepatenteerde medicijn.

19.3 Belangrijkste bevindingen

19.3.1 Douane professioneel, weinig zicht op doelrealisatie

De Douane voert Verordening (EG) nr. 1383/2003 op professionele wijze uit, maar er is weinig zicht op de doelrealisatie. Ook op EU-niveau is het inzicht in de mate waarin de doelen van het beleid tegen namaakgoederen worden gerealiseerd, beperkt.

De Douane voert haar taken die voortvloeien uit Verordening (EG) nr. 1383/2003 op professionele wijze uit. Dit blijkt uit een aantal zaken. Allereerst is de controle op namaak zo ingericht, dat de handelsstroom zo min mogelijk onderbroken wordt. Zo heeft de Douane in 2006 een convenant gesloten met SNB-REACT, de koepelorganisatie van rechthouders, voor een verkorte logistieke procedure in de haven van Rotterdam (Douane, 2007). Daarnaast is er bij de Douane veel specialistische kennis over namaakgoederen aanwezig. Ook worden contacten met rechthouders vanuit één onderdeel van de organisatie onderhouden, hetgeen snelle en uniforme afhandeling van verzoeken van rechthouders

¹⁰⁰ Dit is het geval bij kleine hoeveelheden namaakgoederen in reizigersbagage, post, koerierspost en vrachtzendingen (cargo).

¹⁰¹ Onder de niet-geregistreerde geneesmiddelen vallen onder andere de medicijnen die «vervalst» zijn en die niet in de handel mogen zijn, omdat deze gevaarlijk kunnen zijn voor de volksgezondheid, maar ook medicijnen die elders dan in Nederland wel geregistreerd zijn als geneesmiddel en dus niet gevaarlijker zijn dan geregistreerde geneesmiddelen.

¹⁰² In richtlijn 2001/83/EG staan de wettelijke bepalingen uit het Communautaire Douanewetboek betreffende geneesmiddelen voor menselijk gebruik. Met de Nederlandse Geneesmiddelenwet worden diverse Europese richtlijnen geïmplementeerd.

bevordert. Tot slot investeert de Douane in geautomatiseerde systemen en moderne controleapparatuur, bijvoorbeeld voor het maken van risicoanalyses of het scannen van verdachte pakketjes, om controle op namaakgoederen te vergemakkelijken en te verbeteren.

Het inzicht in de mate waarin de nationale doelen op het gebied van namaakbestrijding worden bereikt is evenwel gebrekkig, zowel op de Ministeries van Financiën en EZ als op de werkvloer bij de Douane. In de begrotingen en jaarverslagen van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van EZ is informatie over doelrealisatie op het gebied van namaakgoederen beperkt aanwezig. De begroting van het Ministerie van Financiën over 2008 vermeldt één operationele doelstelling die gerelateerd is aan namaakgoederen: het leveren van een bijdrage aan de bescherming van de samenleving tegen ongewenste goederen. Onder deze doelstelling vallen vier instrumenten en deze worden in het jaarverslag 2008 kort geëvalueerd. Slechts bij één instrument, de fysieke controles aan de buitengrens, is er sprake van een vergelijking van streefwaarden met realisatiewaarden. De begroting en jaarverslagen over 2008 van het Ministerie van EZ bevatten geen informatie over doelen op het gebied van namaakgoederen, en dus ook niet over de realisatie van die doelen.

Ook bij de Douane is de informatie over doelrealisatie beperkt. De evaluaties van het «Handhavingsplan IER», dat sinds 2005 ieder jaar door de Douane met het Ministerie van EZ wordt opgesteld, geven nauwelijks inzicht in de mate waarin doelen zijn bereikt. Verder bieden de evaluaties geen beeld van het aantal uitgevoerde controles op intellectueel eigendom of de verhouding tussen het aantal controles en de mate waarin namaakgoederen worden aangetroffen. Hieronder gaan we verder in op de informatie over doelrealisatie in de evaluaties. In 2007 werden voor het eerst drie specifieke jaardoelstellingen in het handhavingsplan opgenomen en in 2008 kwamen er vijf bij. In overzicht 29 laten we zien in hoeverre de evaluaties van 2007 en 2008 informatie bevatten over doelrealisatie en in hoeverre het doel bereikt is.

Overzicht 29. Informatie doelrealisatie in evaluaties Douane (EZ, 2008b; EZ, 2009a)

<i>Doel</i>	<i>Info beschikbaar?</i>	<i>Doel bereikt?</i>
1. Optimaliseren van risico-informatiestromen	Ja	Onduidelijk
2. Opstarten dialoog met rechthouders	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk
3. Versterking informatiepositie	Weinig	Onduidelijk
4. Verbetering publiek-private samenwerking en afstemming met de ketenpartners	Ja	Nee
5. Acties mainports Rotterdam en Schiphol	Nee	Onduidelijk
6. Acties Internationale Koeriers en Post	Nee	Onduidelijk
7. Versterkte aandacht voor stoppen inbreukmakende medicijnen en kleding	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk
8. Uitbreiden IER-samenwerking met Chinese Douane	Gedeeltelijk	Onduidelijk

Over de voortgang van de meeste doelstellingen (zes van de acht) – die vooral als «tussendoelen» te beschouwen zijn – is informatie beschikbaar in de evaluaties, maar deze is meestal summier. Bovendien wordt deze informatie niet gekoppeld aan de doelstellingen zelf, die overigens grotendeels onbenoemd blijven. Op grond van de beschikbare informatie kan bij drie doelstellingen iets worden gezegd over de mate van doelrealisatie. De doelstellingen «opstarten van een dialoog met de rechthouders» (doelstelling 2) en «meer aandacht voor het onderscheppen van

medicijnen en kleding» (doelstelling 7) lijken op grond van de evaluaties gedeeltelijk verwezenlijkt. Voor één doelstelling is duidelijk dat die niet is bereikt, namelijk de doelstelling «verbetering publiek-private samenwerking en afstemming met de ketenpartners» (doelstelling 4).

Het grotendeels ontbreken van informatie over doelrealisatie lijkt mede het gevolg van de beperkte aansturing door het beleidsverantwoordelijke Ministerie van EZ. Het initiatief en de expertise om de prioriteiten binnen de handhaving van intellectuele eigendomsrechten aan de buitengrenzen te bepalen blijkt in de praktijk vooral bij de Douane te liggen. Formeel is het Ministerie van EZ beleidsverantwoordelijk voor een belangrijk deel van zaken die intellectueel eigendom betreffen, maar duidelijke sturing en beleidsprioritering van het Ministerie van EZ ten aanzien van de handhaving daarvan door de Douane ontbreken tot dusverre. Dit is onder andere terug te zien in het vrijblijvende karakter van de interdepartementale werkgroep IER, waarvan het Ministerie van EZ sinds begin 2008 voorzitter is. Ook in de handhavingsplannen van de Douane ontbreekt sturing van het Ministerie van EZ (EZ, 2006b; EZ, 2007).

Ook op EU-niveau is het inzicht in de realisatie van de doelen op het gebied van namaakbestrijding beperkt. De Europese Commissie heeft twee actieplannen opgesteld voor de bestrijding van goederen die inbreuk maken op intellectueel eigendomsrecht. Het actieplan 2005–2008 is inmiddels afgerond en het EU-douaneactieplan 2009–2012 is thans van kracht. Er is geen evaluatie beschikbaar van het actieplan 2005–2008. De doelen in het actieplan zijn bovendien niet specifiek en meetbaar. De doelen zijn wel vertaald in actiepunten waaraan de Europese Commissie een streefdatum heeft gekoppeld. De actiepunten hebben echter de vorm van procedureafspraken en het is onduidelijk hoe deze bijdragen aan de vaag omschreven doelen. Daarom is het niet mogelijk om op termijn vast te stellen in hoeverre de doelen uit het actieplan bereikt zijn.

19.3.2 Grote gebreken in cijfers over namaakgoederen

De cijfers over namaakgoederen vertonen grote gebreken. Mede hierdoor ontbreekt inzicht in de omvang van het probleem van namaak. Hoewel de gebreken bekend zijn bij de betrokken actoren, worden de cijfers toch gebruikt in openbare stukken en voor het formuleren van nieuw beleid.

Zowel op Nederlands als op Europees niveau zijn er problemen met de cijfers over namaakgoederen. Mede hierdoor ontbreekt een nauwkeurig beeld van de omvang van het probleem. Daarnaast ontbreken er cijfers over de aantallen namaakgoederen die ongemerkt de grens passeren en op de Europese markt terechtkomen. De cijfers die wel beschikbaar zijn (over de resultaten van controles aan de grens), zijn veelal onbetrouwbaar en onbruikbaar.

Hieronder lichten we de belangrijkste problemen met de cijfers over namaak toe.

1. Verschillende definities en databases

Bij de bestrijding van de in-, door- en uitvoer van namaakgoederen zijn verschillende organisaties betrokken, die elk op hun eigen manier cijfers bijhouden. Bij de uitwisseling van de cijfers die nodig is om totaaloverzichten te maken, ontstaan er onnauwkeurige en onbetrouwbaar samengestelde data.

Zo worden in Nederland vrijwel alle sigarettenzaken door de FIOD-ECD afgehandeld, die vervolgens cijfers aan de Douane doorgeeft over het aantal onderschepte namaaksigaretten. Deze FIOD-ECD-cijfers maken echter geen onderscheid tussen «vangsten» aan de grens en «vangsten» in het binnenland. Bovendien telt de douane het aantal onderschepte sigaretten niet mee in het aantal onderschepte namaakgoederen, terwijl de Europese Commissie dit wel doet.

Ook de Douane heeft geen eenduidige manier van dataverzameling. Elke douaneregio heeft zijn eigen database voor het bijhouden van de bevindingen van controles. Deze systemen sluiten niet op elkaar aan, waardoor de cijfers onbetrouwbaar zijn.

2. Geen uniforme meeteenheid

In de cijfers over namaakgoederen wordt geen uniforme meeteenheid gebruikt. De Europese Commissie houdt cijfers over sigaretten bij per pakjes van twintig, terwijl zij bijvoorbeeld dvd's en cd's per individueel schijfje telt. De manier waarop per productgroep is geteld, wordt in de jaarlijkse EU-overzichten over namaak niet vermeld. Het totaalcijfer over het aantal onderschepte namaakgoederen in de EU (179,9 miljoen in 2008) leidt tot verwarring, omdat het is samengesteld uit individuele producten en gebundelde producten.

Ook in het overzicht van de resultaten van de Medifake-actie uit 2008, een gezamenlijke actie van de Europese Commissie en de douaneautoriteiten tegen namaakmedicijnen, zijn onvergelykbare cijfers zonder omrekening bij elkaar opgeteld. Bij de actie zijn zowel pillen als hoeveelheden grondstof voor medicijnen in beslag genomen. De in Nederland onderschepte kilo's grondstof voor medicijnen (1 882 kilo), waarvan miljoenen pillen kunnen worden vervaardigd, zijn door de Europese Commissie als individuele pillen geteld; één kilo grondstof is dus meegeteld als één pil. Hierdoor zijn de EU-cijfers over de in Nederland onderschepte medicijnen miljoenen, zo niet tientallen miljoenen lager dan in werkelijkheid.¹⁰³ Als bij de Medifake-resultaten van andere lidstaten dezelfde fout is gemaakt, is de vertekening van de cijfers nog groter. Overzicht 30 toont de belangrijkste verschillen tussen de Europese en Nederlandse cijfers over de resultaten van de Medifake-actie in Nederland.

Overzicht 30. Verschillen tussen Europese en Nederlandse cijfers Medifake-actie.

	<i>Europese cijfers over Nederland</i>	<i>Cijfers Nederlandse Douane</i>
Handelsverkeer via lucht- en zeehavens	654 940 pillen	503 821 pillen en 1 882 kilo grondstof
Postpakketten	46 171 pillen	35 024 pillen, 6 794 gram en 362 milliliter

3. Ontbrekende informatie

De Nederlandse en Europese overzichten of berekeningen zijn niet altijd compleet, doordat soms de noodzakelijke cijfers ontbreken. Zo wekt de evaluatie van de Nederlandse Douane uit 2008 de indruk dat de Douane bij één op de drie controles op namaak iets tegenkomt wat «niet conform» is, en waarbij dus mogelijk sprake is van een inbreuk op intellectueel eigendomsrecht.

Uit de onderliggende cijfers blijkt echter dat er voor een aantal typen controles (waaronder reizigerscontrole en controle op postzendingen) aantallen ontbreken over het aantal uitgevoerde controles, terwijl er bij

¹⁰³ Als we uitgaan van een gemiddelde van 50 milligram werkzame stof per pil, dan zou 1881,55 kilo omgerekend gelijk zijn aan 37,6 miljoen pillen. Het aantal (milli)gram werkzame stof kan per medicijn verschillen. Bij een kleinere hoeveelheid werkzame stof zijn de aantallen pillen hoger.

die controles wel niet-conforme bevindingen zijn geconstateerd en meegeteld. De berekening is dus niet zuiver. Overzicht 31 laat dit zien.

Overzicht 31. Verkorte weergave tabel Douane: aantal controles en aantal niet-conforme bevindingen (EZ, 2008b)

<i>Type controle</i>	<i>Aantal controles</i>	<i>Aantal niet-conforme bevindingen</i>
Controle van reizigersbagage	niet bekend	3 590
Controle van postzendingen	niet bekend	1 759
Controles ambulant en aan buitengrens	niet bekend	31
Overige controles	21 139	2 102
Totaal	21 139	7 482
Verhouding	3	1

Als we de berekening van de Douane op grond van de bovenstaande bevinding corrigeren, door alleen niet-conforme bevindingen mee te rekenen als er ook een bijbehorend getal voor het aantal uitgevoerde controles bekend is, wordt de verhouding tussen het aantal niet-conforme bevindingen en het aantal controles veel lager: 1 op 10. Overzicht 32 laat dit zien.

