



# **Toelichting**

## Rapport bij de Nationale verklaring 2013

15 mei 2013

Directie II

Sector Europese Unie en Doelmatigheids- en Doeltreffendheidsonderzoek

Algemene Rekenkamer, Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag



# Inhoud

<b>Toelichting op het Rapport bij de Nationale verklaring 2013</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>6</b>
1.1 Indeling	7
<b>2 Nationale verklaring 2013</b>	<b>8</b>
2.1 Oordeel en conclusie	10
<b>3 Deelverklaring 2012 minister van EZ inzake ELGF en ELFPO</b>	<b>11</b>
3.1 Inhoud deelverklaring 2012 ELGF en ELFPO	11
3.2 Systemen van beheer en controle	13
3.2.1 Aanbevelingen van de ADR aan de betaalorganen	13
3.2.2 Uitkomsten controlebezoeken van Europese instellingen	14
3.3 Financiële transacties	17
3.3.1 Gemeenschappelijke marktordening groenten en fruit (GMO)	18
3.3.2 Belangrijke aanbeveling ELFPO	18
3.3.3 Betrouwbaarheid controlestatistieken	19
3.3.4 Tijdigheid controlestatistieken en inspectieresultaten	20
3.3.5 Perceelsregistratie	21
3.3.6 EU-conformiteit	23
3.3.7 Beheer Dienst Landelijk Gebied	23
3.3.8 Randvoorwaardencontroles	25
3.3.9 Informatiebeveiliging	26
3.3.10 Geconstateerde onrechtmatigheden	27
3.4 Grondslag deelverklaring ELGF en ELFPO: systemen voor beheer, controle, verantwoording en assurance	28
3.5 Conclusie	30
<b>4 Deelverklaring 2012 minister van EZ inzake EFRO</b>	<b>31</b>
4.1 Inhoud deelverklaring 2012 EFRO	31
4.2 Systemen van beheer en controle	32
4.2.1 Uitspraken in deelverklaring	32
4.2.2 Nadere analyse	32
4.3 Financiële transacties	37



4.3.1	Uitspraken in deelverklaring	37	<b>3</b>
4.3.2	Nadere analyse	39	
4.4	Grondslag deelverklaring 2012 EFRO: systemen voor beheer, controle, verantwoording en <i>assurance</i>	39	
4.4.1	Structuur beheer, controle, verantwoording en <i>assurance</i> EFRO	39	
4.4.2	Totstandkoming en <i>assurance</i> over de deelverklaring	43	
4.4.3	Controleverklaring bij de consolidatiestaat	43	
4.4.4	Bevindingen en conclusies jaarlijkse controleverslagen en jaarlijkse oordelen van de auditautoriteit	43	
4.5	Bevindingen derden	49	
4.5.1	Bevindingen Europese Rekenkamer en Europese Commissie	49	
4.5.2	Bevindingen andere instanties	51	
4.6	Conclusie	51	
<b>5</b>	<b>Deelverklaring 2012 minister van EZ inzake EVF</b>	<b>53</b>	
5.1	Inhoud deelverklaring 2012 EVF	53	
5.2	Systemen van beheer en controle	54	
5.2.1	Uitspraken in deelverklaring	54	
5.2.2	Nadere analyse	54	
5.3	Financiële transacties	57	
5.3.1	Uitspraken in deelverklaring	57	
5.3.2	Nadere analyse	59	
5.4	Grondslag deelverklaring 2011 EVF: systemen voor beheer, controle, verantwoording en <i>assurance</i>	59	
5.4.1	Structuur beheer, controle, verantwoording en <i>assurance</i> EVF	59	
5.4.2	Totstandkoming en <i>assurance</i> over de deelverklaring	61	
5.4.3	Controleverklaring bij de consolidatiestaat	62	
5.4.4	Bevindingen en conclusies jaarlijks controleverslag en jaarlijks oordeel van de auditautoriteit	63	
5.5	Bevindingen derden	65	
5.5.1	Bevindingen Europese Commissie en Europese Rekenkamer	65	
5.5.2	Bevindingen andere instanties	66	
5.6	Conclusie	66	
<b>6</b>	<b>Deelverklaring 2012 minister van SZW inzake ESF</b>	<b>67</b>	
6.1	Inhoud deelverklaring 2011 ESF	67	
6.2	Systemen van beheer en controle	68	
6.2.1	Uitspraken in deelverklaring	68	
6.2.2	Nadere analyse	68	
6.3	Financiële transacties	71	
6.3.1	Uitspraken in deelverklaring	71	
6.3.2	Nadere analyse	71	



6.4	Grondslag deelverklaring 2012 ESF: systemen voor beheer, controle, verantwoording en <i>assurance</i>	4
		73
6.4.1	Structuur beheer, controle, verantwoording en <i>assurance</i> ESF	73
6.4.2	Totstandkoming en <i>assurance</i> over de deelverklaring	74
6.4.3	Controleverklaring bij de consolidatiestaat	75
6.4.4	Bevindingen en conclusies jaarlijks controleverslag en jaarlijks oordeel van de auditautoriteit	75
6.5	Bevindingen derden	76
6.5.1	Bevindingen Europese Rekenkamer en Europese Commissie	76
6.5.2	Bevindingen andere instanties	77
6.6	Conclusie	77
<b>7</b>	<b>Deelverklaringen 2012 staatssecretaris VenJ en minister SZW inzake migratiefondsen</b>	<b>78</b>
7.1	Inhoud deelverklaring Migratiefondsen	78
7.2	Systemen van beheer en controle	81
7.3	Financiële transacties	82
7.4	Grondslag deelverklaring 2012 migratiefondsen: beheer, controle, assurance	83
7.4.1	Structuur beheer, controle, verantwoording en Assurance migratiefondsen	83
7.4.2	Totstandkoming en assurance over de deelverklaring	85
7.4.3	Oordelen van de auditautoriteit	86
7.5	Conclusie	86
<b>8</b>	<b>Afdrachten aan EU</b>	<b>88</b>
8.1	Zekerheid en onzekerheid bij de afdrachten van de eigen middelen	88
8.2	Betalingen van Nederland aan de Europese Unie	90
8.2.1	De verantwoordelijkheidsverdeling tussen bewindslieden	91
8.2.2	Argumenten van de regering tegen opname van de afdrachten in de Nationale verklaring niet overtuigend	93
8.3	Conclusie	94
	<b>Bijlage 1 Extrapolatieoverzicht gemeenschappelijk landbouwbeleid</b>	<b>96</b>
	<b>Bijlage 2 Tabel bevindingen structuurfondsen</b>	<b>100</b>
	<b>Bijlage 3 Gebruikte afkortingen</b>	<b>113</b>
	<b>Bijlage 4 Begrippenlijst</b>	<b>115</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>119</b>



# **Toelichting op het Rapport bij de Nationale verklaring 2013**

5

Dit document bevat een toelichting op ons *Rapport bij de Nationale verklaring 2013*. Het geeft inzicht in onze onderzoeksbevindingen bij de Nationale verklaring en onderliggende deelverklaringen. Daarnaast bevat deze toelichting meer details over de afdrachten aan de eigen middelen van de Europese Unie.



# 1 Inleiding

6

Dit rapport betreft de uitkomsten van ons jaarlijks onderzoek naar de Nationale verklaring (NV). Ons oordeel, conclusies en aanbevelingen, alsmede de bestuurlijke reactie en ons nawoord zijn opgenomen in ons Rapport bij de Nationale verklaring 2013<sup>1</sup>.

De NV is een jaarlijkse verklaring over de kwaliteit van de beheers- en controlesystemen voor het financieel beheer van EU-gelden en de rechtmatige besteding van deze gelden tot en met het niveau van de eindbegunstigden. Het gaat om de Europese fondsen waarvoor de lidstaat en de Europese Commissie een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben (gedeeld beheer). De NV wordt door de minister van Financiën samengesteld op basis van de deelverklaringen die worden opgesteld door de verantwoordelijke vakministers. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verantwoordelijke minister en bijbehorende fondsen.

<b>Verantwoordelijke minister</b>	<b>Europees fonds</b>
Minister van Economische Zaken	1. Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF); 2. Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO); 3. Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO); 4. Europees Visserijfonds (EVF);
Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	5. Europees Sociaal Fonds (ESF); 6. Europees Integratiefonds (EIF);
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie	7. Europees Buitengrenzenfonds (EBF); 8. Europees Terugkeerfonds (ETF); 9. Europees Vluchtelingenfonds (EVLFF) <sup>2</sup> .

<sup>1</sup> De minister van Financiën hanteert de term Nationale verklaring en hanteert sinds vorig jaar voor de aanduiding van het jaar, het jaar van publicatie en niet het achterliggende verantwoordingsjaar. Wij hanteren in dit rapport de term Nationale verklaring, wat voor ons synoniem is voor lidstaatverklaring..

<sup>2</sup> Om verwarring te voorkomen hanteren wij in dit rapport de niet-officiële afkorting EVLF in plaats van EVF, omdat het Europees Visserijfonds ook de afkorting EVF kent.



Wij hebben de Nationale verklaring 2013 onderzocht en van een oordeel voorzien. Daarnaast vragen wij aandacht voor de wijze waarop verantwoording en controle van de afdrachten aan de begroting van de Europese Commissie is vormgegeven. De afdrachten maken geen deel uit van de Nationale verklaring en worden daarom niet in ons oordeel betrokken.

## **1.1 Indeling**

Dit rapport heeft de volgende indeling:

- Hoofdstuk 2 Nationale verklaring 2013.
- Hoofdstuk 3 Deelverklaring 2012 minister van EZ inzake ELGF en ELFPO.
- Hoofdstuk 4 Deelverklaring 2012 minister van EZ inzake EFRO.
- Hoofdstuk 5 Deelverklaring 2012 minister van EZ inzake EVF.
- Hoofdstuk 6 Deelverklaring 2012 minister van SZW inzake ESF.
- Hoofdstuk 7 Deelverklaring 2012 minister van SZW inzake EIF en de Deelverklaring van de staatssecretaris van VenJ inzake EBF, ETF en EVLF.
- Hoofdstuk 8 Afdrachten aan de Europese Unie.

Voor een nadere uiteenzetting over de aanleiding, doelstelling, onderzoeks aanpak en andere onderzoekstechnische zaken verwijzen wij naar het *Theoretisch kader lidstaatverklaring* dat te vinden is op onze website.



## 2 Nationale verklaring 2013

8

De minister van Financiën heeft op 12 maart 2013 de Nationale Verklaring 2013 ondertekend. De verklaring bestaat uit deelverklaringen met bijbehorende toelichting en bijlagen. In bijlage 1 van ons Rapport bij de Nationale verklaring 2013 is de integrale tekst van de door de minister getekende verklaring opgenomen. Onderstaand kader vat de inhoud samen.

Door de Minister van Financiën ondertekende Nationale verklaring 2013
<p>Op 12 maart 2013 heeft de minister van Financiën de <i>Nationale verklaring 2013</i> ondertekend.</p> <p>De Nationale verklaring is positief over de beheers- en controlesystemen van vier van de negen betrokken EU-fondsen in Nederland. De verklaringen over de systemen betreffende de vier migratiefondsen (EIF, EBF, ETF, EVLF) en het EVF bevatten voorbehouden wegens tekortkomingen in het functioneren van de beheers- en controlesystemen. Bij EVF zijn de managementverificaties en de informatiebeveiliging van de automatisering niet op orde. Bij de migratiefondsen schieten het gebruik van een goed planningsinstrument, het functioneren van het toezicht op de projecten en de vaststelling van subsidies tekort.</p> <p>De verklaring is positief over de rechtmatigheid, juistheid en volledigheid van de uitgaven en ontvangsten betreffende de landbouwfondsen (ELGF en ELFPO), het ESF, het EIF, het EBF, het ETF en het EVLF. De verklaring over de uitgaven en ontvangsten voor het EFRO bevat een voorbehoud vanwege geconstateerde onrechtmatigheden, die voor een belangrijk deel zijn gecorrigeerd in een betaalaanvraag voor het volgende verantwoordingsjaar. De verklaring over de uitgaven en ontvangsten voor het EVF bevat een voorbehoud vanwege geconstateerde onzekerheden.</p> <p>In de bijlage licht de minister van Financiën de in 2012 door de Europese Commissie verrekende financiële correctie van in totaal € 20,7 miljoen toe. Verder heeft de minister een overzicht met de lopende onderzoeken van de Europese Commissie opgenomen met een korte toelichting op de bevindingen en indien bekend de door de Europese Commissie voorgestelde financiële correctie.</p>

De Europese Commissie onderzoekt in lidstaten de naleving van de wet- en regelgeving en legt bij niet-naleving financiële correcties op. Naast de correctie van € 20,7 miljoen (over de periode 2007-2011), waarvan € 18,6 miljoen in het afgelopen verantwoordingsjaar is verrekend en € 2,1





apart is betaald, heeft de Europese Commissie inzake de landbouwfondsen voorlopige financiële correcties over voorgaande jaren opgelegd ten bedrage van ruim € 41,4 miljoen (over de periode 2006-2010).

9

In de verantwoordingsperiode waar de Nationale verklaring betrekking op heeft (dit is per fonds een andere periode), zijn ten laste van negen fondsen uitgaven gedeclareerd bij de Europese Commissie. Tabel 1 bevat een overzicht van de fondsen, de verantwoordingsperiode en de bedragen die zijn gedeclareerd bij de Europese fondsen en het saldo van de ingestelde en nog openstaande vorderingen.

**Tabel 1 Financiële realisatiecijfers Nationale verklaring**

<b>Europees Fonds verantwoordingsperiode</b>	<b>Gedeclareerde uitgaven (in € mln.)</b>		<b>Vorderingen (in € mln.)</b>
Landbouwfondsen (ELGF +ELFPO) 16 oktober 2011 t/m 15 oktober 2012	Totaal	962,1 <sup>3</sup>	71,7
	ELGF	865,0	71,2
	ELFPO	97,1	0,5
EFRO <sup>4</sup> 1 januari 2011 t/m 31 december 2011	Subsidiabele kosten	369,4 <sup>5</sup>	0
	Aandeel uit EFRO	158,6	
EVF 1 januari 2011 t/m 31 december 2011	Subsidiabele kosten	22,8	0
	Aandeel uit EVF	4,5	
ESF 1 januari 2011 t/m 31 december 2011	Subsidiabele kosten	338,7	0
	Aandeel uit ESF	139,8	
Migratiefondsen EIF, EBF, ETF en EVLF 1 januari 2009 t/m 30 juni 2011	Subsidiabele kosten EIF 2008	2,4	0,3
	Aandeel uit EIF 2008	1,3	
	Subsidiabele kosten EIF 2009	3,2	0,1
	Aandeel uit EIF 2009	1,9	
	Subsidiabele kosten EBF	4,9	0,6
	Aandeel uit EBF	3,3	
	Subsidiabele kosten ETF	3,2	0,3
	Aandeel uit ETF	1,7	
Subsidiabele kosten EVLF	5,5	0,1	
Aandeel uit EVLF	3,2		

<sup>3</sup> Saldo van de uitgaven en ontvangsten die zijn verantwoord in de consolidatiestaat.

<sup>4</sup> De consolidatiestaat voor het EFRO betreft het totaal van de uitgaven van de vier EFRO-programma's.

<sup>5</sup> Voor de structuurfondsen (EFRO, ESF, EVF en migratiefondsen) geldt dat er sprake is van cofinanciering. De totale subsidiabele kosten worden voor een deel vanuit het Europese fonds betaald en voor het andere deel uit andere financieringsbronnen (ministerie, lagere overheden, bedrijven, instellingen etc.). Op grond van de Europese richtlijnen dienen zowel de totale subsidiabele kosten als het aandeel van het desbetreffende fonds te worden opgenomen in de betaalaanvraag.



## **2.1 Oordeel en conclusie**

Over de Nationale verklaring 2013 zijn we over het geheel genomen positief. De Nationale verklaring geeft een goed beeld van het beheer en de besteding van gelden van de Europese Unie in Nederland.

De verantwoordelijke bewindspersonen bieden inzicht in de aandachtspunten voor het beheer en de rechtmatige besteding van de gelden, die nog verbetering behoeven. Dit geldt in het bijzonder voor het EFRO, het EVF en de migratiefondsen (EBF, ETF, EVLF en EIF). De door accountants geconstateerde onrechtmatigheden in de uitgaven hebben de verantwoordelijke autoriteiten gecorrigeerd.

Het nader gespecificeerde oordeel van de Algemene Rekenkamer bij de Nationale verklaring 2013 en de aanbevelingen zijn opgenomen in ons rapport.



## 3 Deelverklaring 2012 minister van EZ inzake ELGF en ELFPO

11

### 3.1 Inhoud deelverklaring 2012 ELGF en ELFPO

Op 26 februari 2013 heeft de minister van Economische Zaken<sup>6</sup> (EZ) de deelverklaring 2012 over het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) ondertekend.

De deelverklaring heeft betrekking op de financiële verantwoording van de twee betaalorganen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid: de Dienst Regelingen (gelden uit het ELGF) en de Dienst Landelijk Gebied (gelden uit het ELFPO). Het betreft het GLB-jaar dat loopt van 16 oktober 2011 tot en met 15 oktober 2012.

De deelverklaring ELGF en ELFPO betreft dit jaar:

- A. het functioneren van de systemen van beheer en controle van de gelden inzake het ELGF en ELFPO;
- B. de rechtmatigheid, juistheid en volledigheid van het in de consolidatiestaat opgenomen totale bedrag aan uitgaven en ontvangsten ter hoogte van € 962.122.069,83;
- C. de rechtmatigheid, juistheid en volledigheid van de openstaande vorderingen met een saldo van € 71.760.587,58.

De deelverklaring en consolidatiestaat worden van *assurance* (zekerheid) voorzien door de Auditdienst Rijk<sup>7</sup> middels het '*assurancerapport*' en de controleverklaring van 14 februari 2013.

De deelverklaring staat op onze website [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

De minister van Economische Zaken heeft een positieve deelverklaring inzake het ELGF en het ELFPO afgegeven.

---

<sup>6</sup> Met het aantreden van het huidige kabinet is de naam van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie gewijzigd in het Ministerie van Economische Zaken.

<sup>7</sup> Op 1 mei 2012 is de Auditdienst van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie opgegaan in de Auditdienst Rijk (ADR) van het ministerie van Financiën. Daarmee zijn ook de taken van de certificerende instantie overgegaan naar de ADR.



Evenals voorgaande jaren maakt de minister van EZ een voorbehoud betreffende de inherente (nationale) interpretatie van Europese regelgeving en verwijst naar de bijlage bij de deelverklaring voor de verantwoording over de lopende onderzoeken en correctievoorstellen van de Europese Commissie. Het financieel risico in de vorm van een financiële correctie wordt vermeld indien de Europese Commissie hierover een correctievoorstel heeft gedaan. De in 2012 opgelegde financiële correcties bedragen in totaal € 18,4 miljoen. Zie § 3.2.2. voor nadere details.

12

Wij merken op dat de deelverklaring pas op 26 februari 2013 door de minister is getekend. Dit is niet conform de planning van de Rijksbegrotingsvoorschriften 2013<sup>8</sup>. Oorzaak is dat DLG de jaardeclaratie niet tijdig heeft kunnen opstellen en hiermee samenhangend heeft de Certificerende Instantie (ADR) haar controle/rapport niet voor 1 februari 2013 kunnen afronden. Op 24 januari 2013 heeft het ministerie uitstel aangevraagd bij de EC. Verder valt ons op dat het bijbehorende assurancerapport bij de deelverklaring al op 14 februari 2013 is afgegeven door de ADR, eerder dan de getekende deelverklaring door de minister.

In de toelichting bij de deelverklaring ontbreekt een analyse over de achtergrond en oorzaken van de (afgewikkelde) financiële correcties. De toelichting op de deelverklaring kan worden verbeterd door de uitkomsten van uitgevoerde analyses en de naar aanleiding daarvan getroffen maatregelen te beschrijven en daarbij jaarlijks de voortgang te tonen. Eveneens zouden ook de afgeronde EC-audits die niet hebben geleid tot financiële correcties kunnen worden opgenomen in de toelichting. Hiermee zou een genuanceerder beeld ontstaan.

De afgelopen jaren is veel aandacht besteed om de rechtmatigheid op een hoger niveau te brengen. De aangetroffen onrechtmatigheden blijven ook dit jaar weer onder de tolerantie van 2%.

In de volgende twee paragrafen gaan wij nader in op de systemen van beheer en controle en de financiële transacties.

---

<sup>8</sup> Volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften 2013 moest de minister op 15 februari 2013 de getekende deelverklaring bij het Ministerie van Financiën indienen.



## 3.2 Systemen van beheer en controle

13

Er zijn enkele onderwerpen die volgens ons in de context van een beoordeling van de deelverklaring relevant zijn om te vermelden. Dit zijn:

- de opgevolgde belangrijke aanbevelingen van de Auditdienst Rijk van het Ministerie van Financiën (zie § 3.2.1);
- de uitkomsten van de controles door de Europese Commissie en de bijbehorende potentiële financiële correcties wegens onvolkomenheden in beheer- en controlesystemen (zie § 3.2.2).

### 3.2.1 Aanbevelingen van de ADR aan de betaalorganen

In de tabel hieronder staat hoeveel zeer belangrijke (A) en belangrijke (B) aanbevelingen die de ADR de afgelopen drie jaar heeft gedaan.

**Tabel 2 Aanbevelingen Auditdienst Rijk in certificerende rapporten\***

Rapport	2010		2011		2012	
	A	B	A	B	A	B
Dienst Regelingen (ELGF)	-	2	-	1	-	-
Dienst Landelijk gebied (ELFPO)	-	2	-	2	-	-

\* Certificerende rapporten boekjaren 2010, 2011 en 2012.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat er geen (zeer) belangrijke aanbevelingen meer resteren. Hieronder geven wij de afwikkeling van de belangrijke aanbevelingen uit 2011 kort weer.

#### *Aanbeveling 2011 voor informatiebeveiliging bij beide betaalorganen*

De belangrijke aanbeveling voor de informatiebeveiliging voor beide fondsen is opgevolgd. De ADR constateert dat DICTU in 2012 veel energie heeft gestoken in het inrichten van het Information Security Management System (ISMS). Dit heeft er toe geleid dat DICTU beschikt over een ISMS en met ingang van 8 januari 2013 ISO 27001 is gecertificeerd. Eveneens stelt de ADR dat een beperkt deel van de 133 IB maatregelen nog niet of niet volledig werkt. De nog af te ronden maatregelen zijn opgenomen in de nog lopende IB-projecten. Zie ook § 3.3.9 'Informatiebeveiliging'.

#### *Aanbeveling 2011 voor de controle van betaalaanvragen*

Deze aanbeveling is opgevolgd door het betaalorgaan Dienst Landelijk Gebied (het fonds ELFPO). De ADR geeft aan dat DLG in 2012 verder is gegaan met het uitvoeren van verbetermaatregelen in de administratieve controles. DLG heeft daarvoor een plan van aanpak opgesteld om invulling te geven aan de belangrijke aanbeveling uit het certificerende



auditrapport 2011 van de ADR. De acties uit dit verbeterplan en de doorwerking van de acties 2011 hebben geleid tot verbeteringen. Een aantal maatregelen zal naar verwachting in 2013 effect gaan krijgen. Daarnaast heeft de ADR aan DLG gevraagd om de nog resterende acties in 2013 uit te voeren. Dit betreft de monitoring van de uitkomsten van de controles door de Specialistisch Medewerker Betaalorgaan EU (SMBEU) en het in voldoende omvang uitvoeren van collegiale toetsen. Zie ook § 3.3.2 'Belangrijke aanbeveling ELFPO'.

14

### 3.2.2 Uitkomsten controlebezoeken van Europese instellingen

Bevindingen van de Europese Commissie kunnen leiden tot een financiële correctie op door de lidstaat gedeclareerde subsidies. De historie van de financiële correcties is in onderstaande tabel weergegeven.

**Tabel 3 Financiële correcties Europese Commissie  
landbouwfondsen van 2003 tot en met 2012**

Jaar <sup>9</sup>	Bedrag (x € 1 miljoen)
2003	6,2
2004	4,3
2005	10,5
2006	9,3
2007	37,4
2008	7,3
2009	31,5
2010	48,1
2011	24,9
2012	18,4

In 2012 heeft de Europese Commissie vijf correcties van in totaal € 18,4 miljoen opgelegd met betrekking tot oudere begrotingsjaren. Voor € 14,5 miljoen betreft dit een forfaitaire correctie die betrekking heeft op de begrotingsjaren 2006-2008. Achterliggende oorzaken hiervan zijn tekortkomingen in de toepassing van controles op de naleving van randvoorwaarden op het gebied van dierenwelzijn, milieu en diergezondheid en de toepassing van sancties (korting op de subsidiebetaling) bij niet-naleving op grond van een te milde sanctieregeling. Het ministerie heeft in januari 2011 onder andere het sanctieregime aangepast; tevens zijn de nog ontbrekende normen ingevuld. Deze correctie is voor rekening van de Nederlandse Staat

<sup>9</sup> Betreft het jaar van oplegging; correcties hebben doorgaans betrekking op (m)eerdere jaren.



gekomen en heeft niet tot terugvorderingen<sup>10</sup> bij de eindbegunstigden geleid.

15

De overige correcties betreffen:

- Plattelandsontwikkeling ad € 2 miljoen vanwege tekortkomingen in de (administratieve) controles voor agro-milieumaatregelen. Het ministerie heeft herstelmaatregelen genomen om herhaling te voorkomen.
- Slachtpremie ad € 1,5 miljoen: hier gaat het om onterechte betalingen van inkomenssteun aan houders van runderen en kalveren. Aangezien de dierpremieregelingen niet meer worden toegepast zijn herstelmaatregelen niet meer aan de orde.
- Verrekening ad € 0,3 miljoen zijnde een boekhoudkundige verrekening op de rekening 2011.
- Exportrestitutie ad € 0,1 miljoen, dit betreft een incidentele fout in de jaardeclaratie 2007.

#### *Lopende onderzoeken*

In de bijlage bij de Nationale verklaring 2013 licht het ministerie twaalf lopende onderzoeken van de Europese Commissie toe die betrekking hebben op oudere begrotingsjaren. Onderstaande tabel betreft drie lopende onderzoeken waarvoor de Europese Commissie inmiddels een correctievoorstel heeft gedaan.

**Tabel 4 Voorgestelde financiële correcties door Europese Commissie**

Correctievoorstel	Periode	Bedrag (in €)
Perceelsregistratie	2008	35.430.616,96
Vorderingenbeheer	2006-2009	5.277.577,43
Hommels en bijen	2010	688.510,00
<b>Totaal</b>		<b>41.396.704,39</b>

Bron: Nationale verklaring

Voor de correctievoorstellen met betrekking tot de perceelsregistratie en het vorderingenbeheer is het Ministerie van Economische Zaken een bemiddelingsprocedure gestart en is men in afwachting van de reactie van de Europese Commissie op het advies van het bemiddelingsorgaan.

<sup>10</sup> Op 29 mei 2012 heeft de staatssecretaris van Economische Zaken een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer gestuurd waarin is aangegeven welk bedrag aan financiële correcties (periode maart 2002-maart 2012) het gevolg was van tekortkomingen die de overheid moeten worden toegerekend of om juridische redenen ten laste van de Nederlandse Staat zijn gekomen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 28 625, nr. 150.



Het correctievoorstel (wegens onrechtmatige subsidiëring) van kosten voor de inzet van hommels en bijen bij bestuiving heeft geleid tot corrigerende maatregelen.

16

Voor de volgende negen onderzoeken van de Europese Commissie is nog geen correctievoorstel van de Europese Commissie ontvangen en wordt nog overleg gevoerd tussen de lidstaat en de Europese Commissie:

- Exportrestitutie inzake export van melkpoeder 1997-2000.
- Slachtpremie 2008-2009.
- Plattelandsontwikkeling 2010-2011.
- Perceelsregister 2009-2011.
- Randvoorwaarden 2009-2011.
- Certificering 2011.
- Erkenning en certificering Betaalorgaan DLG 2011.
- Toeslagrechten vanaf 2010.
- Groenten en Fruit 2009-2011.

De afstemming over de controlebevindingen met de Europese Commissie bevindt zich in verschillende fases<sup>11</sup>. De omvang van de mogelijke financiële correctievoorstellen naar aanleiding van de nog lopende onderzoeken is daarom nog niet bekend.

#### *Vervolgonderzoeken*

De Europese Commissie is met drie vervolgonderzoeken gestart die onder de lopende onderzoeken zijn opgenomen.

Eén vervolgonderzoek betreft de controle op de naleving van randvoorwaarden op het gebied van dierenwelzijn, milieu en diergezondheid voor de jaren 2009-2011.

Het risico op een mogelijk nieuwe financiële correctie hangt onder andere samen met het door het ministerie eerder (in 2011) aangepaste sanctieregime.

Een tweede vervolgonderzoek betreft betalingen van oppervlakte-gerelateerde inkomenssteun over de jaren 2009-2011. Eerder legde de Europese Commissie de lidstaat hiervoor al een correctie op van € 16,6 miljoen voor de jaren 2005-2007. In 2011 volgde er een nieuw, forfaitair correctievoorstel van € 35,4 miljoen voor het jaar 2008. Omdat betalingen soms zijn gebaseerd op onjuiste oppervlakte-gegevens uit het perceelregister legde de Europese Commissie deze forfaitaire correctie op.

---

<sup>11</sup> Fase 1: Aankondiging controle; Fase 2: Bevindingen en antwoord lidstaat; Fase 3: Informatie-uitwisseling Cie. - lidstaat; Fase 4: Conclusie en evt. financiële correctie; Fase 5: Bemiddelingsorgaan; Fase 6: Goedkeuringsbeschikking.





Het derde vervolgonderzoek betreft een in 2011 ingesteld onderzoek naar de uitvoering van de Gemeenschappelijke Marktordening Groente en Fruit (GMO) over de jaren 2009 en 2011. Eerder legde de Europese Commissie over de periode 2005–2008 de lidstaat hiervoor een forfaitaire correctie op van € 22,7 miljoen (zie ook hierna onder 'beroepsprocedures'). Het betreft hier de uitvoering van meerjarige operationele programma's van de GMO. Omdat sommige telersverenigingen niet voldoen aan de erkenningseisen zijn de GMO-betalingen niet EU-conform. Over dit vervolgonderzoek heeft het ministerie in 2012 nog geen correctievoorstel van de Europese Commissie ontvangen.

#### *Lopende beroepsprocedures*

Momenteel zijn er twee zaken, waarvoor eerder opgelegde correcties met een totaalbedrag van € 51,6 miljoen die al in voorgaande jaren betaald<sup>12</sup> zijn aan de Europese Commissie, aanhangig bij het Europese Hof van Justitie. In deze zaken gaat het over subsidiebetalingen aan producenten van aardappelzetmeel (periode 2003–2008 ad € 28,9 miljoen) en subsidiebetalingen aan erkende telersverenigingen in de groente- en fruitsector (periode 2005–2008 ad € 22,7 miljoen). De problemen in deze groente- en fruitsector zijn in 2012 door alle bij de uitvoering en controle betrokken partijen geïnventariseerd en vervolgens voortvarend vertaald in verbetermaatregelen. Effecten zullen grotendeels in latere jaren zichtbaar worden.

#### *Positieve uitkomsten EC-audits 2012 verhogen EU-conformiteit*

In 2012 zijn vier audits van de Europese Commissie afgesloten zonder financiële gevolgen voor de lidstaat. Het betreft de audit naar de Herstructurering suikerrestitutie en Brede Weersverzekering, Melkquotering en magere melkpoeder, Aanbestedingsregels plattelandsprogramma en de audit Aardappelzetmeel over de jaren 2009 en 2010.

### **3.3 Financiële transacties**

De EU-lidstaatverklaring heeft voor de landbouwfondsen betrekking op een totaal aan uitgaven en ontvangsten van per saldo € 962,1 miljoen en een totaalsaldo aan ingestelde vorderingen van € 71,8 miljoen betreffende het landbouwjaar van 16 oktober 2011 t/m 15 oktober 2012.

---

<sup>12</sup> Een gerechtelijke beroepsprocedure heeft geen opschortende werking voor de betaling van de opgelegde correctie.



### **3.3.1 Gemeenschappelijke marktordening groenten en fruit (GMO)**

Het ministerie heeft na drie onderzoeken van de Europese Commissie in opeenvolgende jaren (2007, 2009 en 2011) onderkend, dat het EU-conformiteitsrisico als gevolg van het niet voldoen van sommige telersverenigingen aan belangrijke, door de Europese Commissie gestelde, erkenningseisen verder moet worden beperkt.

Medio 2012 heeft het ministerie daartoe onder meer een Task Force<sup>13</sup> en een Projectgroep ingesteld die (nieuwe) problemen en conformiteitsrisico's vroegtijdig moeten signaleren en aanpakken. Ook de ADR is hierbij nauw betrokken,

In samenwerking met de Task Force heeft het Productschap Tuinbouw (PT) in 2012 een begin gemaakt met een nadere integrale herbeoordeling van de erkenningen voor alle (17) telersverenigingen aan de hand van een aangescherpt normenkader. Uiterlijk medio 2013 moet dit herbeoordelingsproces afgerond zijn. Vooruitlopend hierop heeft het PT de aangescherpte erkenningsvereisten in 2012 onder de aandacht gebracht van de telersverenigingen. Daarnaast heeft het ministerie in 2012 actief de problemen waarmee de lidstaat wordt geconfronteerd als gevolg van de GMO-regelgeving geagendeerd bij de diensten van de Europese Commissie.

