



# **Achtergronddocument EVF Toelichting bij de Nationale Verklaring 2014**

*Europees Visserijfonds*

21 mei 2014

Directie II

Sector Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek en Europese Unie

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



# Inhoud

	<b>Samenvattend beeld</b>	<b>1</b>
<b>1</b>	<b>Toelichting op ons oordeel over de beheers- en controlesystemen</b>	<b>2</b>
1.1	Tekortkomingen in beheers- en controlesystemen, met name in managementverificaties en certificeringswerkzaamheden	2
1.2	Overige aandachtspunten	3
1.2.1	Tijdige totstandkoming van het jaarlijks controleverslag en oordeel	3
<b>2</b>	<b>Toelichting op ons oordeel over de financiële transacties</b>	<b>5</b>
2.1	Foutpercentage boven toegestane 2%, met veel resterende onzekerheden	5
2.2	Proces van mediation voor verbetering vatbaar	6
2.3	Vorderingen niet gecontroleerd	7
<b>3</b>	<b>Grondslag deelverklaring</b>	<b>9</b>
<b>4</b>	<b>Bevindingen derden</b>	<b>10</b>
4.1	Bevindingen Europese Commissie	10
4.1.1	Reactie op jaarlijks controleverslag en oordeel	10
4.1.2	Uitkomsten eerder onderzoek	10
4.2	Bevindingen Europese Rekenkamer	11
<b>5</b>	<b>Bevindingen uit onze review van de Auditdienst Rijk</b>	<b>12</b>
5.1	Bevindingen Auditdienst Rijk bruikbaar voor onze oordeelsvorming	12



## Samenvattend beeld

1

De Nationale Verklaring 2014 maakt melding van gedeeltelijk functionerende beheers- en controlesystemen bij het Europees Visserijfonds (EVF), met name vanwege tekortkomingen in de managementverificaties van de managementautoriteit/bemiddelende instantie<sup>1</sup> en in de certificeringswerkzaamheden van de certificeringsautoriteit. Het percentage onrechtmatigheden (3,34%) oversteeg de toegestane 2%; bovendien was er sprake van een groot bedrag aan onzekerheden die niet in het foutpercentage tot uiting komen: fouten die door de managementautoriteit worden betwist en in mediation zijn gebracht (€ 3,2 miljoen), en een lopend onderzoek waarbij een aantal feiten nog nader moet worden onderzocht (€ 4,1 miljoen). Ook constateerden wij enige verbeterpunten bij de auditautoriteit. De auditautoriteit heeft vertraging ondervonden bij de afronding van de controles. Er was ook sprake van veel mediations, waarbij veel bevindingen van de auditautoriteit ter discussie werden gesteld. In tegenstelling tot de andere fondsen is door DG Mare voor het EVF toegestaan de in mediation gebrachte bevindingen niet mee te tellen in het foutpercentage, waardoor een onvergelijkbaar foutpercentage resulteert. Tot slot bleken de vorderingen in de deelverklaring niet gecontroleerd te zijn, resulterend in beperkte zekerheid over de volledigheid van de vorderingen. Hieronder geven wij een nadere toelichting op de informatie over het EVF in ons rapport.

---

<sup>1</sup>In het vervolg van dit webdossier spreken wij bij EVF eenvoudigheidshalve over managementautoriteit. De bemiddelende instantie voert haar werkzaamheden uit namens en onder verantwoordelijkheid van de managementautoriteit EVF.



# 1 Toelichting op ons oordeel over de beheers- en controlesystemen

2

De onderzochte beheers- en controlesystemen EVF functioneerden in het kalenderjaar 2012 gedeeltelijk. Er zijn substantiële verbeteringen nodig. Wij vragen met name aandacht voor de verbetering van de managementverificaties en certificeringswerkzaamheden en het daarmee terugdringen van een te hoog foutpercentage.