Overzicht 32. Gecorrigeerde tabel Douane

<i>Type controle</i>	<i>Aantal controles</i>	<i>Aantal niet-conforme bevindingen</i>
Overige controles	21 139	2 102
Totaal	21 139	2 102
Verhouding	10	1

Ook Europese overzichten zijn niet altijd compleet. Volgens het EU-overzicht uit 2008 over namaak handelden de douaneautoriteiten van de EU-lidstaten bij controles op namaak in 20% van de gevallen op eigen initiatief («ambtshalve») en in iets minder dan 70% van de gevallen op verzoek van een rechthouder (Douane, 2009a). Deze rekensom van de Europese Commissie telt niet op tot 100%, terwijl ambtshalve optreden of optreden op verzoek van een rechthouder de enige twee manieren van optreden zijn voor douaneautoriteiten. Uitleg over de resterende 10% ontbreekt in het overzicht.

4. Uitleg en nuancering cijfers ontbreekt

De betrokken actoren zijn zich bewust van de problemen met de gegevens over namaak. Niettemin ontbreekt zowel in Europese als Nederlandse overzichten van namaakcijfers toelichting over de betekenis van de cijfers en over de onnauwkeurigheden waarmee rekening moet worden houden.

De vier zojuist geschetste problemen spelen zowel op nationaal als op Europees niveau een rol van betekenis. Ondanks de gebreken worden de cijfers in Nederland en de EU gebruikt in publieke documenten (zoals persberichten en evaluaties) als graadmeter voor de ernst van het probleem van namaakgoederen of voor het succes van optreden daartegen, als basis voor het signaleren van ontwikkelingen (bijvoorbeeld een groei van het aantal namaakgoederen) en voor het formuleren van nieuw beleid.

Mogelijk is de recente oprichting van het Europees Observatorium (McCreevy, 2009a; 2009b) op het gebied van namaak en piraterij een eerste stap naar meer betrouwbare en nauwkeurige cijfers.

19.3.3 Ontwikkelingen in handhaving

Er zijn twee ontwikkelingen in de handhaving van het intellectueel eigendomsrecht aan de Nederlandse buitengrens zichtbaar. Ten eerste is de Douane steeds meer gaan optreden op verzoek van een rechthouder, en minder vaak op eigen initiatief («ambtshalve optreden»). Ten tweede is er een absolute daling in het aantal gevallen van strafrechtelijk optreden door de FIOD-ECD en het Openbaar Ministerie, waardoor civielrechtelijk optreden door rechthouders relatief gezien belangrijker is geworden.

Overzicht 33 laat zien hoe de verhouding tussen het ambtshalve optreden van de Douane en het optreden op verzoek van een rechthouder is verschoven tussen 2005 en 2008.

Overzicht 33. Ontwikkeling in optreden Douane

Jaar	Ambtshalve optreden	Optreden op verzoek rechthouder
2005	50%	50%
2006	39%	61%
2007	28%	72%
2008	26%	74%

In 2005 was de verhouding 50%-50%. In 2008 is de verhouding verschoven naar 26% ambtshalve optreden en 74% op verzoek van een rechthouder. De Douane is dus steeds meer gaan optreden op verzoek van rechthouders. Als deze ontwikkeling zich doorzet, kan dit enerzijds een positief effect hebben, omdat rechthouders veelal eigen rechercheonderzoek doen waardoor zij de Douane nauwkeurige informatie kunnen aanleveren over namaakgoederen die naar Nederland worden vervoerd. De Douane treedt vervolgens op, waarbij de kans groot is dat de namaakgoederen daadwerkelijk worden onderschept. Anderzijds echter roept deze ontwikkeling de vraag op of de Douane in de handhaving van intellectueel eigendomsrecht niet te afhankelijk wordt van rechthouders die de middelen hebben om eigen rechercheonderzoek te betalen. Dit kan ten koste gaan van rechthouders die geen eigen onderzoek doen. In dat geval wordt de kans steeds kleiner dat goederen die inbreuk maken op het intellectueel eigendomsrecht van laatstgenoemde rechthouders door de Douane worden onderschept.

Een tweede ontwikkeling in de handhaving betreft de daling in strafrechtelijk optreden door de FIOD-ECD en het Openbaar Ministerie. Overzicht 34 laat dit zien.

Overzicht 34. Strafrechtelijke en civielrechtelijke zaken

<i>Jaar</i>	<i>Aantal strafrechtelijke zaken</i>	<i>Aantal civielrechtelijke zaken</i>
2004	180	Onbekend
2005	184	Onbekend
2006	66	670
2007	37	632
2008	33	627

Het aantal strafrechtelijke zaken is gedaald van 180 in 2004 naar 33 in 2008. Dit is het gevolg van een keuze door de betrokken actoren, de FIOD-ECD en het functioneel parket van het Openbaar Ministerie, om zich te concentreren op zaken met een significante financiële omvang (in de praktijk is dit € 50 000 van de waarde van de goederen) en waarbij aanwijzingen bestaan dat criminele organisaties in hoge mate betrokken zijn. De betrokken actoren waren genoodzaakt tot prioritering vanwege hun beperkte capaciteit in vergelijking tot een breed takenpakket. De FIOD-ECD behandelt daarnaast ook zaken indien het algemeen belang in het geding is, zoals de volksgezondheid, of indien de inbreukpleger een bedrijfsmatige aanpak hanteert en een groot deel van de markt bedient. Zaken die niet in aanmerking komen voor strafrechtelijke vervolging worden verwezen naar de Douane die de rechthouders wijst op de mogelijkheden voor civielrechtelijke afhandeling. Het aantal civielrechtelijke zaken laat tussen 2006 en 2008 geen groei, maar een lichte daling zien.

19.3.4 Medicijnen in doorvoer: een spanningsveld

De Nederlandse handhaving van intellectuele eigendomsrechten bij doorvoer van medicijnen legt een spanning bloot tussen de economische belangen van patenthouders en de volksgezondheidsbelangen van ontwikkelingslanden.

Economische belangen patenthouders en Verordening (EG) nr. 1383/2003
De Nederlandse Douane controleert op grond van Verordening (EG) nr. 1383/2003 en nationaal octrooirecht of medicijnen die via Nederland worden doorgevoerd nagemaakt zijn. Een octrooi of patent is een exclusief recht tot het industrieel maken of verkopen van een product. Het systeem van patentbescherming houdt in dat de houders van een patent voor een bepaalde periode (in de meeste landen maximaal twintig jaar) een monopolie op een bepaalde werkwijze hebben waarmee ze derden kunnen verbieden deze te gebruiken, of tegen betaling (licentie) toestemming aan derden verlenen. De achterliggende gedachte is dat door deze wijze van patentbescherming bijvoorbeeld innovatieve medicijnen kunnen worden ontwikkeld. Op het moment dat een octrooihouder in Nederland zijn rechten uitoefent bij doorvoer van medicijnen, kan de Douane de medicijnen onderscheppen – ook als de medicijnen in het ontwikkelingsland van verzending of bestemming géén patentbescherming genieten.

Gezondheidsbelangen ontwikkelingslanden en afspraken WTO
De argumenten die gelden om het patentsysteem in geïndustrialiseerde landen te rechtvaardigen, zijn niet noodzakelijk toepasbaar op ontwikkelingslanden. Op grond van afspraken die Nederland in WTO-verband heeft gemaakt zouden dergelijke controles in doorvoorzaken niet moeten plaatsvinden. Het uitgangspunt van die afspraken (in het bijzonder de

General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) uit 1994 en de Doha-verklaring uit 2001) is het recht van vrije doorvoer en het voorkomen van onnodige vertragingen en beperkingen (WTO, 1994). Volgens de Doha-verklaring moet iedereen toegang hebben tot belangrijke medicijnen en mag de balans niet doorslaan naar de bescherming van kennis en innovatie (WTO, 2001).

In 2009 is in Nederland een discussie ontstaan over de principiële verenigbaarheid van de juridische verplichtingen uit Verordening (EG) nr. 1383/2003 met afspraken binnen de wereldhandelsorganisatie (WTO) (EZ, 2009b). In 2008 zijn door de Nederlandse Douane zeventien doorvoerzendingen van generieke medicijnen – die bestemd waren voor ontwikkelingslanden – onderschept en daarbij zijn, op één geval na, de geldende nationale en Europese procedures gevolgd (Tweede Kamer, 2009a; Tweede Kamer, 2009b).

De casus betreft generieke medicijnen die vervaardigd zijn in, en bestemd voor, ontwikkelingslanden waar geen patent geldt of waarvan het patent op het oorspronkelijke product is verlopen. Deze medicijnen kunnen wel inbreuk maken op een geldig patent in het land van doorvoer, in dit geval Nederland. Een generiek geneesmiddel wordt onder de naam van de werkzame stof op de markt gebracht. De prijs ligt veel lager omdat er geen ontwikkelkosten in rekening worden gebracht. Er kunnen als gevolg van de Europese regels situaties ontstaan waarin een ontwikkelingsland op medicijnen moet wachten of ze niet ontvangt als de rechthouder een procedure aanspant wegens inbreuk op zijn patentrecht en door de rechter in het gelijk wordt gesteld.

Nog geen oplossing?

Na overleg met de Ministeries van EZ en Financiën is de Europese Commissie in juli 2009 met een toelichting («explanatory note») op Verordening (EG) nr. 1383/2003 gekomen. Hierin licht de Europese Commissie de procedures van de verordening nog een keer toe en gaat ze in op de ruimte die de verordening biedt aan de lidstaten om binnen hun nationale wetgeving patentbescherming niet voor doorvoer te laten gelden (Europese Commissie, 2009t). In Nederland kent het nationaal octrooirecht geen uitzonderingen voor doorvoer. Alhoewel de Europese Commissie en Nederland beide van mening zijn dat de doorvoer van generieke medicijnen ongehinderd moet kunnen plaatsvinden (EZ, 2009b) is er geen overeenstemming bereikt over hoe de beschreven problematiek kan worden opgelost.

De Europese Commissie verwijst in haar toelichtende notitie ook naar de verklaring die de farmaceutische industrie in maart 2009 heeft afgegeven over de doorvoer van generieke medicijnen. Daarin stellen de farmaceutische bedrijven dat de legitieme doorvoer van medicijnen voortaan met zo min mogelijk oponthoud moet plaatsvinden (EFPIA, 2009). Het is voornamelijk de vraag of deze intentieverklaring een reële wijziging zal betekenen in de wijze waarop de industrie haar patentrechten beschermt en daarbij rekening houdt met het recht op vrije toegang (en betaalbare prijzen) tot belangrijke medicijnen voor iedereen. Volgens het Ministerie van Financiën zijn er tot op heden geen resultaten in het optreden van rechthouders zichtbaar op dit terrein.

20 CONCLUSIES DEEL 3

Beleidsontwikkelingen

De Nederlandse lidstaatverklaring over 2009 zal meer terreinen betreffen dan eerdere verklaringen. De verklaring over de structuurfondsen en het visserijfonds die in de lidstaatverklaring over 2008 nog alleen de *opzet* van de beheer- en controlesystemen bestreek, zal in de lidstaatverklaring over 2009 ook betrekking hebben op de *werking* van (delen van) deze systemen. Het doen van een uitspraak over de rechtmatigheid van de transacties is volgens het kabinet op dit moment nog niet mogelijk.

Het Europees economisch herstelplan heeft weinig directe financiële implicaties voor de Nederlandse situatie. De gevolgen van aangepaste regelgeving zijn mogelijk groter, maar dit is op de korte termijn niet goed in te schatten. Zowel voor het aanwenden van (extra) fondsen als voor de wijzigingen van regels en procedures geldt dat de doorlooptijd aanzienlijk is, hetgeen snelle actie belemmert. Dit geldt ook voor het aanvullend beleidsakkoord van Nederland. Van een aantal Nederlandse maatregelen is bovendien (nog) niet geheel duidelijk in hoeverre ze kunnen worden gerealiseerd binnen de Europese regels voor staatssteun en mededinging. Tegelijkertijd zal het Nederlandse begrotingstekort in de jaren 2009 en 2010 boven de EMU-norm van 3% uitkomen en heeft de staatsschuld de EMU-norm van 60% inmiddels overschreden. Voortdurende afstemming tussen Europees en nationaal beleid zal de komende jaren dan ook cruciaal zijn.

Transparantie over eindontvangers

De transparantie over de eindontvangers van Europese gelden die Nederland samen met de Europese Commissie beheert – vooral landbouw gelden en structuurfondsgelden – is in 2008 verbeterd ten opzichte van eerdere jaren. Er is echter nog verdere verbetering nodig als het gaat om de volledigheid en toegankelijkheid van de informatie over eindontvangers.

De beschikbare Nederlandse en Europese informatie over de besteding van de Europese onderzoeksgelden, die direct door de Europese Commissie worden beheerd, geeft onvoldoende inzicht in wie de Nederlandse eindontvangers zijn. Voor bijna 23% van de totaal som aan onderzoeksgelden uit het overzicht van de Europese Commissie geldt dat niet kan worden vastgesteld wie de Nederlandse eindontvangers zijn. SenterNovem heeft als het Nederlandse expertisecentrum (de EG-liaison) van het Europese kaderprogramma de informatie over toegekende bedragen aan Nederlandse projectpartners – die ze indirect van de Europese Commissie ontvangt – niet openbaar gemaakt.

Functioneren van beheer- en controlesystemen

De systemen die Nederland heeft voor het beheer en de controle van de landbouw gelden die ons land uit de EU ontvangt, hebben in 2008 over het algemeen redelijk goed gefunctioneerd. Een al jaren bestaand aandachtspunt blijft de (volledigheid van de) rapportages van de technische diensten over de door hen geplande en uitgevoerde controlewerkzaamheden, waardoor geen volledig beeld kan worden verkregen van de controlebevindingen op landbouwterrein. Voor een juiste onderbouwing van de deelverklaring over de landbouw gelden die de minister van LNV jaarlijks opstelt als onderdeel van de Nederlandse lidstaatverklaring zijn dus additionele controles van de departementale auditdienst noodzakelijk.

Over het functioneren van de beheer- en controlesystemen voor de structuurfondsgelden die Nederland in 2008 ontving, is beperkte informatie beschikbaar. Het gaat om gelden uit de structuurfondsprogrammaperiode 2000–2006. De informatie die beschikbaar is betreft vooral de financiële controle. Over de financiële verantwoording en het toezicht is weinig bekend.