### **3.3.2 Belangrijke aanbeveling ELFPO**

De ADR had in haar 'Rapport inzake de certificerende audit van de Dienst Landelijk Gebied over het ELFPO-begrotingsjaar 2011' de volgende belangrijke aanbeveling voor het ELFPO opgenomen: het Betaalorgaan DLG dient de voorgenomen activiteiten om meer scherpte te brengen in de uitvoering van de administratieve controles op de steun- en betalingsaanvragen voortvarend uit te voeren.

In het begrotingsjaar 2012 concludeert de ADR dat DLG in voldoende mate opvolging heeft gegeven aan de belangrijke aanbeveling

---

<sup>13</sup> De Task Force GMO staat onder leiding van DG AGRO van het ministerie van EZ en bestaat verder uit vertegenwoordigers van het PT, het betaalorgaan, de directies FEZ, WJZ en ELV van het ministerie van EZ, de onafhankelijk GMO-adviseur voor het ministerie en het PT. In de Projectgroep GMO hebben vertegenwoordigers van het PT, de DR, de directies ELV, FEZ, PAV en WJZ van het ministerie alsmede de ADR en de onafhankelijk GMO-adviseur zitting



Zo constateert de ADR dat DLG in 2012 verder is gegaan met het uitvoeren van verbetermaatregelen in de administratieve controles. DLG heeft daarvoor een plan van aanpak opgesteld om invulling te geven aan deze belangrijke aanbeveling uit het certificerende auditrapport 2011 van de ADR. Deze acties en de doorwerking van de acties 2011 hebben geleid tot verbeteringen. Een aantal maatregelen zal naar verwachting in 2013 effect gaan krijgen. Daarnaast heeft de ADR aan DLG gevraagd om de nog resterende acties in 2013 uit te voeren. Dit betreft de monitoring van de uitkomsten van de controles door de SMBEU en het in voldoende omvang uitvoeren van collegiale toetsen.

19

Wij hebben vastgesteld dat DLG in de afgelopen jaren verschillende acties heeft ondernomen en daarmee deze aanbeveling van de ADR heeft opgevolgd. Desalniettemin vragen wij aandacht voor de resterende acties en het vasthouden van het behaalde niveau van de administratieve controles.

### **3.3.3 Betrouwbaarheid controlestatistieken**

Uit de beoordeling van de ADR blijkt dat het systeem dat controlestatistieken oplevert voor het ELFPO nog steeds niet geheel adequaat functioneert. De betrouwbaarheid en audittrail van de opgeleverde statistieken over aanvraagjaar 2011 aan de EC, d.d. 27 september 2012<sup>14</sup>, is niet optimaal. Nog steeds is er geen aansluiting op totaalniveau mogelijk tussen het systeem RABBIT<sup>15</sup> en SAS<sup>16</sup> van de Delegated Body DR op het aspect volledigheid. Tevens heeft DLG voor de niet-GBCS maatregelen de verlagingen van de administratieve controles en de controles ter plaatse niet verwerkt in de controlestatistieken.

Hierbij willen wij benadrukken dat de EC bij de boekhoudkundige goedkeuring over het jaar 2011 een opmerking heeft gemaakt over de controlestatistieken. De EC heeft aangegeven dat DLG bij het opstellen van de niet GBCS-controlestatistieken over het aanvraagjaar 2012, die op 15 juli 2013 opgeleverd dienen te worden, aan haar verplichtingen dient te voldoen.

---

<sup>14</sup> Op 9 juli 2012 is door de Nederlandse autoriteiten een verzoek tot uitstel van aanleverdatum controlestatistieken ELFPO ingediend bij de EC. Volgens de Vo. 65/2011 is de voorgeschreven datum 15 juli.

<sup>15</sup> In het systeem RABBIT worden alle subsidieaanvragen en vorderingen geregistreerd.

<sup>16</sup> Dit systeem is voor DB DR de basis voor het opleveren van de controlestatistieken (zowel GBCS als niet -GBCS).



Wij zien ook verbeteracties die in gang zijn gezet om de controlestatistieken juist en tijdig te kunnen opleveren. Zo zijn voor de oppervlakte gebonden GBCS statistieken procedurebeschrijvingen opgesteld en zijn meerdere medewerkers belast met het proces van opstellen van de controlestatistieken. Ook bij de statistieken voor de niet-GBCS zijn de medewerkers zodanig geïnstrueerd dat de verlagingen vanwege administratieve controles en controles ter plaatse in het systeem worden vastgelegd. Vanaf 1 januari 2012 registreert het betaalorgaan DLG alle verlagingen in SAS.

20

Hoewel de nodige verbeteracties zijn ingezet, dient de werking zich nog te bewijzen.

### **3.3.4 Tijdigheid controlestatistieken en inspectieresultaten**

De controlestatistieken en inspectieresultaten zijn belangrijk voor het toezicht op het beheer en de controle van de landbouwsubsidies. Zij zijn van belang voor het inzicht in de naleving van de wet- en regelgeving op het niveau van de eindbegunstigden. Daarbij vervullen zij ook een belangrijke rol voor de ADR en de AR omdat deze het mogelijk maakt een oordeel te geven over de rechtmatigheid tot op het niveau van de eindbegunstigde.

Momenteel worden op basis van een bestendige gedragslijn de controlestatistieken over voorgaand landbouwjaar (t-1) en de controleresultaten van de ADR over het huidig landbouwjaar (t), naast onze eigen controleresultaten over het huidig landbouwjaar (t), door ons gebruikt om een oordeel te vormen tot op het niveau van eindbegunstigde. Aangezien voor de oplevering van de controlestatistieken aan de EC-vereisten wordt voldaan, zijn de controlestatistieken over het huidig landbouwjaar (t) te laat beschikbaar voor ons om deze in ons oordeel mee te nemen. Controlestatistieken voor niet GBCS-regelingen over het landbouwjaar 2012 hoeven pas op 15 juli 2013 te worden opgeleverd. Eveneens komen de inspectieresultaten over de randvoorwaarden voor ons te laat beschikbaar om deze mee te nemen in onze oordeelsvorming. Voor de nieuwe programmaperiode bevelen wij aan om de controlestatistieken en de inspectieresultaten eerder, uiterlijk eind februari t+1, op te leveren zodat wij de resultaten kunnen toerekenen aan het desbetreffende landbouwjaar.



### 3.3.5 Perceelsregistratie

Vanaf het voorjaar van 2011 zijn door de Nederlandse autoriteiten dusdanige maatregelen getroffen dat een belangrijk deel van de aanbeveling inzake de oppervlakte gerelateerde subsidies opgeheven kan worden. Het gaat om de markering van niet subsidiabele percelen in het perceelsregistratiesysteem en de satellietcontroles.

De Nederlandse autoriteiten geven door middel van het Strategisch Beheerplan referentielaag AAN 2012-2014 (SBA) invulling aan een verdere verbetering van de kwaliteit en actualiteit van het LPIS<sup>17</sup>. Er wordt toegewerkt naar een structurele inrichting van het AAN-beheer conform het Remedial action plan ETS<sup>18</sup> 2011. In dit plan staan de verbeteracties als gevolg van de uitkomsten van de ETS 2011.

De verbeteracties betreffen:

1. Het verder doorvoeren van de in 2011 gestarte invoering van een laag voor bodembedekking en bodemgebruik ("landcover") en eventueel andere gegevensbronnen.
2. Het invoeren van een 3-jaarlijkse, integrale update voor de referentielaag en het prioriteren van percelen met een onderkend hoger risico op non-conformiteit.
3. Aanscherping definities, verduidelijking van de huidige digitaliseringsregels en investeren in kennis van operators.
4. Onderzoeken en investeren in het gebruik van meerdere databronnen.
5. Investeren in betere ICT-omgeving.

Aan punt 1 is reeds uitvoering gegeven.

Verder is met ingang van 1 april 2012 begonnen met het uitvoeren van de meerjaarlijkse updatecyclus voor de referentielaag. Hiermee wordt onder meer voldaan aan het tweede deel van de oorspronkelijke aanbeveling van de Algemene Rekenkamer (markering niet-subsidiabele percelen). Er is een uitvoeringsplan voor het uitvoeren van deze update, die voor 2012 ook bepaald heeft welke risicopercelen met prioriteit zijn afgehandeld. Zo kregen alle AAN-percelen die in 2010 en 2011 in het geheel niet geclaimd zijn een markering. Ook werden gedeeltelijk geclaimde percelen nader onderzocht.

---

<sup>17</sup> Land Parcel Identification System: het perceelsregister.

<sup>18</sup> Artikel 6 van EU verordening 1122/2009 geeft aan dat lidstaten jaarlijks een beoordeling van de kwaliteit van het perceelsregister dienen uit te voeren. De in de EU gebruikelijke afkorting ETS staat voor Executable Test Suite.



Het SBA biedt uitzicht op een systeem dat aan de daaraan te stellen eisen **22** voldoet, maar was het afgelopen jaar in ieder geval nog onvoldoende in uitvoering om alle gewenste resultaten te behalen.

In het Remedial action plan ETS 2012 wordt een aanzienlijke verbetering ten opzichte van 2011 gerapporteerd. De verbeteringen zijn ook volgens deze rapportage echter nog niet zodanig dat alle elementen van het systeem aan de eisen voldoen. De ingezette verbeteringen zullen in 2013 nog verder doorgevoerd moeten worden.

Een onderdeel van het AAN-systeem is de zogenoemde brontabel. Hierin registreren de Nederlandse autoriteiten referentiepercelen die naar aanleiding van signalen van aanvragers, controlediensten, behandelaars, eigen administratieve controles of data-analyses, (her)beoordeeld moeten worden.

Er worden in de brontabel zeven groepen referentiepercelen onderkend:

1. Percelen die volgens de aanvrager aangepast moeten worden.
2. Percelen die volgens de controlediensten aangepast moeten worden.
3. Percelen die volgens de BTR-behandelaars van DR aangepast moeten worden.
4. Percelen die sinds 1e opname niet meer zijn beoordeeld/aangepast (initiële percelen).
5. Percelen die niet of slechts gedeeltelijk opgegeven zijn.
6. Percelen met vreemde vormen.
7. Percelen die overlap vertonen met de gemeentelijke Basis Administratie Gebouwen.

De volledigheid van de brontabel is nog niet voldoende geborgd. Uit een controle-actie van de ADR kwam naar voren dat bij de perceelsgroepen 2 en 5 (hierboven genoemd) aanzienlijke verschillen bestonden tussen het aantal signalen en het aantal in de brontabel opgenomen percelen. Verder bleek dat sommige percelen in beginsel niet in de tabel waren opgenomen en sommige percelen niet in de tabel zijn opgenomen, omdat ze niet aan de zeven selectiecriteria voldeden. Voor de laatstbedoelde groep geldt dat zij uiteindelijk wel worden meegenomen in het reguliere onderhoud dat thans (in een driejaarscyclus) is voorzien. Tevens heeft DR bewust een groot deel van de te beoordelen initiële percelen niet opgenomen in de brontabel. DR voegt batchgewijs 5.000 initiële percelen, uit de bekende werkvoorraad, toe aan de brontabel om het reguliere behandelingsproces van de BTR aanvragen niet te verstoren.

Hoewel, zoals uit het voorgaande blijkt, ook op het punt van het actueel en transparant houden van het perceelregistratiesysteem belangrijke



stappen zijn gezet, blijft de aanbeveling voor wat betreft dit punt van de oorspronkelijke aanbeveling gehandhaafd. De werking van de maatregelen was in 2012 nog niet zodanig dat het systeem op alle onderdelen de gewenste kwaliteit en actualiteit kon borgen.

23

### 3.3.6 EU-conformiteit

Het ministerie heeft in 2012 de bestaande sturing op de EU-conformiteit van de uitvoering en de controle op de complexe EU-regelgeving op het GLB-terrein versterkt. Een aangepaste overlegstructuur binnen het bestaande integrale coördinatiemodel moet ervoor zorgen dat alle betrokken partijen op uitvoerings- en beleidsniveau (nieuwe) conformiteitsrisico's vroegtijdig signaleren en dat deze gezamenlijk en op een doeltreffende wijze door noodzakelijke beheermaatregelen worden beperkt. Wij hebben geconstateerd dat door de versterking van het coördinatiemodel de aandacht voor de beheersing van conformiteitsrisico's bij het ministerie tot op het hoogste managementniveau en bij alle andere betrokken partijen in 2012 merkbaar is toegenomen. Wij stellen vast dat hierdoor de centrale bewaking van de EU-conformiteit binnen het ministerie een flinke impuls heeft gekregen.

Desalniettemin vragen wij het ministerie aandacht om het bereikte niveau vast te houden.

### 3.3.7 Beheer Dienst Landelijk Gebied

Vorig jaar hebben wij voor het beheer bij DLG enkele aanbevelingen gedaan. Breng verbeteringen aan in het beheer met betrekking tot:

- De getrouwe en betrouwbare weergave van de tabellen III<sup>19</sup> en IIIbis<sup>20</sup>.
- Het voldoen aan de sanctiebepaling.
- Het voldoen aan de vereiste om bankafschriften als bewijs van betaling toe te voegen.
- Het uitbreiden van administratieve controles met procedures ter voorkoming van onregelmatige dubbele financiering en het voldoen aan Vo 65/2011<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Onregelmatigheden: onverschuldigde betalingen die het gevolg zijn van door de begunstigen begane onregelmatigheden, overeenkomstig artikel 6, onder f), g) en h) Vo 885/2006

<sup>20</sup> Overige terugvorderingen: andere bedragen die bij de begunstigen moeten worden geïnd, zoals verlagingen en uitsluitingen wegens niet-naleving van verplichtingen in het kader van de randvoorwaarden en meerjarige boetes, overeenkomstig artikel 6, onder i) Vo 885/2006.

<sup>21</sup> Verordening (EU) nr. 65/2011, houdende de uitvoeringsbepalingen voor steun in het kader van plattelandsontwikkeling.

*Vorderingen: tabellen III en IIIbis*

Aan deze aanbeveling is invulling gegeven door DLG.

*Vorderingen nieuw*

Het proces betreffende het instellen van vorderingen heeft nog niet tot het vereiste resultaat geleid. Dit komt mede doordat de provincies op basis van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) de beschikkende functie hebben verkregen voor de uitvoering van de projecten die binnen het gebiedsgerichte beleid vallen. Voor wat betreft het instellen van vorderingen is het betaalorgaan daarom afhankelijk van de provincies die voor het instellen van vorderingen een formele provinciale beschikking moeten afgeven. Indien de provincie geen vordering wil instellen, dan kan DLG de provincie hiertoe niet dwingen. Dit werkt belemmerend voor het betaalorgaan. Een eventuele correctie door de EC komt voor rekening van de lidstaat. Het ministerie zou derhalve bij de provincies moeten aandringen op een actief terugvorderingsbeleid.

*Sanctiebepaling*

Ook hier zijn belangrijke herstelacties uitgevoerd door DLG en DR. Voor het voldoen aan de sanctiebepaling, artikel 30 Vo. 65/2011, hebben de betaalorganen in 2012 de nodige tijd en moeite besteed om alsnog de sanctiebedragen te calculeren. Deze bedragen zijn uit de jaardeclaratie gehaald en worden niet teruggevorderd bij de subsidieontvanger tenzij er sprake is van aan de begunstigde toe te rekenen bewust handelen respectievelijk opzet. Met andere woorden deze bedragen worden ten laste van de rijksbegroting gebracht. Het bedrag dat hiermee is gemeoid bedraagt ruim € 1 miljoen voor het begrotingsjaar 2012. Onze aanbeveling is weliswaar opgevolgd maar onze zorgen over het niet invorderen bij de eindbegunstigde worden hiermee niet weggenomen. Zie ook de voorgaande alinea 'Vorderingen nieuw'.

*Betaalbewijzen*

Een 'verklaring van betaling' met onderliggende factuurspecificatie beschouwt het betaalorgaan als afdoende bewijs van betaling voor (lagere) overheden. Dit in tegenstelling tot andere subsidieontvangers waarbij een bankafschrift wordt geëist. Aangezien deze casus niet is voorgelegd aan de EC, blijft de onzekerheid voortbestaan of een 'verklaring van betaling' afdoende is en een vergelijkbare bewijskracht heeft als in artikel 24, lid 6 Vo 65/2011 wordt gesteld. Wij vinden dat hier sprake is van ongelijke rechtsbedeling. Onze aanbeveling blijft gehandhaafd.





### *Administratieve controles dubbele financiering*

Administratieve controles krachtens artikel 24, lid 5 Vo 65/2011 moeten procedures omvatten om onregelmatige dubbele financiering te voorkomen.

Een van de acties die het betaalorgaan heeft ondernomen, is om vanaf januari 2013 de controles ter plaatse door de NVWA te laten uitvoeren. NVWA is beter geëquipeerd/deskundig om onregelmatige dubbele financiering te ontdekken. Dit vinden wij een stap in de goede richting. Echter hiermee wordt nog niet volledig voldaan aan de EC-eisen. Wij bevelen het ministerie aan om te onderzoeken of een nationaal subsidieregister of een ander instrument (zoals open data) haalbaar is teneinde te voldoen aan de EC-eisen. Hierbij kan ook worden gekeken hoe deze verplichting in andere EU-landen is vertaald in beheersmaatregelen en vervolgens geïmplementeerd. Wellicht is de eis zoals gesteld in de verordening niet uitvoerbaar. Als dit zo is dan dient dit aan de EC voorgelegd te worden hoe hiermee om te gaan. Onze aanbeveling blijft gehandhaafd.

Uit het bovenstaande concluderen wij dat er vooruitgang is geboekt bij het betaalorgaan maar dat op enkele principiële punten (betaalbewijzen en dubbele financiering) onvoldoende opvolging is gegeven aan onze aanbevelingen.

### **3.3.8 Randvoorwaardencontroles**

Voor de periode 2006-2008 heeft de EC in 2012 een correctie opgelegd van 14,5 miljoen euro voor de niet-naleving van randvoorwaarden (*cross compliance*) op het gebied van dierenwelzijn, milieu en diergezondheid. Naar aanleiding van deze correctie heeft de minister herstelmaatregelen getroffen waaronder het aanpassen van het sanctiebeleid.

In 2011 heeft de Europese Commissie een vervolgonderzoek ingesteld naar de toepassing van de randvoorwaarden voor subsidiebetalingen over de jaren 2009-2011. Hierbij is ook beoordeeld of het door het ministerie toegepaste sanctieregime<sup>22</sup>, dat naar aanleiding van de voorgaande audit met ingang van april 2011 werd gewijzigd, voldoet aan de communautaire eisen. Het ministerie had ten tijde van de opstelling van ons rapport nog geen rapportage ontvangen naar aanleiding van deze vervolgaudit.

Wij merken op dat het sanctiebeleid van het ministerie wellicht niet voldoet aan de Europese normen. Zo wordt, naar aanleiding van de

---

<sup>22</sup> Staatscourant 2010 nr. 20450 21 december 2010, Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 16 december 2010, houdende beleidsregels over de toepassing van artikel 68 van de Regeling GLB-inkomenssteun 2006.



bovengenoemde correctie, vanaf april 2011 een uniforme kortingspercentage van 3% opgelegd bij het niet voldoen aan de randvoorwaarden normen, hoewel differentiatie<sup>23</sup> mogelijk is. Omdat de boete bij niet-naleving nu relatief beperkt is bij een geconstateerde niet-naleving, is de kans groot dat dit risico door agrariërs wordt ingecalculleerd.

Met ingang van het controleseizoen 2011 heeft de NVWA de controle op een aantal randvoorwaarden overgenomen die voordien door sommige medehandhavers onvolledig werden uitgevoerd. De overname heeft tot doel om de EU-conformiteit op deze onderdelen beter te kunnen waarborgen. De NVWA heeft in 2012 alle verplichte randvoorwaardencontroles uitgevoerd. Dit lijkt dus een juiste keuze te zijn geweest om aan de EU-verplichting, 1% randvoorwaardencontroles uitvoeren, te voldoen. Echter er gelden ook nationale regels voor verplichte controles door medehandhavers. Daarvan is vastgesteld dat sommige provincies deze niet volledig hebben uitgevoerd. Dit betekent dat de EU-conformiteit op dit onderdeel van de toepassing van de randvoorwaarden nog onvoldoende is geborgd. Immers ook nationale regels vallen onder de EU-conformiteit.

Hoewel inmiddels de verplichte 1%-controles worden uitgevoerd en verbetermaatregelen zijn doorgevoerd merken wij op dat het de Nederlandse autoriteiten blijkbaar nog steeds niet lukt om volledig te voldoen aan de eisen van Europese Commissie inzake de randvoorwaarden. Sinds het begin van de huidige landbouwprogramma-periode zijn de inspecties op de naleving van de randvoorwaarden een punt van aandacht.

### **3.3.9 Informatiebeveiliging**

Er zijn het afgelopen jaar belangrijke stappen gezet op het gebied van de informatiebeveiliging. De Dienst ICT Uitvoering (DICTU) van EZ heeft op 8 januari 2013 het ISO 27001<sup>24</sup> certificaat ontvangen. De belangrijke aanbeveling van de ADR inzake het inrichten van een Information Security Management System (ISMS) en implementatie van de IB maatregelen is daarmee in belangrijke mate opgevolgd. Overigens werkt slechts een beperkt deel van de IB maatregelen nog niet of niet volledig.

---

<sup>23</sup> 1% (niet-naleving van gering belang zoals genoemd in artikel 3 van de beleidsregels) of 5% (afweging van de ernst, de omvang en het al dan niet permanente karakter van de niet-naleving). Bij opzettelijke fouten kan dit worden verhoogd tot 20% (artikel 5 van de beleidsregels).

<sup>24</sup> Het ISO 27001-certificaat toont aan dat er volledige controle is over de informatiesystemen.



Ondanks het bovenstaande handhaven wij vooralsnog onze aanbeveling inzake de informatiebeveiliging. Dit omdat onder andere de hiernavolgende punten nog om aandacht vragen:

27

- Tussen DICTU en de Directie Bedrijfsvoering (verantwoordelijk voor het informatiebeveiligingsbeleid binnen EZ) bestaat verschil van inzicht over de interpretatie van de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR). Hierdoor is nog niet volledig duidelijk welke normen voor DICTU gelden.
- Een aantal informatiebeveiligingsmaatregelen werkt nog niet of niet volledig.
- Door DR zijn geen afspraken met DICTU gemaakt over uitwijkfaciliteiten.
- Bij de kantoorautomatiseringsmaatregelen voor Dienst Regelingen (DR) zijn kwetsbaarheden in de toegangsbeveiliging gedetecteerd.
- In 2012 heeft DR nog niet de voorgeschreven autorisatiecontroles met de voorgeschreven periodiciteit uitgevoerd en beschreven en ontbrak bij DR een actuele registratie van verstrekte autorisaties en autorisatiematrices.

### 3.3.10 Geconstateerde onrechtmatigheden

Om te beoordelen of wij een uitspraak kunnen doen over de rechtmatigheid van de verantwoorde uitgaven en ontvangsten maken wij gebruik van verschillende gegevens, die als volgt zijn te categoriseren:

- 1) bevindingen van de certificerende instantie (Auditdienst Rijk);
- 2) geëxtrapoleerde inspectiegegevens;
- 3) bevindingen uit eigen onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

**Tabel 5 Extrapolatie op basis van geconstateerde niet-naleving en overige fouten**

	<b>Maximale fout (in miljoenen euro)</b>
Extrapolatie fout fysieke inspecties	6,6
Fouten geconstateerd door ADR ELGF en ELFPO	1,6
<b>Totaal</b>	<b>8,2</b>

Het totaal van de onregelmatigheden (op basis van onze berekening maximaal € 8,2 miljoen) overschrijden niet de door de Europese Commissie gehanteerde tolerantiegrens van 2% (€ 20,4 miljoen) van de in totaal door Nederland gedeclareerde landbouwuitgaven.



De omvang van de fouten en onzekerheden betreffende de financiële transacties voor landbouwsubsidies is ten opzichte van vorig jaar omlaag gegaan.

28

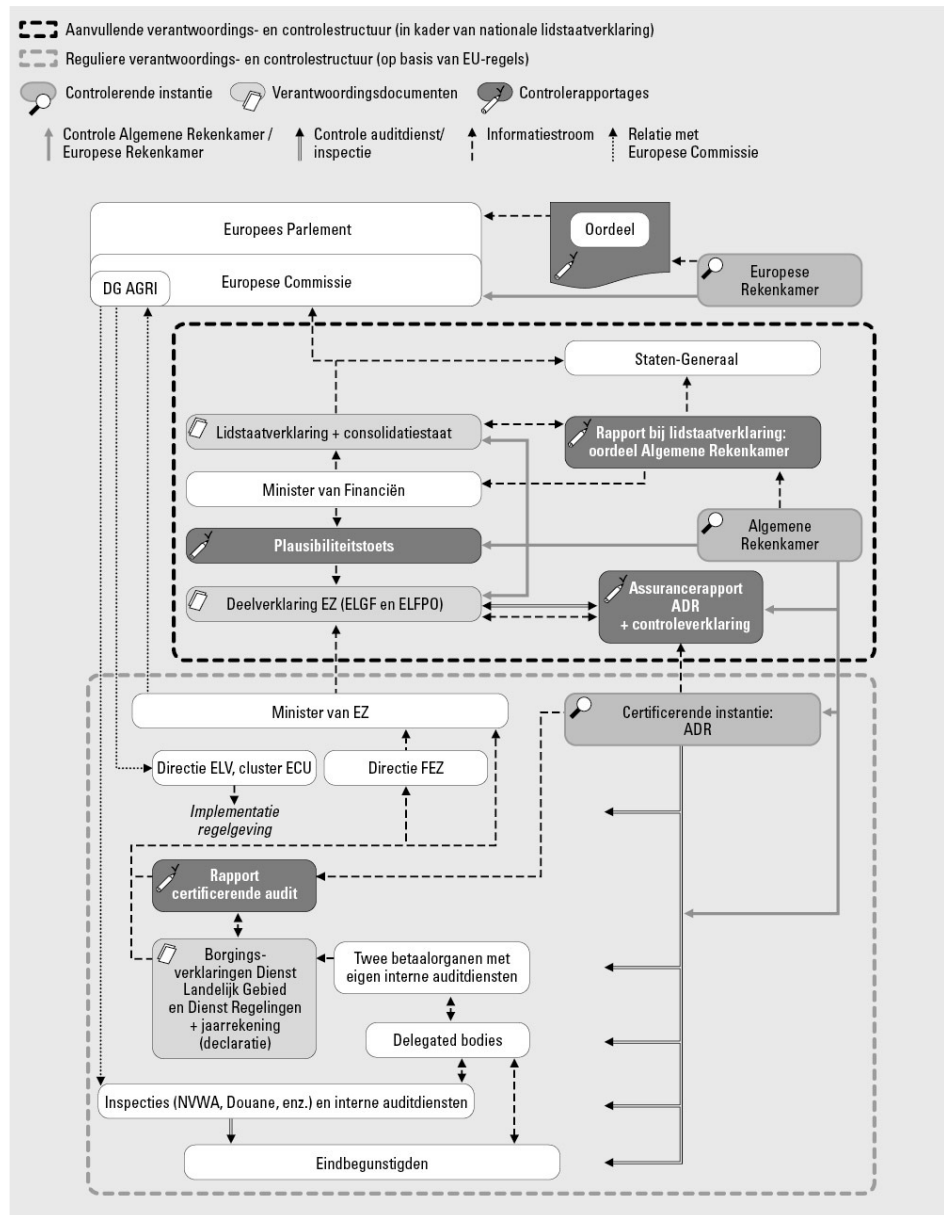
### **3.4 Grondslag deelverklaring ELGF en ELFPO: systemen voor beheer, controle, verantwoording en assurance**

De deelverklaring is voorbereid en gecoördineerd door de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) van het Ministerie van EZ. Het ministerie beschikt over een dossier met de onderbouwing voor de deelverklaring. Dit dossier bevat een inventarisatie van aandachtspunten en geeft daarbij aan of (en in welke mate) deze van invloed zijn geweest op de afgegeven deelverklaring van het Ministerie van EZ. De deelverklaring is gebaseerd op de borgingsverklaringen van de betaalorganen bij de jaardeclaraties, eigen informatie van FEZ, de bijbehorende certificeringsrapporten van de Auditdienst Rijk en de controleverklaring bij de consolidatiestaat.

De actoren in dit proces van verantwoording en controle zijn weergegeven in figuur 1 hierna.



Figuur 1 Actoren, verantwoording en controle landbouwfondsen (ELGF en ELFPO)



Wij hebben het totstandkomingsproces van de deelverklaring onderzocht en concluderen dat sprake is van een sluitende keten. De verschillende verantwoordingsdocumenten zijn alle voorzien van *assurance* door gekwalificeerde auditors.

Wij hebben de werkzaamheden van de auditors gereviseerd en geconcludeerd dat wij gebruik kunnen maken van hun bevindingen voor onze eigen oordeelsvorming.



### **3.5 Conclusie**

Wij concluderen dat de onderzochte systemen van beheer en controle van het ELGF en ELFPO in de periode 16 oktober 2011 tot en met 15 oktober 2012 voldoende effectief functioneerden. De tolerantiegrens op totaalniveau (ELGF en ELFPO samen) wordt niet overschreden.

Hoewel wij zien dat het ministerie verdere maatregelen heeft genomen om de EU-conformiteit in de volle breedte van het GLB beheer te borgen, zijn de effecten van deze maatregelen nog niet in volle omvang zichtbaar. Wij vragen blijvende aandacht voor de EU-conformiteit.

Toereikende controles door medehandhavers en een passend sanctiebeleid bij de randvoorwaarden zijn aspecten waarop de aandacht onder andere blijvend gericht dient te zijn. Bovendien vraagt het beheer van DLG blijvende aandacht.



## 4 Deelverklaring 2012 minister van EZ inzake EFRO

31

### 4.1 Inhoud deelverklaring 2012 EFRO

Op 26 februari 2013 heeft de minister van EZ de deelverklaring 2012 inzake het EFRO ondertekend.

De deelverklaring heeft betrekking op het boekjaar 2011 (gedeclareerde uitgaven betreffende de verantwoordingsperiode van 1 januari 2011 t/m 31 december 2011). Hiermee wordt aangesloten op de voor de EFRO subsidies gehanteerde verantwoordings- en controlesystematiek van de Europese Commissie voor de programmaperiode 2007-2013. Nederland kent hiervoor vier Operationele Programma's (OP's Noord, Zuid, Oost en West).

De deelverklaring EFRO betreft dit jaar:

- A. het functioneren van de systemen<sup>25</sup> van beheer en controle van de managementautoriteiten en de certificeringsautoriteit (deze moeten effectief zijn);
- B. de rechtmatigheid, juistheid en volledigheid van de in de consolidatiestaat opgenomen totale subsidiabele kosten (ter hoogte van € 369.422.694) en de gedeclareerde EFRO-uitgaven bij de Commissie (ter hoogte van € 158.577.887<sup>26</sup>);
- C. de rechtmatigheid, juistheid en volledigheid van de openstaande vorderingen (het saldo is echter nog 0).

De deelverklaring 2012 EFRO inzake de systemen van beheer en controle en inzake de uitgaven en ontvangsten<sup>27</sup> bevat een *positieve uitspraak* over het functioneren van de systemen en twee categorieën *voorbehouden* ten aanzien van de rechtmatigheid van de gedeclareerde uitgaven.

De deelverklaring is voorzien van *assurance* (zekerheid) in de vorm van het *assurancerapport* van de Auditdienst Rijk (ADR) van 14 februari

---

<sup>25</sup> De systemen moeten voldoen aan 11 essentiële vereisten (EV).

<sup>26</sup> In de deelverklaring staat abusievelijk € 158.577.877.

<sup>27</sup> Er is nog geen sprake van vorderingen ultimo 2011.



2013.<sup>28</sup> Ook is de consolidatiestaat voorzien van een *controleverklaring* van de auditautoriteit (AA), gedateerd 7 februari 2013 (herziene versie 14 maart 2013).

32

De deelverklaring staat op onze website [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

In de volgende twee paragrafen gaan wij nader in op de systemen van beheer en controle en de financiële transacties.

## 4.2 Systemen van beheer en controle

### 4.2.1 Uitspraken in deelverklaring

De deelverklaring bevat een *positieve uitspraak* over de werking van de onderzochte systemen: de systemen hebben effectief gefunctioneerd. In de *toelichting* op de deelverklaring is deze uitspraak kort toegelicht, waarbij wordt aangegeven dat de AA voor EFRO Zuid aanbevelingen heeft gedaan aan de certificeringsautoriteit (CA) die moeten leiden tot een substantiële verbetering in de certificeringsprocedure, en dat de CA deze aanbevelingen heeft overgenomen en grotendeels al heeft geïmplementeerd in 2012 (afronding vindt in het voorjaar van 2013 plaats).

Naar de mening van de Algemene Rekenkamer zou de toelichting op de deelverklaring aan inzicht winnen indien een korte opsomming van de belangrijkste resterende verbeterpunten inzake de systemen zou worden opgenomen. In de toelichting wordt nu volstaan met een toelichting op de tekortkoming in de certificeringswerkzaamheden inzake de CA EFRO Zuid.

### 4.2.2 Nadere analyse

De uitspraak over de systemen is gebaseerd op systeemaudits die zijn uitgevoerd door de AA, resulterend in scores – per OP - per managementautoriteit (MA) en certificeringsautoriteit<sup>29</sup>. De AA heeft het functioneren van de systemen onderzocht en geconcludeerd dat deze bij

---

<sup>28</sup> Wij merken op dat de deelverklaring pas op 26 februari 2013 door de minister is getekend, terwijl het bijbehorende assurancerapport bij de deelverklaring al op 14 februari 2013 is afgegeven door de ADR.