In het jaar 2008 zijn voor de nieuwe structuurfondsprogrammaperiode (2007–2013) nog geen betalingen door de Europese Commissie verricht. Er is derhalve geen informatie bekend over de werking van het beheer- en controlesysteem in 2008. De eerste Nederlandse betaalaanvragen vonden plaats in 2009.

Over het beheer en de controle van gelden die Nederland in 2008 heeft ontvangen in het kader van het Zevende Kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling, respectievelijk de trans-Europese netwerken, is geen informatie beschikbaar. Noch het Ministerie van EZ, noch het Ministerie van VenW heeft inzicht in de betalingen die de Europese Commissie in 2008 in dit kader aan Nederlandse begunstigden heeft verricht. Zij hebben wel inzicht in de toegekende bedragen, maar onduidelijk is of deze gegevens aansluiten op de verrichte betalingen.

Rechtmatigheid van Nederlandse ontvangsten en afdrachten

De Nederlandse verklaring over de uitvoering van het landbouwbeleid in Nederland in 2008 en over de opzet van de beheer- en controlesystemen voor de structuurfondsgelden was positief. Ook ons oordeel bij de lidstaatverklaring was grotendeels positief. Nederland heeft de tweede «annual summary» op tijd ingediend bij de Europese Commissie en openbaar gemaakt. De kwaliteit van de annual summary (jaarlijks overzicht van de beschikbare controles en verklaringen) over de structuurfondsen laat evenwel te wensen over, onder andere doordat voorlopige in plaats van definitieve cijfers worden gebruikt, waarvan de juistheid niet is geverifieerd. Dat dit gebeurt is echter mede een gevolg van de Europese regels.

In vergelijking met vorig jaar is zowel het aantal als de financiële omvang van onregelmatigheden bij de «eigen middelen» (de Nederlandse afdrachten aan de EU) en bij het landbouwbeleid afgenomen. In 2009 heeft de Europese Commissie Nederland voor het landbouwbeleid echter wel een financiële correctie opgelegd naar aanleiding van controles over 2007 en voorgaande jaren.

Bij de structuurfondsprogramma's zijn de onregelmatigheden in 2008 toegenomen in aantal en bedrag. Dit is met name geval bij de programma's gefinancierd uit het Europees Sociaal Fonds (ESF). De ervaring van de afgelopen jaren leert echter dat het Agentschap SZW de onregelmatigheden die bij de uitvoering van het ESF in Nederland worden geconstateerd snel en volledig meldt aan de Europese Commissie. Bij onregelmatigheden die worden geconstateerd bij de (door decentrale overheden uitgevoerde) programma's gefinancierd uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), is al vele jaren sprake van niet-tijdige en niet-volledige melding van onregelmatigheden aan de Europese Commissie.

De correctie die Nederland van de Europese Commissie krijgt opgelegd, naar aanleiding van de in het kader van het Actieplan EFRO uitgevoerde hercontroles, valt waarschijnlijk hoger uit dan eerder werd verwacht. Mogelijk heeft dit geen directe financiële gevolgen voor Nederland omdat

men de correctie wil laten wegvallen tegen de mogelijke overrealisatie van EFRO-programma's.

Uit ons onderzoek naar de toepassing van de Europese aanbestedingsregels bij structuurfondsprogramma's blijkt dat veel aanbestedende diensten de aanbestedingsregels en de algemene beginselen van aanbesteden uit het EG-Verdrag niet geheel correct naleven. Dit is in het bijzonder het geval bij opdrachten onder de aanbestedingsdrempel. Het Ministerie van EZ wil met een nieuwe aanbestedingswet een aantal juridische gaten dichten. Of hiermee alle problemen in de aanbestedingspraktijk bij de verschillende overheden worden weg genomen, zal de toekomst moeten uitwijzen.

Doeltreffendheid van EU-beleid in Nederland

Wij hebben onderzoek gedaan naar de Nederlandse naleving van het EU-beleid op het terrein van namaakgoederen, en naar de effecten van dit beleid.

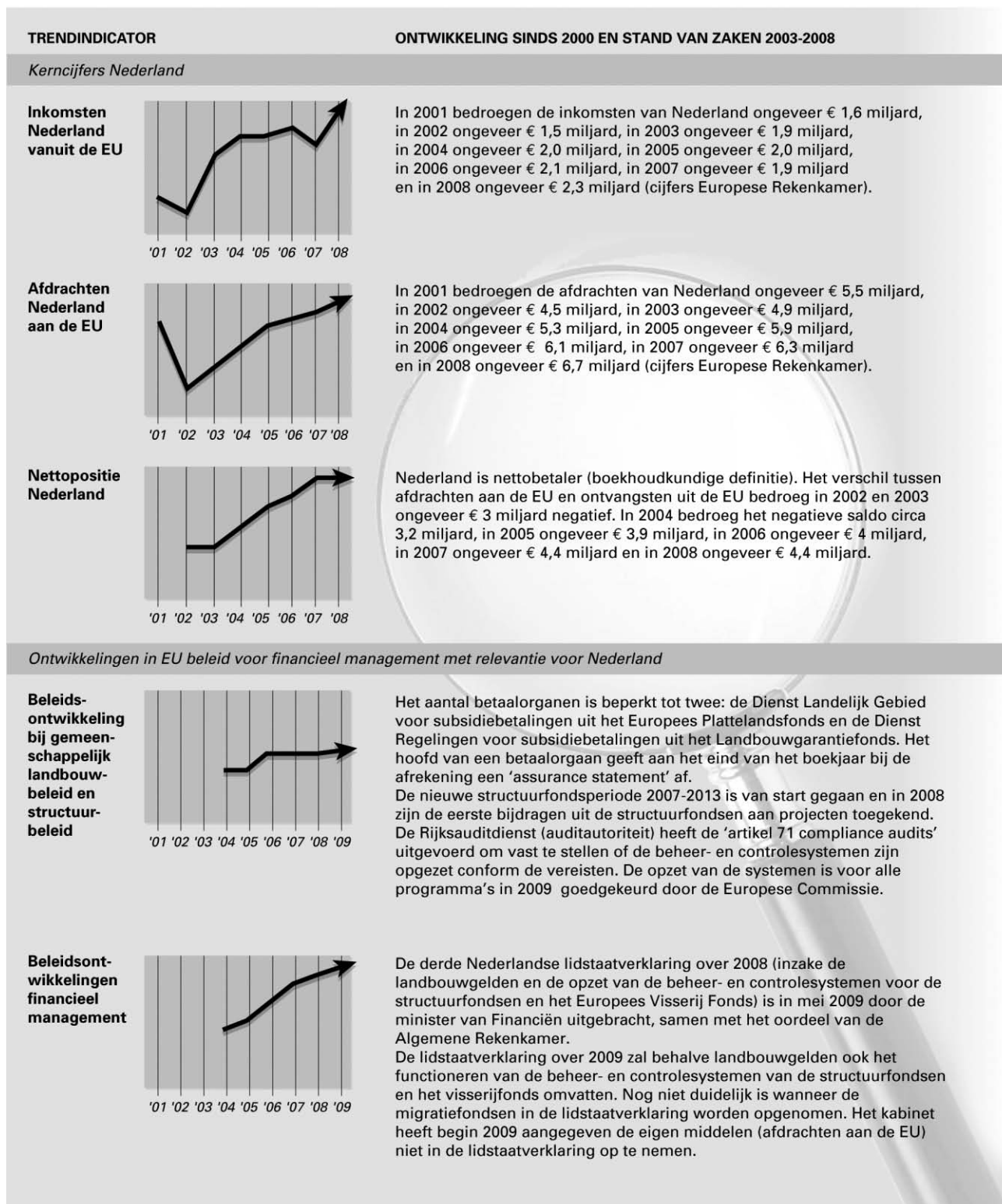
We hebben geconstateerd dat de Douane de van toepassing zijnde Europese verordeningen professioneel uitvoert, maar dat er weinig zicht is op de mate waarin de doelen van het beleid worden bereikt. Ook op EU-niveau is inzicht in de doelrealisatie beperkt. Daar komt bij dat de cijfers over namaakgoederen waarmee de Europese Commissie en de Douane werken, gebreken vertonen. Dit is bekend bij de betrokken actoren, maar de cijfers worden toch gebruikt in openbare stukken en voor het formuleren van nieuw beleid.

In de handhaving van intellectueel eigendomsrecht in Nederland zijn twee ontwikkelingen zichtbaar. In de eerste plaats komt Douaneoptreden op verzoek van «rechthouders» (bedrijven, organisaties of personen die intellectuele eigendomsrechten op producten hebben) tegenwoordig procentueel vaker voor dan ambtshalve optreden (controle op eigen initiatief van de Douane). Deze ontwikkeling roept de vraag op of de Douane in de handhaving van intellectueel eigendomsrecht niet te afhankelijk wordt van rechthouders die de middelen hebben om eigen rechercheonderzoek te betalen.

In de tweede plaats is het relatieve belang van civielrechtelijk optreden ten opzichte van strafrechtelijk optreden toegenomen. Dit is het gevolg van de keuze van de FIOD-ECD en het Openbaar Ministerie om alleen nog zaken met een significante financiële omvang te behandelen. Zaken die niet in aanmerking komen voor strafrechtelijke vervolging worden verwezen naar de Douane voor civielrechtelijke afhandeling door de rechthouder.

De wijze waarop de Douane intellectuele eigendomsrechten handhaaft bij medicijnen die via ons land worden doorgevoerd naar ontwikkelingslanden, legt een spanning bloot tussen de economische belangen van rechthouders enerzijds en de volksgezondheidsbelangen van ontwikkelingslanden anderzijds. In Nederland kent het nationaal octrooirecht geen uitzonderingen voor doorvoer. Daardoor ontstaan met enige regelmaat situaties waarin een ontwikkelingsland op medicijnen moet wachten of ze niet ontvangt als de rechthouder een procedure aanspant wegens inbreuk op zijn patentrecht en door de rechter in het gelijk wordt gesteld. Ofschoon de Europese Commissie en Nederland beide vinden dat medicijnen ongehinderd moet kunnen worden doorgevoerd, is er tot op heden geen overeenstemming over hoe dit probleem kan worden opgelost.

Figuur 14 Algemene trendinformatie 2000-2008: inkomsten en ontvangsten van Nederland, beleidsontwikkelingen op EU-terrein



**DEEL 4: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE
REACTIES**

21 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

21.1 Beschouwing

Onze bevindingen over de Europese instellingen en de EU-lidstaten laten dit jaar een beeld zien dat op hoofdlijnen vergelijkbaar is met dat van vorig jaar.

Over 2008 hebben vier lidstaten een lidstaatverklaring uitgebracht: Denemarken, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. De verklaringen verschillen in vorm en inhoud, maar bieden een eerste inzicht in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in deze lidstaten.

Door de Europese Commissie is geen nieuw beleid ontwikkeld om de opstelling van lidstaatverklaringen te stimuleren.

De Nederlandse lidstaatverklaring over 2009 zal in beperkte mate worden uitgebreid in vergelijking met de verklaring over 2008. Er zal in de komende verklaring niet alleen worden ingegaan op de opzet van de beheer- en controlesystemen bij de structuurfondsen en het visserijfonds, maar ook op de *werking* daarvan. Tevens worden de migratiefondsen meegenomen. Een uitspraak doen over de rechtmatigheid van de transacties is volgens het kabinet nog niet mogelijk.

Inzicht in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de afzonderlijke EU-lidstaten ontbreekt verder grotendeels, net als in voorgaande jaren. De inhoud van de «annual summaries» (jaarlijkse overzichten van in de lidstaten uitgevoerde rechtmatigheidscontroles en uitgebrachte verklaringen daarover), die in het leven zijn geroepen nadat het voorstel van de Europese Commissie om lidstaatverklaringen verplicht te stellen niet op steun van de Ecofinraad kon rekenen, is ook dit jaar niet openbaar gemaakt door de Europese Commissie. Drie lidstaten (Finland, Nederland en Zweden) deden dit voor hun eigen land wel.

De kwaliteit van de Nederlandse «annual summary» over de in ons land bestede structuurfondsgelden laat naar ons oordeel te wensen over: zowel de leesbaarheid als het informatiegehalte is beperkt. Dit is echter mede het gevolg van de betreffende Europese regels.

De verantwoordingsinformatie van de Europese instellingen (zoals de activiteitenverslagen van de directoraten-generaal van de Europese Commissie en het overkoepelende Syntheseverslag) over het functioneren van de beheer- en controlesystemen van de directoraten-generaal laat hetzelfde beeld zien als vorig jaar, zij het dat het aantal voorbehouden van de Europese Commissie is afgenomen en de voorbehouden beter zijn gekwantificeerd.

Het oordeel van de Europese Rekenkamer over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen (transacties) was over het geheel opnieuw niet positief. Niettemin is er sprake van vooruitgang. Het gedeelte van de EU-uitgaven dat meer dan 5% fouten bevat is gedaald van 60% (2005) tot 31% (2008). Voorts werd voor het eerst bij «natuurlijke hulpbronnen» (landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu en visserij), de grootste categorie van de begroting, aangegeven dat het foutenpercentage onder de 2% lag. Voor het begrotingsonderdeel «cohesie» (groei en werkgelegenheid in minder begunstigde regio's) lag het foutenpercentage voor het derde jaar op rij boven de 10%.

Voor Nederland is het beeld van de rechtmatigheid dit jaar vergelijkbaar met dat van vorig jaar. De Nederlandse beheer- en controlesystemen

functioneerden in 2008 bij de meeste geldstromen op hetzelfde niveau als in 2007.

In vergelijking met het voorgaande jaar is in 2008 zowel het aantal als de financiële omvang van onregelmatigheden afgenomen bij de eigen middelen (Nederlandse afdrachten aan de EU) en bij het landbouwbeleid. Bij de structuurfondsen is het aantal en de financiële omvang van de onregelmatigheden toegenomen, vooral bij het ESF. Het te corrigeren bedrag naar aanleiding van de in het kader van het Actieplan EFRO verrichte hercontroles, dat de Europese Commissie aan Nederland oplegt, valt waarschijnlijk hoger uit dan eerder werd verwacht. De kans bestaat echter dat dit uiteindelijk geen directe financiële gevolgen voor Nederland zal hebben.

De Europese aanbestedingsregels en algemene beginselen van aanbesteden ontleend aan het EG-Verdrag, worden door veel aanbestedende diensten in Nederland, die EFRO- of ESF-subsidies ontvangen, niet correct nageleefd, met name bij opdrachten onder de aanbestedingsdrempel.

In Nederland is de transparantie over de eindontvangers van Europese gelden die Nederland samen met de Europese Commissie beheert – vooral landbouwgeld en structuurfondsgelden – in 2008 in de meeste gevallen verbeterd ten opzichte van eerdere jaren. Verdere verbetering in de volledigheid en toegankelijkheid van de informatie is nog wel nodig. De beschikbare Nederlandse en Europese informatie over de besteding van de Europese onderzoeksgelden geeft nog onvoldoende inzicht in wie de Nederlandse eindontvangers zijn.

Een nieuwe ontwikkeling in 2008 en 2009 is dat binnen de Europese instellingen een discussie op gang is gekomen over de kosten van controles. Deze discussie is gekoppeld aan de vraag welk foutenrisico de EU bereid is te accepteren bij de uitvoering van haar beleid.

Een andere ontwikkeling is dat de Europese Commissie een herstelplan tegen de economische crisis heeft ontwikkeld. Het Europese gedeelte is budgettair gezien van gering belang en betreft vooral een investering van € 5 miljard, binnen het bestaande financiële kader, in de verbetering van de energie- en internetinfrastructuur. De invloed van dit herstelplan op de Nederlandse situatie is wat directe financiële implicaties betreft gering. Voor een aantal Nederlandse crisismaatregelen is (nog) niet geheel duidelijk in hoeverre ze gerealiseerd kunnen worden binnen de Europese regels voor staatsteun en mededinging.

In dit rapport doen wij voor het eerst verslag van onderzoek naar de naleving en de effecten van EU-beleid, in dit geval het beleid tegen namaakgoederen. Een bevinding die wij in eerdere EU-tendrapporten deden, namelijk dat de informatie over beleidseffecten van EU-beleid beperkt is, blijkt ook te gelden voor het beleid tegen namaakgoederen. De Douane voert de Europese verordeningen tegen namaakgoederen op professionele wijze uit, maar er is weinig zicht op doelrealisatie, zowel in Nederland als op EU-niveau. Verder blijkt uit ons onderzoek dat de cijfers over namaakgoederen waarmee de Europese Commissie en de Douane werken, gebreken vertonen. Dit is bekend bij de betrokken actoren, maar de cijfers worden toch gebruikt in openbare stukken en voor het formuleren van beleid.

21.2 Hoofdconclusies

Beperkte voortgang verbetering verantwoording over EU-gelden

Er is binnen de EU in het afgelopen jaar beperkte voortgang geboekt bij het verbeteren van de verantwoording en transparantie over de besteding van EU-gelden binnen de lidstaten.

Het aantal landen dat een lidstaatverklaring uitbrengt is gegroeid van drie naar vier, maar dit aantal is nog steeds gering. De Europese Commissie onderneemt geen concrete acties om de ontwikkeling van lidstaatverklaringen te ondersteunen.

De Nederlandse lidstaatverklaring die dit jaar is uitgebracht, is in beperkte mate uitgebreid ten opzichte van vorig jaar. Behalve de ontvangen EU-landbouwsubsidies over het begrotingsjaar 2008 betrof de Nederlandse EU-lidstaatverklaring tevens de opzet van de systemen van de structuurfondsprogramma's voor de periode 2007–2013. Alle lidstaten hebben over 2008 de verplichte «annual summaries» van rechtmatigheidscontrole en verklaringen daarover ingediend. Deze overzichten zijn echter – een enkele uitzondering daargelaten – niet openbaar. Hierdoor is hun toegevoegde waarde voor transparante publieke verantwoording klein.

Nederland heeft zijn «annual summary» wel openbaar gemaakt. De kwaliteit daarvan laat, waar het de structuurfondsen betreft, naar ons oordeel te wensen over. Dit is echter mede het gevolg van Europese regels.

Binnen de Europese Commissie geeft vooral het directoraat-generaal Regionaal Beleid in zijn jaarverslag relevante verantwoordingsinformatie op het niveau van de EU-lidstaten.

Europese structuurfondsgelden blijven zorgenkindje

Het oordeel van de Europese Rekenkamer over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen (transacties) was over het geheel opnieuw niet positief. Niettemin is er sprake van vooruitgang. Het gedeelte van de EU-uitgaven dat meer dan 5% fouten bevat is gedaald van 60% (2005) tot 31% (2008). Voorts werd voor het eerst bij «natuurlijke hulpbronnen» (landbouw, plattelandontwikkeling, milieu en visserij), de grootste categorie van de begroting, aangegeven dat het foutenpercentage onder de 2% lag. Voor het begrotingsonderdeel «cohesie» (groei en werkgelegenheid in minder begunstigde regio's) lag het foutpercentage voor het derde jaar op rij boven de 10%.

In Nederland is bij de decentrale uitvoering van de EFRO-programma's sprake van een situatie waarin verschillende programma's de Europese regels voor de melding van onregelmatigheden, de regels voor Europees aanbesteden en de Europese eisen op het gebied van transparantie, verschillend interpreteren en toepassen. De Europese Commissie heeft in 2006 bij Nederland aangedrongen op een Nationaal Actieplan EFRO ter verbetering van het controle- en beheersysteem van de EFRO-programma's. De hercontroles die in het kader daarvan zijn verricht, zullen naar verwachting resulteren in een financiële correctie voor Nederland. Of en in welke mate de Europese Commissie daadwerkelijk EFRO-gelden zal gaan terugvorderen is mede afhankelijk van de omvang van de correcties die de managementautoriteiten reeds hebben doorgevoerd en de uiteindelijke besteding (realisatie) van de beschikbare regionale programmagelden. Een ander probleem bij de uitvoering van structuurfondsprogramma's in Nederland is dat de Europese aanbestedingsregels en algemene beginselen van aanbesteden ontleend aan het EG-Verdrag, niet correct worden nageleefd. Dit probleem doet zich vooral voor bij opdrachten onder de aanbestedingsdrempel.

Inzicht in doelrealisatie EU-beleid beperkt

Ons onderzoek in eerdere EU-tendrapporten heeft laten zien dat er binnen de EU weinig inzicht bestaat in de mate waarin de doelen van het Europese beleid worden gerealiseerd. De Europese Commissie geeft geen volledig overzicht van de resultaten en effecten van het EU-beleid, en de activiteitenverslagen van de directoraten-generaal van de Europese Commissie bieden beperkt inzicht in de realisatie van de doelen van het beleid.

In Nederland is het inzicht in effecten van het EU-beleid eveneens beperkt. We zien dit onder andere bij het EU-beleid ter bestrijding van namaakgoederen. De Nederlandse Douane voert de relevante Europese verordeningen op professionele wijze uit, maar er is weinig zicht op doelrealisatie. Ook op EU-niveau is inzicht in de mate van doelrealisatie beperkt. Daar komt bij dat de cijfers over namaakgoederen die de Europese Commissie en de Douane gebruiken, gebreken vertonen.

In de handhaving van intellectueel eigendomsrecht in Nederland komt, in tegenstelling tot een aantal jaren geleden, Douaneoptreden op verzoek van «rechthouders» (bedrijven, organisaties of personen die intellectuele eigendomsrechten op producten hebben) nu vaker voor dan ambtshalve optreden (controle op eigen initiatief van de Douane).

De wijze waarop de Douane intellectuele eigendomsrechten handhaaft bij medicijnen die via ons land worden doorgevoerd, legt een spanning bloot tussen de economische belangen van patenthouders enerzijds en de volksgezondheidsbelangen van ontwikkelingslanden anderzijds. Als gevolg van de geldende wettelijke regels ontstaan soms situaties waarin een ontwikkelingsland op medicijnen moet wachten of ze niet ontvangt als de rechthouder in Nederland een procedure aanspant wegens inbreuk op zijn patentrecht.

21.3 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 in de lidstaten en over de resultaten van interne audits binnen de DG's was ook het afgelopen jaar beperkt.

In het Syntheseverslag heeft de Europese Commissie een verklaring afgegeven waarin zij stelt dat de bestaande interne controlesystemen 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 inmiddels afgenomen en het financieel belang van de voorbehouden is beter gekwantificeerd. Ondanks die opgaande lijn behoudt de verklaring – mede gezien de aard en duur van de voorbehouden – een 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 was in 2008 van een vergelijkbaar niveau als in 2007. Het DG Regionaal Beleid geeft landenvergelijkende informatie in zijn activiteitenverslag over 2008, terwijl ook de DG's Werkgelegenheid en Landbouw over 2008 enige landeninformatie hebben gegeven. Het jaarverslag 2008 van de Europese Rekenkamer bevat geen gekwantificeerd totaalbeeld voor de EU, maar het geeft net als over 2007 per begrotingsonderdeel informatie over de rechtmatigheid van de bestedingen.

Vergelijkingen tussen lidstaten zijn nog niet goed mogelijk, aangezien er weinig gegevens vanuit de EU-lidstaten beschikbaar zijn over de rechtmatigheid van de bestedingen.

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

De Europese Rekenkamer heeft voor het begrotingsjaar 2008 geen positieve betrouwbaarheidsverklaring afgegeven. Op de meeste beleids-terreinen van de EU zijn in meer of mindere mate problemen vastgesteld met de wettigheid en regelmatigheid van de bestedingen van EU-gelden. De Europese Rekenkamer geeft de over mate van wettigheid en regelmatigheid van de bestedingen (deels) een gekwantificeerd beeld per begrotingsonderdeel. Positief is dat het foutpercentage voor de uitgaven voor de landbouw gelden, de grootste categorie op de EU-begroting, voor het eerst ligt onder de 2%. Voor het onderdeel «cohesie» (voorheen: structuurbeleid) is het foutpercentage echter net als over 2007 «op zijn minst 11%». Voor de meeste overige beleidsonderdelen ligt het foutpercentage tussen de 2% en 5%. Het gedeelte van de EU-uitgaven dat meer dan 5% fouten bevat is gedaald van 60% (2005) tot 31% (2008). De gegevens van de Europese Commissie over onregelmatigheden en fraude, alsmede de informatie hierover uit de betrouwbaarheidsverklaringen van de DG's en diensten van de Commissie, geven onvoldoende basis voor het doen van uitspraken over de mate van rechtmatigheid van de bestedingen op het niveau van de afzonderlijke EU-lidstaten.

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

Er is meer transparantie gekomen over de organisaties en bedrijven in Nederland die Europese gelden ontvangen. Het beeld is echter, bijvoorbeeld bij structuurfonds- en onderwijs gelden, nog niet compleet. Er is verder onvoldoende inzicht in wie eindontvangers van onderzoeksgelden zijn.

Wat de rechtmatigheid betreft geeft de lidstaatverklaring over 2008 alleen informatie over de besteding van Europese landbouw gelden. In tegenstelling tot eerdere jaren was er over 2008 echter wél voor het eerst enige informatie beschikbaar over de opzet van de systemen voor het financieel management voor structuurfondsgelden.

In de komende jaren zal de lidstaatverklaring verder worden uitgebreid, zodat er ook zicht kan komen op de rechtmatigheid van de besteding van structuurfondsgelden, visserijfondsgelden en migratiefondsgelden. Nederland wil in de lidstaatverklaring geen inzicht geven in de rechtmatigheid van de totstandkoming van de aan de EU afgedragen «eigen middelen» (dat wil zeggen de middelen die de EU rechtens toekomen). Over de doeltreffendheid van de naleving van Europees beleid dat in Nederland wordt uitgevoerd is zowel in Den Haag als in Brussel nog steeds weinig informatie beschikbaar, ook op het terrein van het beleid tegen namaakgoederen. Het inzicht in beleidsresultaten is dus niet verbeterd.

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

De Nederlandse lidstaatverklaring over de uitvoering van het landbouwbeleid in Nederland in 2008 en de opzet van de systemen voor structuurfondsen was positief. Ook ons oordeel bij de lidstaatverklaring is grotendeels positief. De kwaliteit van de annual summary van Nederland over structuurfondsen laat – mede als gevolg van de Europese regels – echter te wensen over.

In vergelijking met vorig jaar is zowel het aantal als de financiële omvang

van onregelmatigheden bij de eigen middelen en bij het landbouwbeleid in Nederland afgenomen. Bij de structuurfondsen zijn de onregelmatigheden over 2008 toegenomen qua aantal en bedrag, met name bij het ESF.

Ons onderzoek naar de toepassing van de Europese aanbestedingsregels bij structuurfondsenprogramma's laat zien dat veel aanbestedende diensten de aanbestedingsregels en algemene beginselen van aanbesteden, ontleend aan het EG-Verdrag, niet correct naleven. Dit is vooral het geval bij opdrachten onder de aanbestedingsdrempel.

Uit ons onderzoek naar de naleving en effecten van het EU-beleid op het terrein van namaakgoederen blijkt dat de Douane de Europese verordeningen professioneel uitvoert, maar dat er weinig zicht is op doelrealisatie. Verder vertonen de cijfers over namaakgoederen die de Europese Commissie en de Douane gebruiken, gebreken. Hoewel deze gebreken bekend zijn bij de betrokken actoren, worden deze cijfers gebruikt in openbare stukken en voor het formuleren van nieuw beleid.