<sup>29</sup> Ter beoordeling van de kwaliteit van de beheer- en controlesystemen wordt gebruik gemaakt van een wegingsmodel. De AA heeft vier gradaties om de kwaliteit van de systemen te kwalificeren, te weten: score 1 (werkt goed, slechts minimale verbeteringen zijn nodig); score 2 (werkt, maar enkele verbeteringen zijn nodig); score 3 (werkt gedeeltelijk, substantiële verbeteringen zijn nodig); score 4 (werkt niet).





drie van de vier OP's nog verbetering behoeven. Dit komt tot uiting in een totaalscore 2 ('werkt, maar enkele verbeteringen zijn nodig') bij drie van de vier OP's (Noord, Zuid, West). EFRO Oost scoorde een totaalscore 1 ('werkt goed, slechts minimale verbeteringen zijn nodig'), met zowel een score 1 voor de MA als de CA.

33

De totaalscore 2 voor de drie OP's Noord, Zuid en West zijn verschillend opgebouwd. De MA scoort in alle drie gevallen een 2; de CA echter scoort bij Noord een 2, bij Zuid een 3 ('werkt gedeeltelijk, substantiële verbeteringen zijn nodig') en bij West een 1.

Deze scores betekenen ten opzichte van vorig jaar, wat betreft het functioneren van de systemen, een verbetering bij EFRO Oost en West, een gelijkblijvende score bij EFRO Noord en een verslechtering bij EFRO Zuid.

De verbeterpunten betreffen bij de MA's met name de essentiële vereisten 4 inzake managementverificaties en 6 inzake ICT (alle MA's score 2, behalve EFRO Oost score 1 bij EV 4). Bij de CA betreffen de verbeterpunten met name EV 2 inzake controlespoor en ICT (bij EFRO Noord en Zuid score 2), hetgeen wel een verbetering is ten opzichte van vorig jaar, en EV 3 inzake certificeringswerkzaamheden (bij EFRO Noord score 2 en EFRO Zuid score 3) van de CA. Voor een compleet overzicht van de bevindingen van de AA bij de managementautoriteiten en de certificeringsautoriteit verwijzen wij naar bijlage 2.

Dit jaar zijn voor het eerste alle 11 essentiële vereisten onderzocht en meegewogen. De reikwijdte van de onderzochte systemen is dit jaar groter dan vorig jaar, een positieve ontwikkeling. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de essentiële vereisten die op basis van Europese voorschriften van toepassing zijn op de systemen en welke daarvan dit jaar onder de deelverklaring en de onderliggende audits vallen.

**Tabel 6 De essentiële vereisten voor de beheer- en controlesystemen EFRO**

<b>Nr. essentiële vereiste</b>	<b>Omschrijving</b>	<b>In verklaring</b>
<b><i>Managementautoriteit</i></b>		
1	Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies tussen en binnen MA en BI's	Ja
2	Adequate procedures voor de selectie van aanvragen	Ja
3	Adequate informatie en strategie om begunstigden te begeleiden	Ja



4	Adequate managementverificaties	Ja
5	Adequaar controlespoor	Ja
6	Betrouwbare geautomatiseerde boekhouding, monitoring en financiële verslaglegging	Ja, exclusief werking
7	Noodzakelijke preventieve en correctieve maatregelen in geval van tijdens de audit ontdekte systeemfouten	Ja
<b>Certificeringsautoriteit</b>		
1	Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies binnen CA	Ja
2	Adequaar controlespoor en geautomatiseerd systeem	Ja
3	Adequate certificering ter waarborging van betrouwbare en deugdelijke betaalaanvragen	Ja
4	Toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen	Ja

Dit jaar heeft de AA voor het eerst gerapporteerd bij alle vier OP's over EV 4 inzake de CA (terugvorderingen), met als uitkomst een score 1. De belangrijke EV 6 inzake de MA's, met betrekking tot ICT, is evenals vorig jaar nog slechts in opzet en bestaan is getoetst, niet in werking. Wij bevelen aan in de volgende auditcyclus de werking te toetsen.

Wij hebben de ontwikkeling van de beheers- en controlesystemen geanalyseerd.

Bijgaande tabel geeft inzicht in het verloop van de scores inzake de essentiële vereisten bij de MA's en de CA gedurende de jaren 2010-2012 (in december 2010 werden voor het eerst scores toegekend).

**Tabel 7 Verloop scores voor kwaliteit beheer EFRO**

EV's	EFRO Noord	EFRO Oost	EFRO Zuid	EFRO West
MA EV 1	nvt-2-1	1-1-1	2-2-2	1-1-1
MA EV 2	nvt-1-1	1-1-1	1-1-1	1-2-1
MA EV 3	nvt-1-1	1-1-1	1-1-1	1-1-1
MA EV 4	2-2-2	2-2-1	2-2-2	2-2-2
MA EV 5	1-1-1	1-1-1	1-1-1	1-1-2
MA EV 6	nvt-2-2	nvt-2-2	nvt-2-2	nvt-2-2
MA EV 7	1-3-1	1-2-1	1-1-2	1-1-1
<b>MA totaal</b>	<b>2-2-2</b>	<b>2-2-1</b>	<b>2-2-2</b>	<b>2-2-2</b>
CA EV 1	1-1-1	1-1-1	1-1-1	1-1-1
CA EV 2	3-3-2	3-3-1	3-3-2	3-2-1
CA EV 3	3-2-2	2-2-1	3-2-3	3-2-1



CA EV 4	nvt-nvt-1	nvt-nvt-1	nvt-nvt-1	nvt-2-1
<b>CA totaal</b>	<b>3-2-2</b>	<b>2-2-1</b>	<b>3-2-3</b>	<b>3-2-1</b>
<b>Totaal</b>	<b>2-2-2</b>	<b>2-2-1</b>	<b>2-2-2</b>	<b>2-2-2</b>

35

Ten eerste merken wij op dat uit de systeemaudits blijkt dat de MA's EFRO Noord, Zuid en West nog steeds te maken hebben met enkele hardnekkige *verbeterpunten* inzake het zo belangrijke essentiële vereiste 4 inzake de *managementverificaties*. Het adequaat verrichten van managementverificaties (controles ter plaatse en administratieve verificaties) door de MA is essentieel voor het waarborgen van de rechtmatigheid van de uitgaven. Uit de systeemauditrapporten van de AA blijken nog enkele belangrijke verbeterpunten en risico's (zie ook tabel bevindingen structuurfondsen in bijlage 2). De MA's EFRO Noord en Zuid kregen in 2012 een tijdelijke betalingsonderbreking door de Commissie opgelegd. De redenen voor de tijdelijke betalingsonderbreking waren de overschrijding van het toegestane foutenpercentage in 2011, gepaard gaande met verbeterpunten in de systemen bij de MA's EFRO Noord en Zuid (managementverificaties, EV 4) en de CA (certificeringswerkzaamheden). De MA's en de CA hebben verbeteringen<sup>30</sup> doorgevoerd en MA EFRO Noord heeft op verzoek van de Commissie een extra correctie van € 312.600 aangebracht, waarna de tijdelijke betalingsonderbreking is ingetrokken. Het resultaat van de verbeteringen zal volgend jaar blijken uit de nieuwe cyclus systeemaudits.

Ten tweede blijkt uit ons onderzoek dat de MA's in de praktijk soms op verschillende wijze omgaan met het beoordelen van de mate waarin gedeclareerde *kosten noodzakelijk (proportioneel en doelmatig)* zijn. Volgens de ministeriële *Regeling EFRO doelstelling 2 programmaperiode 2007-2013*, artikel 10 lid 4, zijn kosten slechts toe te rekenen aan het project voor zover zij proportioneel en doelmatig zijn. In de toelichting wordt vermeld: "Voor kosten die in redelijkheid niet als noodzakelijk kunnen worden beschouwd wordt geen subsidie verleend. Ingevolge artikel 4:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht blijven deze kosten bij de subsidievaststelling buiten beschouwing. Dit artikel kan een rol spelen bij constructies waarbij aan de subsidie-ontvanger door een onderneming onevenredige kosten in rekening worden gebracht."

<sup>30</sup> De verbeteringen in EV 4 bij MA EFRO Noord behelzen het opstellen van duidelijkere criteria voor te controleren uitgaven; het voorzien in een betere dekking van de te controleren uitgaven; en het intensief toezien op de kwaliteit van eerstelijnscontroles (m.n. controles ter plaatse). Bij MA EFRO Zuid zijn de verbeteringen in EV 4: het vergroten en verdiepen van de risico-analyse; het uitvoeren van controles ter plaatse bij projecten die zijn geïdentificeerd als risicovol, voordat de betreffende uitgaven in een betalingsaanvraag worden opgenomen; het verhogen van de effectiviteit van de administratieve verificaties; en het opstellen van een procedure om ervoor te zorgen dat projecten geen substantiële veranderingen ondergaan binnen 5 jaar na voltooiing.



Het blijkt geregeld lastig te zijn vast te stellen welke kosten proportioneel en doelmatig zijn, waarbij discussies tussen managementautoriteiten, certificeringsautoriteit en auditautoriteit kunnen ontstaan. Voorbeelden zijn (hoge) taxikosten, aankoop van laptops voor personeel, personeelskosten, lunch- en dinerkosten. Er is soms sprake van een grijs gebied, waarbij het risico bestaat dat MA's gelijksoortige kosten op verschillende wijzen behandelen. De Algemene Rekenkamer beveelt het ministerie van EZ aan samen met de MA's, en in samenspraak met CA en AA, de normatiek voor het omgaan met dit vereiste aan te scherpen, teneinde een consistente en uniforme werkwijze te realiseren en het risico van imagoschade te voorkomen.

36

Ten derde merken wij op dat de *certificeringswerkzaamheden* van de CA inzake EFRO Zuid (EV 3) verbetering behoeven. De CA heeft dezelfde werkwijze bij alle vier OP's, echter de scores uit de systeemaudits verschillen aanzienlijk per OP: score 1 bij EFRO Oost en West, score 2 bij EFRO Noord en score 3 bij EFRO Zuid. Een belangrijke opmerking van de AA luidt dat de CA bij de controle van een uitgavenstaat 2011 sterk steunde op de werkzaamheden van de MA en in een aantal gevallen zelf geen aanvullende werkzaamheden heeft uitgevoerd. De AA is van mening, dat in gevallen waarin voor het eerst aanmerkelijke uitgaven worden opgevoerd, de CA zich een zelfstandig oordeel dient te vormen over de subsidiabiliteit van die opgevoerde uitgaven, en dat voorzichtigheidshalve uitgaven waarvan op het moment van het certificeren niet voldoende zekerheid over de subsidiabiliteit is verkregen, niet in de uitgavenstaat opgenomen moeten worden. Het gaat bijvoorbeeld om grote aanbestedingen, waarbij vaak sprake is van rechtmatigheidsrisico's, waarbij nog geen controle ter plaatse is geweest. Wij onderschrijven deze zienswijze van de AA en merken tevens op dat bij EFRO Zuid de door de CA gecertificeerde betaalaanvraag 2011 een aanzienlijk percentage fouten bleek te bevatten ter hoogte van 4,46% (€ 5.205.266 van € 116.695.174) plus de uiteindelijk wegens onzekerheden over de subsidiabiliteit uit de declaratie verwijderde uitgaven van een project a € 8.742.107 (zie verder de volgende paragraaf).

Naar aanleiding van de bevindingen van de AA heeft de CA haar werkwijze aangepast. Omdat er echter na de beoordeelde betaalaanvraag geen nieuwe betaalaanvraag aan de CA is aangeboden en dus is gecertificeerd, heeft de AA de daadwerkelijke werking van deze nieuwe werkwijze niet kunnen vaststellen, en dus de score 3 gehandhaafd.<sup>31</sup> Wij concluderen dat de door de CA gecertificeerde betaalaanvraag 2011 EFRO Zuid te veel fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid

---

<sup>31</sup> De CA maakt uitvoerig bezwaar tegen deze score in het hoor/wederhoor, echter de AA deelt de zienswijze van de CA niet.



bevatte en dat een aanscherping van de certificeringswerkzaamheden (die al door de CA in gang is gezet) noodzakelijk is. 37

Tot slot bevelen wij de MA's aan projectbegunstigden bewust te maken van het belang van:

- procedures met betrekking tot het bewaren van gedigitaliseerde (en gewaarmerkte) documenten, zoals facturen (met schriftelijke in plaats van mondelinge goedkeuring hiervan door de MA;
- procedures rond het bewaren / de bewaartermijn van fysieke projectstukken (deze procedures zijn bij een aantal projecten niet vastgelegd en zodoende niet geborgd, zo bleek uit ons onderzoek).

### 4.3 Financiële transacties

#### 4.3.1 Uitspraken in deelverklaring

Ten aanzien van de uitgaven en ontvangsten is sprake van een uitspraak over de uitgaven en ontvangsten, met als bijlage een consolidatiestaat, waarin de uitgaven en ontvangsten van de vier operationele programma's zijn gespecificeerd en waarbij de AA een controleverklaring afgeeft.

De minister verklaart in de deelverklaring dat de uitgaven en ontvangsten tot een totaalbedrag van € 369.422.694 aan totale subsidiabele kosten (aandeel EFRO € 158.577.887)<sup>32</sup> juist, volledig en rechtmatig zijn tot op het niveau van eindbegunstigden, *met uitzondering van* een totaalbedrag van € 8.760.317 (2,43%) aan onrechtmatige uitgaven waarvan een deel in 2012 door de MA's is geconstateerd en gecorrigeerd, waardoor de fout is teruggebracht tot € 4.322.494 (1,20%), en *met uitzondering van* een project, waarvan de uitgaven in 2011 € 8.742.107 (aandeel EFRO € 3.548.421) bedroegen, dat in 2012 uit de declaratie en het OP is gehaald.

In de *toelichting* op de deelverklaring wordt deze uitspraak kort toegelicht, waarbij de bruto- en nettofouten (fouten vóór en na tijdige correctie in 2012 door de MA) per OP worden gemeld: voor Noord 2,15%/1,95%, Oost 0,46%/0,06%, Zuid 4,46%/1,63% en West 1,45%/0,67%, totaal 2,43%/1,20%. Gemeld wordt dat alle OP's onder de tolerantie van 2% blijven, omdat de Europese Commissie voor goedkeuring het percentage na correctie hanteert. Ook wordt in de toelichting de reden gemeld van het, op advies van de Commissie,

---

<sup>32</sup> De totale subsidiabele projectkosten worden gedekt uit het EFRO en uit nationale, lokale en private cofinanciering. In de deelverklaring staat abusievelijk € 158.577.877.



schrapen uit de declaratie van één project EFRO Zuid: onzekerheid omtrent de subsidiabiliteit van de uitgaven.

38

Ook wordt in de toelichting melding gemaakt van de tijdelijke *betaalonderbreking* bij EFRO Noord en Zuid in 2012. De Commissie heeft, naar aanleiding van de door de AA in 2011 gerapporteerde overschrijding van de toegestane foutfractie van 2% in 2010, in 2012 een tijdelijke betalingstop voor EFRO Noord en Zuid opgelegd en een actieplan opgesteld. Toegelicht wordt dat hierop binnen 2 maanden een plan van aanpak is overgelegd en geïmplementeerd. Op grond hiervan heeft de Commissie de tijdelijke betalingstop in 2012 opgeheven.

De toelichting betreffende de uitgaven en ontvangsten is naar de mening van de Algemene Rekenkamer voldoende inzichtelijk. Conform de afspraken in het kader van de nationale verklaring is de uitspraak (beperking) gebaseerd op de brutofoutpercentages, dat wil zeggen de door de AA in de uitgavenstaten 2010 aangetroffen fouten. Volgens de Europese regels baseert de AA haar jaarlijkse oordeel op de nettofoutpercentages, waarbij fouten die door de MA's tijdig zelf zijn geconstateerd (vóór trekking van de steekproef van de AA) én gecorrigeerd (vóór indiening van het jaarlijkse controleverslag van de AA eind 2012) niet worden meegeteld in het (netto)foutpercentage.

De *consolidatiestaat* bevat een specificatie van de totale subsidiabele kosten en de EFRO-bijdrage per programma.

In de consolidatiestaat zijn de bedragen per programma verder onderverdeeld in bedragen per prioriteit, echter alleen voor de totale subsidiabele kosten. Ter verhoging van het inzicht beveelt de Algemene Rekenkamer aan ook de *EFRO-bedragen* op soortgelijke wijze te specificeren.

De *controleverklaring*<sup>33</sup> van de AA bij de consolidatiestaat is een *verklaring met beperking*. De beperking betreft het brutofoutpercentage van de vier OP's samen (2,43%), dat de tolerantiegrens van 2% overschrijdt. Aangegeven wordt dat de financiële risico's hierbij beperkt zijn, omdat door passend handelen van de managementautoriteiten na 2011 de foutfractie wordt teruggebracht tot beneden de toegestane foutfractie (1,20%).

De controleverklaring geeft, conform nieuwe afspraken in het kader van de nationale verklaring, dit jaar assurance over zowel de totaal gedeclareerde subsidiabele kosten, als het aandeel EFRO in de totaal gedeclareerde uitgaven.

---

<sup>33</sup> De eerste versie is gedateerd 7 februari 2013. In een herziene versie gedateerd 14 maart 2013 is het correcte EFRO-bedrag opgenomen: € 158.577.887 in plaats van € 158.577.877.



### 4.3.2 Nadere analyse

De deelverklaring bevat dus een uitspraak met *twee voorbehouden* inzake de rechtmatigheid van de uitgaven van het geheel van de vier EFRO-OP's. Bij geen van de vier OP's is uiteindelijk de tolerantiegrens van 2% ('netto-fouten') overschreden. Het eerste voorbehoud betreft het percentage brutofouten in de betaalaanvragen 2011, dat met name bij EFRO Zuid hoog is. Het tweede voorbehoud betreft het in 2012 uit de in 2011 ingediende betaalaanvraag halen van de gedeclareerde uitgaven voor een project, eveneens EFRO Zuid, waarbij gedurende 2012 onzekerheden over de subsidiabiliteit zijn gebleken.

Bijgaande tabel geeft inzicht in de gerapporteerde foutpercentages in de deelverklaringen gedurende de jaren 2010-2012 (boekjaren 2009-2011).

**Tabel 8 Gerapporteerde foutpercentages EFRO (2009-2011)<sup>34</sup>**

<b>Foutpercentage</b>	<b>EFRO Noord<sup>35</sup></b>	<b>EFRO Oost</b>	<b>EFRO Zuid</b>	<b>EFRO West</b>
Bruto	nvt-3,15%-2,15%	nvt-1,52%-0,46%	nvt-2,56%-4,46%	nvt-1,47%-1,45%
Netto	2,03%-2,07%-1,95% <sup>36</sup>	0,35% <sup>37</sup> -1,52%-0,06%	2,53%-2,50%-1,63%	1,69%-1,42%-0,67%

## 4.4 Grondslag deelverklaring 2012 EFRO: systemen voor beheer, controle, verantwoording en assurance

### 4.4.1 Structuur beheer, controle, verantwoording en assurance EFRO

<sup>34</sup> De over 2009 gerapporteerde foutpercentages waren voorlopige, *maximale* foutpercentages (het hoor- en wederhoorproces tussen AA en MA was destijds nog niet afgerond ten tijde van de bepaling van het foutpercentage).

<sup>35</sup> De MA EFRO Noord heeft verzocht om een herberekening van het gerapporteerde voorlopige, maximale foutpercentage over 2009, na definitieve afronding van het hoor- en wederhoor tussen AA en MA. De AA heeft naar aanleiding van dit verzoek een bijgesteld netto-foutpercentage 2009 voor EFRO Noord vastgesteld ter hoogte van 1,05% in plaats van 2,03%. Voor 2010 gaat de MA EFRO Noord overigens uit van een foutpercentage van 1,93% in plaats van 2,07%, op basis van een andere berekeningswijze dan de berekeningswijze die is toegepast in het kader van de deelverklaring EFRO.

<sup>36</sup> In jaarlijks controleverslag staat nog 1,87%. Dit bleek 1,95% te moeten zijn, omdat een fout nog niet was gecorrigeerd in een betaalaanvraag 2012. In de deelverklaring EFRO is het percentage van 1,95% opgenomen.

<sup>37</sup> Moest zijn 0,13%.



De EFRO-gelden zijn in vier operationele programma's ondergebracht: de landsdelen Noord, Oost, Zuid en West. Elk OP heeft een eigen managementautoriteit:

40

- Noord: Samenwerkingsverband Noord-Nederland;
- Oost: Gedeputeerde Staten Provincie Gelderland;
- Zuid: Gedeputeerde Staten Provincie Noord-Brabant;
- West: College van Burgemeester en Wethouders (B&W) Gemeente Rotterdam.

In het geval van EFRO West zijn drie bemiddelende instanties aangewezen: de colleges van B&W van Amsterdam, Den Haag en Utrecht. Er is één centrale certificeringsautoriteit (de Dienst Regelingen) en één centrale auditautoriteit (de Auditdienst Rijk).

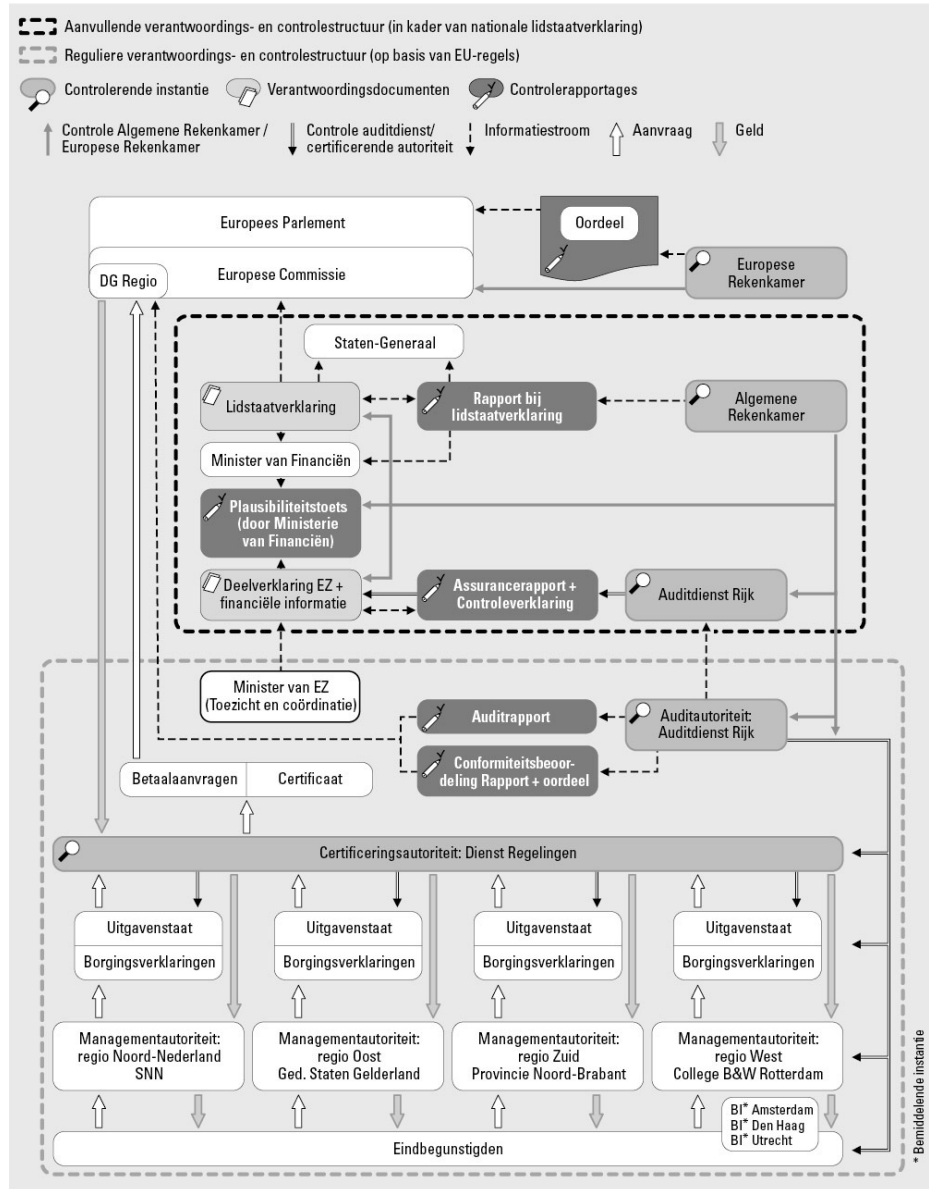
De deelverklaring, opgesteld door de minister van EZ, wordt van *assurance* voorzien door de Auditdienst Rijk.

Onderstaande figuur geeft weer hoe de verantwoordings- en controlestructuur voor het EFRO is opgebouwd.





Figuur 2 Actoren, verantwoording en controle EFRO



Er is sprake van een complexe, maar sluitende keten van beheer, controle, verantwoording en assurance.

De Algemene Rekenkamer stelde in voorgaande jaren vast dat de controlestructuur problemen had opgeleverd: MA's en projectbegunstigden rapporteerden excessieve - ervaren - controledruk; de AA ervoer capaciteits- en planningsproblemen waardoor de geplande werkzaamheden niet altijd tijdig afgerond konden worden; de CA kon haar certificeringstermijnen niet altijd realiseren en had te kampen met



tekortkomingen in haar systemen. In 2011 verbeterde de situatie ten opzichte van 2010, hoewel er nog verbeteringen nodig bleven.

42

In 2012 zijn nog niet alle problemen opgelost. Zoals hiervoor is vermeld hebben de MA's, met uitzondering van EFRO Oost, en de CA nog niet alle verbeterpunten in de beheers- en controlesystemen kunnen oplossen (met name wat betreft de zo essentiële managementverificaties van de MA's en certificeringswerkzaamheden van de CA). Wel zijn inmiddels verbeteringen aangebracht, waarvan het resultaat uit de volgende cyclus systeemaudits zal blijken. Verder heeft de AA nog niet alle capaciteits- en planningsproblemen kunnen oplossen. Nog niet alle projectaudits waren tijdig (ultimo 2012) geheel definitief afgerond, en er zijn nog diverse verbeteringen gewenst in de uitvoering, rapportage en vastlegging van auditwerkzaamheden (zie paragraaf 4.4.4.3).

Het Coördinatiepunt structuurfondsen van het ministerie van EZ heeft in 2012 actief invulling kunnen geven aan haar coördinerende rol. De capaciteitstekorten van het coördinatiepunt zijn in 2010 ongedaan gemaakt en diverse interpretaties van onduidelijkheden of complexiteiten in de Europese regelgeving zijn door het coördinatiepunt opgepakt en afgerond. De samenwerking tussen de diverse actoren (ministerie van EZ, MA's, CA, AA) - in het programma-managersoverleg, de financiële werkgroep en diverse werkgroepen - verloopt volgens de betrokkenen naar tevredenheid. Ook is de mediation procedure bij onenigheid tussen MA en AA bij auditbevindingen geformaliseerd (bemiddelende rol ministerie van EZ).

De Algemene Rekenkamer heeft in voorgaande jaren kanttekeningen geplaatst bij de doelmatigheid van de gekozen decentrale beheer- en controlestructuur inzake het EFRO-programma, waarbij elk operationeel programma eigen systemen en procedures kent. Inmiddels worden de structuren van de nieuwe programmaperiode 2014-2020 ontwikkeld. Hierbij is het voornemen de systemen van beheer en controle vergaand te harmoniseren, hetgeen wij als een positieve ontwikkeling zien. Naar onze mening zijn bij het decentraal beleggen van het beheer en de controle extra waarborgen voor een uniforme werkwijze (ter bewaking van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid en ter bevordering van de doelmatigheid), eenduidige normen en snelle harmonisatie en implementatie van beleid van belang. Wij zullen de inrichting van de structuur van het nieuwe EFRO-programma 2014-2020 met belangstelling volgen.



#### **4.4.2 Totstandkoming en assurance over de deelverklaring**

De deelverklaring is opgesteld door de Directie Financieel-Economische Zaken van het Ministerie van EZ. Bij de totstandkoming van de deelverklaring is de procedure *Consolidatie en weging aandachtspunten bedrijfsvoeringsparagraaf jaarverslag EZ 2012 (inclusief deelverklaring beheer EU-fondsen)* gehanteerd. De deelverklaring is gebaseerd op de - vier - jaarlijkse controleverslagen en oordelen van de AA, elk met betrekking tot één van de vier EFRO-programma's, en op de controleverklaring van de AA bij de consolidatiestaat.

De deelverklaring is voorzien van *assurance* door de Auditdienst Rijk. Wij hebben de uitvoering van de *assurance*-opdracht gereviewd en concluderen dat wij de controlebevindingen kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming.<sup>38</sup> Wel merken wij op dat het assurancerapport is afgegeven voordat de definitieve getekende deelverklaring is opgesteld.

#### **4.4.3 Controleverklaring bij de consolidatiestaat**

Zoals hiervoor vermeld verstrekt de AA een controleverklaring bij de consolidatiestaat. Wij hebben de uitvoering van de controle-opdracht gereviewd, waarbij wij concluderen dat wij de controlebevindingen kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming.

#### **4.4.4 Bevindingen en conclusies jaarlijkse controleverslagen en jaarlijkse oordelen van de auditautoriteit**

Eind december 2012 heeft de AA haar vier jaarlijkse controleverslagen en oordelen over de vier EFRO-programma's – tijdig - uitgebracht. Op 20 maart 2013 heeft de Commissie de verslagen en oordelen aanvaard. Wel maakt de Commissie enkele opmerkingen en stelt zij aanvullende vragen inzake de OP's. Ten eerste stelt de Commissie wederom dat de methodologie die wordt gebruikt voor het trekken van de steekproef van projectaudits is niet in overeenstemming is met de Richtsnoer van de streekproefmethode van de Commissie, omdat de steekproef is gebaseerd op de uitgaven voor de

---

<sup>38</sup> Wij herhalen onze aantekening dat de assurance van de Auditdienst Rijk bij de deelverklaring EZ zich, conform de verstrekte opdracht, beperkt tot een onderzoek van de totstandkoming van de deelverklaring en de verwerking van de auditbevindingen van de AA in de deelverklaring. Een review door de Auditdienst Rijk op de uitvoering van de audits van de AA (eveneens Auditdienst Rijk) blijft achterwege. Afgesproken is vanuit doelmatigheidsoverwegingen de huidige methodiek te accepteren en te evalueren als er alsnog hiaten door ons worden geconstateerd.



vier operationele programma's gecombineerd, maar de conclusies van deze steekproef worden geprojecteerd op het niveau van elk individueel programma. Deze kwestie zal verder door de Commissie worden besproken met de AA.

44

Inzake de OP's betreffen de aanvullende vragen:

- Ad EFRO Noord: opheldering over de score 2 bij EV 4 (managementverificaties) inzake de MA; opheldering over het gerapporteerde dekkingpercentage van de projectaudits;
- Ad EFRO Oost: opheldering over het gerapporteerde foutpercentage;
- Ad EFRO Zuid: opheldering over en opvolging van de afwijkende score 3 inzake EV 3 (certificeringswerkzaamheden) van de CA; aanvaarding van de verwijdering van een project uit de betaalaanvragen 2011; verzoek om geïnformeerd te worden over de uitkomst van een arbitrage inzake een bevinding;
- Ad EFRO West: opheldering over het gerapporteerde foutpercentage.

#### 4.4.4.1 Jaarlijkse oordelen

De *reikwijdte* van de jaarlijkse oordelen is ten opzichte van vorig jaar licht uitgebreid. Bij alle OP's zijn in 2012 alle 11 EV's getoetst en beoordeeld. Zoals eerder vermeld is inzake EV 6 (ICT) alleen opzet en bestaan (niet: werking) beoordeeld.

Het jaarlijkse oordeel luidt bij alle vier EFRO-programma's *goedkeurend*. Door toepassing van een nieuwe richtsnoer van de Commissie voor de evaluatie van door de AA geconstateerde fouten, hoeven fouten die tijdig zelf door de MA's zijn ontdekt, alvorens de AA haar projectaudits heeft geselecteerd, én tijdig zijn gecorrigeerd (vóór indiening van het jaarlijks controleverslag van de AA eind 2012), niet in het (netto)foutpercentage te worden meegeteld. Op deze wijze konden ook de OP's EFRO Noord (2,15%/1,95%) en Zuid (4,46%/1,63%) een goedkeurend oordeel verkrijgen.

#### 4.4.4.2 Jaarlijkse controleverslagen

De jaarlijkse controleverslagen bevatten de uitkomsten van de systeemaudits en de audits van concrete acties.

Inzake de *systeemaudits* bevatten de jaarlijkse controleverslagen tabellen met scores per EV, gecumuleerde scores voor MA en CA, en een totaalscore. De belangrijkste bevindingen inzake de systemen van de MA's en de CA zijn ten behoeve van dit rapport door de Rekenkamer samengevat weergegeven in bijlage 2. Deze bevindingen zijn met name<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Inzake de CA zijn de bevindingen wel samengevat opgenomen in de jaarlijkse controleverslagen.



te achterhalen uit de verslagen van feitelijke bevindingen, die ten grondslag liggen aan de jaarlijkse controleverslagen.

De Algemene Rekenkamer beval vorig jaar aan de zelfstandige leesbaarheid van de jaarlijkse controleverslagen te verbeteren door opname van een beknopte samenvatting van de zeer gedetailleerde bevindingen inzake de MA's uit de verslagen van feitelijke bevindingen, met hierbij een duidelijk onderscheid tussen hoofd- en bijzaken.<sup>40</sup> Dit is deels verbeterd (met name bij EFRO Zuid en West). Wij bevelen aan dit op uniforme wijze bij alle jaarlijkse controleverslagen door te voeren.

De AA beschikte in 2012 over voldoende capaciteit om in de tweede helft van 2012 de follow-up van de controlebevindingen en -aanbevelingen (na afsluiting van de controlewerkzaamheden per 30 juni 2012) vast te stellen.

Inzake de *audits van concrete acties* rapporteert de AA met voldoende detail over de bevindingen en de berekende foutpercentages. De AA is transparant over de uitkomsten van de audits en de redenen om geconstateerde fouten niet mee te tellen in het foutpercentage. Bij EFRO Noord en Zuid zijn de brutofoutpercentages (vóór correctie) boven de tolerantiegrens, echter door toepassing van een nieuwe richtsnoer van de Commissie (zie paragraaf 4.4.4.1) is het oordeel gebaseerd op het nettofoutpercentage, dat de tolerantiegrens niet overschrijdt.

Een deel van de bevindingen ultimo 2012 inzake EFRO Zuid was formeel nog op concept-rapportages gebaseerd (5 van de 23; zie verder de volgende paragraaf).

#### 4.4.4.3 *Bevindingen uit de review*

Wij hebben de auditwerkzaamheden van de AA in het kader van de auditcyclus 2011-2012 gereviewd en concluderen dat wij de controlebevindingen kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming. Naast het reviewen van alle systeemaudits bij de vier MA's en de CA en – overall – de projectaudits bij de projectbegunstigden, hebben wij 'reperformances' (gedetailleerde reviews van individuele projectaudits) verricht bij 16 van de 64 projectaudits (bij 9 audits hebben wij ook deels ter plaatse meegelopen).

---

<sup>40</sup> Het rapporteren door middel van weergave van procentuele scores per essentiële vereiste en onderliggende beoordelingscriteria, aangevuld met een totaalconclusie per essentiële vereiste, zoals thans nog het geval is bij de jaarlijkse controleverslagen EFRO Noord en Oost, geeft naar de mening van de Algemene Rekenkamer beperkt inzicht in de aard van de bevindingen, zoals opgenomen in de verslagen van feitelijke bevindingen.



In 2011 heeft de AA verbeteringen aangebracht in haar werkwijze, waardoor het moeizame verloop van de audits in 2010 sterk is verbeterd. De verbeteringen betroffen het stroomlijnen van de controle-checklists, de efficiëntere vormgeving van het proces van hoor-wederhoor bij projectaudits, de tijdige beschikbaarheid van controledossiers, het verrichten van interne reviews van alle audits door collega-auditors, de tijdige rapportage over foutpercentages inzake de rechtmatigheid, en het faciliteren van het meelopen van de Algemene Rekenkamer met projectaudits.

46

In 2012 zijn verdere verbeteringen doorgevoerd, waarvoor wij onze waardering uitspreken, echter nog niet alle problemen zijn opgelost. Inzake EFRO Zuid waren 5 van de 21 projectaudits formeel nog niet definitief afgehandeld ultimo 2012 (hetgeen niet is gemeld in het jaarlijkse controleverslag).<sup>41</sup> Gewenst is uiteraard dat alle projectaudits definitief worden afgehandeld alvorens het foutpercentage aan de Commissie wordt gerapporteerd. Indien dit niet geheel gerealiseerd kan worden dient naar onze mening in het jaarlijks controleverslag gemeld te worden in hoeverre sprake is van concept-bevindingen.

De Algemene Rekenkamer ziet, naast het tijdig afronden van de projectaudits, verder nog de volgende verbeterpunten:

- Verbeteren van de planning van de projectaudits: tijdige start, tijdige rapportage, tijdig regelen van auditcapaciteit. Een verbetering is overigens aangebracht in de fase hoor/wederhoor: eerst afstemming met projectbegunstigde en daarna met MA. Een te groot deel van de projectaudits wordt nog in december afgerond, hetgeen een grote druk legt op zowel MA's als AA. Ook de MA's kunnen overigens bijdragen aan een snellere afhandeling van projectauditrapportages door tijdig te reageren op concept-rapportages, niet in een laat stadium opnieuw eerder afgestemde bevindingen ter discussie te stellen (EFRO Zuid) en in een vroeg stadium mediation bij meningsverschillen met de AA aan te vragen.
- Eveneens verbeteren van de planning van de systeemaudits. De AA heeft verbeteringen aangebracht in de procedure inzake systeemaudits (o.a. betere afspraken met MA's over opleveren van documenten en reactietermijnen) en is hierdoor in 2012 voor het eerst ook in staat geweest follow up auditwerkzaamheden te

---

<sup>41</sup> Vier van de projectaudits zijn in januari 2013 definitief gemaakt; één projectaudit is ten tijde van het schrijven van dit rapport nog niet definitief. Overigens zijn bij de vier eerstgenoemde rapporten de correctiebedragen in definitieve rapporten identiek aan de bedragen in het jaarlijks controleverslag.



verrichten. Het streven om de systeemauditrapporten in oktober gereed te hebben is echter nog niet gehaald.

- Voldoen aan de opmerkingen van de EC inzake de wijze van verrichten van systeem- en projectaudits, m.n. opmerkingen inzake steekproefmethodologie en kantoortoetsen.  
Wat betreft kantoortoetsen merken wij nog het volgende op. De AA heeft ook in 2012 in een deel van de gevallen, bij projecten die al in een vorige auditcyclus zijn onderzocht en waarbij de AA op basis van een risico-analyse een bezoek ter plaatse niet noodzakelijk achtte, kantoortoetsen verricht in plaats van projectaudits ter plaatse (8 van de 64). In de Europese regelgeving is opgenomen dat projectaudits in principe ter plaatse dienen te worden verricht. De Commissie heeft ook schriftelijk vragen gesteld bij deze wijze van verrichten van projectaudits (zie paragraaf 4.5.1). Wij bevelen aan te overwegen om tegemoet te komen aan de opvattingen van de Commissie door bij projectaudits in principe altijd ter plaatse een controlebezoek te brengen. Dit kan o.i. op diverse wijzen vormgegeven worden, waarbij de werkzaamheden ter plaatse waar mogelijk – vanwege doelmatigheidsoverwegingen – geminimaliseerd kunnen worden.
- Stroomlijnen van de interne reviews op projectaudits: deze vinden nog plaats met verschillende diepgang en worden niet altijd geaccordeerd door de projectleider. Ook is een deel van de reviews niet verricht (c.q. niet aangetroffen in AMS) of niet tijdig verricht (na definitief maken van de auditrapportages).  
Daarnaast ook tijdig verrichten van interne reviews op systeemaudits inzake MA's. De reviews waren ultimo 2012 nog niet verricht. Het verrichten van reviews is een essentiële methode van interne kwaliteitsborging.
- Verder verbeteren van de dossiervorming: er wordt nog gewerkt met papieren dossiers, digitale dossiers op de computer, en digitale dossiers in het Audit Management Systeem (AMS); het risico hierbij is dat dossiers minder toegankelijk en incompleet zijn. De digitale dossiers zijn nu niet compleet.<sup>42</sup> De AA zal in 2013 overgaan op een nieuw digitaal systeem voor vastlegging van audits (TeamMate).
- Intensiveren van de controle op het voorkomen van cumulatie van subsidies, dubbele financiering met andere EU-fondsen of eerdere financiering met EU-fondsen. Deze controle vindt standaard plaats, maar kan in sommige gevallen o.i. intensiever verricht worden.
- Rapporteren van resterende onzekerheden, na afronding van projectaudits, in de paragraaf aandachtspunten van de projectauditrapportages. Tijdens het verrichten van reperformances

---

<sup>42</sup> De Commissie heeft in haar audit inzake systeemaudits (zie paragraaf 4.3.1) ook aangegeven dat één documentbeheersysteem gewenst is.



op projectaudits bij lopende projecten is enkele keren gebleken dat resterende onzekerheden (bijvoorbeeld inzake subsidiabiliteit of staatssteun), die in de toekomst tot een bevinding kunnen leiden, niet opgenomen worden in het projectauditverslag, als attentiepunt voor een volgende projectaudit of systeemaudit.

- Waar mogelijk waarborgen vangeregelde controle van de technische bijstand (prioriteit 4). Vanwege de (voorgeschreven) selectiemethodiek inzake projectaudits valt de technische bijstand geregeld buiten de steekproef, waardoor de uitvoeringskosten van de betreffende MA in dat geval niet door de AA gecontroleerd worden.
- Zorgdragen voor definitieve auditrapportages over EV 6 (ICT) inzake de MA's (de rapportages inzake MA EFRO Oost en Zuid zijn concept gebleven) en voor een minder globale rapportage (thans gelijklopende standaardtekst voor alle MA's) over de uitkomsten van de IT-audits in de jaarlijkse controleverslagen.
- Incidenteel: verbeteren van het controlespoor in de systeemaudit- en projectauditdossiers. In het bijzonder vragen wij aandacht voor het motiveren van het bijstellen van scores in het wegingsmodel inzake systeemaudits en het motiveren van het schrappen van concept-bevindingen na hoor/wederhoor.
- Vermelden als bevindingen in het jaarlijkse controleverslag nog niet definitief zijn.
- Melden van updates van foutfracties van voorgaande jaren in alle jaarlijks controleverslagen, rekening houdend met alle gecorrigeerde fouten tot het moment van indiening van het betreffende jaarlijks controleverslag (de updates ontbreken bij EFRO Noord en Oost). De AA heeft aangegeven dit in 2013 op te pakken.
- Inzichtelijker maken van de jaarlijkse controleverslagen door op uniforme wijze bij alle OP's inzake systeemaudits een inhoudelijke samenvatting van de belangrijkste bevindingen op te nemen.<sup>43</sup>

Wij herhalen onze vaststelling van vorig jaar dat de AA op verschillende wijzen scores toekent bij de rapportage inzake systeemaudits.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> De Commissie heeft in haar audit inzake systeemaudits (zie paragraaf 4.3.1) ook aangegeven dat de leesbaarheid van de jaarlijkse controleverslagen verbeterd kan worden.

<sup>44</sup> Volgens het *Guidance* document on a *common methodology for the assessment of management and control systems* van de Commissie dient gescoord te worden per beoordelingscriterium (BC; score 1-4) en vervolgens per essentieel vereiste (EV; ook score 1-4). Er is ook *guidance* opgenomen over de weging van de BC's bij de bepaling van de score per EV. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer zijn richtsnoeren van de Commissie formeel niet bindend, maar wel zwaarwegend richtinggevend.

Bij de systeemaudits bij EFRO-MA's wordt de richtsnoer gevolgd: er wordt - middels een complex kwantitatief wegingsmodel, waarbij ook rekening wordt gehouden met zwaarte van BC's en onderliggende subvragen - gescoord per BC (score 1-4) en vervolgens per EV (score 1-4),





## 4.5 Bevindingen derden

### 4.5.1 Bevindingen Europese Rekenkamer en Europese Commissie

In de onderhavige periode heeft de Europese Rekenkamer in Nederland geen onderzoeken ter plaatse bij de AA, MA's en CA inzake EFRO verricht.

De Europese Commissie heeft in 2012 diverse audits verricht inzake EFRO.

In 2011 is de Commissie een audit gestart naar *EV 4 inzake de CA (toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen)*. Dit onderzoek betreft meerdere fondsen: EFRO, ESF en EVF. Het onderzoek inzake EFRO is verricht bij de OP's Noord en West.

In haar definitieve rapport d.d. 8 februari 2012 oordeelt de Commissie dat voldaan wordt aan de vereisten, met uitzondering van enkele materiële tekortkomingen:

- Ontoereikende checklist voor de verificatie van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen;
- Tekortkomingen in de checklist voor de beoordeling van het interne beheersingssysteem van de MA:
- Ontbreken van een schriftelijke procedure voor het geval er meningsverschillen zijn over auditbevindingen tussen MA en AA (betreft alleen ESF en EVF).

De eindscore voor EV 4 is een 2: systeem werkt, maar enkele verbeteringen zijn nodig.

In 2012 zijn door de CA de gevraagde verbeteringen aangebracht. De AA heeft in haar systeemaudits bij de CA bevestigd dat de verbeteringen zijn doorgevoerd, resulterend in een score 1 ('systeem werkt goed, slechts minimale verbeteringen zijn nodig).

---

uiteraard ook met kwalitatieve weging ernaast. Bij de systeemaudits bij de CA (en bij de MA's ESF en EVF) wordt op een andere wijze gescoord. Wel is de AA bij het EVF in 2011 overgegaan tot een scoretoekenning conform de richtsnoer.

De Algemene Rekenkamer stelt de oordeelsvorming van de AA niet ter discussie, maar beveelt de AA wel aan om in overweging te nemen tot meer harmonisering te komen, waarbij de werkwijze zoals toegepast bij de EFRO-MA's, waarbij rekening wordt gehouden met de zwaarte van de BC's én de richtsnoer wordt gevolgd, als voorbeeld kan dienen.



In 2012 is de Commissie gestart met twee audits ter beoordeling van de werkzaamheden van de AA, gericht op *systemaudits* (concept-rapport september 2012) en *projectaudits* (concept-rapport oktober 2012).

50

De eerste audit betreft de *EV's 1 t/m 4 inzake de AA*: duidelijke omschrijving, toewijzing en scheiding van functies (EV 1); adequate *systemaudits* (EV 2); adequate *projectaudits* (EV 3) en adequaat jaarlijks controleverslag en oordeel (EV 4). De nadruk ligt op de beoordeling van de werkwijze bij *systemaudits* en het verrichten van enkele *reperformances*. De conceptscores (september 2012) zijn een 1 ('systeem werkt goed, slechts minimale verbeteringen zijn nodig') voor EV 1 en een 2 ('systeem werkt, maar enkele verbeteringen zijn nodig') voor EV 2. De belangrijkste verbeterpunten betreffen: nauwkeuriger beschrijving van de reikwijdte van de *systemauditwerkzaamheden* in het *systemauditverslag*, extra aandacht voor controle financieringsinstrumenten in *projectaudits*, herziening van de steekproefmethodiek bij selectie van *projectaudits* (geen limitering op 50%), zorgdragen voor een planningsdocument inzake *systemaudits*, zorgdragen voor een monitoringinstrument inzake bevindingen en aanbevelingen uit *systemaudits*, zorgdragen voor één digitaal documentbeheersysteem.

De AA heeft in haar reactie van november 2012 aangegeven verheugd te zijn over de positieve scores en de aanbevelingen op te volgen. Wij zullen de reactie van de Commissie volgen in ons onderzoek.

De tweede audit betreft *EV 3 inzake de AA*: adequate *projectaudits*. De nadruk ligt op het verrichten van enkele *reperformances* door de Commissie. Dit onderzoek leidde tot het verwijderen van een project uit de betaalaanvraag (zie paragraaf 4.3.1). De conceptscore (oktober 2012) is een 2 voor EV 3: 'systeem werkt, maar enkele verbeteringen zijn nodig'. De belangrijkste verbeterpunten betreffen volgens de Commissie de volledigheid van de audit van personeelskosten (te lage controle-intensiteit), de audit van uitgaven voor projecten die al in het voorgaande jaar in de steekproef zijn gevallen (vragen over toepassing van kantoortoetsen) en onzekerheden over de subsidiabiliteit bij een project (inmiddels opgelost door verwijdering van dit project uit het OP EFRO Zuid).

De AA heeft in haar reactie van januari 2013 gemotiveerd aangegeven de opmerkingen inzake intensievere controle van loonkosten en het verrichten van kantoortoetsen niet over te nemen. Wij zullen de reactie van de Commissie volgen in ons onderzoek.



Al eerder is vermeld dat de Commissie naar aanleiding van de door de AA in 2011 gerapporteerde overschrijding van het voor de oordeelsvorming gehanteerde foutpercentages van 2% in 2010 inzake EFRO Noord en Zuid, in 2012 een tijdelijke betalingstop heeft opgelegd en een actieplan heeft opgesteld. Een verbeterplan is door de MA's geïmplementeerd. Op grond daarvan heeft de Europese Commissie in oktober 2012 de tijdelijke betalingsonderbreking opgeheven.

51

#### 4.5.2 Bevindingen andere instanties

In 2012 zijn geen relevante rapporten van andere instanties inzake EFRO gepubliceerd. Vorig jaar rapporteerden wij over de *Mid Term Evaluatie EFRO D2 2007 – 2013* van Bureau Berenschot en het rapport *Evaluatie controle- en beheersysteem EFRO* van Ecorys.

## 4.6 Conclusie

Wij concluderen dat de onderzochte systemen van beheer en controle van de vier operationele programma's EFRO in de onderzochte periode 2010-2011 voldoende effectief functioneerden, hoewel nog enkele verbeteringen nodig zijn. De resterende verbeterpunten betreffen met name de essentiële vereisten 4 (managementverificaties) en 6 (ICT) van de MA's en – inzake EFRO Noord en Zuid – de essentiële vereisten 2 (controlespoor) en 3 (certificeringswerkzaamheden) van de CA. De MA's EFRO Noord, Zuid en West kregen de score 2: systeem werkt, maar enkele verbeteringen zijn nodig; de MA EFRO Oost kreeg de score 1: systeem werkt goed, slechts minimale verbeteringen zijn nodig. De CA kreeg sterk wisselende scores voor haar werkzaamheden bij de vier OP's: tweemaal een score 1, éénmaal een score 2, éénmaal een score 3 (systeem werkt gedeeltelijk, substantiële verbeteringen zijn nodig). De Algemene Rekenkamer wil benadrukken dat, teneinde de rechtmatigheid van de gedeclareerde uitgaven te waarborgen, met name verbeteringen nodig zijn inzake managementverificaties bij de MA's Noord, Zuid en West en certificeringswerkzaamheden bij de CA inzake EFRO Zuid. Ook beveelt de Algemene Rekenkamer het ministerie van EZ en de MA's aan om, in samenspraak met CA en AA, de normatiek voor het beoordelen van de mate waarin gedeclareerde *kosten proportioneel en doelmatig* zijn aan te scherpen, teneinde een consistente en uniforme werkwijze te realiseren en het risico van imagoschade te voorkomen.

Verder concluderen wij dat de uitgaven en ontvangsten in boekjaar 2011, ter hoogte van € 369.422.694 totale subsidiabele kosten, waarvan €



158.577.887 EFRO, rechtmatig zijn, met uitzondering van een foutenpercentage van 2,43% (door middel van correcties in betaalaanvragen 2012 conform de EC-systematiek teruggebracht tot 1,20%) en met uitzondering van € 8.742.107 totale subsidiabele kosten (aandeel EFRO € 3.548.421) behorende bij een project EFRO Zuid dat in 2012 uit de declaratie en het OP is gehaald.

52

Tot slot merken wij op dat de AA op enkele punten haar controleproces kan verbeteren, waarbij met name de planning en tijdige afronding van de controles, de interne kwaliteitsborging (reviews) en verdere optimalisering van de vastlegging en rapportage van controlebevindingen nog belangrijke verbeterpunten voor 2013 blijven.



## 5 Deelverklaring 2012 minister van EZ inzake EVF

53

### 5.1 Inhoud deelverklaring 2012 EVF

Op 26 februari 2013 heeft de minister van EZ de deelverklaring 2012 inzake het EVF ondertekend. Op 12 maart 2013 heeft de minister van EZ, naar aanleiding van een bevinding van de Algemene Rekenkamer, een door de ADR gecontroleerde wijziging doorgegeven, die is verwerkt in de door de Minister van Financiën getekende Nationale verklaring 2013. De deelverklaring heeft betrekking op het boekjaar 2011 (gedeclareerde uitgaven betreffende de verantwoordingsperiode van 1 januari 2011 t/m 31 december 2011). Hiermee wordt aangesloten op de voor de EVF subsidies gehanteerde verantwoordings- en controlesystematiek van de Europese Commissie voor de programmaperiode 2007-2013.

De deelverklaring EVF betreft dit jaar:

- A. het functioneren van de systemen<sup>45</sup> van beheer en controle van de gelden inzake het EVF (deze moeten effectief zijn);
- B. de rechtmatigheid en juistheid van de in de consolidatiestaat opgenomen totale subsidiabele kosten (ter hoogte van € 22.759.735) en de gedeclareerde EVF-uitgaven bij de Commissie (ter hoogte van € 4.494.248);
- C. de rechtmatigheid, volledigheid en juistheid van de openstaande vorderingen (het saldo is echter nog € 0).

De deelverklaring 2012 EVF inzake de systemen van beheer en controle en inzake de uitgaven en ontvangsten<sup>46</sup> bevat een *positieve uitspraak* over de werking van de systemen met een voorbehoud voor twee essentiële vereisten en een voorbehoud ten aanzien van de rechtmatigheid van de uitgaven.

De deelverklaring is voorzien van *assurance* (zekerheid) in de vorm van het *assurancerapport* van de Auditdienst Rijk (ADR) van het Ministerie

---

<sup>45</sup> De systemen moeten voldoen aan 11 essentiële vereisten (EV), waarvan 5 EV's inzake de MA en 2 EV's inzake de CA niet zijn beoordeeld (zie paragraaf 5.2).

<sup>46</sup> Er is nog geen sprake van vorderingen ultimo 2011.



van Financiën van 14 februari 2013.<sup>47</sup> Ook is de (gecumuleerde) consolidatiestaat voorzien van een *controleverklaring* van de auditautoriteit (AA), gedateerd 7 februari 2013.

54

De deelverklaring staat op onze website [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

In de volgende twee paragrafen gaan wij nader in op de systemen van beheer en controle en de financiële transacties.

## 5.2 Systemen van beheer en controle

### 5.2.1 Uitspraken in deelverklaring

De deelverklaring bevat een *positieve uitspraak* over de systemen van beheer en controle met uitzondering van de managementverificaties en de informatiebeveiliging van de automatisering, welke gedeeltelijk functioneren.

In de *toelichting* op de deelverklaring is deze uitspraak kort toegelicht, waarbij is aangegeven dat de aanbevelingen van de AA door de managementautoriteit (MA) zijn overgenomen en grotendeels al in 2012 zijn geïmplementeerd (afronding vindt plaats in het voorjaar van 2013).

Naar de mening van de Algemene Rekenkamer zou de *toelichting* op de deelverklaring aan inzicht winnen indien de beperking in de reikwijdte van de uitgevoerde systeemaudits (zie hierna) wordt vermeld. Dit geldt ook voor vermelding van de (totaal)score van de AA en de stand van zaken omtrent de verbeterpunten uit de systeemaudit van vorig jaar.

### 5.2.2 Nadere analyse

De uitspraak over de systemen is gebaseerd op systeemaudits die zijn uitgevoerd door de AA, resulterend in scores voor de MA en voor de certificeringsautoriteit (CA).<sup>48</sup> De AA heeft het functioneren van de systemen onderzocht en geconcludeerd dat deze gedeeltelijk functioneren en substantiële verbetering behoeven. Dit komt tot uiting in een

---

<sup>47</sup> Wij merken ook hier op dat de deelverklaring pas op 26 februari 2013 door de minister is getekend, terwijl het bijbehorende assurancerapport bij de deelverklaring al op 14 februari 2013 is afgegeven door de ADR.

<sup>48</sup> Ter beoordeling van de kwaliteit van de beheer- en controlesystemen wordt gebruik gemaakt van een wegingsmodel. De AA heeft vier gradaties om de kwaliteit van de systemen te kwalificeren, te weten: score 1 (werkt goed, slechts minimale verbeteringen zijn nodig); score 2 (werkt, maar enkele verbeteringen zijn nodig); score 3 (werkt gedeeltelijk, substantiële verbeteringen zijn nodig); score 4 (werkt niet).



totaalscore 3 ('werkt gedeeltelijk, substantiële verbeteringen zijn nodig'). De MA ontvangt een totaalscore 3 en de CA een totaalscore 2 ('werkt, maar enkele verbeteringen zijn nodig').

55

Ten opzichte van vorig jaar zijn deze scores voor zowel de MA als de CA lager. Hierbij tekenen wij wel aan dat voor vijf van de zeven essentiële vereisten dit jaar geen score is toegekend door de AA. Inzake deze vijf essentiële vereisten merkt de AA op in haar rapport dat in vorige jaren is vastgesteld dat deze redelijk tot goed verlopen. De tekortkomingen bij de MA betreffen de essentiële vereisten 4 inzake managementverificaties en 6 inzake ICT (beiden score 3). Die bij de CA de essentiële vereisten 3 inzake certificeringsproces en 4 inzake onregelmatigheden (beiden score 2). Voor een compleet overzicht van de bevindingen van de AA bij de MA en CA verwijzen we naar bijlage 2.

De reikwijdte van de onderzochte systemen is dit jaar kleiner dan vorig jaar, hoewel dit jaar wel het zeer belangrijke essentiële vereiste 4 (managementverificaties) is getoetst. Conform de met de Europese Commissie afgestemde planning<sup>49</sup>, omvat de systeemaudit - voor deze controleperiode<sup>50</sup> - zowel voor de MA als voor de CA twee essentiële vereisten. De overige essentiële vereisten zijn niet in deze systeemaudit getoetst, zoals hiervoor is toegelicht. Wel is voor deze essentiële vereisten de voortgang van de aanbevelingen uit de vorige systeemaudits beoordeeld; de zogeheten 'aflooppunten'. In de toelichting op de deelverklaring is de beperking in de reikwijdte van het onderzoek niet opgenomen.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de essentiële vereisten die op basis van Europese voorschriften van toepassing zijn op de systemen en welke daarvan dit jaar onder de deelverklaring en de onderliggende audits vallen.

**Tabel 9 De essentiële vereisten voor de beheer- en controlesystemen EVF**

Nr. essentiële vereiste	Omschrijving	In verklaring
<b>Managementautoriteit</b>		
1	Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies tussen en binnen MA en BI	Nee, aflooppunt vorige audit
2	Adequate procedures voor de selectie van aanvragen	Nee, aflooppunt vorige audit

<sup>49</sup> 14042011 Agenda item B2b CCI 2007 NL FPO 00 Europees Visserij Fonds (EVV).

<sup>50</sup> 1 juli 2011 tot en met 30 juni 2012.



3	Adequate informatie en strategie om begunstigden te begeleiden	Nee, aflooppunt vorige audit
4	Adequate managementverificaties	Ja
5	Adequaar controlespoor	Nee, aflooppunt vorige audit
6	Betrouwbare geautomatiseerde boekhouding, monitoring en financiële verslaglegging	Ja
7	Noodzakelijke preventieve en correctieve maatregelen in geval van tijdens de audit ontdekte systeemfouten	Nee, aflooppunten vorige audit
<b>Certificeringsautoriteit</b>		
1	Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies binnen CA	Nee, aflooppunt vorige audit
2	Adequaar controlespoor en geautomatiseerd systeem	Nee, aflooppunt vorige audit
3	Adequate certificering ter waarborging van betrouwbare en deugdelijke betaalaanvragen	Ja
4	Toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen	Ja

Wij hebben de ontwikkeling van de beheers- en controlesystemen geanalyseerd.

Bijgaande tabel geeft inzicht in het verloop van de scores inzake de essentiële vereisten bij de MA en CA gedurende de jaren 2010-2012 (in december 2010 werden voor het eerst scores toegekend).

**Tabel 10 Verloop scores voor kwaliteit beheer EVF**

<b>EV's</b>	<b>EVF</b>
MA EV 1	1-1-nvt
MA EV 2	1-1-nvt
MA EV 3	1-2-nvt
MA EV 4	2-nvt-3
MA EV 5	2-1-nvt
MA EV 6	2-2-3
MA EV 7	2-2-nvt
<b>MA totaal</b>	<b>2-2-3</b>
CA EV 1	1-1-nvt
CA EV 2	2-1-nvt
CA EV 3	2-1-2
CA EV 4	nvt-1-2
<b>CA totaal</b>	<b>2-1-2</b>
<b>Totaal</b>	<b>2-2-3</b>





Uit bovenstaand overzicht blijkt, dat omdat in 2012 bij zowel de MA als de CA slechts twee essentiële vereisten zijn onderzocht, een uitspraak over het functioneren van de systemen over de jaren heen gecompliceerd wordt. Wel is de totaalscore gedaald van een 2 ('werkt, maar enkele verbeteringen zijn nodig') naar een 3 ('werkt gedeeltelijk, substantiële verbeteringen zijn nodig'). De AA heeft geconstateerd dat zowel de MA als de CA bezig zijn om de tekortkomingen aan te pakken. De Algemene Rekenkamer verwacht dat de MA en CA alles in het werk zullen stellen om de tekortkomingen op te lossen, zodat in 2013 alle verbeteringen ook daadwerkelijk in de praktijk werken.

## 5.3 Financiële transacties

### 5.3.1 Uitspraken in deelverklaring

Ten aanzien van de uitgaven en ontvangsten is sprake van een uitspraak over de uitgaven en ontvangsten, met als bijlage een consolidatiestaat, met daarin de uitgaven en ontvangsten, waarbij de AA een controleverklaring afgeeft.

De minister verklaart in de deelverklaring dat de uitgaven en ontvangsten tot een totaal bedrag van € 22.759.735 (aandeel EVF € 4.494.248<sup>51</sup>) rechtmatig, juist en volledig zijn tot op het niveau van (eind)begunstigden, met uitzondering van € 3.112.113<sup>52</sup> waarvoor een onzekerheid bestaat.

In de *toelichting* op de deelverklaring wordt in het kort ingegaan op het verzoek van de Europese Commissie (aan alle lidstaten) om de zogeheten 'artikel 25<sup>53</sup>' projecten, wegens onduidelijkheid of deze projecten in lijn zijn met de subsidiabele voorwaarden, uit de uitgavenstaten te verwijderen. Voor Nederland betrof dit een bedrag van € 1.589.746. Ook wordt in de toelichting melding gemaakt van de tijdelijke *betaalonderbreking*. Naar aanleiding van de door de AA in 2011 gerapporteerde overschrijding van het toegestane foutpercentage van 2% in 2010, heeft de Europese Commissie in 2012 een tijdelijke betalingstop opgelegd en een actieplan opgesteld. Binnen twee maanden is hierop door de MA/BI een plan van aanpak overgelegd en geïmplementeerd. Op

---

<sup>51</sup> De totale subsidiabele kosten worden gedekt uit het EVF en uit cofinanciering.

<sup>52</sup> Per abuis stond in de deelverklaring van 26 februari 2013 een bedrag van € 4.112.113.

<sup>53</sup> Vo. (EG) Nr. 1198/2006 art 25: 'investeringen aan boord van vissersvaartuigen en selectiviteit'



grond daarvan heeft de Europese Commissie eind 2012 de tijdelijke betalingstop opgeheven.

58

In de deelverklaring en in de toelichting wordt geen melding gemaakt van het foutbedrag van € 156.156 dat de AA heeft geconstateerd aan de hand van de door haar uitgevoerde steekproef. In de toelichting wordt wel aangegeven dat uit de door de AA uitgevoerde steekproef de toegestane foutfractie van 2% niet is overschreden.

Verder dient naar onze mening in de deelverklaring ook het foutbedrag uit de steekproef van de AA vermeld te worden, alsmede het foutpercentage over het totale gedeclareerde bedrag.<sup>54</sup> Bovendien dient in het foutpercentage ook rekening te worden gehouden met de onzekerheid over de rechtmatigheid.

De *consolidatiestaat* bevat een specificatie van de totale subsidiabele kosten en de EVF-bijdrage naar prioriteit. Voor 2011 betrof het alle (vijf) prioriteiten. De negatieve bedragen bij prioriteit 1 vloeien voort uit het verzoek van de Europese Commissie inzake de zogeheten 'artikel 25' projecten en hebben betrekking op uitgaven die in 2010 voor dat soort projecten waren opgenomen in de betaalaanvraag naar de Europese Commissie.

De *controleverklaring* van de AA is een *verklaring met beperking*. De beperking betreft de afwikkeling van een bevinding waarover onzekerheid bestaat ten aanzien van de interpretatie die de Europese Commissie eraan geeft. Het betreft een project waarbij de MA besloten heeft om de projectbegroting te wijzigen, waardoor de uitgaven waarvoor de aanbestedingsregels van toepassing zijn (tot en met 2011 € 3.112.113 van de subsidiabele uitgaven) als niet subsidiabel worden aangemerkt. De controleverklaring geeft, conform nieuwe afspraken in het kader van de nationale verklaring, dit jaar assurance over zowel de totaal gedeclareerde subsidiabele kosten, als het aandeel EVF in de totaal gedeclareerde uitgaven.

---

<sup>54</sup> In de EG verordeningen 498/2007 (artikel 44 en bijlage VI punten 5 en 9) en 1249/2010 wordt alleen gevraagd om het foutpercentage uit de steekproef in het jaarlijks controleverslag te vermelden. In een op 7 december 2011 (door DG Regio en DG Werkgelegenheid) uitgegeven 'richtsnoer over verwerking fouten in het jaarlijks controleverslag' zijn o.a. berekeningswijzen voor de foutenverwerking en een tabel opgenomen, waarin tevens het foutpercentage over het totale gedeclareerde bedrag wordt gevraagd. In de richtsnoer staat niet vermeld dat deze ook al voor EVF geldt.



### 5.3.2 Nadere analyse

De deelverklaring bevat dus een uitspraak met een *voorbehoud* inzake de rechtmatigheid van de uitgaven. Dit voorbehoud betreft de afwikkeling van een bevinding waarover onzekerheid bestaat ten aanzien van de interpretatie die de Europese Commissie eraan geeft. Het betreft een project waarbij de MA besloten heeft om de projectbegroting te wijzigen, waardoor de uitgaven waarvoor de aanbestedingsregels niet zijn nageleefd (tot en met 2011 € 3.112.113 van de subsidiabele uitgaven) alsnog als niet subsidiabel worden aangemerkt. Omdat de totale begrote subsidiabele kosten van het project het toegezegde subsidiebedrag waarschijnlijk ruimschoots zal overschrijden heeft deze onrechtmatige handeling geen financiële consequenties voor de subsidie-ontvanger. Inmiddels heeft de Europese Commissie de rapportages van de Auditautoriteit geaccepteerd en is er niet langer sprake van een onzekerheid.