21.4 Aanbevelingen

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

Verantwoording en transparantie in de EU

- Bepleit in de bilaterale (diplomatieke) contacten met andere lidstaten – dus niet alleen in Brussel – het afgeven van lidstaatverklaringen.
- Verzoek de Europese Commissie om haar steun voor de lidstaatverklaring niet alleen in woorden maar ook in daden kracht bij te zetten.
- Roep de andere EU-lidstaten op hun annual summaries ook openbaar te maken.
- Dring bij er bij de Europese Commissie op aan dat het voorbeeld van het DG Regionaal Beleid om meer transparantie te geven over besteding van Europese gelden in de EU-lidstaten, door andere DG's en diensten van de Commissie wordt gevolgd.
- Bevorder concrete initiatieven ter verdere harmonisatie van controle- en rapportagemomenten bij Europese geldstromen, zowel tussen de DG's van de Commissie als tussen de Commissie en de Europese Rekenkamer. Pas als die harmonisatie plaatsvindt, zoals voor landbouw gelden in de Verordeningen (EG) nr. 1290/2005 (artikel 8) en nr. 885/2006 (artikel 3, bijlage 2) en voor structuurfondsen in Verordening (EG) nr. 1083/2006 (artikel 62), kan over verschillende geldstromen voor hetzelfde jaar een uitspraak over de rechtmatigheid van de bestedingen worden gedaan.
- Dring erop aan dat de Ecofinraad met een standpunt komt in de discussie over het «tolerable risk of error».

Voorts doen wij een aantal aanbevelingen aan specifieke bewindspersonen:

Verantwoording en transparantie in Nederland

Eindontvangers

- De ministers van EZ, SZW, OCW en LNV, zouden de toegang tot informatie over Europese projecten en de eindbegunstigden verder moeten verbeteren door de verschillende processen en begrippen te uniformeren. De introductie van integrale publicatielijsten voor de structuurfondsgelden, waarbij tevens duidelijk is welke bedragen (cofinanciering of Europese subsidie) er precies worden gepubliceerd,

is een verbetermogelijkheid. Voor onderwijsgelden kunnen de interne processen van de verschillende partners (Nuffic, Europees Platform en CINOP) van het Nationaal Agentschap Leven Lang Leren beter op elkaar worden afgestemd en is openbaarmaking van alle onderwijsgelden wenselijk. Voor landbouwsubsidies kan elektronische uitwisseling van gegevens en koppeling van verschillende administratieve systemen een extra waarborg vormen voor een betrouwbare en efficiëntere invulling van de databank.

- De ministers van EZ en OCW zouden bij de Europese Commissie kunnen aandringen op openbaarmaking van volledige informatie over de projecten en projectaanvragers die in Nederland geld uit Europese onderzoeksprogramma's ontvangen. Hierbij is van belang dat tevens kan worden nagegaan wie de Nederlandse eindontvangers zijn van onderzoeksprojecten met een buitenlandse projectcoördinator.

Landbouw

- De minister van LNV zou ervoor moeten zorgdragen dat alle technische diensten voortaan een samenvattend verslag van de controleresultaten maken (aantal geplande en uitgevoerde controles, uitkomsten van controles en vervolg van uitkomsten). Om inzicht te krijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de technische diensten, dienen de rapportages de geplande en werkelijk vereiste controlecapaciteit te bevatten.

Structuurfondsen – algemeen

- De minister van EZ zou haar regie bij de decentrale uitvoering van de EFRO-programma's moeten versterken, en erop moeten toezien dat de wijze waarop bij de verschillende programma's de Europese regels op het gebied van onregelmatigheden, aanbesteden en transparantie worden geïnterpreteerd en toegepast, wordt geharmoniseerd.
- De in voorgaande jaren toegezegde evaluatie van het financieel beheer rond EFRO-programma's zou uiterlijk in 2010 moeten worden uitgevoerd en afgerond, zodat er nog lessen uit kunnen worden getrokken voor de lopende programmaperiode van de structuurfondsen.

Structuurfondsen – aanbesteding

- De ministers van EZ en SZW zouden ervoor moeten zorgdragen dat aanbestedende diensten die EFRO of ESF subsidies ontvangen, het aanbestedingsproces, voor opdrachten boven *en* onder de EU-drempel, volledig en conform de wettelijke eisen uitvoeren.

Namaakgoederen

- De minister van EZ en de Douane zouden in hun jaarverslagen en evaluaties meer inzicht moeten verstrekken in de mate waarin de doelen van het beleid tegen namaakgoederen worden bereikt. Zo zouden de jaarlijkse activiteiten en resultaten van de Douane op dit terrein direct kunnen worden gerelateerd aan de doelstellingen uit het handavingsplan van de Douane.
- De Douane zou ervoor moeten zorgen dat de gegevens die op het gebied van namaakgoederen worden verzameld vergelijkbaar zijn (uniforme definities en meeteenheden), dat deze zorgvuldig worden geïnterpreteerd en verwerkt (geen onvergelijkbare cijfers samenvoegen / optellen) en dat daarover transparant (duidelijk en open over wat cijfers betekenen) wordt gerapporteerd. Hiertoe dient zowel de interne als externe afstemming (met de ketenpartners) ten behoeve van de gegevensverzameling te worden verbeterd.

- De ministers van EZ en Financiën zouden er bij de Europese Commissie op moeten aandringen dat ook de Commissie – op dezelfde wijze als de Douane – ervoor zorgt dat de gegevens die over namaakgoederen worden verzameld vergelijkbaar zijn, dat deze zorgvuldig worden geïnterpreteerd en verwerkt en dat daarover transparant wordt gerapporteerd.

22 REACTIE KABINET EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

Op 3 februari 2010 heeft de minister van Financiën mede namens de staatsecretaris voor Europese Zaken en de overige leden van het kabinet een reactie gestuurd op de conceptversie van het *EU-tendrapport 2010*. In de brief richt de minister zich vooral op onze drie hoofdconclusies en, in een bijlage, op onze aanbevelingen over verantwoording en transparantie van EU-gelden in Nederland. Wij geven hieronder de kabinetsreactie op de hoofdconclusies weer. De kabinetsreactie op de aanbevelingen geven wij samengevat weer. Per onderdeel hebben wij de kabinetsreactie voorzien van een nawoord. De integrale tekst van de kabinetsreactie is te raadplegen op onze website: www.rekenkamer.nl.

Beperkte voortgang verbetering verantwoording EU-gelden

De minister van Financiën schrijft dat het kabinet al jaren voorstander is van verbeterde verantwoording en transparantie over de besteding van Europese gelden in EU-lidstaten. Ook zet het kabinet zich in voor vereenvoudiging van EU-regelgeving. Hiervoor is volgens de minister echter ook bereidheid bij andere lidstaten nodig. Lidstaten zijn immers verantwoordelijk voor een goed beheer van EU-gelden, al is de Europese Commissie eindverantwoordelijk voor de EU-begroting. Bovendien vindt besluitvorming in de Raad plaats met gekwalificeerde meerderheid. Als voorbeeld daarvan noemt de minister het door ons aangehaalde dossier «tolerable risk of error». De Europese Commissie heeft toegezegd in 2010 met voorstellen te komen omtrent het toelaatbaar aantal fouten gedifferentieerd per beleidsveld. Op basis daarvan zal de Raad mogelijk een standpunt innemen. De minister zegt toe dat het kabinet er bij de EU-voorzitterschappen op zal aandringen verantwoording en vereenvoudiging van de EU-regelgeving op de agenda te houden. Echter, aangezien Nederland slechts één van de vele spelers is, biedt dit geen garantie voor succes.

De minister benadrukt dat het bovenstaande niet wegneemt dat Nederland zich – samen met de lidstaten en de Commissie – zal blijven inzetten voor verbeterde verantwoording, meer transparantie over de besteding van EU-gelden en vereenvoudiging van EU-regelgeving. Volgens de minister is er door de gezamenlijke inspanning van de lidstaten en de Commissie in 2009 voortgang geboekt op het gebied van de annual summary. Zeven lidstaten hebben in 2009 een verklaring betreffende het betrouwbaarheidsniveau aan de annual summary toegevoegd. Ook zijn er veertien lidstaten die een algehele analyse van de uitgaven van EU-gelden in het kader van de structuurfondsen hebben bijgevoegd. Bovendien heeft Europees commissaris Kallas in een brief van 7 april 2009 naar aanleiding van de dechargeprocedure aangegeven dat de annual summaries van lidstaten beschikbaar worden gesteld aan het Europees Parlement, om de transparantie van de besteding van EU-gelden te bevorderen en publieke bewustwording te stimuleren. Het kabinet beschouwt de ontwikkelingen op het gebied van annual summaries als een stap in de goede richting naar verbeterde verantwoording van EU-gelden, aldus de minister.

De minister schrijft dat het kabinet zich ook op nationaal niveau onverminderd inspant om de verantwoordingsmethodiek van Europese gelden in Nederland hoog te houden en transparantie over deze gelden te bevorderen. Een voorbeeld daarvan ziet de minister in het feit dat de Nederlandse verantwoordingsdocumenten over de besteding van

Europese gelden (de lidstaatverklaring en de annual summary) openbaar toegankelijk zijn, hetgeen Europees niet verplicht is. In reactie op onze conclusie dat de kwaliteit van de annual summary, waar het de structuurfondsen betreft, nog te wensen over laat, benadrukt de minister namens het kabinet dat de Commissie per brief heeft aangegeven dat de Nederlandse annual summary voldoet aan de Europese regelgeving. Nederland heeft ervoor gekozen om geen invulling te geven aan de mogelijkheid vrijwillig een analyse toe te voegen, aangezien de kwaliteit van de Nederlandse verantwoordingsinformatie volgens het kabinet voldoende wordt gewaarborgd in de door Nederland vrijwillig afgegeven lidstaatverklaring. Het kabinet voelt zich hierin gesteund door de Europese Commissie, omdat Europees commissaris Kallas in zijn eerdergenoemde brief aan het Europees Parlement heeft verklaard zijn collega-commissarissen aan te sporen de Nederlandse lidstaatverklaring op te nemen in hun jaarlijkse activiteitenverslagen.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Dat Nederland, zoals de minister schrijft, slechts één van de spelers is, vormde de aanleiding tot onze aanbeveling om in de bilaterale contacten met de andere lidstaten het afgeven van lidstaatverklaringen te bepleiten. In deze contacten zouden de lidstaten ook kunnen worden aangespoord de annual summaries openbaar te maken.

Het kabinet motiveert de keuze om geen vrijwillige analyse aan de annual summary toe te voegen met het argument dat de kwaliteit van de Nederlandse verantwoordingsinformatie is gewaarborgd door de lidstaatverklaring. Wij merken daarbij op dat daarin tot nog toe geen gegevens over structuurfondsen zijn opgenomen, en dat derhalve van deze verantwoordingsinformatie de kwaliteit nog niet gewaarborgd is. Wij stellen vast dat het kabinet, evenals vorig jaar, niet heeft gereageerd op onze aanbeveling om bij de Europese Commissie aan te dringen op verdere concrete initiatieven voor harmonisatie van controle- en rapportagemomenten bij Europese geldstromen. Een dergelijke harmonisatie achten wij noodzakelijk om door middel van (onder andere) lidstaatverklaringen te kunnen komen tot verbeterde publieke verantwoording over Europese gelden. Het kabinet gaat niet in op onze aanbeveling aan te dringen op een standpunt van de Ecofinraad over de «tolerable risk of error».

Europese structuurfondsgelden blijven zorgenkindje

De minister merkt op dat onze conclusie dat zowel in de EU als in Nederland besteding van structuurfondsmiddelen met problemen omgeven blijft, verwijst naar het onlangs gepubliceerde rapport van de Europese Rekenkamer. Het kabinet deelt de zorgen over het geconstateerde percentage onregelmatigheden in de hele EU, aldus de minister, maar stelt tegelijkertijd vast dat in de door de Europese Rekenkamer gecontroleerde Nederlandse programma's geen onregelmatigheden zijn aangetroffen.

In antwoord op onze opmerking dat de Nederlandse structuurfondsprogramma's regels rond onregelmatigheden, aanbesteden en transparantie verschillend interpreteren en uitvoeren, schrijft de minister dat de minister van EZ in 2010 een evaluatie zal uitvoeren van het EFRO-beheersmodel 2007–2013, waarvoor het kabinet destijds bewust heeft gekozen: een decentrale uitvoering van de programma's met centraal toezicht en een coördinerende en ondersteunende rol van het Ministerie van EZ. Indien uit onderzoeken van de auditautoriteit blijkt dat aanpassing van het model nodig is, dan zal het kabinet hier opvolging aan geven, aldus de minister.

Over het onderwerp aanbestedingen schrijft de minister dat de ministeries en managementautoriteiten aan de verantwoordelijke begunstigden voorlichting en advies geven over de Europese voorschriften omtrent het aanbestedingsproces en dat zij samen met de certificeringsautoriteit en auditautoriteit toezicht houden op de naleving ervan.

Voorts schrijft de minister dat het kabinet onderkent dat het van belang is de uitkomsten van beleid optimaal zichtbaar te maken door informatie over Europese projecten en eindbegunstigden toegankelijk te maken. Het kabinet streeft naar verbetering van informatievoorziening over de toekenning van EU-middelen, die plaatsvindt onder de verantwoordelijkheid van de lidstaat. De minister wijst er in dit verband op dat de managementautoriteiten zonder uitzondering hebben voldaan aan de publicatievereisten van de Commissie. Daarnaast vermeldt hij dat sinds 2009 op de nieuwe website europaomdehoek.nl informatie is te vinden over projecten gefinancierd met ESF- of EFRO-gelden. Andere bronnen van informatie die worden gebruikt zijn publieksevenementen en periodieke magazines. Het Ministerie van LNV publiceert jaarlijks de EU-subsidies die zijn verleend in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid. Het systeem met projectinformatie van de Leven Lang Leren-programma's is nog in ontwikkeling.

Ten slotte geeft de minister aan dat het kabinet al voldoende invulling geeft aan onze aanbeveling dat alle technische diensten een samenvatend verslag zouden moeten maken van controleresultaten, en dat de rapportages inzicht zouden moeten geven in geplande en werkelijk vereiste controlecapaciteit. Volgens het kabinet gebeurt dit al in de vorm van het jaarlijkse beheersverslag over de uitvoering van controles. Voor zover dit inzicht in de verantwoording niet bestaat ziet de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) van het Ministerie van LNV erop toe dat hieraan alsnog gehoor wordt gegeven.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zullen in toekomstig onderzoek terugkomen op de resultaten van de evaluatie van het EFRO-beheersmodel in 2010. Wij nemen kennis van de toezegging van het kabinet dat het de uitkomsten van onderzoeken van de auditautoriteit zal aangrijpen om mogelijke systeemverbeteringen door te voeren.