Bijgaande tabel geeft inzicht in de foutpercentages (niet altijd gerapporteerd) in de deelverklaringen gedurende de jaren 2010-2012 (boekjaren 2009-2011).

**Tabel 11 Gerapporteerde foutpercentages EVF (2009-2011)**

<b>Foutpercentage</b>	<b>EVF</b>
Bruto	0,00%-5,90%-1,24%
Netto	0,00%-0,09%-1,24%

## 5.4 Grondslag deelverklaring 2011 EVF: systemen voor beheer, controle, verantwoording en assurance

### 5.4.1 Structuur beheer, controle, verantwoording en assurance EVF

De EVF-gelden zijn in een operationeel programma vastgelegd. Vanaf 1 januari 2012 zijn de taken van de managementautoriteit ondergebracht bij de directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn (DAD) van het Ministerie van EZ. De uitvoerende werkzaamheden van de



managementautoriteit zijn overgedragen aan de bemiddelende instantie; de Dienst Regelingen van het Ministerie van EZ<sup>55</sup>.

60

Er is een centrale certificeringsautoriteit (Dienst Regelingen) en een centrale auditautoriteit (de Auditdienst Rijk). Binnen de Dienst Regelingen is interne functiescheiding aangebracht tussen de bemiddelende instantie (directeur uitvoering) en de certificeringsautoriteit (directeur financiële zaken). De deelverklaring, opgesteld door de minister van EZ, wordt van assurance voorzien door de Auditdienst Rijk.

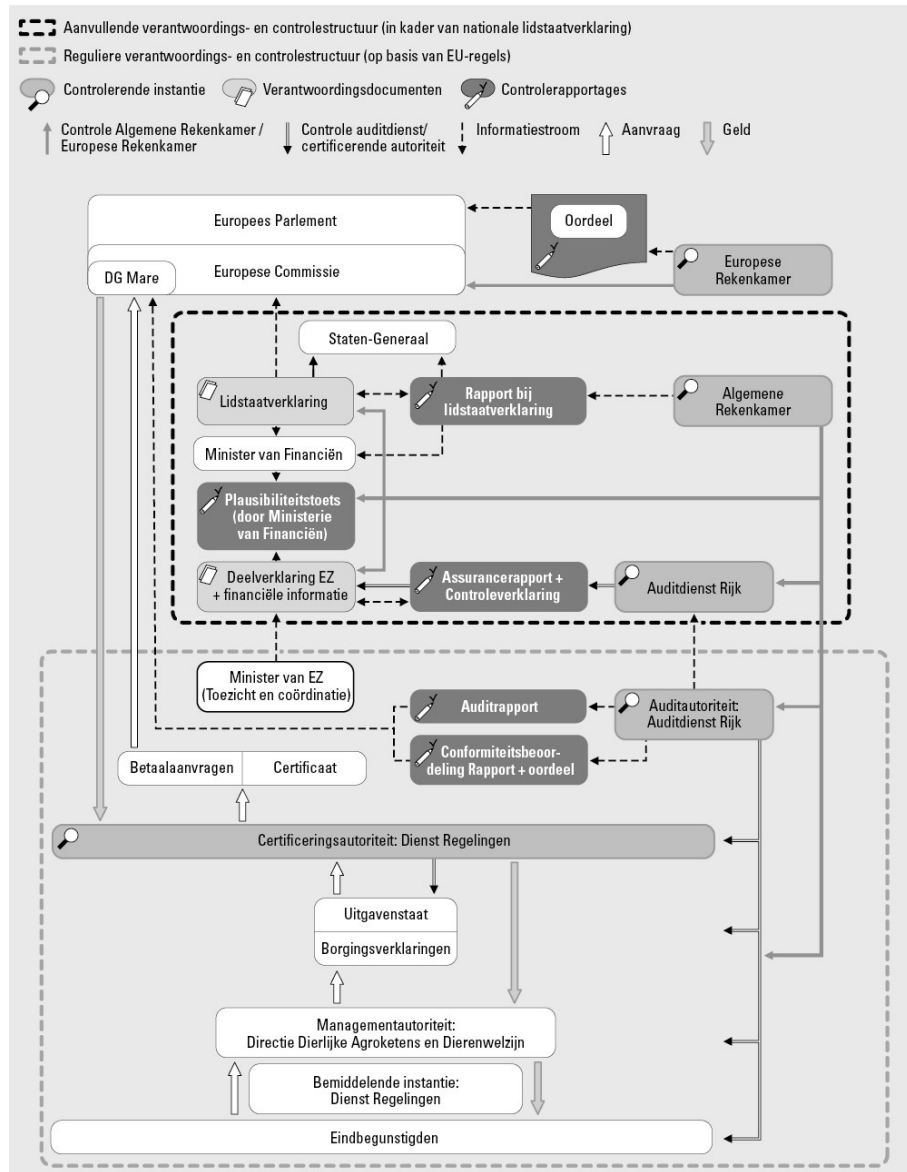
Onderstaande figuur geeft weer hoe de verantwoordings- en controlestructuur voor het EVF is opgebouwd.

---

<sup>55</sup> Diverse afdelingen van de DR voeren werkzaamheden voor het EVF uit.



Figuur 3 Actoren, verantwoording en controle EVF



Er is sprake van een sluitende keten van beheer, controle, verantwoording en assurance.

### 5.4.2 Totstandkoming en assurance over de deelverklaring

De deelverklaring is opgesteld door de Directie Financieel Economische Zaken van het Ministerie van EZ. Bij de totstandkoming van de deelverklaring is de procedure *Consolidatie en weging aandachtspunten bedrijfsvoeringsparagraaf jaarverslag EZ 2012 (inclusief deelverklaring beheer EU-fondsen)* gehanteerd. De deelverklaring is hoofdzakelijk gebaseerd op het jaarlijkse controleverslag en oordeel van de AA en op



de controleverklaring van de AA bij de uitgavenstaat, dat onderdeel uitmaakt van de laatste betaalaanvraag die op 27-11-2012 bij de Europese Commissie is ingediend.

62

De deelverklaring is voorzien van *assurance* door de Auditdienst Rijk. Wij hebben de uitvoering van de *assurance*-opdracht gereviewd en concluderen dat wij de controlebevindingen kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming.<sup>56</sup> Wel merken wij op dat het assurancerapport is afgegeven voordat de definitieve getekende deelverklaring is opgesteld.

Uit onze eigen verificatie is gebleken dat er per abuis een foutief bedrag in de deelverklaring werd vermeld. Het betrof de onzekerheid van € 3.112.113 dat oorspronkelijk voor een hoger bedrag was weergegeven. Deze constatering is helaas niet door voorgaande schakels geconstateerd. Hierdoor was het noodzakelijk dat op 12 maart 2013 de minister van EZ een door de ADR gecontroleerde wijziging moest doorgeven, die is verwerkt in de door de Minister van Financiën getekende Nationale verklaring 2013.

#### **5.4.3 Controleverklaring bij de consolidatiestaat**

Zoals hiervoor vermeld verstrekt de AA een controleverklaring bij de (gecumuleerde) uitgavenstaat die op 27-11-2012 bij de Europese Commissie is ingediend. Wij hebben de uitvoering van de controleopdracht gereviewd, waarbij wij concluderen dat wij de controlebevindingen kunnen gebruiken voor onze oordeelsvorming.

---

<sup>56</sup> Zie paragraaf 4.4.2 over de beperkte reikwijdte van de *assurance*opdracht.



#### **5.4.4 Bevindingen en conclusies jaarlijks controleverslag en jaarlijks oordeel van de auditautoriteit**

Op 20 december 2012 heeft de AA haar jaarlijkse controleverslag en oordeel over EVF uitgebracht. Bij brief van 7 maart 2013 heeft de Europese Commissie dit controleverslag en het oordeel aanvaard; waarin zij tevens een aantal opmerkingen plaats over o.a. de gehanteerde steekproefmethodiek en de berekening van de foutfractie.

##### *5.4.4.1 Jaarlijks oordeel*

Het jaarlijkse oordeel bevat een beperking in de *reikwijdte*. Conform de met de Europese Commissie afgestemde planning heeft het onderzoek zich bij de MA gericht op de essentiële vereisten 4 (managementverificaties) en 6 (ICT) en bij de CA op de essentiële vereisten 3 (certificeringsproces) en 4 (onregelmatigheden). Voor de andere essentiële vereisten zijn de aanbevelingen gedaan in het vorige controleverslag beoordeeld (aflooppunten).

Het jaarlijks oordeel is een *oordeel met beperking*, vanwege de tekortkomingen in de essentiële vereisten managementverificaties en automatiseringssystemen (ICT); deze systemen functioneren gedeeltelijk. De tekortkomingen worden in het jaarlijkse oordeel toegelicht, evenals het foutpercentage van de steekproef (audits van concrete acties) van 1,24%.

##### *5.4.4.2 Jaarlijks controleverslag*

Het jaarlijkse controleverslag bevat de uitkomsten van de systeemaudits en de audits van concrete acties.

Inzake de *systeemaudits* bevat het jaarlijkse controleverslag een tabel met scores per onderzochte essentiële vereiste, een gecumuleerde score voor MA/BI en CA, en een totaalscore. De belangrijkste bevindingen inzake de systemen van de MA/BI en de CA zijn ten behoeve van dit rapport door de Algemene Rekenkamer samengevat weergegeven in bijlage 2. Dit zijn scores na een follow up audit in het najaar 2012. Deze bevindingen zijn met name te achterhalen uit de rapporten systeemaudit MA en CA, die ten grondslag liggen aan het jaarlijkse controleverslag.

Inzake *audits van concrete acties* geeft de AA een toelichting op de gehanteerde steekproefmethode en de uitwerking daarvan. Tevens rapporteert de AA transparant over die projecten waar de bevindingen tot



financiële correcties hebben geleid. Met betrekking tot de afwikkeling van een bevinding bestaat er onzekerheid ten aanzien van de interpretatie die de Europese Commissie eraan geeft. Het betreft een project waarbij de MA besloten heeft om de projectbegroting te wijzigen, waardoor de uitgaven waarvoor de aanbestedingsregels van toepassing zijn (tot en met 2011 € 3.112.113 van de subsidiabele uitgaven) als niet subsidiabel worden aangemerkt. De Europese Commissie heeft het jaarlijks controleverslag inmiddels aanvaard en heeft over de wijziging van de projectbegroting geen vragen gesteld.

64

In 2012 heeft de Europese Commissie alle lidstaten verzocht om de zogeheten 'artikel 25' projecten, wegens onduidelijkheid of deze projecten in lijn zijn met de subsidiabele voorwaarden, uit de uitgavenstaten te verwijderen. Voor Nederland resulteerde dit o.m. in een aangepaste steekproefomvang van 25 projecten. De som van de financiële correcties van deze 25 projecten bedroeg € 156.156; zijnde een foutpercentage van 1,24%.

#### 5.4.4.3 *Bevindingen uit de review*

Wij hebben de auditwerkzaamheden van de AA in het kader van de auditcyclus 2011-2012 gereviewd en concluderen dat wij de controlebevindingen kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming. Naast het reviewen van de systeemaudits bij de MA/BI en de CA en – overall - de projectaudits bij de projectbegunstigden, hebben wij 'reperformances' (gedetailleerde reviews van individuele projectaudits) verricht bij 4 van de 25 projectaudits (bij 2 audits hebben wij ook deels ter plaatse meegelopen).

Geconstateerd is dat voor één van de 25 projectaudits de AA geen controleverslag voor de begunstigde heeft opgesteld.<sup>57</sup> Dit betrof het project waarvan de MA een wijziging in de projectbegroting had doorgevoerd. De controleverslagen vermelden de door de AA verrichte werkzaamheden en de aangetroffen feiten. De bevindingen van de AA en de omvang van de financiële correcties worden niet vermeld in deze verslagen. Alle verslagen waren voor de publicatiedatum van het jaarlijkse controleverslag definitief afgehandeld. Bij twee projecten is afgezien van een controle ter plaatse, omdat (volgens de AA) tijdens de voorbereiding al voldoende dan wel alle informatie voorhanden was voor het uitvoeren van de audit. De Europese Commissie is hierover

---

<sup>57</sup> De AA heeft aangegeven dat inzake deze projectaudit geen controleverslag kon worden opgesteld, omdat pas eind 2012 door de MA een beslissing is genomen t.a.v. een bevinding van de AA uit 2011.





geïnformeerd en waarschuwde hiermee voorzichtig te zijn en op te blijven passen voor fraude in de zin van niet bestaande projecten.

65

De Algemene Rekenkamer ziet verder nog de volgende verbeterpunten:

- Inzake systeemaudits: laat bij het ICT-onderzoek (EV 6) de gecontroleerde haar reactie(s) schriftelijk vastleggen.
- Inzake projectaudits:
  - Neem in het controleverslag die bevindingen op die zullen leiden tot een financiële correctie (met het bedrag) én die te wijten zijn aan de begunstigde, op basis waarvan de MA een correctie kan vaststellen.
  - Hanteer voor de interne review een uniforme aanpak via een checklist, waaruit ook de diepgang van de reviewwerkzaamheden blijkt.
  - Leg duidelijk vast welke activiteiten zijn verricht t.a.v. de controle op het voorkomen van cumulatie van subsidies en/of dubbele EU-financiering.

Wij herhalen onze vaststelling van vorig jaar dat de AA op verschillende wijzen scores toekent bij de rapportage inzake systeemaudits.<sup>58</sup>

## 5.5 Bevindingen derden

### 5.5.1 Bevindingen Europese Commissie en Europese Rekenkamer

In de onderhavige periode heeft de Europese Rekenkamer geen onderzoek ter plaatse betreffende EVF verricht.

In 2011 is de Europese Commissie een audit gestart naar *EV 4 inzake de CA (toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen)*. Dit onderzoek betreft meerdere fondsen: EFRO, ESF en EVF. De eindscore voor EV 4 is een 2: systeem werkt, maar enkele verbeteringen zijn nodig. Voor de bevindingen verwijzen wij verder naar paragraaf 4.5.1.

In 2012 zijn de door de CA gevraagde verbeteringen aangebracht. De AA heeft in haar systeemaudit bij de CA inzake EVF bevestigd dat de verbeteringen zijn doorgevoerd. Maar, de AA constateerde dat de communicatie en informatie-uitwisseling over controles ter plaatse - tussen de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit en de MA in de periode 1 juli 2011 en 30 juni 2012 - niet zodanig zijn verbeterd om in totaliteit

---

<sup>58</sup> Zie paragraaf 4.4.4.3 voor een nadere toelichting.



een hogere score te geven. Daarom blijft de eindscore voor essentiële vereiste 4 een 2 ('systeem werkt, maar enkele verbeteringen zijn nodig').

66

Al eerder is vermeld dat de Commissie naar aanleiding van de door de AA in 2011 gerapporteerde overschrijding van het voor de oordeelsvorming gehanteerde foutpercentage van 2% in 2010, in 2012 een tijdelijke betalingstop heeft opgelegd en een actieplan heeft opgesteld. Binnen twee maanden is hierop door de MA/BI een plan van aanpak overgelegd en geïmplementeerd. Op grond daarvan heeft de Europese Commissie bij brief van 7 december 2012 de tijdelijke betalingstop opgeheven.

### **5.5.2 Bevindingen andere instanties**

In 2012 zijn geen relevante rapporten van andere instanties inzake EVF gepubliceerd.

## **5.6 Conclusie**

Wij concluderen dat de onderzochte systemen van beheer en controle van het operationeel programma EVF in de onderzochte periode 2011-2012 onvoldoende effectief functioneerden. De belangrijke essentiële vereisten 4 (managementverificaties) en 6 (ICT) voldeden niet aan de daaraan te stellen eisen. De MA kreeg de score 3 (systeem functioneert gedeeltelijk en substantiële verbeteringen zijn nodig) en de CA score 2 (systeem werkt, maar enkele verbeteringen zijn nodig).

Hoewel de AA bij de follow-up (gedurende de periode 1 juli 2012 tot en met 10 december 2012) heeft vastgesteld dat in opzet de processen in de managementverificaties zijn verbeterd, wil de Algemene Rekenkamer hier benadrukken dat, teneinde de rechtmatigheid van de gedeclareerde uitgaven te waarborgen, deze ook daadwerkelijk in 2013 in de praktijk worden uitgevoerd. Dit geldt ook voor de verbeteringen op ICT-gebied.

Verder concluderen wij dat de uitgaven en ontvangsten in boekjaar 2011, ter hoogte van € 22.759.735 totale subsidiabele kosten, waarvan € 4.494.248 EVF, rechtmatig zijn, met uitzondering van een foutenpercentage van 1,24% (onder de tolerantiegrens van 2%) en met uitzondering van een bedrag van € 3.112.113 waarvoor een onzekerheid bestaat. Inmiddels heeft de Europese Commissie de rapportages van de AA geaccepteerd en is er niet langer sprake van een onzekerheid.



## 6 Deelverklaring 2012 minister van SZW inzake ESF

67

### 6.1 Inhoud deelverklaring 2011 ESF

Op 15 februari 2013 heeft de minister van SZW<sup>59</sup> de deelverklaring 2012 inzake het ESF ondertekend.

De deelverklaring heeft betrekking op het boekjaar 2011 (gedeclareerde uitgaven betreffende de verantwoordingsperiode van 1 januari 2011 t/m 31 december 2011). Hiermee wordt aangesloten op de voor de ESF subsidies gehanteerde verantwoordings- en controlesystematiek van de Europese Commissie voor de programmaperiode 2007-2013.

De deelverklaring ESF betreft dit jaar:

- A. het functioneren van de systemen<sup>60</sup> van beheer en controle van de managementautoriteit en de certificeringsautoriteit (deze moeten effectief zijn);
- B. de rechtmatigheid, juistheid en volledigheid van de in de consolidatiestaat opgenomen totale subsidiabele kosten (ter hoogte van € 139.844.129);
- C. de rechtmatigheid, volledigheid en juistheid van de openstaande vorderingen (het saldo is echter nog € 0).

De deelverklaring 2012 ESF inzake de systemen van beheer en controle en inzake de uitgaven en ontvangsten<sup>61</sup> bevat een *positieve uitspraak* ten aanzien van zowel de werking van de systemen als de rechtmatigheid van de gedeclareerde uitgaven.

De deelverklaring is voorzien van *assurance* (zekerheid) in de vorm van het *assurancerapport* van de Auditdienst Rijk (ADR) van 7 februari 2013. Ook is de consolidatiestaat voorzien van een *controleverklaring* door de Audit Autoriteit (AA), gedateerd 21 december 2012.

De deelverklaring staat op onze website [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

---

<sup>59</sup> De staatsecretaris heeft namens de minister getekend.

<sup>60</sup> De systemen moeten voldoen aan 11 essentiële vereisten (EV).

<sup>61</sup> Er is nog geen sprake van vorderingen ultimo 2011.



In de volgende twee paragrafen gaan wij nader in op de systemen van beheer en controle en de financiële transacties.

## 6.2 Systemen van beheer en controle

### 6.2.1 Uitspraken in deelverklaring

De deelverklaring ESF bevat een *positieve uitspraak* over de werking van de onderzochte systemen: de systemen hebben effectief gefunctioneerd.

De *toelichting* in de deelverklaring betreffende de systemen van beheer en controle is summier en noemt geen verbeterpunten, zoals lange doorlooptijden van controles en de bevoorschotting aan de failliete Stichting Opleidingsfonds Groothandel (zie hierna).

### 6.2.2 Nadere analyse

De uitspraak over de systemen is gebaseerd op systeemaudits die zijn uitgevoerd door de AA, resulterend in scores per managementautoriteit (MA) en certificeringsautoriteit (CA).<sup>62</sup> De AA heeft het functioneren van de systemen onderzocht en geconcludeerd dat deze nog verbetering behoeven. Dit komt tot uiting in een totaalscore 2 ('werkt, maar enkele verbeteringen zijn nodig') bij de MA en de CA. Deze scores zijn gelijk aan die van vorig jaar. Voor een compleet overzicht van de bevindingen van de AA bij de managementautoriteit en de certificeringsautoriteit verwijzen wij naar bijlage 2.

Dit jaar zijn alle 11 essentiële vereisten zijn onderzocht en meegewogen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de essentiële vereisten die op basis van Europese voorschriften van toepassing zijn op de systemen en welke daarvan dit jaar onder de deelverklaring en de onderliggende audits vallen.

---

<sup>62</sup> Ter beoordeling van de kwaliteit van de beheer- en controlesystemen wordt gebruik gemaakt van een wegingsmodel. De AA heeft vier gradaties om de kwaliteit van de systemen te kwalificeren, te weten: score 1 (werkt goed, slechts minimale verbeteringen zijn nodig); score 2 (werkt, maar enkele verbeteringen zijn nodig); score 3 (werkt gedeeltelijk, substantiële verbeteringen zijn nodig); score 4 (werkt niet).



**Tabel 12 De essentiële vereisten voor de beheers- en controlesystemen ESF**

69

<b>Nr. essentiële vereiste</b>	<b>Omschrijving</b>	<b>In verklaring</b>
<b>Managementautoriteit</b>		
1	Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies tussen en binnen MA en BI's	Ja
2	Adequate procedures voor de selectie van aanvragen	Ja
3	Adequate informatie en strategie om begunstigden te begeleiden	Ja
4	Adequate managementverificaties	Ja
5	Adequaar controlespoor	Ja
6	Betrouwbare geautomatiseerde boekhouding, monitoring en financiële verslaglegging	Ja
7	Noodzakelijke preventieve en correctieve maatregelen in geval van tijdens de audit ontdekte systeemfouten	Ja
<b>Certificeringsautoriteit</b>		
1	Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies binnen CA	Ja
2	Adequaar controlespoor en geautomatiseerd systeem	Ja
3	Adequate certificering ter waarborging van betrouwbare en deugdelijke betaalaanvragen	Ja
4	Toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen	Ja

Wij hebben de ontwikkeling van de beheers- en controlesystemen geanalyseerd.

Bijgaande tabel geeft inzicht in het verloop van de scores inzake de essentiële vereisten bij de MA's en de CA gedurende de jaren 2010-2012 (in december 2010 werden voor het eerst scores toegekend).

**Tabel 13 Verloop scores voor kwaliteit beheer ESF**

<b>EV's</b>	<b>ESF</b>
MA EV 1	2-1-1
MA EV 2	2-1-1
MA EV 3	1-1-1
MA EV 4	2-2-2



MA EV 5	2-2-2
MA EV 6	2-2-2
MA EV 7	2-2-1
<b>MA totaal</b>	<b>2-2-2</b>
CA EV 1	1-1-1
CA EV 2	2-2-2
CA EV 3	2-2-2
CA EV 4	nvt-2-1
<b>CA totaal</b>	<b>2-2-2</b>
<b>Totaal</b>	<b>2-2-2</b>

Zowel bij de MA als bij de CA is een verbetering opgetreden in 2012: bij de essentiële vereisten 7 inzake de MA (noodzakelijke preventieve en correctieve maatregelen in geval van tijdens de audit ontdekte systeemfouten) en 4 inzake de CA (toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen). Het verloop van de scores laat verder een stabiel patroon zien.

De belangrijkste bevindingen in 2012 betreffen lange doorlooptijden van controles bij het Agentschap SZW en de zorg die is ontstaan rond de bevoorschotting aan de failliete Stichting Opleidingsfonds Groothandel (SOG).

Er zijn voorschotten verstrekt aan fondsen/aanvragers, die het beheer en de administratie van hun ESF-projecten uitbesteed hadden aan een Stichting (SOG Financieel Beheer), die de feitelijke administratie had ondergebracht bij een administratiekantoor (De Administratie BV). Nadat op 19 juni 2012 het administratiekantoor en op 17 juli 2012 de stichting failliet zijn verklaard, is op 10 augustus 2012 één van de fondsen (SOG) failliet verklaard. Stichting Opleidingsfonds Groothandel (SOG) heeft het grootste aandeel in de subsidieprojecten. Van de € 29,2 miljoen die in totaal is bevoorschot aan de fondsen, is € 18,3 mln aan het fonds SOG betaald. Curatoren zijn nu belast met de afhandeling van de boedel. De hardcopy ESF-administratie is veilig gesteld door deze te verhuizen uit de panden van de gefailleerden naar het SZW-gebouw. SZW onderzoekt de mogelijkheden voor het ontsluiten van de digitale ESF-administratie. Met betrekking tot de controleaanpak is er onderlinge afstemming tussen het agentschap SZW, de AA en de Europese Commissie. De Tweede Kamer is hierover schriftelijk geïnformeerd.<sup>63</sup>

<sup>63</sup> Brief van 27 juni 2012, kenmerk R&P/RA/2012/10169 en brief van 11 december 2012, kenmerk 2012-0000051274.



## 6.3 Financiële transacties

### 6.3.1 Uitspraken in deelverklaring

Ten aanzien van de uitgaven en ontvangsten is sprake van een uitspraak over de uitgaven en ontvangsten, met als bijlage een consolidatiestaat, waarin de uitgaven en ontvangsten zijn gespecificeerd en waarbij de AA een controleverklaring afgeeft.

De minister verklaart in de deelverklaring dat de uitgaven en ontvangsten tot een totaal bedrag van € 338.736.675 aan totale subsidiabele kosten (aandeel ESF € 139.844.129) juist, volledig en rechtmatig zijn tot op het niveau van eindbegunstigden.

De *toelichting* betreffende de uitgaven en ontvangsten is voldoende inzichtelijk.

De *consolidatiestaat* bevat een specificatie van de totale subsidiabele kosten per prioritaire as. In de consolidatiestaat is het ESF-deel in tegenstelling tot vorig jaar nu wel zichtbaar.

De *controleverklaring* van de AA is een *goedkeurende verklaring*: de uitgaven zijn in alle materiële opzichten wettig en regelmatig op basis van de geldende Europese en nationale wet- en regelgeving tot op het niveau van eindbegunstigden. De controleverklaring is niet afgegeven bij de consolidatiestaat, doch bij een tabel met gecumuleerde totale subsidiabele kosten uit de laatste betaalaanvraag.

De controleverklaring geeft, conform nieuwe afspraken in het kader van de nationale verklaring, dit jaar assurance over zowel de totaal gedeclareerde subsidiabele kosten, als het aandeel ESF in de totaal gedeclareerde uitgaven.

### 6.3.2 Nadere analyse

De deelverklaring bevat dus een uitspraak over de rechtmatigheid zonder voorbehouden.

Het gecumuleerde foutenoverzicht dat jaarlijks aan de Europese Commissie wordt verstrekt, komt uit op een foutpercentage van 1,68% van de totale subsidiabele kosten en is daarmee onder de tolerantiegrens van 2%. Het foutpercentage is berekend vóór verwerking van de correcties die naar aanleiding van de bevindingen van de AA over 2011



door de MA inmiddels in betaalaanvragen 2012 zijn verwerkt ('brutofoutpercentage'). Rekening houdend met deze verwerking van de bevindingen resteert over 2010 een 'nettofoutpercentage' van 1,43%. Het type fouten dat veel voorkomt betreft onjuist uurtarief, toerekening ESF/niet ESF, geen onderbouwing facturen, teveel uren gedeclareerd, en/of betaling buiten projectperiode.

72

Bijgaande tabel geeft inzicht in de gerapporteerde foutpercentages in de deelverklaringen gedurende de jaren 2010-2012. Hieruit blijkt dat de foutpercentage steeds onder de tolerantiegrens van 2% zijn gebleven.

**Tabel 14 Gerapporteerde foutpercentages ESF (2009-2011)**

<b>Foutpercentage</b>	<b>ESF</b>
Bruto	1,79-1,77%-1,68%
Netto	0,89%-1,02%-1,43%

Zonder afbreuk te doen aan ons positieve oordeel over de rechtmatigheid van de gedeclareerde ESF-subsidies, vragen wij aandacht voor het volgende. Wij hebben tijdens onze controle vastgesteld dat door de MA en AA gebruik wordt gemaakt van een 'buffer'. Deze werkwijze wordt gehanteerd, wanneer de gerealiseerde totale subsidiabele kosten in een project hoger zijn dan de bij aanvraag toegekende totale subsidiabele kosten ('overrealisatie'). Doordat in de betaalaanvraag het lagere toegekende bedrag wordt opgenomen, ontstaat een 'buffer' ('aftopping'). De controle van zowel de MA als de AA richt zich op het hogere gerealiseerde bedrag van het project. Bij de bepaling van het foutpercentage kan de AA geconstateerde fouten weg laten vallen tegen de buffer, zodat bij constatering van fouten een lager foutpercentage (bij fouten onder de buffer een foutpercentage van 0%) over het in de betaalaanvraag gedeclareerde bedrag wordt gerapporteerd. Er is bij deze werkwijze pas sprake van fouten in de betaalaanvraag (die doorwerken in het foutpercentage) als de door de AA geconstateerde fout groter is dan de aanwezige buffer.

De wet- en regelgeving en richtsnoeren inzake het ESF bevatten geen bepalingen over deze – niet vanzelfsprekende - werkwijze.<sup>64</sup> DG Werkgelegenheid van de Commissie heeft deze werkwijze, in een rapport naar aanleiding van een audit van de Commissie in de lidstaat Nederland,

<sup>64</sup> Wel past de Europese Rekenkamer een soortgelijke werkwijze toe, echter in een andere context (het onderzoek ten behoeve van de jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring bij het jaarverslag van de Europese Commissie).





volgens MA en AA aanvaard voor toepassing op het ESF.<sup>65</sup> Wij hebben vastgesteld dat deze werkwijze bij het ESF over boekjaar 2011 niet tot materieel andere uitkomsten heeft geleid.<sup>66</sup>

73

Wij achten het gewenst dat deze werkwijze transparant wordt gemaakt, in deelverklaring en/of rapportages van de AA, zeker in het geval de werkwijze structureel wordt toegepast. Ook achten wij het gewenst dat de Commissie zich op verzoek van de lidstaat Nederland expliciet uitsprekt over de EU-conformiteit van deze werkwijze, zodat hierover duidelijkheid ontstaat voor alle fondsen. Bij onze komende audits zullen wij het gebruik van aftopping in ons onderzoek meenemen.

Tot slot melden wij dat de AA heeft aangegeven dat zij, in geval van toepassing van deze werkwijze bij andere fondsen, het betreffende DG van de Commissie vooraf om toestemming voor toepassing zal vragen.

## **6.4 Grondslag deelverklaring 2012 ESF: systemen voor beheer, controle, verantwoording en assurance**

### **6.4.1 Structuur beheer, controle, verantwoording en assurance ESF**

De ESF-gelden zijn in één operationeel programma ondergebracht. Het Agentschap SZW, onderdeel van het Ministerie van SZW, is managementautoriteit. Er is geen bemiddelende instantie. Er is één centrale certificeringsautoriteit (de Dienst Regelingen) en één centrale auditautoriteit, de Auditdienst Rijk, (ADR). De deelverklaring, opgesteld door de staatssecretaris van SZW, wordt van *assurance* voorzien door de ADR.

Onderstaande figuur geeft weer hoe de verantwoordings- en controlestructuur voor het ESF is opgebouwd.

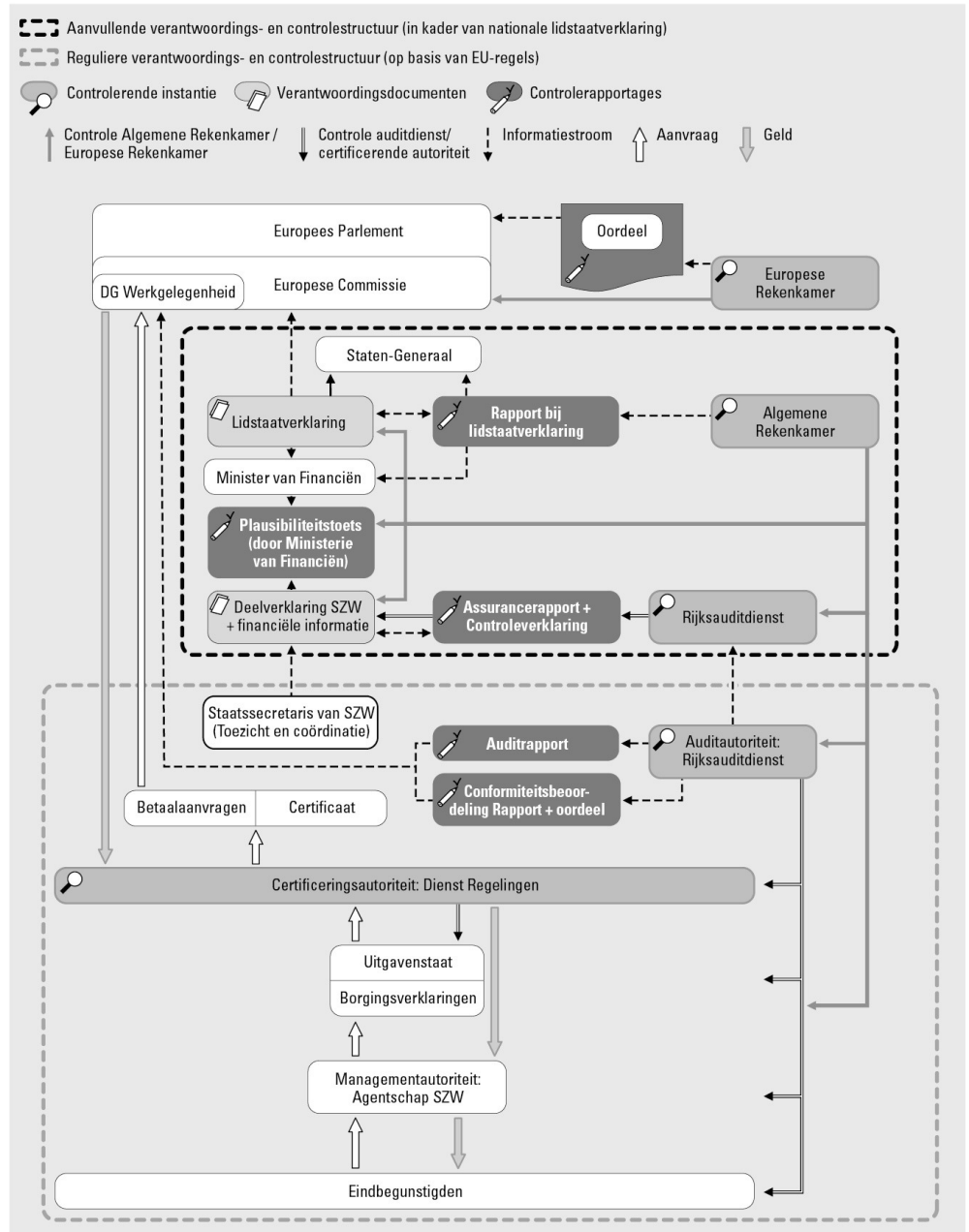
---

<sup>65</sup> Hoewel de werkwijze volgens MA en AA is aanvaard door DG Werkgelegenheid van de Commissie voor toepassing op het ESF, wijzen wij op twee mogelijke ongewenste bij-effecten. Wij benadrukken tegelijk dat over 2011 bij het ESF hier geen sprake van was. Het bestaan van een buffer kan leiden tot een verminderde aandacht voor foutpercentages in de ingediende declaraties vanwege het compenserende buffereffect. Omdat hiermee de druk op managementverificaties van de MA en/of certificeringswerkzaamheden van de CA om fouten voortijdig op te sporen ook af kan nemen, kan dit ten koste gaan van de kwaliteit van het financieel beheer, mogelijk in combinatie met het sturen op overrealisatie. Van de AA vragen wij in voorkomende gevallen hiervoor specifieke aandacht in haar projectaudits, en meeweging van eventuele materiële leemten in de controles van MA (EV 4) en CA (EV 3) in haar oordeelsvorming over de systeemaudits.