Ten aanzien van aanbestedingen wijzen wij het kabinet erop dat uit verschillende onderzoeken is gebleken dat de naleving al geruime tijd belangrijke tekortkomingen kent. Om in de toekomst niet te worden verrast door nieuwe financiële correcties van de Europese Commissie is volgens ons voortdurend scherp toezicht op de correcte naleving van regels noodzakelijk.

Wij nemen kennis van het streven van het kabinet naar een verbeterde toegang tot informatie over Europese projecten en begunstigden van EU-subsidies in Nederland. Wat inhoud en presentatievorm betreft zou Nederland kunnen aansluiten bij het richtsnoer van de Europese Commissie voor de openbaarmaking van de eindontvangers van gelden in gedeeld beheer.

Inzicht in doelrealisatie beperkt

In antwoord op onze conclusie dat er weinig inzicht bestaat in de mate waarin de doelen van het Europese beleid worden gerealiseerd, waarbij wij specifiek ingaan op het inzicht in effecten van het Europese beleid ter bestrijding van namaakgoederen in Nederland, schrijft de minister dat het kabinet zich bewust is van de schadelijke gevolgen van namaak en piraterij. De ministers van EZ en Financiën zijn in gesprek over het

verbeteren en aanvullen van afspraken die eerder in een kaderovereenkomst tussen EZ en Financiën zijn gemaakt over de handhaving van het onder het Ministerie van EZ vallende intellectuele eigendomsrecht door de Douane. Hierbij wordt ook gesproken over een oplossing voor het probleem van doorvoer van generieke medicijnen bestemd voor ontwikkelingslanden. Het (her)formuleren van de doelstelling, de verantwoording en het inzicht geven in de realisatie van de doelen, komt eveneens in evaluaties aan de orde, aldus de minister. Voorts zegt de minister toe dat hij, waar mogelijk, de nationale gegevenspositie van de Douane verder zal verbeteren. Daarbij zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij Europese standaarden.

Ten slotte vermeldt de minister dat er een Europees waarnemingscentrum voor namaak en piraterij is opgericht. Dit centrum heeft als doel informatie en gegevens over alle inbreuken op intellectuele eigendomsrechten te verzamelen, te monitoren en te rapporteren. Daarnaast dient het centrum als platform voor vertegenwoordigers van nationale autoriteiten en belanghebbende partijen. Het kabinet staat positief tegenover de rol die het waarnemingscentrum kan vervullen bij het inzichtelijk maken van effecten van Europees beleid op het gebied van namaakgoederen, aldus de minister.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zien nadere concrete afspreken tussen de ministers van EZ en Financiën over de effectiviteit van het beleid tegen namaakgoederen met belangstelling tegemoet.

Het slagen van het Europees waarnemingscentrum is afhankelijk van de beschikbaarheid van volledige, betrouwbare en vergelijkbare informatie van de lidstaten. De minister geeft niet aan hoe de gegevenspositie van de Douane zal worden verbeterd. Wij zullen in toekomstig onderzoek nagaan in welke mate de benodigde verbeteringen in Nederland zijn gerealiseerd.

**OVERZICHT VAN BELANGRIJKSTE CONCLUSIES,
AANBEVELINGEN EN TOEZEGGINGEN**

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>	<i>Reactie kabinet</i>
<p><i>Beperkte voortgang verbetering verantwoording over EU-gelden</i></p> <p>Binnen EU beperkte voortgang bij verbeteren van verantwoording en transparantie over besteding EU-gelden binnen de lidstaten. Aantal landen dat lidstaatverklaring uitbrengt is nog klein; Europese Commissie onderneemt geen concrete acties om ontwikkeling van lidstaatverklaringen te ondersteunen. Nederlandse lidstaatverklaring over 2008 is beperkt uitgebreid ten opzichte van 2007.</p> <p>Alle lidstaten hebben «annual summaries» over 2008 ingediend, maar ze zijn – uitzonderingen daargelaten – niet openbaar. Kwaliteit Nederlandse «annual summary» voor structuurfondsen laat – mede door Europese regels – te wensen over.</p>	<p>Kabinet: bepleit in bilaterale (diploma-tieke) contacten met andere lidstaten het afgeven van lidstaatverklaringen <i>boven</i> andere verantwoordingsdocu-menten over besteding van EU-gelden in de lidstaten.</p>	<p>Kabinet zal aandringen bij de EU-voorzitterschappen om verantwoor-ding en vereenvoudiging van de EU-regelgeving op de agenda te houden.</p>
	<p>Kabinet: verzoek Europese Commissie om steun voor lidstaatverklaring kracht bij te zetten.</p>	<p>Nederland zal zich – samen met de lidstaten en de Commissie – blijven inzetten voor verbeterde verantwoor-ding, meer transparantie over de besteding van EU-gelden en vereenvou-diging van EU-regelgeving.</p>
	<p>Kabinet: roep andere EU-lidstaten op hun annual summaries ook openbaar te maken.</p>	<p>Kabinet benadrukt dat Europees Commissaris Kallas heeft aangegeven de annual summaries van lidstaten beschikbaar te stellen aan het Europees Parlement om zodoende de transparan-tie van de besteding van EU-gelden te bevorderen.</p>
	<p>Kabinet: dring er bij de Europese Commissie op aan dat andere DG's en diensten van de Commissie het voorbeeld van DG Regionaal Beleid volgen om meer transparantie te geven over besteding van Europese gelden in de EU-lidstaten.</p>	<p>Kabinet laat weten dat Europees Commissaris Kallas heeft verklaard zijn collega-commissarissen aan te sporen de Nederlandse nationale verklaring op te nemen in hun jaarlijkse activiteitenver-slagen.</p>
	<p>Kabinet: blijf aandringen op verdere concrete initiatieven voor harmonisatie van controle- en rapportagemomenten bij Europese geldstromen, zowel tussen DG's van de Commissie als tussen Commissie en Europese Rekenkamer.</p>	<p>Geen reactie kabinet.</p>
	<p>Kabinet: dring erop aan dat de Ecofinraad met standpunt komt in discussie over «tolerable risk of error».</p>	<p>Kabinet laat weten dat de Raad mogelijk een standpunt zal innemen op basis van voorstellen van de Commissie omtrent het toelaatbaar aantal fouten per beleidsterrein (toegezegd voor 2010).</p>

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>	<i>Reactie kabinet</i>
<p><i>Europese structuurfondsgelden blijft zorgenkindje</i></p> <p>Zowel in EU als in Nederland blijft besteding van structuurfondsmiddelen met problemen omgeven. Europese Rekenkamer heeft voor derde jaar op rij hoger foutenpercentage dan 10% geconstateerd. In Nederland worden Europese regels rond onregelmatigheden, aanbesteden en transparantie verschillend geïnterpreteerd en uitgevoerd. Europese aanbestedingsregels en algemene beginselen uit EG-Verdrag, worden niet correct nageleefd, met name bij opdrachten onder aanbestedingsdrempel.</p>	<p>Minister van EZ: versterk regie bij decentrale uitvoering van EFRO-programma's en zie erop toe dat verschillende programma's hun interpretatie en toepassing van Europese regels rond onregelmatigheden, aanbesteden en transparantie harmoniseren.</p>	<p>Kabinet laat weten bewust gekozen te hebben voor decentrale programma-uitvoering en centraal toezicht, coördinatie en ondersteuning. Kabinet zegt toe de voor- en nadelen van deze inrichting tegenover elkaar te zetten.</p>
	<p>Minister van EZ: voer toegezegde evaluatie van financieel beheer rond EFRO-programma's uiterlijk in 2010 uit, zodat er nog lessen uit kunnen worden getrokken voor de lopende structuurfondsperiode.</p>	<p>Kabinet geeft aan dat het EFRO-beheersmodel voor de periode 2007–2013 in 2010 wordt geëvalueerd.</p>
	<p>Ministers van EZ en SZW: zorg ervoor dat aanbestedende diensten het aanbestedingsproces bij opdrachten boven <i>en</i> onder de EU-drempel, volledig en conform wettelijke eisen uitvoeren.</p>	<p>Kabinet geeft aan dat de ministeries en managementautoriteiten de verantwoordelijke begunstigen voorlichting en advies geven en samen met de certificerings- en auditautoriteit toezicht op de naleving houden.</p>
	<p>Ministers van EZ, SZW, OCW en LNV: verbeter toegang tot informatie over Europese projecten en eindbegunstigen.</p>	<p>Kabinet onderschrijft belang van transparante informatie over eindbegunstigen en wijst erop dat managementautoriteiten hebben voldaan aan publicatievereisten Commissie. Kabinet geeft verder voorbeelden van verbeterde toegang tot informatie over EFRO- en ESF-projecten. Het systeem met projectinformatie over onderwijsmiddelen is nog in ontwikkeling.</p>
	<p>Ministers van EZ en OCW: overweeg bij de Europese Commissie aan te dringen op volledige en betrouwbare informatie over ontvangers van Europese onderzoeksgelden in Nederland.</p>	<p>Ofschoon kabinet dit niet kan afdwingen, zullen betrokken ministers overwegen zich tot de Europese Commissie te wenden met deze vraag.</p>
	<p>Minister van LNV: zorg dat alle technische diensten voortaan samenvattend verslag van controle-resultaten maken. Rapportages dienen geplande én werkelijk vereiste controlecapaciteit te bevatten.</p>	<p>Minister van LNV zegt toe dat ze de technische diensten aan de verantwoordingsstructuur van het ministerie zal houden.</p>

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>	<i>Reactie kabinet</i>
<p><i>Inzicht in doelrealisatie EU-beleid beperkt</i> Er bestaat weinig inzicht in mate waarin doelen van Europees beleid worden gerealiseerd. Nederlandse Douane voert de Europese verordeningen voor bestrijding van namaakgoederen professioneel en efficiënt uit, maar er is weinig zicht op doelrealisatie. Ook op EU-niveau is inzicht in mate van doelrealisatie beperkt. Cijfers die Europese Commissie en Douane over namaakgoederen gebruiken, vertonen gebreken.</p>	<p>Minister van EZ en Douane: verstrek in evaluaties beter inzicht in realisatie van doelen van beleid tegen namaakgoederen.</p>	<p>Ministers van EZ en Financiën zijn in gesprek over het verbeteren en aanvullen van gemaakte afspraken omtrent de handhaving van de onder EZ vallende intellectuele eigendomsrechten door de Douane. Hierbij wordt ook gesproken over een oplossing voor het probleem van doorvoer van generieke medicijnen bestemd voor ontwikkelingslanden. Het (her)formuleren van de doelstelling, de verantwoording en het inzicht geven in de realisatie van de doelen komt eveneens in evaluaties aan de orde.</p>
	<p>Minister van Financiën: zorg dat gegevens die Douane verzamelt op gebied van namaakgoederen zoveel mogelijk vergelijkbaar zijn, dat ze zorgvuldig worden geïnterpreteerd en verwerkt, en dat daarover transparant wordt gerapporteerd.</p>	<p>Minister van Financiën zal waar mogelijk de nationale gegevenspositie van de Douane verder verbeteren. Daarbij zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij Europese standaarden.</p>
	<p>Ministers van EZ en Financiën: dring er bij Europese Commissie op aan dat ook Commissie – net als Douane – ervoor zorgt dat gegevens die over namaakgoederen worden verzameld vergelijkbaar zijn, dat ze zorgvuldig worden geïnterpreteerd en verwerkt, en dat daarover transparant wordt gerapporteerd.</p>	<p>Ministers van EZ en Financiën nemen deze aanbeveling ter harte. Daarnaast merken zij op dat het op 2 april 2009 opgerichte, Europees Waarnemingscentrum voor namaak en piraterij, als centraal punt zal fungeren voor het verzamelen, monitoren en rapporteren van informatie en gegevens over alle inbreuken op intellectuele eigendomsrechten.</p>

Europese verordeningen

Verordening (EG) nr. 1383/2003 van 22 juli 2003 is het belangrijkste instrument van de EU op basis waarvan Douaneautoriteiten hun taken uitvoeren. De verordening beschrijft de procedure die de Douaneautoriteiten in de EU moeten volgen bij de controle op goederen waarvan wordt vermoed dat zij inbreuk maken op bepaalde intellectuele eigendomsrechten. De uitvoeringsbepalingen zijn beschreven in Verordening (EG) nr. 1891/2004 van 21 oktober 2004. Deze bepalingen geven aan welke informatie op welk moment moet worden verschaft aan de Europese Commissie (jaarlijkse en kwartaalverplichtingen). Daarnaast is omschreven welke informatie een rechthouder voor een verzoek tot optreden van de Douane moet aanleveren.

Rekenkamernormen voor beleidsinformatie¹⁰⁴

Beleidsinformatie is alle informatie over (resultaten van) beleid.

De Algemene Rekenkamer hanteert twee groepen hoofdnormen voor de beoordeling van informatie.

- Inhoudelijke normen: relevantie (volledig, actueel en tijdig), betrouwbaarheid en validiteit (ordelijk en controleerbaar) en conformiteit aan wettelijke regels en gezaghebbende richtlijnen voor de inhoud van informatie.
- Normen voor vorm en presentatie: begrijpelijkheid (toegankelijk en eenduidig), vergelijkbaarheid en conformiteit aan wettelijke regels en gezaghebbende richtlijnen voor de vorm van informatie.

Rekenkamernorm voor doelrealisatie

De beleidsdoelen moeten worden gerealiseerd. De beoogde prestaties en effecten zijn dus de «normen» waaraan moet worden getoetst.

¹⁰⁴ Deze normen zijn grotendeels gebaseerd op de Comptabiliteitswet 2001 (CW2001) en de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE 2001).

Voorbeelden waar deze normen zijn gehanteerd zijn onze rapporten in de reeks *Staat van de beleidsinformatie*, en onze rapporten *Europese regelgeving* (2008), *Aandacht voor financiële gevolgen van beleid* (2004 en 2009) en *Lissabonstrategie voor duurzame groei en werkgelegenheid in Europa* (2009).