<sup>66</sup> De werkwijze is slechts in drie van de 70 projectaudits is toegepast (drie maal een foutpercentage 0%), waarbij de impact op het totale gerapporteerde foutpercentage 2011 over het totaal van de gedeclareerde betaalaanvragen ESF gering (niet materieel) was.



Figuur 4 Actoren, verantwoording en controle ESF



Er is sprake van een sluitende keten van beheer, controle, verantwoording en *assurance*.

#### 6.4.2 Totstandkoming en assurance over de deelverklaring

De deelverklaring is opgesteld door de Directie Re-integratie en Participatie van het Ministerie van SZW, in samenwerking met het Agentschap SZW. Bij de totstandkoming van de deelverklaring is het *Wegingskader 2011 van SZW voor de af te geven ESF-deelverklaring*



gehanteerd. De deelverklaring is gebaseerd op het jaarlijkse controleverslag en oordeel van de AA en op de controleverklaring van de AA inzake de rechtmatigheid van de totaal subsidiabele kosten.

75

De deelverklaring is voorzien van *assurance* door de Auditdienst Rijk. Wij hebben de uitvoering van de *assurance*opdracht gereviewd en concluderen dat wij de controlebevindingen kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming.<sup>67</sup> Wel tekenen wij aan dat het assurancerapport is afgegeven alvorens de deelverklaring door de minister is ondertekend.

#### **6.4.3 Controleverklaring bij de consolidatiestaat**

Zoals hiervoor vermeld heeft de AA een controleverklaring bij een tabel gecumuleerde totale subsidiabele kosten uit de laatste betaalaanvragen (niet de consolidatiestaat) afgegeven. Wij hebben de uitvoering van de controle-opdracht gereviewd, waarbij wij concluderen dat wij de controlebevindingen kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming.

#### **6.4.4 Bevindingen en conclusies jaarlijks controleverslag en jaarlijks oordeel van de auditautoriteit**

Op 21 december 2012 heeft de AA haar jaarlijkse controleverslag en oordeel over ESF uitgebracht. Dit controleverslag en oordeel zijn op 11 februari 2013 door de Europese Commissie aanvaard.

##### *6.4.4.1 Jaarlijks oordeel*

Het jaarlijkse oordeel bevat geen beperking in de *reikwijdte* en luidt *goedkeurend*: de systemen "hebben voldoende effectief gefunctioneerd om een redelijke mate van zekerheid te kunnen bieden omtrent de juistheid van de betaalaanvragen ..., alsmede om ... een redelijke mate van zekerheid te kunnen bieden omtrent de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen."

##### *6.4.4.2 Jaarlijks controleverslag*

Het jaarlijks controleverslag bevat de uitkomsten van de systeemaudits en de audits van concrete acties.

Inzake de *systeemaudits* bevatten de jaarlijkse controleverslagen tabellen met scores per EV, gecumuleerde scores voor MA en CA, en een totaalscore. De belangrijkste bevindingen inzake de systemen van de MA en de CA zijn ten behoeve van dit rapport door de Algemene Rekenkamer

---

<sup>67</sup> Zie paragraaf 4.4.2 over de beperkte reikwijdte van de *assurance*opdracht.



samengevat weergegeven in bijlage 2. Dit zijn de bevindingen na een follow up audit in het najaar 2012.

76

Inzake de *audits van concrete acties* concludeert de AA in haar controleverslag dat de uitkomst van de steekproef de conclusie naar aanleiding van de systeemaudits bevestigt, namelijk dat het beheers- en controlesysteem functioneert, maar dat enkele verbeteringen nodig zijn.

#### 6.4.4.3 *Bevindingen uit de review*

Wij hebben de auditwerkzaamheden van de AA in het kader van de auditcyclus 2011-2012 gereviewd en concluderen dat wij de controlebevindingen kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming. Naast het reviewen van alle systeemaudits bij de MA en CA en – overall – de projectaudits bij de projectbegunstigden, hebben wij ‘reperformances’ (gedetailleerde reviews van individuele projectaudits) verricht bij 10 van de 65 projectaudits (bij 2 audits hebben wij ook deels ter plaatse meegelopen). De audits worden adequaat uitgevoerd. Wij hebben geen aanbevelingen ter verbetering van de audits.

Wij herhalen onze vaststelling van vorig jaar dat de AA op verschillende wijzen scores toekent bij de rapportage inzake systeemaudits.<sup>68</sup>

## 6.5 **Bevindingen derden**

### 6.5.1 **Bevindingen Europese Rekenkamer en Europese Commissie**

In de onderhavige periode heeft de Europese Rekenkamer zeven projecten ter plaatse bij de MA inzake ESF verricht. Bij één project zijn wij deels aanwezig geweest. Het onderzoek bevindt zich in de hoor en wederhoor fase. De voorlopige bevindingen zijn niet materieel van aard.

In 2011 is de Commissie een audit gestart naar *EV 4 inzake de CA (toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen)*. Dit onderzoek betreft meerdere fondsen: EFRO, ESF en EVF. De eindscore voor EV 4 is een 2: systeem werkt, maar enkele verbeteringen zijn nodig. Voor de bevindingen verwijzen wij verder naar paragraaf 4.5.1.

---

<sup>68</sup> Zie paragraaf 4.4.4.3 voor een nadere toelichting.



### **6.5.2 Bevindingen andere instanties**

In de onderhavige periode zijn geen andere relevante onderzoeken verricht.

## **6.6 Conclusie**

Wij concluderen dat de onderzochte systemen van beheer en controle van het operationele programma ESF in de onderzochte periode 2011-2012 voldoende effectief functioneerden, hoewel nog enkele verbeteringen nodig zijn. De resterende verbeterpunten betreffen de essentiële vereisten 2 (adequate procedures voor de selectie van aanvragen), 4 (managementverificaties), 5 (controlespoor) en 6 (ICT) van de MA en de essentiële vereisten 2 (controlespoor) en 3 (certificeringswerkzaamheden) van de CA. De MA en CA kregen de score 2: systeem werkt, maar enkele verbeteringen zijn nodig.

Verder concluderen wij dat de uitgaven en ontvangsten in boekjaar 2011, ter hoogte van € 338.736.675 totale subsidiabele kosten, waarvan € 139.844.129 ESF, rechtmatig zijn, met uitzondering van een foutenpercentage van 1,68%, onder de tolerantiegrens van 2% (door middel van correcties in betaalaanvragen 2012 conform de EC-systematiek teruggebracht tot 1,43%).



## **7 Deelverklaringen 2012 staatssecretaris VenJ en minister SZW inzake migratiefondsen**

78

### **7.1 Inhoud deelverklaring Migratiefondsen**

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft op 13 februari 2013 de deelverklaring 2012 migratiefondsen, betreffende het Europees Vluchtelingenfonds, het Europees Terugkeerfonds (ETF) en het Europees Buitengrenzenfonds (EBF), ondertekend. De staatssecretaris is sedert de vorming van het huidige kabinet verantwoordelijk voor het beheer van deze migratiefondsen. De huidige verklaring betreft de jaarprogramma's 2009.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft op 28 februari 2013 de deelverklaring voor het Europees Integratiefonds (EIF) ondertekend. Dit betreft het jaarprogramma over 2009 en het vorig jaar vertraagde jaarprogramma 2008.

De subsidiabiliteitsperiode van de jaarprogramma's 2009 loopt van 1 januari 2009 tot en met 30 juni 2011, terwijl de subsidiabiliteitsperiode van het programma voor 2008 loopt van 1 januari 2008 tot en met 30 juni 2010. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is sedert de vorming van het huidige kabinet verantwoordelijk voor het beheer van het Europees Integratiefonds in Nederland.

De deelverklaring migratiefondsen betreft dit jaar:

- A. het functioneren van de systemen van beheer en controle van de verantwoordelijke autoriteit en de certificeringsautoriteit (deze moeten effectief zijn);
- B. de rechtmatigheid, juistheid en volledigheid van de totale subsidiabele kosten en de ten laste van de fondsen gedeclareerde uitgaven bij de Europese Commissie;
- C. de rechtmatigheid, volledigheid en juistheid van de openstaande vorderingen.



De deelverklaringen zijn voorzien van *assurance* (zekerheid) in de vorm van het *assurancerapporten* van de Auditdienst Rijk van 14 februari 2013.

79

De deelverklaring staat op onze website [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

In de deelverklaringen wordt ingegaan op het functioneren van de systemen voor het beheer en de controle van de gelden uit het EBF, ETF, Vluchtelingenfonds en EIF, de hoogte van de subsidiabele kosten en het totaalbedrag van de openstaande vorderingen. Deze onderdelen worden in de volgende paragrafen toegelicht.

In beide deelverklaringen is opgenomen dat het functioneren van de systemen van beheer en controle een redelijke mate van zekerheid bieden voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties, alsmede voor de subsidiabiliteit van de desbetreffende subsidieaanvragen, met uitzondering van de bevindingen met betrekking tot het gebruik van een planningstool en het functioneren van het toezicht op de projecten en de vaststelling van subsidies. Met inachtneming hiervan is opgenomen dat de door de Verantwoordelijke Autoriteit bij de Europese Commissie ingediende rekeningen (ontvangsten en uitgaven naar beste weten juist, volledig en wettig en regelmatig zijn tot op het niveau van eindbegunstigden. Voorts wordt vermeld dat de openstaande vorderingen naar beste weten wettig, regelmatig, volledig en juist zijn.

**Tabel 15 Financiële realisatiecijfers migratiefondsen in lidstaatverklaring 2012**

<b>Europees Fonds verantwoordingsperiode</b>	<b>Gedeclareerde uitgaven</b>	<b>Vorderingen</b> <sup>69</sup>	
Europees Vluchtelingenfonds <i>1 januari 2009 t/m 30 juni 2011</i>	Subsidiabele kosten <sup>70</sup>	€ 5.460.864,01	€ 120.683,02
	Aandeel uit EVLF	€ 3.218.788,73	
Europees Terugkeerfonds <i>1 januari 2009 t/m 30 juni 2011</i>	Subsidiabele kosten	€ 3.239.573,00	€ 266.827,74
	Aandeel uit ETF	€ 1.703.157,22	
Europees	Subsidiabele	€ 4.908.639,38	€ 628.694,95

<sup>69</sup> Vorderingen worden in twee verschillende tabellen opgenomen. Tabel 1 betreft het gedetailleerd financieel verslag en Tabel 2 betreft de lijst van lopende terugvorderingsopdrachten. In tabel 1 worden bedragen gesaldeerd weergegeven, waardoor ze door andere posten gecompenseerd kunnen worden. In tabel 2 is een cumulatief overzicht weergegeven per project en jaarprogramma.

<sup>70</sup> Dit betreffen de juiste cijfers die zijn opgenomen in de Nationale Verklaring. In de deelverklaring zijn abusievelijk € 5.460.854,01, respectievelijk € 4.908.539,38 opgenomen.



Buitengrenzenfonds <i>1 januari 2009 t/m 30 juni 2011</i>	kosten Aandeel uit EBF	€ 3.323.238,14	
Europees Integratiefonds <i>1 januari 2009 t/m 30 juni 2011</i>	Subsidiabele kosten Aandeel uit EIF	€ 3.153.005,81 € 1.876.796,15	€ 99.136,99
Europees Integratiefonds <i>1 januari 2008 t/m 30 juni 2010</i>	Subsidiabele kosten Aandeel uit EIF	€ 2.924.623,17 € 1.709.295,45	€ 326.164,62

80

Ten aanzien van de indiening van de jaarverslagen Vluchtelingenfonds, ETF, en EBF wordt in de Toelichting opgemerkt dat de formele datum waarop de jaarverslagen 2009 hadden moeten worden ingediend 30 april 2012 is. De datum van 30 april 2012 is volgens de staatssecretaris niet gehaald door een complex van factoren. De belangrijkste factoren zijn de achterstanden die in het verleden zijn opgelopen door personele omstandigheden en door een aantal organisatorische en fysieke verhuizingen van de Verantwoordelijke Autoriteit van de fondsen en de Gedelegeerde Instantie die een groot deel van de uitvoering van de fondsen voor haar rekening neemt.

Ten aanzien van de indiening van de jaarverslagen EIF wordt in de Toelichting opgemerkt dat de formele datum waarop het jaarverslag 2008 had moeten worden ingediend 31 maart 2011 is. De formele datum waarop het jaarverslag 2009 had moeten worden ingediend is 30 april 2012, aldus de minister. De datum van 31 maart 2011, respectievelijk 30 april 2012 is niet gehaald in verband met dezelfde hiervoor vermelde factoren. Inmiddels zijn organisatorische veranderingen aangebracht en personele maatregelen genomen die ertoe moeten leiden dat de opgelopen achterstanden geheel worden ingehaald en significante termijnoverschrijdingen ten aanzien van de indiening van de jaarverslagen niet meer zullen voorkomen.

Wij zijn van mening dat een meer kritische houding nodig is voor de verantwoordingsstukken die ten behoeve van de deelverklaring benodigd zijn, ter voorkoming dat er foutieve bedragen in de deelverklaring worden opgenomen. Ten aanzien van de openstaande vorderingen bevelen wij aan om als datum voor het totaalsaldo het moment te kiezen waarop het in de nationale verklaring opgenomen jaarprogramma wordt afgesloten. In de toelichting kan worden aangegeven hoe dit totaalsaldo is opgebouwd en op welk jaarprogramma deze betrekking heeft.

In de volgende twee paragrafen gaan wij nader in op de systemen van beheer en controle en de financiële transacties.





## 7.2 Systemen van beheer en controle

Beide deelverklaringen bevatten een positieve uitspraak over de werking van de onderzochte systemen en de daarin vervatte maatregelen voor het beheer en de controle van de gelden inzake Jaarprogramma EVF 2009, ETF 2009, EBF 2009, EIF 2009 en EIF 2008. De systemen bieden een redelijke mate van zekerheid voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties alsmede voor de subsidiabiliteit van de desbetreffende subsidieaanvragen, met uitzondering van het functioneren van het toezicht op de projecten en de vaststelling van subsidies alsmede het gebruik van een planningstool. In de toelichting van de deelverklaring wordt deze uitspraak kort toegelicht.

Ook voor het halen van de formele deadlines voor het indienen van de jaarverslagen is in de Toelichting aangegeven welke factoren hiervoor volgens de minister en staatssecretaris de oorzaak zijn.

In de toelichting bij beide deelverklaringen is opgenomen dat de Audit Autoriteit heeft opgemerkt dat een planningstool ten aanzien van monitorbezoeken ontbreekt. Inmiddels is een planningstool in gebruik genomen.

Ook heeft de Audit Autoriteit opgemerkt dat toekenningsbeschikkingen laat werden verleend. Vanaf 1 december 2012 is extra personeel ingehuurd om de achterstanden op dit terrein in te lopen, zodat met ingang van 2013 de daartoe geldende termijnen gehaald kunnen worden.

De laatste opmerking van de Audit Autoriteit betreft het hoge foutenpercentage in de oorspronkelijke vaststellingsbeschikkingen.

De Audit Autoriteit heeft de Gedelegeerde Instantie naar aanleiding hiervan naast de hierboven aangegeven opmerkingen geadviseerd om concept vaststellingen altijd en uitgebreider te laten controleren door een tweede medewerker. Voor de jaartranche 2010 en latere tranches zal conform dit advies worden gewerkt.

Ten slotte wordt in beide deelverklaringen melding gemaakt van de post-audit van de Europese Commissie in het voorjaar van 2012 op het EVF en het EBF waarbij het systeem is onderzocht en ook enkele projectaudits zijn uitgevoerd op projecten van de jaartranches 2007 en 2008. Tevens is bij EIF het systeem onderzocht en zijn enkele projectaudits uitgevoerd op projecten van de jaartranche 2007. Op 27 augustus 2012 heeft de Europese Commissie een concept rapport toegezonden waarop uitvoering is gereageerd bij brief van 15 oktober 2012. Een reactie van de Europese Commissie wordt in de loop van 2013 verwacht.



### 7.3 Financiële transacties

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie verklaart in de deelverklaring dat

- de totale subsidiabele kosten tot een bedrag van:
  - € 5.460.864,01 (aandeel EVLF € 3.218.788,73) ten laste van het Jaarprogramma EVLF 2009,
  - €3.239.573,00 (aandeel ETF € 1.703.157,22) ten laste van het Jaarprogramma ETF 2009,
  - €4.908.639,38 (aandeel EBF € 3.323.238,14) ten laste van het Jaarprogramma EBF 2009, opgestelde en door de Verantwoordelijke Autoriteit bij de Europese Commissie ingediende rekeningen (ontvangsten en uitgaven), in de context van bovengenoemde informatie naar zijn beste weten juist, volledig en wettig en regelmatig zijn tot op het niveau van eindbegunstigden.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verklaart in zijn deelverklaring op basis van de verslagen van de departementale Auditdienst van het Ministerie van Veiligheid en Justitie in haar functie van Audit Autoriteit dat:

- de totale subsidiabele kosten tot een bedrag van €2.369.807,62 (aandeel EIF € 1.335.666,48) ten laste van het Jaarprogramma EIF 2008;
  - € 3.153.005,81 (aandeel EIF € 1.876.796,15) ten laste van het Jaarprogramma EIF 2009, opgestelde en door de Verantwoordelijke Autoriteit bij de Europese Commissie ingediende rekeningen (ontvangsten en uitgaven), in de context van bovengenoemde informatie naar zijn beste weten juist, volledig en wettig en regelmatig zijn tot op het niveau van eindbegunstigden.

Tijdens de controlewerkzaamheden van de AA kunnen (en komen) bij de fondsen fouten voor die de 2% norm overschrijden. Deze fouten worden dan door PEF als correcties verwerkt in herziene vaststellingsbeschikkingen. Daarnaast kunnen bij de fondsen achterstanden voorkomen in het tijdig vaststellen van de vaststellingsbeschikkingen.

De AA komt bij zijn onderzoek naar het wettig en regelmatig zijn van de uitgavendeclaraties van het EVF, het EBF en het ETF op respectievelijk 29 november 2012, 10 januari 2013 en 29 november 2012 tot het oordeel dat de uitgavendeclaraties in alle materiële opzichten een getrouw beeld geven van de in het kader van het jaarprogramma gedane uitgaven en dat het verzoek tot betaling van het saldo van de communautaire bijdrage aan dit jaarprogramma geldig is.



Evenals vorige jaren constateerden wij dat controle van de AA bij de projecten leidden tot belangrijke correcties op de voorschotbedragen bij de eindbegunstigden. De totale omvang van de subsidies van de diverse fondsen is nog steeds bescheiden te noemen. Als lidstaat doet Nederland zich tekort, wanneer te weinig projecten meedoen voor de benutting van de ter beschikking gestelde subsidies. **83**

## **7.4 Grondslag deelverklaring 2012 migratiefondsen: beheer, controle, assurance**

### **7.4.1 Structuur beheer, controle, verantwoording en Assurance migratiefondsen**

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie is sedert de vorming van het huidige kabinet verantwoordelijk voor het beheer van het Europees Vluchtelingenfonds, het Europees Terugkeergefonds en het Europees Buitengrenzenfonds in Nederland.

De gedelegeerde instantie (het Programmasecretariaat Europese Fondsen), die het grootste deel van de werkzaamheden rond het beheer van de fondsen verricht, is inmiddels organisatorisch ondergebracht bij het Directoraat-generaal Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, namelijk bij het Bureau Regie & Besturing.

De Dienst Regelingen, onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken is de certificerende autoriteit. De Audit Autoriteit is de auditdienst van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

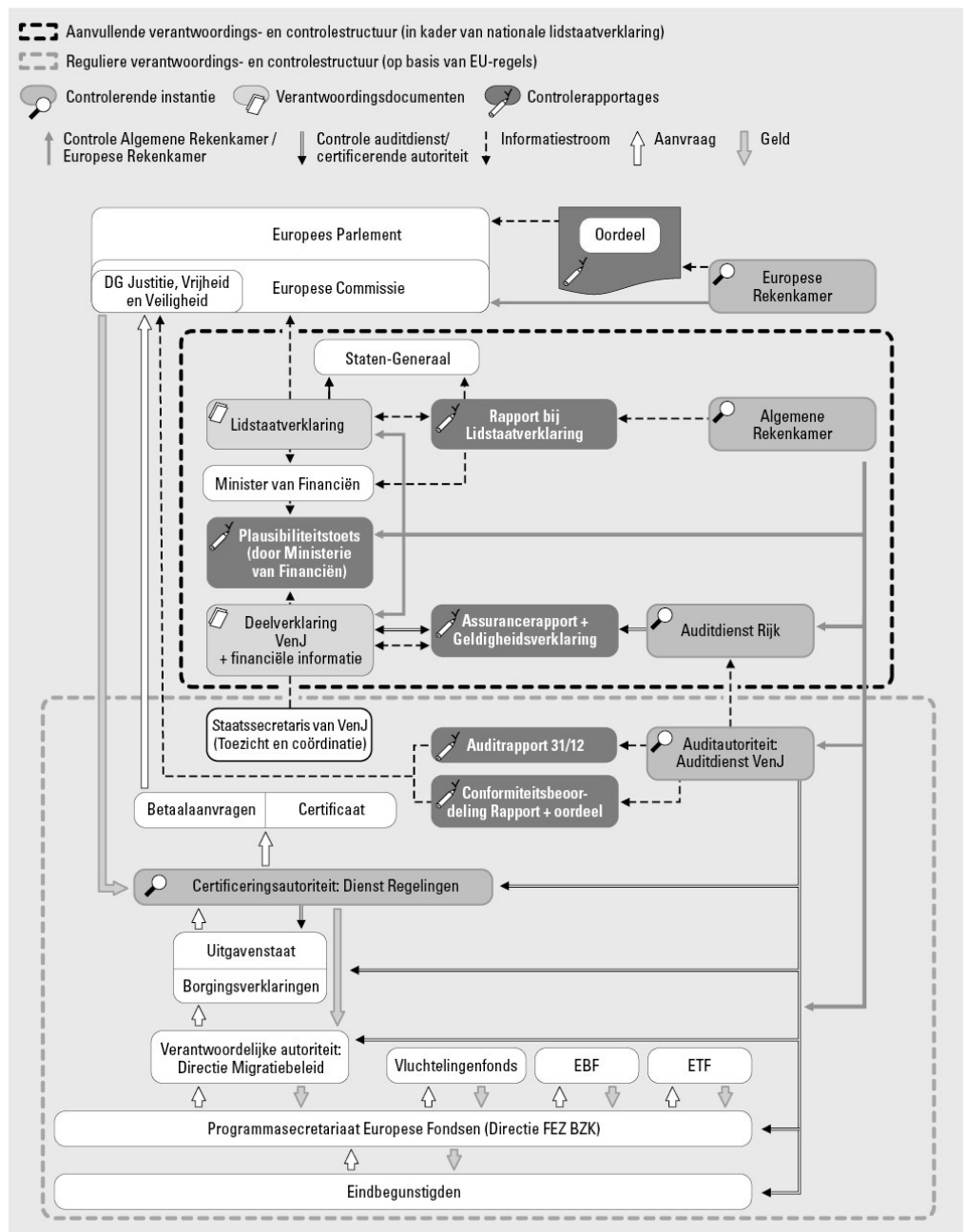
De deelverklaring, opgesteld door het Bureau Regie & Besturing (BR&B) ten behoeve van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie wordt van assurance voorzien door de Auditdienst Rijk.

Dit jaar is de deelverklaring op 13 februari 2013 ondertekend door de staatssecretaris.

De volgende twee figuren geven weer hoe de verantwoordings- en controlestructuur voor deze migratiefondsen is opgebouwd.



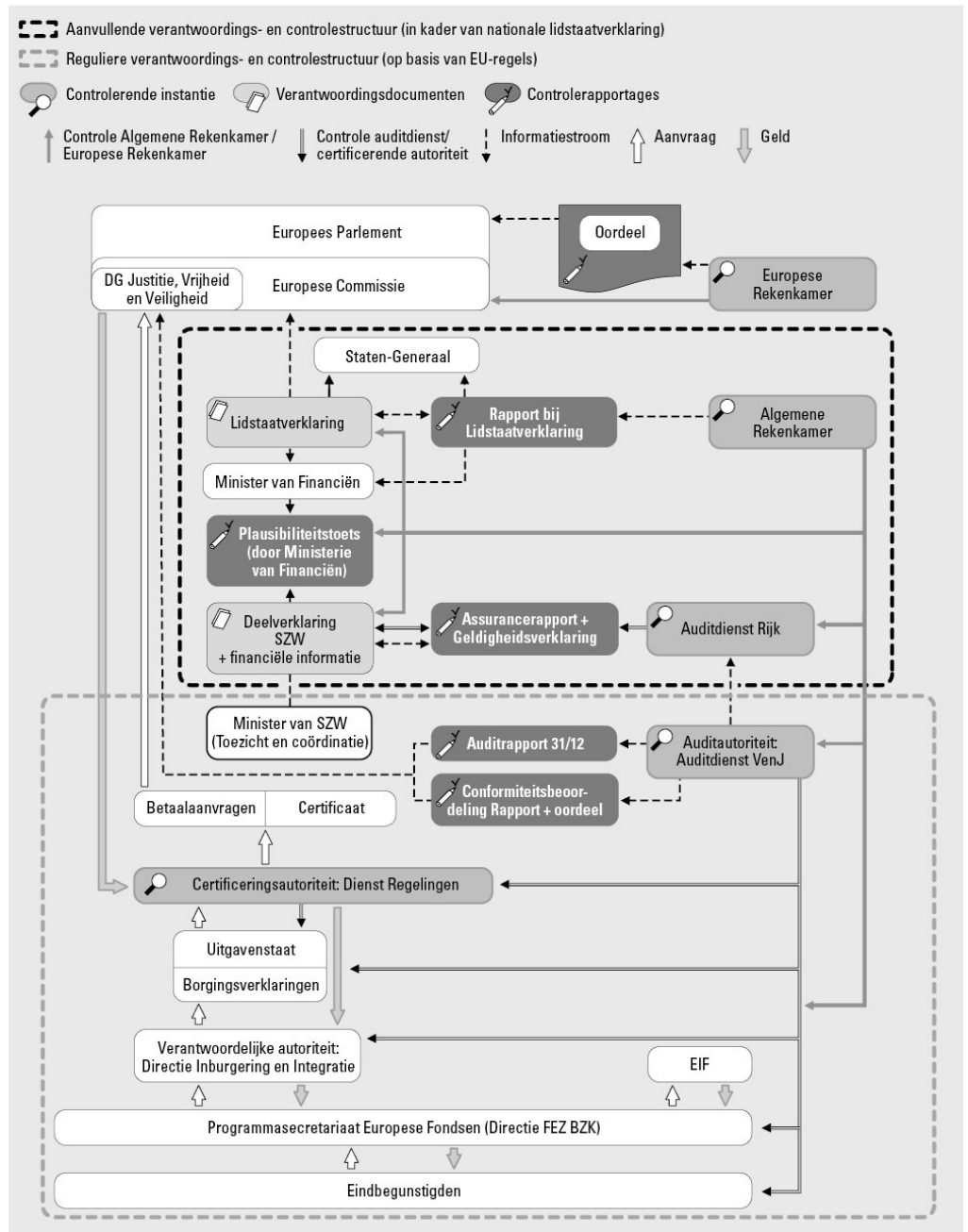
Figuur 5 Actoren, verantwoording en controle vluchtelingenfonds, EBF en ETF



De minister van SZW is verantwoordelijk voor het beheer en controlesysteem van het Integratiefonds. Vanuit deze verantwoordelijkheid heeft de minister van SZW op 28 februari 2013 deze deelverklaring ondertekend. De directie Integratie en Samenleving (I&S) is de Verantwoordelijke Autoriteit. Dienst Regelingen en de departementale accountantsdienst van VenJ vormen de Certificerend en de Audit Autoriteit. Deze deelverklaring wordt van assurance voorzien door de Auditdienst Rijk.



Figuur 6 Actoren, verantwoording en controle EIF



Bij de migratiefondsen is er sprake van een sluitende keten van beheer, controle, verantwoording en assurance.

#### 7.4.2 Totstandkoming en assurance over de deilverklaring

De deilverklaring betreffende EBF, ETF en het Vluchtelingenfonds voor de jaartranche 2009 is opgesteld door BR&B in samenwerking met PEF ten behoeve van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, terwijl de deilverklaring betreffende EIF voor de jaartranches 2008 en 2009 is



opgesteld door Integratie en Samenleving van het ministerie van SZW ook in samenwerking met PEF.

86

Bij de totstandkoming van de deelverklaring is het Wegingskader gehanteerd. De deelverklaring is gebaseerd op de verslagen van de AA over de werking van de beheers- en controlesystemen, over de aan de Europese Commissie verstuurd geldigheidsverklaring en correspondentie tussen de Europese Commissie en het betrokken departement.

Deze informatie wordt van assurance voorzien door de Auditdienst Rijk.

Wij hebben de uitvoering van de assurance-opdracht gereviewd en concluderen dat wij de controlebevindingen kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming.

#### **7.4.3 Oordelen van de auditautoriteit**

De AA heeft het jaarprogramma 2009 van de migratiefondsen beoordeeld en daarover gerapporteerd. Over de EIF 2008 is mede gerapporteerd. Deze rapportage is een jaar vertraagd in verband met personele omstandigheden en de complexiteit van enkele subsidieverantwoordingen.

De AA, de Auditdienst van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, heeft ten behoeve van de Europese Commissie verslagen opgesteld omtrent de werking van de beheers- en controlesystemen en een geldigheidsverklaring van het betalingsverzoek.

We hebben de werkzaamheden beoordeeld en kunnen de bevindingen overnemen. De dossiervorming van de AA heeft zich ten opzichte van vorig jaar weer verbeterd, maar was echter nog niet geheel compleet.

De Europese Commissie heeft een audit op posten van de jaartranche 2007 en 2008 van enkele migratiefondsen laten uitvoeren. Hiervoor zijn in 2012 werkzaamheden verricht, waarover 27 augustus 2012 een conceptrapport is uitgebracht. Het ministerie van BZK heeft 15 oktober een reactie op dit conceptrapport verzonden. Een definitief rapport wordt in de loop van de zomer verwacht.

## **7.5 Conclusie**

Wij concluderen dat de onderzochte systemen van beheer en controle bij ETF, Vluchtelingenfonds, EIF en EBF in de onderzochte periode voldoende effectief functioneerden, met uitzondering van de bevindingen met betrekking tot het gebruik van een planningstool en het functioneren van het toezicht op de projecten en de vaststelling van subsidies.



Bij controle van de AA en bij de vaststellingsbeschikking van de Verantwoordelijk Autoriteit bij de projecten zien wij bij een aantal posten nog steeds belangrijke correcties op de voorschotbedragen bij de eindbegunstigen. Wij concluderen dat de uitgaven en ontvangsten, na correcties van door de AA geconstateerde fouten voor het EBF, Vluchtelingenfonds, EIF en ETF voldoen aan de wet en regelgeving. De afgelopen jaren is er verder sprake van achterstanden in het tijdig vaststellen van vaststellingsbeschikkingen en het tijdig indienen van de jaarstukken bij de Europese Commissie. Er wordt gewerkt aan het inlopen van deze achterstanden.

Doordat de interne controle onvoldoende functioneert kan de auditautoriteit in de praktijk nog onvoldoende als auditor (tweedelijnscontrole) functioneren. Dit betekent dat PEF voor haar interne controletaak nog te veel op de AA moet steunen en naar aanleiding daarvan correcties in definitieve vaststellingsbeschikkingen moet aanbrengen.

De afgelopen jaren werd er bij de migratiefondsen in zowel kwalitatief als kwantitatief opzicht met te weinig personeel gewerkt, waardoor er achterstanden in opgaven aan Brussel ontstonden. Pas in de tweede helft van 2012 is effectief een aanvang gemaakt met het wegwerken van achterstanden met behulp van een grotere inzet van personeel.

De totale omvang van de subsidies van de diverse fondsen is nog bescheiden te noemen. Als lidstaat doet Nederland zich tekort, wanneer te weinig projecten meedoen voor de benutting van de ter beschikking gestelde subsidies.



## 8 Afdrachten aan EU

88

De afdrachten maken geen onderdeel uit van de Nationale verklaring. Wij vinden dit vanuit het perspectief van publieke verantwoording en transparantie een gemis. Opname van de afdrachten in de Nationale verklaring beschouwen wij als wenselijk om te kunnen beschikken over een integrale EU-verantwoording op lidstaatniveau. Daarmee wordt een sluitende keten van publieke verantwoording en controle gerealiseerd door aansluiting op de door de Europese Rekenkamer gecontroleerde Europese begroting.

De regering heeft vorig jaar in reactie op onze aanbeveling aangegeven om de afdrachten aan de Europese Unie niet op te nemen in de Nationale verklaring. De Algemene Rekenkamer kan daarom het bedrag aan afdrachten niet in haar oordeel bij de Nationale verklaring betrekken. De afdrachten zijn opgenomen in het jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken(V). Over de afdrachten rapporteren we dan ook in ons Rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). Wij blijven ook in het kader van de Nationale verklaring aandacht vragen voor de afdrachten.

### 8.1 Zekerheid en onzekerheid bij de afdrachten van de eigen middelen

De onderstaande figuren zijn opgesteld vanuit het perspectief van publieke verantwoording en externe controle van de afdrachten aan de Europese Unie. Wat betreft de afdrachten die afhankelijk zijn van de btw-opbrengsten en invoerrechten vinden er controles plaats vanuit de Europese Rekenkamer en op nationaal niveau door de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer. Voor de afdrachten op basis van het bruto nationaal inkomen geldt dat een deel van de basisgegevens is afgedekt met door accountants gecontroleerde jaarverslagen. Dit geldt echter niet voor alle basisgegevens. Dit betekent dat de kwaliteit van de basisgegevens middels externe controle niet is afgedekt voor het geheel. Overigens worden er wel consistentie- en plausibiliteitstoetsen door het CBS uitgevoerd.



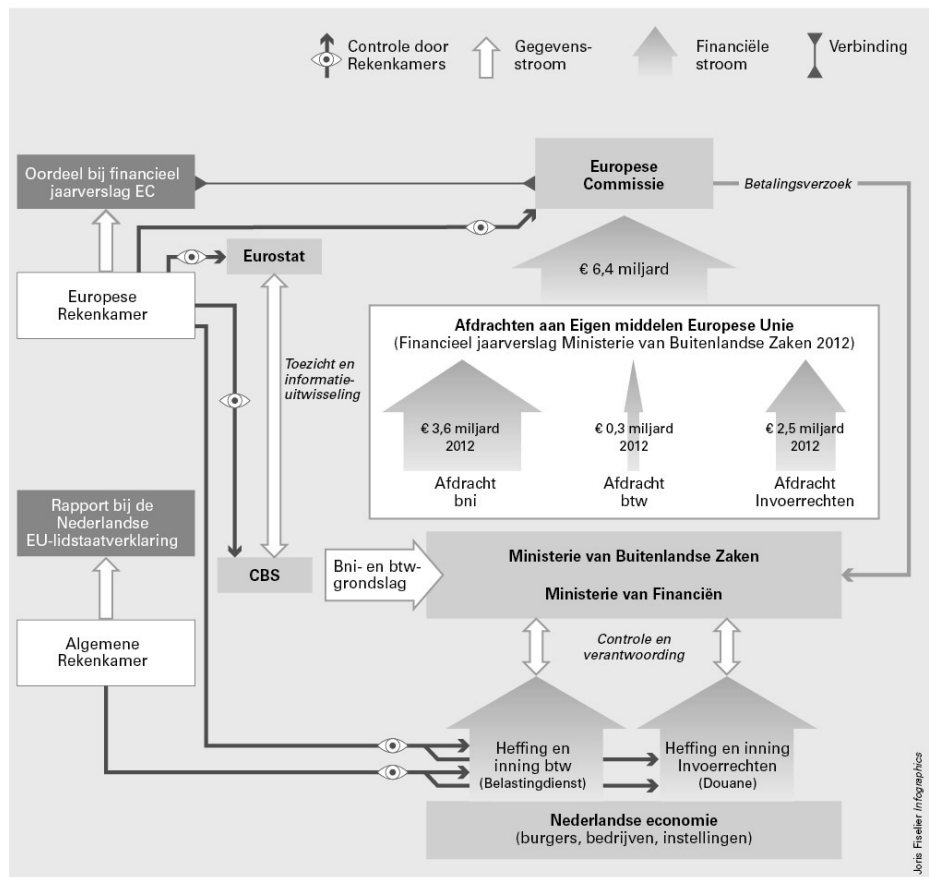


De eerste figuur (7a) geeft inzicht in de bestaande controles door de Europese Rekenkamer en de Algemene Rekenkamer.

De tweede figuur (7b) geeft inzicht waar in de structuur naar de mening van de Algemene Rekenkamer controles ontbreken. Zo zijn de basisgegevens, die input zijn voor de verwerking door het CBS en die gebruikt worden voor de berekening van het bni, niet volledig onderhevig aan externe controle. In de huidige wet en regelgeving is dit niet geregeld.

In ons rapport van vorig jaar en bijbehorende toelichting zijn de processen toegelicht<sup>71</sup>.

Figuur 7a Zekerheid bij de afdrachten van de eigen middelen



<sup>71</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33249, nr.1.





*Bron: Europese Commissie 2012, EU budget 2011, Financial Report (p.32). Brussel: Europese Commissie*

91

De omvang van de afdrachten is via Europese regelgeving gemaximeerd. Het *Bruto Nationaal Inkomen* (BNI) is daarbij van belang. Het totaal van de eigen middelen van de EU mag niet hoger zijn dan 1,23% van de som van de BNI's van alle lidstaten<sup>72</sup>.

De analyse vorig jaar heeft duidelijk gemaakt dat de afdrachten zijn gebaseerd op verschillende bronnen en dat de grondslag voor de berekening sterk verschilt. Daar waar voor de invoerrechten en btw (de traditionele eigen middelen) fysieke transacties een rol spelen is het bni volledig gebaseerd op statistische informatie. Het CBS geeft, net als andere nationale statistische bureaus geen betrouwbaarheidsmarges van de uitkomsten van de Nationale rekeningen. De achtergrond hiervan is onder meer dat voor de bepaling van het bni gebruik wordt gemaakt van diverse bronnen en verschillende manieren van informatieverzameling. Onafhankelijke controle op de basisgegevens vereist maatwerk. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de reeds bestaande kwaliteitsmaatregelen die er zijn om de kwaliteit van de voor Europa relevante statistische cijfers te waarborgen.

### **8.2.1 De verantwoordelijkheidsverdeling tussen bewindslieden**

Er is sprake van een diffuse verdeling van verantwoordelijkheden voor de afdrachten aan de Europese Unie. Betrokken ministers zijn de minister van BZ, de minister van Economische Zaken en de minister van Financiën. De verantwoordelijkheidsverdeling voor de afdrachten aan de Europese Unie sluit niet goed aan op de begrotingsverantwoordelijkheid van de minister van BZ. De afdrachten staan weliswaar op de begroting van het Ministerie van BZ, maar de bijbehorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn belegd bij Financiën en EZ. Voor 2012 zijn de volgende bedragen opgenomen in het jaarverslag van BZ.

**Tabel 17 Afdrachten verantwoordt in het Jaarverslag BZ 2012**

<b>Uitgaven</b>	<b>Realisatie (x € 1 mln.) 2012</b>
Vierde eigen middel EU (bni-afdracht)	3.643,3
BTW-afdrachten	308,5
Landbouweffingen	254,9

<sup>72</sup> Council Decision 2007/436.



Invoerrechten	2.286,8
Totaal uitgaven	6.493,5

92

De verantwoordelijkheidsverdeling voor de afdrachten aan de Europese Unie sluit niet goed aan op de begrotingsverantwoordelijkheid van de minister van BZ, de minister van Financiën en de minister van EZ. Dit blijkt uit de volgende voorwaarden die tussen de bewindslieden zijn afgesproken:

1. Hogere afdrachten uit hoofde van het bni worden niet gecompenseerd ten laste van de begroting van het Ministerie van BZ. De afdracht uit hoofde van het bni heeft geen invloed op het BZ-aandeel bij generale compensatie.<sup>73</sup>
2. De stukken voor de artikelsgewijze toelichting in de begroting van het Ministerie van BZ over de afdrachten stelt het Ministerie van Financiën op.
3. De Ministeries van Financiën en EZ hebben het voortouw bij de beantwoording van Kamervragen over de EU-afdrachten.
4. De Ministeries van Financiën en EZ zijn verantwoordelijk voor tijdige afdracht en eventuele boetes bij te late afdracht.
5. Het Ministerie van Financiën verzorgt de ramingen en de toelichtingen voor de afdrachten in de begroting van het ministerie van BZ.

De afdrachten staan dus op de begroting van het Ministerie van BZ. De bijbehorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn echter bij de Ministeries van Financiën en EZ belegd.

De Auditdienst Rijk (ADR) controleert het Ministerie van BZ. De ADR verstrekt de controleverklaring bij het jaarverslag van de minister van BZ. Hiervoor gebruikt de auditdienst mede de onderliggende werkzaamheden en uitkomsten van auditors van dezelfde ADR die controles verrichten in opdracht van de minister van Financiën. Dit betreft de controle op de omzetbelasting en de rechten bij invoer. Er wordt geen onderlinge review uitgevoerd om te beoordelen in hoeverre de uitkomsten kunnen worden overgenomen voor de controleverklaring bij de verantwoording van het Ministerie van BZ.

De achtergrond hiervan is dat het dezelfde auditdienst betreft met één kwaliteitszorgsysteem. Dit is vanuit doelmatigheidsoverwegingen begrijpelijk, maar niet geheel zonder risico voor de af te geven controleverklaring. Een belangrijk risico is bijvoorbeeld of de

<sup>73</sup> Generale compensatie betekent dat tegenvallers worden verdeeld over meerdere begrotingen. Dit in tegenstelling tot specifieke compensatie wat betekent dat tegenvallers binnen de eigen begroting moeten worden opgevangen.



controledichtheid wel strookt met Europese normen. Zo geldt voor het totaal van de belastingopbrengsten een ruime tolerantiegrens die mogelijk niet past bij de afdrachtencomponenten afzonderlijk. Een ander aspect betreft de volledigheid van de invoerrechten. Weliswaar is afgedekt dat de vastgestelde heffingen juist en volledig zijn en daarmee ook de afdracht aan de Europese Unie.

93

Een belangrijke rechtmatigheidsvraag is ook of er voldoende waarborgen zijn om het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik af te dekken. Wordt alle invoer wel geregistreerd en vinden hierop ook heffingen plaats?

### **8.2.2 Argumenten van de regering tegen opname van de afdrachten in de Nationale verklaring niet overtuigend**

Vorig jaar hebben wij de uitkomsten van onze inventarisatie naar de totstandkoming van de afdrachten aan de Europese Unie beschreven en gemotiveerd waarom naar onze opvatting opname van de afdrachten in de Nationale verklaring een logische vervolgstap is<sup>74</sup>. Ter onderbouwing rapporteerden wij onder andere over de complicerende factoren om te komen tot betrouwbare uitkomsten van het gerealiseerde bni en het ontbreken van zekerheid over de kwaliteit van de uitkomsten.

De regering heeft de volgende argumenten gegeven waarom zij de afdrachten niet op wil nemen in de Nationale verklaring:

- De EU-afdrachten voor eigen middelen zijn op orde zoals jaarlijks wordt bevestigd door de Europese Rekenkamer.
- Het beheer en controlesysteem zijn volledig ingericht onder de verantwoordelijkheid van de Commissie en conform de eisen die zij stelt. Het nemen van politieke verantwoordelijkheid door Nederland past hier niet bij. De onafhankelijkheid van het CBS waarborgt de objectieve bepaling van de cijfers die als basis dienen voor de berekening van de afdracht. Door het opnemen van de eigen middelen in de NV zou het kabinet hierover een oordeel moeten geven op basis van eigen controles. Een dergelijke politieke inmenging acht het kabinet niet wenselijk vanwege de onafhankelijke positie van het CBS. Gezien de controle die reeds door EU-instituties, zoals Eurostat en het BNI-comité, en andere instanties wordt uitgeoefend, valt niet goed in te zien wat daarvan de toegevoegde waarde is en acht het kabinet dit dan ook onnodig.
- Als Nederland zo'n verklaring geheel vrijwillig zou afgeven, zou Nederland de enige EU-lidstaat zijn. Als het doel met zo'n verklaring zou zijn andere landen te stimuleren het Nederlandse voorbeeld te volgen, dan is het kabinet, gezien de huidige ervaringen met de NV

<sup>74</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33249, nr.2, hoofdstuk 3.



over de uitgaven in gedeeld beheer, daar somber over. Als er een verklaring over de eigen middelen zou moeten komen, dan zou eerst een wettelijke verplichting daartoe op Europees niveau verankerd moeten worden.

94

In onze reactie hebben wij aangegeven dat het argument betreffende de controle van de Europese Rekenkamer niet juist is. De controle van de Europese Rekenkamer dekt de controle van de basisgegevens voor de statistieken juist *niet* af. Bovendien ontwikkelt de Europese Commissie regelgeving om de kwaliteit van de statistieken te verbeteren. Daarbij wordt expliciet aandacht gegeven aan de kwaliteit van interne controle en onafhankelijke audits betreffende de basisgegevens. Dit impliceert dat de controle van de basisgegevens moet zijn afgedekt met interne controle en onafhankelijke audits. Er is op dit moment onzekerheid in hoeverre Nederland hieraan voldoet. Bovendien concludeert de Europese Rekenkamer weliswaar in het haar oordeel dat de toezicht – en controlesystemen doeltreffend zijn, maar dat voor de essentiële interne controles in de gecontroleerde *lidstaten* de conclusie luidt *gedeeltelijk* doeltreffend.

De Europese Rekenkamer kan onderliggende verrichtingen die van belang zijn voor de macro-economische statistieken niet rechtstreeks controleren. Ook kan zij niet jaarlijks alle onderliggende systemen in de lidstaten voor de verschillen componenten van de afdrachten controleren. Dit betekent dat een sluitende controleketen ontbreekt. Dit kan worden ondervangen door nationaal aandacht te besteden aan de kwaliteit van de gegevens die als input dienen voor de statistieken en de onderliggende systemen voor de verschillende componenten van de afdrachten. Het expliciet afleggen van verantwoording over de eigen middelen en *assurance* door onafhankelijke controle op lidstaatniveau maakt dat de ketens van de verantwoording en controle op nationaal en Europees niveau op elkaar aansluiten.

### **8.3 Conclusie**

De afdrachten aan de eigen Middelen van de Europese Unie komen tot uitdrukking in de verantwoording van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de onderliggende systemen vallen echter onder de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën en Economische Zaken.



De afdrachten zijn gebaseerd op de invoerrechten, btw-heffingen en het bruto nationaal inkomen. De bni-bijdrage is financieel gezien de belangrijkste en bedraagt nu ca. 72% van de totale eigen Middelen. Het hiaat<sup>75</sup>, in de controleketen dat door de ERK is geconstateerd kan worden aangepakt door nationaal aandacht te besteden aan de kwaliteit van de gegevens die als input dienen voor de statistieken.

95

Opname van de afdrachten in de Nationale verklaring beschouwen wij als wenselijk om te kunnen beschikken over een integrale EU-verantwoording op lidstaatniveau. Daarmee wordt een sluitende keten van publieke verantwoording en controle gerealiseerd door aansluiting op de door de Europese Rekenkamer gecontroleerde Europese begroting. Bovendien wordt hierdoor expliciet verantwoording afgelegd over de totstandkoming van de verantwoording over de afdrachten, het functioneren van de beheers- en controlesystemen en de rechtmatigheid. Dit is een belangrijke verbetering van de publieke verantwoording omdat hiermee de diffuse verantwoordelijkheidsverdeling tussen de ministers van BZ, EZ en Financiën kan worden toegelicht en er meer zekerheid wordt verkregen over de verantwoorde afdrachten en het functioneren van de onderliggende systemen.

---

<sup>75</sup> Onderliggende verrichtingen die gebaseerd zijn op macro-economische statistieken kunnen niet rechtstreeks door de Europese Rekenkamer worden gecontroleerd.



## Bijlage 1 Extrapolatieoverzicht gemeenschappelijk landbouw- beleid

96

	ELGF	Gedeclareerde uitgaven (in €)	Regeling	Gedeclareerd per regeling (in €)	% fout	Maximale fout (in €)
201	Granen	10.370.475,18	Aardappelzetmeel niet GBCS	10.370.475,18		
			Oud			
202	Rijst	0	Rijst			
203	Restituties niet bijlage 1	3.332.291,72	Restituties	3.332.291,72		
204	Voedselprogramma's	0	Voedselprogramma's			
205	Suiker	0	Restituties			
206	Olijfolie	0	Olijfolie			
207	Vezelgewassen	479.970,14	Vlas	479.970,14		
208	Groenten en fruit	73.174.212,02	Gemeenschappelijk Marktordening groente en fruit	73.036.195,26	1,55	1.132.061,03
			EHEC			
			Promotie en afzetbevordering	138.016,76		
209	Producten van de wijnbouwsector	0				
210	Afzetbevordering	3.337.278,59	Promotie en afzetbevordering	3.337.278,59		
211	Overige plantaardige producten/overige maatregelen	2.858.252,44	Kunstmatig gedroogde voedergewassen	2.858.252,44		
212	Melk en zuivelproducten	8.003.794,89	Openbare opslag	5.355.132,58		
			Nationale enveloppe melksector			
			Interventie	2.114.320,63		





			particulier opslag			<b>97</b>
			Uitvoerrestitutie			
			Schoolmelk	534.341,68	0,05	267,17
			Oud			
213	Rundvlees	1.813.788,94	Uitvoerrestitutie	1.813.788,94		
214	Schapen- en geitenvlees		Schapen en geitenvlees			
215	Varkensvlees, eieren, pluimvee, producten van de bijenteelt en andere dierlijke producten	553.739,66	Honingregeling	170.969,00		
			Uitvoerrestitutie	362.547,07		
			Particuliere opslag	20.223,59		
216	Fonds voor de herstructurering van de suikerindustrie	77.167,10	Herstructurering suiker	77.167,10		
	<b>Totaal 05 02</b>	<b>104.000.970,68</b>				
301	Ontkoppelde rechtstreekse steun	784.276.687,50	BTR	781.154.746,01	0,38	2.968.388,03
			Art. 68	3.121.941,49		
302	Andere rechtstreekse steun	35.685.861,64	Kalverslacht	1.819,12		
			Runderslacht	-1.288,38		
			Aardappelzetmeel GBCS	27.054.964,46		
			Eiwithoudende gewassen			
			Energiegewassen	227.034,56		
			Art. 68	8.148.841,35		
			Oud	254.490,53		
303	Extra steunbedragen	447,62	Oud	447,62		
	<b>Totaal 05 03</b>	<b>819.962.996,76</b>				
	<b>TOTAAL</b>	<b>923.963.967,44</b>			<b>0,44</b>	<b>4.100.716,23</b>
	Ontvangsten en apur.	<b>-58.920.268,67</b>				
	<b>Totaal generaal</b>	<b>865.043.698,77</b>				

**Uitkomsten fysieke inspecties ELFPO**

As	ELFPO	Gedeclareerde uitgaven (in €)	Regeling	Gedeclareerd per regeling (in €)	% fout	Maximale fout (in €)
1	Verbetering van de concurrentiekracht land- bosbouwsector (SSBP,RSG, SJA, DEMO)	22.725.413,81	Acties beroepsopleiding en voorlichting	1.846.014,89	1,00	18.460,15
			Modernisering landbouwbedrijven	9.555.810,00	5,80	554.236,98
			Ontwikkeling nieuwe producten, procédés etc.	2.851.220,81		
			Infrastructuur	8.383.852,80		
			Voedselkwaliteitsregeling	88.515,31		
2	Milieu- en natuurverbetering (SAN, SBL, RSBP)	37.602.607,06	Landbouwers in andere handicapgebieden	3.360.445,92	16,80	564.554,91
			Agromilieubetalingen	32.489.459,39	4,30	1.397.046,75
			Niet-productieve investeringen landbouw	1.065.660,73		
			Eerste bebossing van landbouwgrond	687.041,02		
3	De leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie	26.514.915,92	Diversificatie naar niet-agrarische activiteiten	623.783,52		
			Oprichting en ontwikkeling van ondernemingen	594.955,04		
			Bevordering van toeristische activiteiten	12.075.099,33		
			Basisvoorzieningen plattelandseconomie	4.398.330,20		
			Dorpsvernieuwing	1.356.662,06		
			Instandhouding en opwaardering landelijke erfgoed	7.466.085,77		
4	Leader	9.770.777,43	Concurrentievermogen	145.772,55		
			Milieu/landbeheer	35.590,30		
			Kwaliteit van het bestaan	8.876.286,76		
			Uitvoering van	114.613,12		



			samenwerkingsproject en			99
			verwerving van vakkundigheid	598.514,70		
5	Technische bijstand	464.656,84	Technische bijstand	464.656,84		
	<b>Totaal generaal</b>	<b>97.078.371,06</b>			<b>2,61</b>	<b>2.534.298,79</b>
	<b>Totaal consolidatie</b>	<b>962.122.069,83</b>				

De blauwe markeringen geven aan waar randvoorwaardencontroles plaatsvinden.

De groene markeringen geven aan waar administratieve nacontroles plaatsvinden.

#### Uitkomsten inspecties naleving randvoorwaarden en administratieve nacontrole

	Totaal gedeclareerd	Aantal gevallen waarin niet-naleving is geconstateerd	Financiële onregelmatigheid
Totaalbedrag aanvragen waar randvoorwaarden gelden	€ 860.903.378,78	Aantal in periode 16 oktober 2011 t/m 15 oktober 2012 onbekend. Voor kalenderjaar 2011 zijn dit: 37, gemeld door medehandhavers 1.016, gemeld door NVWA	onbekend
Totaalbedrag aanvragen waar administratieve nacontrole gelden	€ 85.064.038,29	<ul style="list-style-type: none"> <li>5, bij uitvoerrestituties</li> <li>1, Poseican</li> </ul>	€ 42.965

#### Extrapolatie op basis van geconstateerde niet-naleving en overige fouten

	ELGF	ELFPO	Maximale fout
Extrapolatie fout fysieke inspecties	€ 4.100.716,23	€ 2.534.298,79	€ 6.635.015,02
Fouten geconstateerd door AD	€ 1.292.781,00	€ 343.010,00	€ 1.635.791,00
<b>Totaal Goedkeuringstolerantie (2% van de in totaal door Nederland gedeclareerde landbouwuitgaven)</b>	<b>€ 5.393.497,23</b>	<b>€ 2.877.308,79</b>	<b>€ 8.270.806,02</b> <b>€ 20.420.846,77</b>



## Bijlage 2 Tabel bevindingen structuurfondsen

De belangrijkste bevindingen (in de zin van tekortkomingen/ verbeterpunten) van de auditautoriteit bij de managementautoriteiten en de certificeringsautoriteit (gehandhaafd ná hoor en wederhoor), zoals verwoord in verslagen van feitelijke bevindingen en jaarlijkse controleverslagen, zijn in onderstaande tabellen *samengevat* weergegeven.

### EFRO Noord

<b>Operationeel Programma EFRO Noord-NL 2007-2013</b>		
<i>Essentiële vereisten per autoriteit</i>	<i>Bevindingen</i>	
<b>Managementautoriteit (SNN): score 2 ('werkt, enkele verbeteringen zijn nodig')</b>		
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies tussen en binnen MA en BI's	Score 1	Geen bevindingen.
Essentieel vereiste 2: Adequate procedures voor de selectie van aanvragen	Score 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen bevindingen. De AA geeft als aandachtspunt aan de MA mee om duidelijk toetsbaar aan te geven hoe c.q. aan de hand waarvan de MA heeft vastgesteld dat een project binnen de prioriteit en het werkingsgebied valt.</li> </ul>
Essentieel vereiste 3: Adequate informatie en strategie om begunstigden te begeleiden	Score 1	Geen bevindingen.
Essentieel vereiste 4: Adequate managementverificaties	Score 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>De AA treft in haar projectaudits nog altijd fouten aan die niet door de MA zijn geconstateerd. De AA adviseert de MA daarom een analyse te maken van de oorzaken waarom de fouten niet door de MA zijn ontdekt bij de verificaties.</li> <li>De MA heeft als gevolg hiervan, en van de voorgenomen betaaltstop van de commissie, in 2012 een verbeterplan opgesteld en maatregelen genomen. De AA zal de werking van de getroffen maatregelen in de volgende systeemaudit beoordelen.</li> <li>De AA constateert als punt van aandacht het expliciet opnemen van de vraag naar de proportionaliteit in de checklisten van de controles ter plaatse.</li> <li>De AA constateert een foutief correctiepercentage in de categoriseringstabel bij code B14.</li> </ul>



		<ul style="list-style-type: none"> <li>De AA constateert dat de administratieve verificatie op gedeclareerde<sup>101</sup> uitgaven niet altijd is afgerond voordat deze zijn gedeclareerd.</li> <li>De AA constateert dat niet altijd is vastgelegd waarom de MA al dan niet een controle ter plaatse uitvoert bij een project.</li> <li>In een aantal gevallen heeft de AA geen informatie aangetroffen over de uitgevoerde controles.</li> <li>De AA heeft nog niet kunnen beoordelen volgens welke procedure de MA vaststelt dat een project binnen 5 jaar na voltooiing geen substantiele wijziging ondergaan.</li> </ul>
Essentieel vereiste 5: Adequaat controlespoor	Score 1	Geen bevindingen. De AA zal in de volgende systeem- en projectaudits de werking toetsen van de lijn van de MA bij de invulling van de rol van penvoerders.
Essentieel vereiste 6: Betrouwbare geautomatiseerde boekhouding, monitoring en financiële verslaglegging	Score 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>De applicatie Navision werkt naar behoren, maar er zijn verbeteringen nodig in en/of rondom de applicatie.</li> <li>De MA heeft op enkele onderdelen nog verbeteringen door te voeren, waaronder het managen van informatiebeveiliging met de daarbij behorende risicoafweging. Ook dient de MA Noord aandacht te besteden aan back-up en recovery, uitwijkvoorzieningen, het wijzigingen- en testproces en de logische toegangsbeveiliging.</li> </ul>
Essentieel vereiste 7: Noodzakelijke preventieve en correctieve maatregelen in geval van tijdens de audit ontdekte systeemfouten	Score 1	Geen bevindingen.
<b>Certificeringsautoriteit (Dienst Regelingen): score 2 ('werkt, enkele verbeteringen zijn nodig')</b>		
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies binnen CA	Score 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aandachtspunten zijn handhaving van het kwantitatieve en kwalitatieve niveau van de medewerkers met het oog op lopende of mogelijk komende reorganisaties en de verwachte stijging van de betaalaanvragen en onderliggende projecten vanaf 2011.</li> </ul>
Essentieel vereiste 2: Adequaat controlespoor en geautomatiseerd systeem	Score 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uit de in de dossiers aanwezige documenten blijkt niet altijd op basis van welke werkzaamheden de beoordelaar gekomen is tot zijn conclusie in de beoordelingslijsten.</li> </ul>
Essentieel vereiste 3: Adequate certificering ter waarborging van betrouwbare en deugdelijke betaalaanvragen	Score 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Met betrekking tot een project heeft de MA een deel van de niet-subsidiabele kosten inzake bodemonderzoek geëlimineerd. In uitgavenstaat 7 resteren nog kosten bodemonderzoek waarvan het standpunt van de CA is, dat zolang er nog geen zekerheid is over de uitkomst van de discussie omtrent het al of niet opnemen van deze kosten in de uitgavenstaat het niet terecht is deze kosten uit de uitgavenstaat te schrappen. De stelling zou volgens de AA moeten zijn dat bij onzekerheid de kosten vooralsnog niet worden opgenomen in de uitgavenstaat. Correctie van eerdere uitgavenstaten had naar onze mening plaats dienen te vinden.</li> <li>Met betrekking tot een project heeft belanghebbende aangegeven, dat er geen andere leverancier was dan degene die geselecteerd was voor</li> </ul>



		<p>het uitvoeren van de opdracht. Een nadere onderbouwing van deze stelling is niet geleverd. De AA is van mening dat er onvoldoende zekerheid is over de juistheid van deze (niet) aanbesteding.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ten aanzien van een projecten heeft de AA vastgesteld dat bij aankoop onroerend goed er nog geen onafhankelijke waardebeoordeling aanwezig was bij opname van deze mutatie in de uitgavenstaat. De CA is van mening dat dit niet nodig is volgens de ministeriele regeling. De AA is van mening dat op het moment dat uitgaven worden opgenomen in de uitgavenstaat er voldoende zekerheid moet bestaan over de waarde van het onroerend goed. Gezien de tekst van de ministeriele regeling kan de AA de handelswijze van de CA volgen; wel zal de AA aan het ministerie van EZ een nadere verduidelijking vragen van hetgeen exact bedoeld wordt in de regeling.</li> </ul>	<b>102</b>
Essentieel vereiste 4: Toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen	Score 1	Geen bevindingen.	
<b>Oordeel van de auditoriteit:</b>		<b>Score 2: 'werkt, enkele verbeteringen zijn nodig'</b>	

## EFRO Oost

<b>Operationeel Programma EFRO Oost-NL 2007-2013</b>			
<i>Essentiële vereisten per autoriteit</i>		<i>Bevindingen</i>	
<b>Managementautoriteit (GS Provincie Gelderland): score 1 ('werkt goed, slechts minimale verbeteringen zijn nodig')</b>			
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies tussen en binnen MA en BI's	Score 1	Geen bevindingen.	
Essentieel vereiste 2: Adequate procedures voor de selectie van aanvragen	Score 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voor enkele projecten heeft geen tijdige melding aan de Commissie plaatsgevonden over staatssteun die onder één van de vrijgestelde steunmaatregelen valt.</li> </ul>	
Essentieel vereiste 3: Adequate informatie en strategie om begunstigden te begeleiden	Score 1	Geen bevindingen.	
Essentieel vereiste 4: Adequate managementverificaties	Score 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>De checklist controle ter plaatse bevat nog geen expliciete vraag over proportionaliteit (juist toerekenen van kosten).</li> <li>De interne controle op juiste en volledige opname van bevindingen van beoordelaars in het bevindingenbestand in SUM dient tijdig plaats te vinden.</li> <li>Een procedure voor toetsing instandhoudingsplicht moet nog worden ontwikkeld. Bij één vastgesteld project wordt de MA gevraagd alsnog de specifieke voorwaarden van het project te beoordelen om te bezien of terecht geen instandhoudingsverklaring is opgevraagd.</li> </ul>	
Essentieel vereiste 5: Adequaat controlespoor	Score 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>De AA wil graag op de hoogte gehouden worden inzake de bewaartermijn van de data in de informatiesystemen DIS en Oracle.</li> </ul>	



		De bewaartermijn van facturen in DIS (minimaal 7 jaar) voldoet niet aan de EFRO-bewaartermijn; de bewaartermijn van facturen in Oracle is onduidelijk. <b>103</b>
Essentieel vereiste 6: Betrouwbare geautomatiseerde boekhouding, monitoring en financiële verslaglegging	Score 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>De applicatie SUM werkt naar behoren, maar er zijn verbeteringen nodig in en/of rondom de applicatie.</li> <li>De MA heeft op enkele onderdelen nog verbeteringen door te voeren, waaronder het managen van informatiebeveiliging met de daarbij behorende risicoafweging. Tevens dient de MA aandacht te schenken aan logische toegangsbeveiliging en het wijzigingen- en testproces. In SUM zelf dienen vooral verbeteringen doorgevoerd te worden ten aanzien van het controlespoor van autorisaties en de functiescheiding.</li> </ul>
Essentieel vereiste 7: Noodzakelijke preventieve en correctieve maatregelen in geval van tijdens de audit ontdekte systeemfouten	Score 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tijdens de beoordelingsperiode was er geen actieplan voorhanden waarin alle bevindingen uit de in de beoordelingsperiode ontvangen auditverslagen van de AA (systeem- en projectaudits) zijn vastgelegd. Ook een procedure voor het beheren van de registratie en het bewaken van de individuele acties ontbrak nog. Evenals de daarbij horende verantwoordelijke functionaris(sen). De MA heeft inmiddels een actieplan en procedure ontwikkeld.</li> </ul>
<b>Certificeringsautoriteit (Dienst Regelingen): score 1 ('werkt goed, slechts enkele kleine verbeteringen zijn nodig')</b>		
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies binnen CA	Score 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aandachtspunten zijn handhaving van het kwantitatieve en kwalitatieve niveau van de medewerkers met het oog op lopende of mogelijk komende reorganisaties en de verwachte stijging van de betaalaanvragen en onderliggende projecten vanaf 2011.</li> </ul>
Essentieel vereiste 2: Adequaat controlespoor en geautomatiseerd systeem	Score 1	Geen bevindingen.
Essentieel vereiste 3: Adequate certificering ter waarborging van betrouwbare en deugdelijke betaalaanvragen	Score 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ten aanzien van twee projecten heeft de AA vastgesteld dat bij aankoop onroerend goed er nog geen onafhankelijke waardebepaling aanwezig was bij opname van deze mutatie in de uitgavenstaat. De CA is van mening dat dit niet nodig is volgens de ministeriele regeling. De AA is van mening dat op het moment dat uitgaven worden opgenomen in de uitgavenstaat er voldoende zekerheid moet bestaan over de waarde van het onroerend goed. Gezien de tekst van de ministeriele regeling kan de AA de handelswijze van de CA volgen; wel zal de AA aan het ministerie van EZ een nadere verduidelijking vragen van hetgeen exact bedoeld wordt in de regeling.</li> </ul>
Essentieel vereiste 4: Toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen	Score 1	Geen bevindingen.
<b>Oordeel van de auditautoriteit:</b>	<b>Score 1: 'werkt goed, slechts minimale verbeteringen zijn nodig'</b>	