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AID	Algemene Inspectiedienst
APC	Audit Progress Committee (Europese Commissie)
BNI	Bruto nationaal inkomen
Btw	Belasting toegevoegde waarde (omzetbelasting)
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CoCoBu	Begrotingscontrolecommissie van het Europees Parlement
CvT	Comité van Toezicht
DAS	Déclaration d'assurance (betrouwbaarheidsverklaring Europese Rekenkamer)
DG	Directoraat-generaal
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EFG	Europees Fonds voor Aanpassing aan de Globalisering
EG	Europese Gemeenschap (EEG en Euratom samen)
ELFPO	Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (vanaf 2007)
ELGF	Europees Landbouw Garantiefonds (vanaf 2007)
EOGFL(-O)	Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw, (afdeling Oriëntatie)
ERIC	Consortium voor een Europese Onderzoeksinfrastructuur
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
Euratom	Europese Gemeenschap voor Atoomenergie
EVF	Europees Visserijfonds (ook: Europees Vluchtelingenfonds)
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FEZ	Financieel-Economische Zaken
FIOV	Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij
IAC	Internal Audit Capabilities (directoraten-generaal Europese Commissie)
IAS	Internal Audit Service (Europese Commissie)
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
Interreg	Europees programma gericht op Europese samenwerking aan duurzame ruimtelijke en regionale ontwikkeling (DG Regionaal Beleid)
KP7	Zevende kaderprogramma (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
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TEN	Trans-Europese netwerken
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

VERKLARENDE WOORDENLIJST

Activiteitenverslag	Verslag dat alle directeuren-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-controle (5%-controle)	Controle door lidstaat op ten minste 5% van de subsidiabele uitgaven.
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.
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.
Beheersautoriteit	Overheidsorgaan verantwoordelijk voor de uitvoering van een structuurfondsprogramma. Hierbij onder meer verantwoordelijk voor de verzameling van financiële en statistische informatie en de verslaglegging over de uitvoering van het programma (30-juni-rapportage), de interne controle op de doeltreffendheid en transparantie van de programma-uitgaven, de organisatie van de evaluatie halverwege de looptijd en bijsturing van de uitvoering op eigen initiatief of op verzoek van het Comité van Toezicht.
Betalingsautoriteit	Overheidsorgaan dat in een structuurfondsprogramma zorg draagt voor het opstellen en toezenden van de betalingsaanvraag aan de Commissie, certificering van de tussentijdse uitgavendeclaraties en de einddeclaratie, het ontvangen van de betalingen van de Commissie en de daaropvolgende betaling aan de eindbegunstigden.
Betaalorgaan	Orgaan dat namens de Europese Commissie betalingen verricht in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Hiertoe moet dit orgaan erkend worden. De criteria voor erkenning zijn door de Commissie vastgesteld.
Betrouwbaarheidsverklaring	Op grond van artikel 248 van het EG-Verdrag moet de Europese Rekenkamer jaarlijks aan het Europees Parlement en de Raad een verklaring voorleggen waarin de betrouwbaarheid van de rekeningen van de EU en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen wordt bevestigd. Deze verklaring wordt wel aangeduid als «Verklaring van Betrouwbaarheid» of «Déclaration d'Assurance» kortweg DAS.
Certificerende instantie	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.

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 landbouwuitgaven
Contract of confidence	Vertrouwenscontract tussen Europese Commissie en lidstaat waarin afspraken zijn gemaakt over controle-inspanningen en rapportageverplichtingen inzake structuurfondsprogramma's
Cross compliance	Specifieke milieu eisen waaraan landbouwers dienen te voldoen om voor volledige steun in aanmerking te komen.
Decommitting	Voor de structuurfondsen geldt als regel dat de door de Europese Commissie in het jaar n gecommiteerde (toegekende) middelen, aan het einde van jaar n+2 moeten zijn besteed binnen de kaders van de programma's. Als dit niet het geval is, zal de Commissie overgaan tot automatische annulering (decommitting) van de niet-aangewende middelen. Dat betekent dat de gelden terugvloeien naar de EU-begroting.
Directoraat-generaal	Benaming voor de grootste zelfstandige eenheid binnen het ondersteunend apparaat van de Commissie. De directoraten-generaal zijn onderverdeeld in directoraten, die weer zijn onderverdeeld in administratieve eenheden. De secretaris-generaal is het hoofd van de administratie van de Commissie. Naast het secretariaat-generaal en de directoraten-generaal telt de Commissie nog een aantal diensten, zoals de juridische dienst en de Interne Auditdienst.
Eigen middelen	Benaming voor de inkomsten van de EG. De Europese Gemeenschap beschikt sinds 1970 over eigen middelen (daarvoor gold een stelsel van financiële bijdragen van de lidstaten). De term «eigen middelen» geeft weer dat het niet gaat om geregelde bijdragen van de EU-landen, maar om door de lidstaten expliciet voor de EU-begroting bestemde gelden. Als eigen middelen worden beschouwd: <ul style="list-style-type: none"> – de douanerechten die in de lidstaten worden geheven op invoer uit derde landen; – de landbouwheffingen op producten uit derde landen en producentenbijdragen voor bepaalde landbouwproducten; – een percentage van de btw-opbrengsten; deze afdracht wordt verminderd wanneer de btw-opbrengsten meer bedragen dan 50% van het bruto nationaal product; – de zogenoemde «vierde bron», in de vorm van een jaarlijks vast te stellen percentage van het bnp van de lidstaten.
EG-liaison	Onderdeel van Senternovem; Europees Expertisecentrum voor het Europees Kaderprogramma in Nederland.
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.
GeoRas	Private onderneming op het gebied van remote sensing, digitale fotogrammetrie en geo informatie systemen.
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 controlesysteem van EU fondsen en de ontvangen en afgedragen EU-gelden.
Materialiteitsgrens	De verantwoordings van de directeuren-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 directoraten-generaal ook andere kwantitatieve niveaus.
N+2-regel	Zie decommittering.
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.

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 eurocommissaris 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-concept	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 beheer- 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.
Wettigheid en regelmatigheid	Europese term voor het Nederlandse begrip «rechtmatigheid». In dit rapport beschouwen we beide termen als synoniem.

LITERATUUR

Publicaties

Airports Council International (2009). *Passenger/Cargo Traffic 2008 Final*. Website <http://www.aci.aero>, geraadpleegd op 13 augustus 2009.

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

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

Algemene Rekenkamer (2008). *EU-trendrapport 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 335, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009a). *EU-trendrapport 2009*. Tweede kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 842, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009b). *Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 940, nrs.1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009c). *Intracommunautaire btw-fraude*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 880, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Zaken (2009). *Werken aan toekomst; Een aanvullend beleidsakkoord bij samen werken, samen leven*. 25 maart 2009. Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken/Secretariaat Ministerraad.

Barca, F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Report Fabrizio Barca. http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future, geraadpleegd op 13 september 2009.

Belastingdienst (2009). *Beheersverslag 2008*. Den Haag: OBT BV.

Buitenlandse Zaken (2008). *Nederlandse prioriteiten voor een moderne EU-begroting*. Nederlandse reactie op het issue paper d.d. 14 april 2008. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Buitenlandse Zaken (2009). *Slotmemorandum Afdrachten Eigen Middelen Europese Unie 2008*. Den Haag: Auditdienst Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Caldeira, V. (2009). *Reflections by the European Court of Auditors on the Commission's Communication Towards a common understanding of the concept of Tolerable Risk of Error*. Brief van de President van de Europese Rekenkamer aan de President van het Europees Parlement d.d. 4 maart 2009, kenmerk SCC002254EN01. Luxemburg: Europese Rekenkamer.

Corte dei Conti (2008). *Annual Report 2008, Financial Relations with the European Union and the use of EC funds as at 31 December 2007*. Rome: eigen beheer.

Douane (2007). *Interne instructie Rotterdams namaaklogistiek*. Rotterdam: eigen beheer.

Douane (2009). *Interne statistieken over IER*. Groningen: eigen beheer.

EFPIA (2009). *Statement Customs seizures of in-transit medicines*. Brussel: European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations.

Europees Parlement (2009). *Annual summaries in the context of the shared management: evaluation, ways forward and possible usefulness for the Court of Auditors*. Kenmerk PE 411 270, d.d. 5 juni 2009. Brussel: Europees Parlement.

Europese Commissie (2005). *Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité betreffende het douaneoptreden tegen de laatste tendensen op het gebied van namaak en piraterij*. COM (2005) 479 def., 1 oktober 2005. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2006a). *Mededeling, Actieplan van de Commissie voor een geïntegreerd internecontrolekader*. COM(2006) 9 def., 17 januari 2006 / SEC(2006) 94. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2006b). *Mededeling Beleidsresultaten in 2005*. COM(2006) 124 def., 14 maart 2006. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2006c). *Danuta Hübner attended today in Warsaw the annual «Homologues» Group meeting*. Persbericht IP/06/1254 d.d. 25 september 2006. Brussel: eigen beheer.

Europese Commissie (2006d). *Groenboek, Europees Transparantie-initiatief*. COM (2006) 194, 3 mei 2006. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2007a). *Revision of the Internal Control Standards and Underlying Framework; Strengthening Control Effectiveness*. SEC(2007) 1341. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2007b). *Mededeling, Beleidsresultaten in 2006*. COM(2007) 67 def., 28 februari 2007. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2007c). *Mededeling, Follow-up van het Groenboek – Europees Transparantie-initiatief*. COM(2007) 127, 21 maart 2007. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2007d). *Guide for National Agencies implementing the Lifelong Learning Programme*, 20 april 2007. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2008a). *Mededeling, Verslag over het actieplan van de Commissie voor een geïntegreerd internecontrolekader*. COM (2008) 110 def., 27 februari 2008. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2008b). *Mededeling, Naar een gemeenschappelijke visie op het begrip aanvaardbaar foutenrisico*. COM (2008) 866 def., 16 december 2008. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2008c). *Voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1081/2006 betreffende het Europees Sociaal Fonds met het oog op de uitbreiding van de soorten kosten die voor een bijdrage uit het ESF in aanmerking komen*. COM(2008) 813 def., 26 november 2008. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2008d). *Mededeling, Groenboek over territoriale cohesie. Van territoriale diversiteit een troef maken*. COM(2008) 616 def., 6 oktober 2008. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2008e). *Voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen*. COM(2008) 721 def., 14 november 2008. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2008f). *Mededeling, Een Europees economisch herstelplan*. COM(2008) 800 def., 26 november 2008. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2008g). *De Commissie vordert € 528,5 miljoen aan GLB-uitgaven terug van de lidstaten. Persbericht IP/08/1949 d.d. 11 december 2008. Brussel: eigen beheer*.

Europese Commissie (2008h). *European Transparency Initiative: Implementation of the Financial Regulation regarding the publication of data on beneficiaries of Community Funds under the shared management mode*. Note to the Ccof, kenmerk COCOF 07/0071/03-EN, final version, 23 april 2008. Brussel: Europese Commissie

Europese Commissie (2008i). *Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité. Een strategie inzake industriële-eigendomsrechten voor Europa*. COM(2008) 465 def., 16 juli 2008. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2009a). *EU budget estimates spot on*. Persbericht IP/09/584 d.d. 15 april 2009. Brussel: eigen beheer.

Europese Commissie (2009b). *Mededeling, Verslag over de impact van het actieplan van de Commissie voor een geïntegreerd internecontrolekader*. COM (2009) 43 def., 4 februari 2009. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2009c). *Mededeling, Verslag over de uitvoering van het actieplan ter versterking van de toezichhoudende rol van de Commissie in het kader van het gedeeld beheer van structurele acties*. COM (2009) 42 def., 3 februari 2009. Brussel: Europese Commissie.

European Commission (2009d). *Note to the attention of Mr. Brawn Secretariat Cocobu. Subject: Quarterly report on financial corrections at 30 June 2009 – Cohesion policy*, Budg C2/EDN/jve D(2009) 24 juli 2009. Brussel: Europese Commissie, Directoraat-Generaal Budget.

Europese Commissie (2009e). *Health Check of the Cap (current situation, Commission proposal and Council outcome)*. <http://ec.europa.eu/agriculture>, geraadpleegd op 10 juli 2009.

Europese Commissie (2009f). *Mededeling, Een vereenvoudigd GLB voor Europa; In het voordeel van iedereen*. COM(2009) 128 def., 18 maart 2009. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2009g). *Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van verordening (EG) Nr. 1083/2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds wat betreft de vereenvoudiging van bepaalde voorschriften en wat betreft sommige bepalingen in verband met het financiële beheer*. COM(2009) 384 def., 22 juli 2009. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2009h). *Voorstel voor een verordening tot oprichting van een Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken*. COM(2009) 66 def., 18 februari 2009. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2009i). *Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Beschikking nr. 573/3007/EG tot instelling van het Europees Vluchtelingenfonds voor de periode 2008–2013 wat de intrekking van de financiering van sommige communautaire acties en de wijziging van de maximumgrens voor de financiering ervan betreft*. COM(2009) 67 def., 18 februari 2009. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2009j). *Groenboek; Hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid*. COM (2009)163 def., 22 april 2009. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2009k). *First FP7 Monitoring Report*. Brussel: Europese Commissie/Directoraat Generaal Onderzoek.

Europese Commissie (2009l). *Verslag; Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen – Fraudebestrijding – Jaarverslag 2008*. COM(2009) 372 def., 15 juli 2009. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2009m). *Annual Evaluation Review 2008; Summary Information on Evaluations in the European Commission*. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2009n). *Mededeling; Samenvatting van de beheersresultaten van de Commissie in 2008*. COM(2009) 256 def., 8 juni 2009. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2009o). *Goedkeuring «Nederlands nationaal kader voor het tijdelijke verlenen van beperkte steunbedragen», Kenmerk N 156/2009*. Brussel: Publicatieblad C 125 van 5 juni 2009.

Europese Commissie (2009p). *Nationaal strategisch plan*. Maatregel, HC Maatregel 321 C: breedband, 15 juli 2009.