## EFRO Zuid

<b>Operationeel Programma EFRO Zuid-NL 2007-2013</b>		
<i>Essentiële vereisten per autoriteit</i>	<i>Bevindingen</i>	
<b>Managementautoriteit (GS Provincie Noord-Brabant): score 2 ('werkt, enkele verbeteringen zijn nodig')</b>		
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies tussen en binnen MA en BI's	Score 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Een aantal belangrijke organisatorische wijzigingen hebben zich voorgedaan, maar zijn nog niet verwerkt in een geactualiseerde beschrijving van de administratieve organisatie. De concept-beschrijving is nog niet geautoriseerd door de leiding, is geen integrale beschrijving van alle processen en het ontbreekt nog aan bijbehorende werkinstructies.</li> <li>MA Zuid beschikt nog steeds niet over een volledige integrale pxq-berekening van de benodigde personele capaciteit en een vergelijking daarvan met de beschikbare capaciteit per periode. Juist in de komende periode zal er steeds meer capaciteit nodig zijn om de toenemende stroom aan eindafrekeningen te controleren naast de reguliere werkstroom en naast de implementatie van de verbetermaatregelen. De AA beschouwt dit als een risico voor de rechtmatigheid van de gedeclareerde kosten in de toekomstige betaalaanvragen, mede omdat de indruk bestaat dat de huidige werkdruk al erg hoog is.</li> <li>Met het CvT zijn geen schriftelijke afspraken gemaakt over de aan te leveren informatie. Juist in een periode waarin sprake is van een onderbreking van de betalingen en een ingrijpend verbeterplan moet worden geïmplementeerd is het belangrijk dat het CvT ook hierover goed wordt geïnformeerd.</li> <li>MA Zuid heeft de Self Assessment Tool voor het eerst ingevuld, hetgeen een positieve ontwikkeling is, echter de MA heeft de SAT onvoldoende als kritisch intern analysedocument gebruikt, waardoor de toegevoegde waarde zeer klein is.</li> <li>De interne afdeling heeft niet alle geplande werkzaamheden uitgevoerd. Zo zijn bijvoorbeeld de geplande audits op aanvragen, audits op horizontale issues, de volledigheid van Navision en een analyse van het verloop van projecten in de tijd niet uitgevoerd. Daarmee is de hoeveelheid werk die de interne afdeling heeft verricht verminderd ten opzichte van vorig jaar. De AA constateert een tekort aan capaciteit en spreekt hierover haar zorgen uit.</li> </ul>
Essentieel vereiste 2: Adequate procedures voor de selectie van aanvragen	Score 1	Geen bevindingen.
Essentieel vereiste 3: Adequate informatie en strategie om begunstigden te begeleiden	Score 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enkele punten uit het "Jaarplan Communicatie OP-Zuid 2012" zijn niet in het definitieve jaarverslag opgenomen.</li> </ul>





<p>Essentieel vereiste 4: Adequate managementverificaties</p>	<p>Score 2</p>	<p>105</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Voor wat betreft de controles ter plaatse is MA Zuid in het laatste kwartaal van 2011 overgestapt van de systematiek dat voor alle projecten een controle ter plaatse werd uitgevoerd naar een risicoanalysesystematiek, waarbij niet meer standaard voor elk project een controle ter plaatse wordt uitgevoerd. Dit wordt door de AA positief beoordeeld. Ook heeft de AA geconstateerd dat MA Zuid inmiddels hoge dekkinggraden behaalt van geselecteerde en gecontroleerde uitgaven binnen een project waarvoor een controle ter plaatse wordt uitgevoerd. Wel blijft de AA zorgen houden over de diepgang van de administratieve verificaties. Bij een administratieve verificatie controleert MA Zuid standaard de 5 grootste facturen en 2 urenlijsten per project; alleen indien deze selectie aanleiding geeft tot twijfels over de rechtmatigheid van de gedeclareerde kosten wordt verder onderzoek gedaan door MA Zuid. Als projecten die op deze wijze zijn gecontroleerd door MA Zuid in de betaalaanvraag worden opgenomen bestaat er een verhoogd risico op onrechtmatigheden. De AA beveelt de MA Zuid dan ook aan om de controlesystematiek voor administratieve verificaties en de verwerking daarvan in de betaalaanvraag nog eens grondig tegen het licht te houden en indien nodig te herzien.</li> <li>• Er is sprake van een ruime overcommittering. De AA wijst er op dat die overcommitteringen wel moeten worden opgenomen in de betaalaanvraag en derhalve volledig door de MA moeten worden gecontroleerd in de eerstelijnscontrole. De AA blijft nadrukkelijk aandacht vragen om op basis van managementinformatie vast te stellen of bijsturing wel of niet noodzakelijk is.</li> <li>• Bij het samenstellen van de categoriseringstabel (landelijk gehanteerde tabel met correctiepercentages bij foutcodes) is voor code B14 (opdrachten met een waarde onder de aanbestedingsdrempels maar met een duidelijk grensoverschrijdend belang die niet vooraf bekend gemaakt zijn) een foutief percentage opgenomen. Dit is in een later stadium geconstateerd en gewijzigd. Het feit dat de categoriseringstabel een fout bevat is als een niet verwijtbare administratieve fout aangemerkt.</li> <li>• De AA heeft de volledigheid en tijdigheid van de OLAF-meldingen niet kunnen vaststellen.</li> <li>• De AA heeft geen bevindingenbestand ontvangen, en heeft aldus niet de volledigheid van dit bestand kunnen vaststellen. Er ontbreekt een controle op de volledigheid van de ingevoerde correcties.</li> <li>• De checklist aanbesteding dient altijd in een vroeg stadium ingevuld te worden (bij de aanvraag) als er sprake is van een aanbestedende dienst, en deze bij elke voortgangsrapportage en controle ter plaatse bijgesteld te worden.</li> </ul>
---	----------------	---



		<ul style="list-style-type: none"> <li>De checklist publiciteit is niet altijd ingevuld.</li> <li>In enkele gevallen is de checklist controle ter plaatse niet ondertekend en niet volledig ingevuld. Ook bevat de checklist ctp nog steeds geen expliciete vraag over proportionaliteit (juist toerekenen van kosten).</li> <li>Een betaalaanvraag met uitsluitend afrekeningen was onvoldoende aan administratieve verificaties onderworpen.</li> <li>Er is inmiddels op aandringen van de AA een procedure voor toetsing instandhoudingsplicht ontwikkeld, die nog moet worden geautoriseerd door de leiding.</li> </ul>
Essentieel vereiste 5: Adequaate controlespoor	Score 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>De AA heeft de juistheid en volledigheid van de dataconversie bij de update van het geautomatiseerde systeem Navision niet kunnen vaststellen, omdat de MA de benodigde gegevens niet ter beschikking heeft gesteld. Ook vraagt de AA aandacht voor de vaststelling van de volledigheid van de projectdocumentatie in Navision (vastlegging van projectgegevens op verschillende locaties).</li> </ul>
Essentieel vereiste 6: Betrouwbare geautomatiseerde boekhouding, monitoring en financiële verslaglegging	Score 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>De applicatie Navision werkt naar behoren, maar er zijn verbeteringen nodig in en/of rondom de applicatie.</li> <li>Verbeteringen zijn o.a. nodig met betrekking tot het managen van informatiebeveiliging met de daarbij behorende risicoafweging en sourcing en logische toegangsbeveiliging van de netwerk omgeving. In Navision dienen vooral verbeteringen doorgevoerd te worden ten aanzien van invoercontroles, logische toegangsbeveiliging en gebruikers met hoge rechten.</li> </ul>
Essentieel vereiste 7: Noodzakelijke preventieve en correctieve maatregelen in geval van tijdens de audit ontdekte systeemfouten	Score 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>De AA heeft geen actuele bevindingenadministratie van MA Zuid ontvangen. Derhalve heeft de AA niet kunnen constateren of al haar bevindingen daarin verwerkt zijn, of deze geanalyseerd zijn en of zo nodig correcties zijn aangebracht. De AA beveelt ook aan om met enige regelmaat gestructureerde projectoverstijgende analyses te maken van alle geconstateerde fouten en na te gaan of hier structurele oorzaken aan ten grondslag liggen die moeten worden gemitigeerd.</li> </ul>
<b>Certificeringsautoriteit (Dienst Regelingen): score 3 ('werkt gedeeltelijk, substantiële verbeteringen zijn nodig')</b>		
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies binnen CA	Score 1	Geen bevindingen.
Essentieel vereiste 2: Adequaate controlespoor en geautomatiseerd systeem	Score 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>In het afgelopen jaar is een forse verbetering te constateren in de dossiervorming en daardoor de toegankelijkheid van het dossier. In een aantal gevallen blijkt nog, dat de vastlegging van de CA van de door haar uitgevoerde werkzaamheden nog verdere verbetering verdient.</li> </ul>



Essentieel vereiste 3: Adequate certificering ter waarborging van betrouwbare en deugdelijke betaalaanvragen	Score 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>De CA heeft bij een project uitgaven gecertificeerd waarbij onzekerheid bestaat over de subsidiabiliteit De AA is van mening dat voorzichtigheidshalve onzekere uitgaven uit de uitgavenstaat moeten worden geëlimineerd.</li> <li>Ook heeft de CA bij een project substantiële uitgaven gecertificeerd die nog niet zijn onderworpen aan een controle ter plaatse door de MA en zonder aanvullende controles van de CA. De AA is van mening dat de CA in deze gevallen zelfstandig aanvullende werkzaamheden dient te verrichten alvorens de uitgaven te certificeren.</li> <li>Ook is de CA bij een project vooral afgegaan op de door de MA uitgevoerde werkzaamheden, vrijwel zonder eigen aanvullende werkzaamheden.</li> </ul>
Essentieel vereiste 4: Toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen	Score 1	Geen bevindingen.
<b>Oordeel van de auditoriteit: Score 2: 'werkt, enkele verbeteringen zijn nodig'</b>		

## EFRO West

<b>Operationeel Programma EFRO West-NL 2007-2013</b>		
<i>Essentiële vereisten per autoriteit</i>	<i>Bevindingen</i>	
<b>Managementautoriteit (College B&amp;W Gemeente Rotterdam): score 2 ('werkt, enkele verbeteringen zijn nodig')</b>		
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies tussen en binnen MA en BI's	Score 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>In de huidige taakverdeling tussen MA en BI's is het voor nieuwe projecten mogelijk, dat een BI projecten positief beschikt omdat ze wel in het operationeel programma (OP) passen, maar niet aan alle eisen voldoen.</li> </ul>
Essentieel vereiste 2: Adequate procedures voor de selectie van aanvragen	Score 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>De MA geeft niet altijd helder aan hoe is beoordeeld of een project binnen een prioriteit en/of het werkingsgebied van de OP valt.</li> <li>Er is geen expliciete bewaking op nog te ontvangen cofinancieringsverklaringen.</li> <li>De checklist Milieu wordt niet (altijd) ingevuld in de aanvraagfase.</li> </ul>
Essentieel vereiste 3: Adequate informatie en strategie om begunstigden te begeleiden	Score 1	Geen bevindingen.
Essentieel vereiste 4: Adequate managementverificaties	Score 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>De verwerking van checklists vertoont diverse tekortkomingen</li> <li>De bevindingenadministratie was niet volledig.</li> <li>Het ontbreekt aan richtinggevende instructies voor het extrapoleren van geconstateerde fouten.</li> <li>Minimale dekkingsgraden voor administratieve verificaties en controles ter plaatse met een hoog of midden risico zijn niet aangegeven.</li> <li>De risicoanalyse systematiek is verbeterd, maar: <ul style="list-style-type: none"> <li>Risico-inschatting van projecten naar hoog, midden en laag</li> </ul> </li> </ul>



		<p>wordt niet gemotiveerd.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>De weging van de individuele risico's per project tot een totaalrisico is niet altijd logisch.</li> <li>De afweging om wel of geen extra werkzaamheden te verrichten voor in de uitgavenstaat opgenomen projecten is niet logisch.</li> <li>Het ontbreekt (nog steeds) aan heldere criteria om wel/geen extra controlebezoek voor een bepaald project uit te voeren.</li> <li>Het ontbreekt (nog steeds) aan managementinformatie over het moment waarop de controles ter plaatse feitelijk worden uitgevoerd.</li> </ul>
Essentieel vereiste 5: Adequaate controlespoor	Score 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>De dossiervorming in het geautomatiseerde systeem (Sequestor) vertoont tekortkomingen.</li> <li>De controle op het voldoen aan de bewaarplicht dient verscherpt te worden.</li> </ul>
Essentieel vereiste 6: Betrouwbare geautomatiseerde boekhouding, monitoring en financiële verslaglegging	Score 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>De applicatie Sequestor werkt naar behoren, maar er zijn verbeteringen nodig in en/of rondom de applicatie.</li> <li>Verbeteringen zijn o.a. nog (steeds) door te voeren t.a.v. het managen van informatiebeveiliging, afspraken met de service provider (beveiligingsmaatregelen, back-up en recovery), het testproces en de logische toegangsbeveiliging (gebruikers met hoge rechten).</li> </ul>
Essentieel vereiste 7: Noodzakelijke preventieve en correctieve maatregelen in geval van tijdens de audit ontdekte systeemfouten	Score 1	Geen bevindingen.
<b>Certificeringsautoriteit (Dienst Regelingen): score 1 ('werkt goed, slechts minimale verbeteringen zijn nodig')</b>		
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies binnen CA	Score 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aandachtspunten zijn handhaving van het kwantitatieve en kwalitatieve niveau van de medewerkers met het oog op lopende of mogelijk komende reorganisaties en de verwachte stijging van de betaalaanvragen en onderliggende projecten vanaf 2011..</li> </ul>
Essentieel vereiste 2: Adequaate controlespoor en geautomatiseerd systeem	Score 1	Geen bevindingen.
Essentieel vereiste 3: Adequate certificering ter waarborging van betrouwbare en deugdelijke betaalaanvragen	Score 1	Geen bevindingen.
Essentieel vereiste 4: Toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen	Score 1	Geen bevindingen.
<b>Oordeel van de auditautoriteit: Score 2: 'werkt, enkele verbeteringen zijn nodig'</b>		



<b>Operationeel Programma ESF 2007-2013</b>		
<i>Essentiële vereisten per autoriteit</i>	<i>Bevindingen</i>	
<b>Managementautoriteit (Agentschap SZW): score 2 ('werkt, enkele verbeteringen zijn nodig')</b>		
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies tussen en binnen MA en BI's	Score 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>De MA heeft extra capaciteit ingeschakeld en afspraken gemaakt met medewerkers om tijdigheid/doorlooptijd van controles te waarborgen en het risico op decommittering te beperken.</li> <li>Procedurebeschrijvingen zijn actueel.</li> <li>Er is sprake van voldoende functiescheiding.</li> </ul>
Essentieel vereiste 2: Adequate procedures voor de selectie van aanvragen	Score 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>In een aantal gevallen bleek het voorschot hoger te zijn geweest dan het bedrag van de einddeclaratie.</li> <li>De financiële positie van enkele aanvragers is niet voldoende of dreigt onvoldoende te worden waardoor risico's bestaan ten aanzien van het niet kunnen terugbetalen van te hoog verstrekte voorschotten. Dit heeft in het bijzonder betrekking op projecten die in de eerste jaren van de programmaperiode zijn bevoorschot.</li> <li>De Stichting Opleidingsfonds Groothandel (SOG) heeft een voorschot ontvangen van € 18,3 miljoen en is daarna failliet verklaard. Curatoren zijn nu belast met de afhandeling van de boedel.</li> </ul>
Essentieel vereiste 3: Adequate informatie en strategie om begunstigden te begeleiden	Score 1	Geen bevindingen.
Essentieel vereiste 4: Adequate managementverificaties	Score 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>In de praktijk komt het – evenals vorig jaar – nog steeds voor dat einddeclaraties niet binnen 24 maanden na indiening zijn afgewikkeld middels een vaststellingsbeschikking dan wel dat deze termijn dreigt te worden overschreden.</li> <li>De bevindingen van de auditautoriteit werden niet in alle gevallen tijdig verwerkt in definitieve vaststellingsbeschikkingen.</li> </ul>
Essentieel vereiste 5: Adequaate controlespoor	Score 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>De overgang van het systeem Bones naar Diana is niet vlekkeloos verlopen. Niet alle datavelden zijn correct gemigreerd en niet alle consultants waren voldoende geïnstrueerd omtrent de juiste vulling van de relevante financiële velden binnen Diane.</li> </ul>
Essentieel vereiste 6: Betrouwbare geautomatiseerde boekhouding, monitoring en financiële verslaglegging	Score 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>In mei 2012 heeft migratie van Bones naar DIANE plaatsgevonden. Er moeten nog beheersmaatregelen worden getroffen om de nu nog compenserende beheersmaatregelen in de vorm van handmatige controles overbodig te maken. In 2013 zullen EDP auditors van de AA een follow up audit doen naar de aanbevelingen.</li> </ul>
Essentieel vereiste 7: Noodzakelijke preventieve en correctieve maatregelen in geval van tijdens de audit ontdekte systeemfouten	Score 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>De bevindingen van de projectaudits van de AA worden door de MA thans integraal geanalyseerd. Dit vindt plaats aan de hand van het rode dradendocument en het blauwe dradendocument.</li> </ul>
<b>Certificeringsautoriteit (Dienst Regelingen): score 2 ('werkt, enkele verbeteringen zijn nodig')</b>		
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie,	Score 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>De beschrijving van de administratieve organisatie is inmiddels</li> </ul>



toewijzing en scheiding van functies binnen CA		volledig herzien. Bij de volgende systeemaudit zal de AA nagaan of dienovereenkomstig wordt gewerkt.	110
Essentieel vereiste 2: Adequaate controlespoor en geautomatiseerd systeem	Score 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Onvolledige afwerking van aantekeningen en door het ontbreken van een verslag inzake de terugkoppeling van de bevindingen aan de beheersautoriteit is het controlespoor op onderdelen soms niet volledig en hiermee het proces op onderdelen niet volledig reproduceerbaar.</li> </ul>	
Essentieel vereiste 3: Adequate certificering ter waarborging van betrouwbare en deugdelijke betaalaanvragen	Score 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aanvullend op de reeds door de CA uitgevoerde beoordelingswerkzaamheden, zouden naast genoemde documenten overige bestanden en documenten die zijn opgenomen in de dossiers van het Agentschap SZW intensiever bij de werkzaamheden betrokken moeten worden. Hierbij valt te denken aan de (digitale) basisadministratie, behorend bij de einddeclaraties en de op basis hiervan bepaalde deelwaarnemingen van het Agentschap SZW, ten behoeve van hun controle ter plaatse.</li> <li>De wijze van selectie van projecten is niet voldoende uitgeschreven/ onderbouwd. Ook is niet uitgeschreven het (minimaal) aantal projecten en (het minimaal) te onderzoeken percentage uitgaven (per actie/ prioriteit) in relatie tot de in de uitgavenstaat opgenomen projecten en uitgaven. Bij de selectie is professional judgement gebruikt.</li> </ul>	
Essentieel vereiste 4: Toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen	Score 1	Geen bevindingen.	
<b>Oordeel van de auditautoriteit: Score 2: 'werkt, enkele verbeteringen zijn nodig'</b>			



## EVF

111

<b>Operationeel Programma EVF-NL 2007-2013</b>		
<i>Essentiële vereisten per autoriteit</i>	<i>Bevindingen</i>	
<b>Managementautoriteit/Bemiddelende instantie: (Directie Agroketens en Visserij van het Ministerie van EZ): score 3 ('werkt gedeeltelijk, substantiële verbeteringen zijn nodig')</b>		
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies tussen en binnen MA en BI's	N.v.t.	Aflooppunt: De bezetting bij MA (per 01-01-2013) en BI (2 <sup>e</sup> kwartaal 2012) voor EVF zijn verruimd, maar nog niet in 2012 in de praktijk waarneembaar.
Essentieel vereiste 2: Adequate procedures voor de selectie van aanvragen	N.v.t.	Aflooppunt: De informatie aan begunstigde over bepaalde standpunten (bijv. loonkosten) is verbeterd.
Essentieel vereiste 3: Adequate informatie en strategie om begunstigden te begeleiden	N.v.t.	Aflooppunt: De nationale regelgeving RLS (Regeling LNV-subsidies) blijft op bepaalde punten inconsequent.
Essentieel vereiste 4: Managementverificaties	Score 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aan de NVWA<sup>76</sup> dient projectspecifieke aandachtspunten voor de controle ter plaatse worden aangeleverd.</li> <li>De toets op naleven publiciteitsvoorwaarden, de cofinanciering, vergunningen vindt veelal niet bij voorschotten plaats, maar veelal pas bij de subsidievaststelling.</li> <li>De risicoanalyse gebruikt voor de selectie ter plaatse wordt uitgebreid.</li> <li>In soortgelijke gevallen wordt door de MA/BI verschillende beslissingen genomen.</li> <li>De beschikkingen moeten duidelijker; m.n. aan welke verplichtingen de begunstigde zich moet houden (bijv. offertes opvragen, instandhoudingsplicht).</li> <li>Verbeter de kennisopbouw en uniforme werkwijze bij de uitvoering door instructies in de uitvoeringsteams te bespreken.</li> </ul>
Essentieel vereiste 5: Adequaate controlespoor	N.v.t.	Aflooppunt: Draaiboek onregelmatigheden is in 2012 vastgesteld. Analyse van geconstateerde onregelmatigheden is opgezet. Vanaf begin 2012 wordt strikt toegezien op naleving wettelijke termijn afhandeling bezwaarschriften.
Essentieel vereiste 6: Betrouwbare geautomatiseerde boekhouding, monitoring en financiële verslaglegging	Score 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>Er is geen specifieke schriftelijke procedure wie voor RLSS de aanvraag mag indienen en hoe de vastlegging en controle buiten de RLSS mb.t. autorisaties is geregeld.</li> <li>Er is bij RLSS geen sprake van voldoende functiescheiding.</li> <li>Niet kan vastgesteld worden wie een mutatie op gebruikers en rechten heeft uitgevoerd (autorisaties).</li> <li>Periodieke controle op en rapportage over toegangsrechten dienen weer uitgevoerd te worden zoals voorgeschreven.</li> <li>Het ontbreken van adequaat beleid voor het testen van diverse soorten wijzigingen kan leiden tot verstoringen of afwijkingen.</li> </ul>

<sup>76</sup> Nederlandse Voedsel- en warenautoriteit.



		<ul style="list-style-type: none"> <li>Geprogrammeerde (invoer)controles i.p.v. handmatige controles verhogen de betrouwbaarheid dat in IT-systemen.</li> <li>Geautomatiseerde en geteste rapportages verkleinen het risico op verkeerde of onjuiste informatie en overzichten.</li> <li>In RLSS opgeslagen documenten die verwijderd worden zijn niet meer terug te herleiden. Een audittrail van de verwijdering is niet beschikbaar.</li> </ul>
Essentieel vereiste 7: Noodzakelijke preventieve en correctieve maatregelen in geval van tijdens de audit ontdekte systeemfouten	N.v.t.	Geen bevindingen.-
<b>Certificeringsautoriteit (Projectorganisatie Certificering van de Dienst Regelingen): score 2 ('werkt, enkele verbeteringen zijn nodig')</b>		
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies binnen CA	N.v.t.	Geen bevindingen.
Essentieel vereiste 2: Adequaate controlespoor en geautomatiseerd systeem	N.v.t.	Aflooppunt: CA heeft vanaf 2012 leesrechten in de systemen RLS-s en eDocs..
Essentieel vereiste 3: Adequate certificering ter waarborging van betrouwbare en deugdelijke betaalaanvragen	Score 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kwestbaarheid van de extracomptabele administratie per project.</li> <li>Onzekerheid t.a.v. de rechtmatigheid/subsidiabiliteit van kosten door interpretatiekwesties.</li> </ul>
Essentieel vereiste 4: Toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen	Score 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>De aansturing en terugkoppeling van de controles ter plaatse tussen NVWA en BI is nog niet zodanig verbeterd, dat gewaarborgd is dat de CA juiste en volledige informatie ontvangt.</li> </ul>
<b>Oordeel van de auditautoriteit:</b>	<b>Score 3: ('werkt gedeeltelijk, substantiële verbeteringen zijn nodig')</b>	





## Bijlage 3 Gebruikte afkortingen

113

<b>Afkorting</b>	<b>Betekenis</b>
AA	Auditautoriteit
ADR	Auditdienst Rijk
AMS	Audit Management System
AR	Algemene Rekenkamer
B&W	Burgemeester en Wethouders
BC	Beoordelingscriterium
BI	Bemiddelende Instantie
BIR	Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst
BNI	Bruto nationaal inkomen
BR&B	Bureau Regie & Besturing
BTR	Bedrijfstoeslagregeling
BTW	Belasting (over de) toegevoegde waarde
BUZA	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
CA	Certificeringsautoriteit
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DAD	Directie Agroketens en Dierenwelzijn
DG	Directoraat-Generaal
DICTU	Dienst ICT Uitvoering
DLG	Dienst Landelijk Gebied
DR	Dienst Regelingen
EC	Europese Commissie
EBF	Europees Buitengrenzenfonds
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EIF	Europees Integratiefonds
ELFPO	Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling
ELGF	Europees Landbouw Garantiefonds
ELV	Directie Europees Landbouwbeleid en Voedselzekerheid
ERK	Europese Rekenkamer
ESF	Europees Sociaal Fonds
ETF	Europees Terugkeerfonds
EU	Europese Unie
EV	Essentiële Vereiste
EVF	Europees Visserij Fonds
EVLf	Europees Vluchtelingenfonds
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FEZ	Directie Financieel-economische zaken
GBCS	Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
GMO	Gemeenschappelijke Markt Ordening



<b>Afkorting</b>	<b>Betekenis</b>
IB	Interne Beheersingsmaatregelen
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
ISMS	Information Security Management System
LNV	(voormalig Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MA	Managementautoriteit
NL	Nederland
NVWA	Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit
OP	Operationele Programma
PAV	Directie Plantaardige Agroketens en Voedselkwaliteit (PAV)
PEF	Programmasecretariaat Europese Fondsen
PT	Productschap Tuinbouw
SBA	Strategisch Beheerplan referentielag AAN
SMBEU	Specialistisch Medewerker Betaalorgaan EU
SNN	Samenwerkingsverband Noord-Nederland
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VenJ	(Ministerie van) Veiligheid en Justitie
VK	Verenigd Koninkrijk
Vo.	Verordening



## Bijlage 4 Begrippenlijst

115

### **Assurance**

Het verschaffen van zekerheid over informatie door een accountant/auditor.

### **Audit**

Een systematisch, onafhankelijk en gedocumenteerd proces om de activiteiten en resultaten van een organisatie te onderzoeken en te evalueren.

### **Auditautoriteit**

Instantie die door de lidstaat is aangewezen voor elk operationeel programma en verantwoordelijk is voor het verifiëren van de goede werking van het beheers- en controlesysteem. De auditautoriteit is functioneel onafhankelijk van de managementautoriteit en van de certificeringsautoriteit.

### **Auditdienst**

Accountantsdienst die naast de (wettelijke verplichte) controle van het (departementale) jaarverslag ook periodiek de bedrijfsvoering en de beleidsvoering onderzoekt.

### **Beheersverslagen**

Een beheersverslag geeft een overzicht van de resultaten (activiteiten en bevindingen) van een dienst en daarmee wordt verantwoording aan de opdrachtgever (en toezichthouder) afgelegd.

### **Bemiddelende instantie**

Instantie die handelt onder de verantwoordelijkheid van een management- of certificeringsautoriteit of die namens een dergelijke autoriteit taken verricht.

### **Betrouwbaarheid**

De mate waarin de informatie waarheidsgetrouw is.

### **Betaalorgaan**

Orgaan dat namens de Europese Commissie betalingen verricht.



### **Borgingsverklaring**

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 het bovengenoemde begrotingsjaar;
- het systeem een redelijke mate van zekerheid biedt dat de onderliggende transacties wettig en regelmatig zijn.

### **Certificering**

Het (officieel) verklaren dat iets geldig is of voldoet aan een norm.

### **Certificeringsautoriteit**

Instantie die door de lidstaat is aangewezen om uitgavendeclaraties en betalingsaanvragen te certificeren voordat zij aan de Commissie worden toegezonden.

### **Conformiteit**

Het in overeenstemming zijn met de (EU-)voorschriften.

### **Conformiteitsbeoordeling**

Het beoordelen of aan de (EU-)vereisten is voldaan.

### **Consolidatiestaat**

Een overzicht van samengevoegde uitgaven/betalingen.

### **Convenant**

Een convenant is een schriftelijke overeenkomst tussen partijen, waarin afspraken zijn vastgelegd voor het bereiken van bepaalde doelen.

### **Eindbegunstigde**

De uiteindelijke ontvanger van de subsidie.

### **Fasen in administratief organisatorische processen**

1. Opzet: beschrijving en inrichting van het proces;
2. Bestaan: er is daadwerkelijk een proces met activiteiten aanwezig conform opzet;
3. Werking: het proces functioneert de gehele periode conform opzet en doet waarvoor het is ingesteld.



**Geldigverklaring**

Betreft controleverklaring over de getrouwheid en rechtmatigheid van bij de Europese Commissie ingediende uitgavendeclaraties betreffende migratiefondsen.

**Managementautoriteit**

Instantie die door de lidstaat is aangewezen om het operationale programma te beheren.

**Materialiteit**

De mate van onnauwkeurigheid die wordt geaccepteerd.

**Materiële fouten**

Fouten zijn van materieel belang wanneer zij een bepaald aanvaardbaar geacht percentage te boven gaan.

**Onregelmatigheden**

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.

**Onzekerheid**

Indien niet kan worden vastgesteld of bepaalde uitgaven of ontvangsten rechtmatig zijn of getrouw zijn weergegeven.

**Operationeel Programma**

Document dat door een lidstaat is ingediend en door de Commissie is goedgekeurd, waarin een ontwikkelingsstrategie wordt uiteengezet die gebaseerd is op een coherent geheel van prioriteiten, en voor realisatie waarvan een beroep wordt gedaan op bijstand uit een fonds.

**Plausibiliteitstoets**

Een door de minister van Financiën uitgevoerde beoordeling van de deelverklaringen en bijbehorende *assurancerapporten* om vast te stellen dat de inhoud van deze documenten aannemelijk is.



### **Randvoorwaarden**

Specifieke eisen op het terrein van volksgezondheid, diergezondheid en gezondheid van planten, milieu, dierenwelzijn waaraan een landbouwer moet voldoen om voor volledige steun in aanmerking te komen.

### **Reperformance**

Het herhalen/overdoen van (bepaalde) controlewerkzaamheden van de accountant.

### **Review**

Onderzoek naar de (toereikendheid van de) uitgevoerde accountantscontrole.

### **Richtsnoeren**

Richtsnoeren zijn documenten waarin de Commissie nadere instructies geeft over o.a. erkenning en accountantscontrole.

### **Subsidiabiliteit**

Uitgaven die op grond van criteria van de Europese Commissie in aanmerking komen voor steun uit Europese fondsen.

### **Systeemaudit**

Een audit gericht op het systeem als geheel; getoetst wordt of en in welke mate het systeem aan de gestelde eisen voldoet.

### **Tolerantiegrens**

Kwantitatieve tolerantiegrenzen geven een financiële grens aan, waarboven een fout of onzekerheid als belangrijk (materieel) wordt aangemerkt.

### **Voorbehoud**

Voorbehoud is een uitzondering op een afgegeven verklaring.

### **Vordering**

Een vordering is een juridisch afdwingbaar recht op een geldbedrag van een derde. Veelal is sprake van teruggave van onverschuldigde betalingen.



## Literatuur

Algemene Rekenkamer (2003). *Presteren en functioneren van het openbaar bestuur. Strategie Algemene Rekenkamer 2004-2010*, december 2003. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2005). *Essentialia van goed openbaar bestuur*, december 2005. Den Haag: Ando.

Algemene Rekenkamer (2006). *Brief aan de minister van Financiën*, 14 november 2006, kenmerk 6006396 R/S. Den Haag: eigen beheer.

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

Algemene Rekenkamer (2010). *Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2009*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 381, nrs. 1-2, Den Haag: Sdu.

Europese Commissie (2011). *EU budget 2010 – Financial Report*. Luxemburg: Europese Unie.

Europese Commissie (2007). Richtsnoer nr.3 – Strategie voor de accountantscontrole, DG AGRI, kenmerk AGRI-2007-60983-03-00-NL herz. 3, Brussel.

Ministerie van Financiën (2006). *Brief van de minister van Financiën*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 455 en 24 202, nrs. 5-6, Den Haag: Sdu.