Europese Commissie (2009q). *De Commissie vordert 214,6 miljoen euro aan GLB-uitgaven terug van de lidstaten*. Persbericht IP/09/1375 29 september 2009. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2009r). *De Commissie vordert 126,7 miljoen euro aan GLB-uitgaven terug van de lidstaten*. Persbericht IP/09/443 19 maart 2009. Brussel: Europese Commissie. *Europese Commissie (2009s). Report*

on EU customs enforcement of intellectual property rights: results at the European border – 2008. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2009t). *Explanatory note on the application of Council Regulation (EC) No 1383/2003 concerning customs action against goods suspected of infringing certain intellectual property rights and the measures to be taken against goods found to have infringed such rights*. Brussel: Europese Commissie.

Europese Rekenkamer (2006). *Jaarverslag over de uitvoering van het begrotingsjaar 2005*. Luxemburg: Publicatieblad Nr. C 263 van 30 oktober 2006.

Europese Rekenkamer (2007). *Jaarverslag over de uitvoering van begrotingsjaar 2006*. Luxemburg: Publicatieblad Nr. C 237/01 van 15 november 2007.

Europese Rekenkamer (2008a). *Jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2007*. Luxemburg: Publicatieblad Nr. C 286/01 van 10 november 2008.

Europese Rekenkamer (2008b). *Response by the European Court of Auditors to the Commission's communication «Reforming the Budget»*

Europese Rekenkamer (2009). *Jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2008*. Luxemburg: Publicatieblad Nr. C 269/01 van 10 november 2009.

Eurostat (2009). *External and intra-European Union trade: Monthly statistics*. Eurostat statistical books, Issue 6/2009, juni 2009. Luxemburg: eigen beheer.

EZ (2005). *Bijlage 3 bij de kaderovereenkomst inzake de samenwerking tussen het Ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Financiën betreffende de samenwerking inzake bepaalde intellectuele eigendomsrechten*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

EZ (2006a). *Advies Raad van State en nader rapport, Aanbestedingswet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 501, nr. 4, p. 4*. Den Haag: Sdu.

EZ (2006b). *Handhavingsplan Intellectueel Eigendomsrecht 2006*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

EZ (2007). *Evaluatie Handhavingsplan Intellectueel Eigendomsrecht (IER) 2006*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

EZ (2008a). *Handhavingsplan Intellectueel Eigendomsrecht 2007*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

EZ (2008b). *Evaluatie intellectueel eigendomsrecht 2007*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

EZ (2009a). *Evaluatie Intellectueel Eigendomsrecht 2008*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

EZ (2009b). *Brief aan de Tweede kamer inzake toezeggingen gedaan tijdens het vragenuur 23 juni jl. inzake het tegenhouden van medicijnen*

door de Douane, kenmerk OI/I/9150931. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

Financiën (2009). *Brief van de Minister aan de Tweede Kamer, Actueel overzicht stimuleringspakket d.d. 16 juli 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 070, nr. 56.

German audit institutions (2008). *EU Report of German Audit Institutions 2008*. Bonn: eigen beheer.

HM Treasury (2009). *Consolidated statement on the use of EU funds in the UK: for the year ended 31 March 2008*, October 2009. Londen: eigen beheer.

Justitie (2006). *Aanwijzing intellectuele eigendomsfraude*. Staatscourant d.d. 9 januari 2006, nr. 6, p. 10.

Justitie (2009a). *Toegekende Projecten EVF 2008*. www.justitie.nl/onderwerpen/internationaal/Europese-migratiefondsen/EVF, geraadpleegd op 1 september 2009.

Justitie (2009b). *Toegekende Projecten EIF 2007 en 2008*. www.justitie.nl/onderwerpen/internationaal/Europese-migratiefondsen/EIF, geraadpleegd op 1 september 2009.

Justitie (2009). *Toegekende Projecten Europees Buitengrenzenfonds*. www.justitie.nl/onderwerpen/internationaal/Europese-migratiefondsen/EBF, geraadpleegd op 1 september 2009.

Kallas, S. (2009a). *Brief d.d. 7 april 2009 aan de voorzitter van de begrotingscontrolecommissie van het Europees Parlement over de 2007 Commission Discharge*. Kenmerk D(2008) 181, Brussel: Europese Commissie.

Kallas, S. (2009b). *Brief aan de President van de Europese Rekenkamer van 16 april 2009 aangaande zijn brief van 4 maart 2009 over de Commission's recent Communication on Tolerable Risk of Error*. Kenmerk KS: kms D(2009) 200. Brussel: Europese Commissie.

LNV (2008). *Brief van de minister aan de Tweede Kamer betreffende de uitkomsten van de Landbouw- en Visserijraad van 18–20 november 2008* d.d. 25 november 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 21 501–32, nr. 310. Den Haag: Sdu.

McCreevy, C. (2009a). *Closing remarks; High Level Conference on Counterfeiting and Piracy*. Speech/09/169 d.d. 2 april 2009. Brussel: Europese Commissie/DG Interne markt en diensten.

McCreevy, C. (2009b). *Opening remarks, High Level Conference on Counterfeiting and Piracy*, Kenmerk Speech 09/168 d.d. 2 april 2009. Brussel: Europese Commissie/DG Interne markt en diensten.

National Audit Office (2009). *Financial Management in the European Union*. HC 349, Session 2008–2009, 27 March 2009. Londen: eigen beheer.

Nationale Autoriteit Onderwijs (2008). *Declaration of Assurance concerning the system and the accounts relating to the implementation*

of the Lifelong Learning Programme in the Netherlands in 2007 en 2008. Den Haag: eigen beheer.

Nuffic (2007). *Samenwerkingsovereenkomst tussen Nuffic, CINOP en Europees Platform: Nederlands Nationaal Agentschap voor het Leven Lang Leren programma.* Den Haag: Nuffic/CINOP/Europees Platform.

OESO (2008). *The Economic Impact of Counterfeiting and Piracy.* Parijs: eigen beheer.

OLAF (2009). *Report of the European Anti-Fraud Office, Ninth Activity Report for the period 1 January 2008 to 31 December 2008.* Brussel: European Anti-Fraud Office.

Raad van de Europese Unie (2008). *Conclusions on the definition of a «2020 Vision for the European Research Area».* 2891st Competitiveness (Internal Market, Industry and Research) Council Meeting, Brussels, 1 and 2 December 2008. Brussel: Raad van Ministers.

Raad van de Europese Unie (2009). *Report on European Economic Recovery Plan.* Council (Ecofin) contribution to the 18–19 June European Council, Kenmerk 10771/09. Brussel: Raad van Ministers.

Rechnungshof (2009). *EU-Finanzbericht 2008.* Wenen: eigen beheer.

Regeringens skrivelse (2008/9). *Årsredovisning för staten 200.* Stockholm: Finansdepartementet.

Rettman, A. (2009). *Royals and multinationals ranking in EU farm aid.* In: EU-observer, 1 mei 2009.

Rigsrevisionen (2008). *Audit of EU funds in Denmark.* Kopenhagen: eigen beheer.

Significant (2008). *Nalevingsmeting Europees aanbesteden 2006; Een onderzoek naar de naleving van de Europese aanbestedingsregels in Nederland.* Onderzoek in opdracht van het Ministerie van EZ. Barneveld: eigen beheer.

State Audit Office of Hungary (2008). *Summary of Audit Reports on the Financial Management and Control of EU Funds in Hungary in 2007.* September 2008. Boedapest: eigen beheer.

Supreme Audit Office (2008). *EU Report 2009, Report on EU Financial Management in the CR.* Praag: eigen beheer.

Swedish National Audit Office (2009). *Auditors Report for the Consolidated Financial Statements of the Central Government.* Stockholm: eigen beheer.

Tweede Kamer (2009a). *Vragen van de leden Irrgang en Bashir aan de staatssecretarissen van Economische Zaken en Financiën en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking over medicijnen die in Afrika worden tegengehouden.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, nr. 2412. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2009b). *Vragenuur op 23 juni 2009 over onderscheppen medicijnen voor ontwikkelingslanden: vragen van lid Vendrik aan de staatssecretaris van Economische Zaken*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, nr. 98, p. 7730–7733. Den Haag: Sdu.

VROM (2009). *Regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer houdende subsidie voor de demontage van milieuvriendelijke personen- en bestelauto's*. Kenmerk K&L2009037708. Den Haag: Ministerie van VROM.

WTO (1994). *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*. Marrakesh: World Trade Organization.

WTO (2001). *Declaration on the TRIPS agreement and public health (Doha-declaration)*, Kenmerk WT/MIN(01)/DEC/2. Doha: World Trade Organization.

Europese wet- en regelgeving

Beschikking van de Commissie van 23 februari 2009 tot wijziging van de in bijlage opgenomen beschikkingen met betrekking tot de verlenging van de termijn voor de subsidiabiliteit van de uitgaven in het kader van de enkelvoudige programmeringsdocumenten voor de doelstellingen 1 en 2 alsmede van de communautaire initiatieven Urban en Leader in Nederland. C / 2009 / 1220 def. Brussel: Europese Commissie.

Besluit nr. 1720/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 november 2006 tot vaststelling van een actieprogramma op het gebied van een leven lang leren. Brussel: Publicatieblad Nr. L327/45 van 24 november 2006.

Communautaire richtsnoeren voor de toepassing van de staatssteunregels in het kader van de snelle uitrol van breedbandnetwerken. Brussel: Publicatieblad Nr. C235/7 van 30 september 2009.

Interpretatieve mededeling van de Commissie over de Gemeenschaps-wetgeving die van toepassing is op het plaatsen van opdrachten die niet of slechts gedeeltelijk onder de richtlijnen inzake overheidsopdrachten vallen. Brussel: Publicatieblad Nr. C 179/2 van 1 augustus 2006.

Resolutie van de Raad van 16 maart 2009 over het EU-Douaneactieplan tegen inbreuken op intellectuele eigendomsrechten (IER) voor de jaren 2009–2012. Brussel: Publicatieblad Nr. C 71/01 van 25 maart 2009.

Richtlijn (EG) nr. 2001/83 van het Europees Parlement en de Raad van 6 november 2001 tot vaststelling van een communautair wetboek betreffende geneesmiddelen voor menselijk gebruik. Brussel: Publicatieblad Nr. L 311–67 van 28 november 2001.

Rectificatie van Besluit nr. 2006/970/Euratom van de Raad van 18 december 2006 betreffende het Zevende Kaderprogramma van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) voor onderzoeks- en opleidingsactiviteiten betreffende kernenergie (2007–2011). Brussel: Publicatieblad Nr. L 400 van 30 december 2006.

Richtlijn 2004/17/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van

opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten. Brussel: Publicatieblad Nr. L 134 van 30 april 2004.

Richtlijn nr. 2004/18 van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten. Brussel: Publicatieblad Nr. L 134 van 30 april 2004.

Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen. Brussel: Publicatieblad L 312 van 23 december 1995.

Verordening (EG) nr. 438/2001 van de Commissie van 2 maart 2001 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad met betrekking tot de beheers- en controlesystemen voor uit de structuurfondsen toegekende bijstand. Brussel: Publicatieblad Nr. L 63/23 van 3 maart 2001.

Verordening (EG) nr. 1383/2003 van de Raad van 22 juli 2003 inzake het optreden van de Douane ten aanzien van goederen waarvan wordt vermoed dat zij inbreuk maken op bepaalde intellectuele eigendomsrechten en inzake de maatregelen ten aanzien van goederen waarvan is vastgesteld dat zij inbreuk maken op dergelijke rechten. Brussel: Publicatieblad Nr. L 196/7, van 2 augustus 2003.

Verordening (EG) nr. 1891/2004 van de Commissie van 21 oktober 2004 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1383/2003 van de Raad inzake het optreden van de douaneautoriteiten ten aanzien van goederen waarvan wordt vermoed dat zij inbreuk maken op bepaalde intellectuele-eigendomsrechten en inzake de maatregelen ten aanzien van goederen waarvan is vastgesteld dat zij inbreuk maken op dergelijke rechten. Brussel: Publicatieblad L 328 van 30 oktober 2004

Verordening (EG) nr. 2035/2005 van de Commissie van 12 december 2005 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1681/94 betreffende onregelmatigheden in het kader van de financiering van het structuurbeleid en terugvordering van in dat kader onverschuldigd betaalde bedragen, alsmede betreffende de inrichting van een informatiesysteem op dit gebied. Brussel: Publicatieblad Nr. L 328/8 van 15 december 2005.

Verordening (EG) nr. 1083/2006 van 11 juli 2006 betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999. Brussel: Publicatieblad Nr. L210/25 van 31 juli 2006.

Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie van 8 december 2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad houdende algemene bepalingen betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds, en van Verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling. Brussel: Publicatieblad Nr. L 371 van 27 december 2006.

Verordening (EG, Euratom) nr. 1995/2006 van de Raad van 13 december 2006 tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van

de Europese Gemeenschappen. Brussel: Publicatieblad Nr. L 390/1 van 30 december 2006,

Verordening (EG) nr. 1848/2006 van de Commissie 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. Brussel: Publicatieblad Nr. L 355 van 15 december 2006.

Verordening (EG) nr. 259/2008 van 18 maart 2008 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad met betrekking tot de bekendmaking van informatie over de begunstigden van financiële middelen uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Brussel: Publicatieblad Nr. L 76/28 van 19 maart 2008.

Verordening (EG) nr. 723/2009 van de Raad van 25 juni 2009 betreffende een communautair rechtskader voor een Consortium voor een Europese Onderzoeksinfrastructuur (ERIC). Brussel: Publicatieblad, Nr. L 206/1 van 8 augustus 2009.

Nederlandse wet- en regelgeving

Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten. Besluit van 16 juli 2005, houdende regels betreffende de procedures voor het gunnen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, Stb. 2005, 408.

Besluit aanbestedingen speciale sectoren. Besluit van 16 juli 2005, houdende regels betreffende de procedures voor het gunnen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten, Stb. 2005, 409.

Raamwet EEG-voorschriften. Wet van 31 maart 1993 tot uitvoering van EEG-maatregelen inzake het plaatsen van opdrachten voor de levering van producten, de uitvoering van werken en de verrichting van diensten, Stb. 1993, 212.