## 1.1 Tekortkomingen in beheers- en controlesystemen, met name in managementverificaties en certificeringswerkzaamheden

Evenals vorig jaar schieten de beheers- en controlesystemen van het EVF tekort. De managementverificaties door de managementautoriteit en de certificeringswerkzaamheden door de certificeringsautoriteit functioneren nog onvoldoende. Beide processen zijn cruciaal voor het vaststellen van de rechtmatigheid van de bij de Europese Commissie gedeclareerde bedragen. Dit heeft mede geresulteerd in een hoog foutpercentage, veel resterende onzekerheid en een tijdelijke betaalonderbreking door de Europese Commissie. Zoals in de toelichting bij de Nationale Verklaring is aangegeven, stelt de managementautoriteit een verbeterplan op.

### *Bevindingen*

De auditautoriteit heeft de *managementautoriteit* EVF een score 3 (onvoldoende) voor de systemen van beheer en controle gegeven: de systemen werken gedeeltelijk, substantiële verbeteringen zijn nodig. De verbeterpunten, die blijken uit de systeemaudits, betreffen alle zeven essentiële vereisten. De meest negatieve score (3) betreft de managementverificaties<sup>2</sup>, het belangrijkste essentieel vereiste. De overige

---

<sup>2</sup> De belangrijkste tekortkomingen in de managementverificaties betreffen het controlecriterium "bestaan van geschreven procedures", en zijn: (1) het niet actueel zijn en/of niet gevalideerd zijn van een relevant aantal aansturende stukken (controlememoranda en uitvoeringsinstructies); (2) de in opzet en werking ontoereikende controle op de naleving van Europese aanbestedingsprocedures; (3) het niet (toetsbaar) controleren op het voldoen aan de principes van



zes essentiële vereisten scoren een 2 (systemen werken, enkele verbeteringen zijn nodig).

3

In de deelverklaring is aangegeven dat substantiële verbeteringen nodig zijn in de procedures die de wettigheid en regelmatigheid van de betalingen borgen. Hiervoor stelt de managementautoriteit een verbeterplan op. De Europese Commissie heeft in afwachting van dit verbeterplan de betalingen aan de lidstaat opgeschort.

De auditautoriteit geeft wel aan dat de managementverificaties een beperkte verbetering ten opzichte van vorig jaar laten zien (er zijn al enkele verbetermaatregelen geïmplementeerd), echter nog onvoldoende om te spreken van een voldoende werkend systeem.

De auditautoriteit heeft de *certificeringsautoriteit* inzake haar werkzaamheden bij het EVF eveneens een onvoldoende score 3 voor de systemen van beheer en controle gegeven. De verbeterpunten betreffen de functiescheiding (score 2) en met name de uitvoering van certificeringswerkzaamheden (score 3).

*Aanbeveling:*

- *Bewaak de effectiviteit van het verbeterplan en draag zorg voor snelle invoering van noodzakelijke verbeteringen in alle onderdelen van het beheers- en controlesysteem van de managementautoriteit.*
- *Draag zorg voor verdere verbeteringen in de functiescheiding (voorkomen van functievermenging tussen certificeringsautoriteit en bemiddelende instantie) en van met name de certificeringswerkzaamheden van de certificeringsautoriteit.*

## 1.2 Overige aandachtspunten

Verder vragen wij aandacht voor de tijdige totstandkoming van het jaarlijks controleverslag en oordeel.

### 1.2.1 Tijdige totstandkoming van het jaarlijks controleverslag en oordeel

---

sound financial management, omdat men niet beschikt over de daarvoor benodigde stukken (offertes en contracten); (4) (gedeeltelijk) onduidelijke instructies voor de controles ter plaatse door de NVWA; (5) het in opzet en werking niet toetsen op de aspecten milieu en gelijke kansen; (6) het niet beschikken over een instructie voor instandhoudingscontroles terwijl die al wel worden uitgevoerd ; (7) het ontbreken van een proactieve houding om interpretatiekwesties op te lossen en daarover te communiceren met begunstigden; (8) het ontbreken van een sanctiebeleid; (9) de sterk tekortschietende kwaliteit van de bij de certificeringsautoriteit ingediende uitgavenstaat.



Vanwege uitloop van auditwerkzaamheden, de daarmee samenhangende hoor en wederhoor procedure en meningsverschillen tussen managementautoriteit en auditautoriteit is het proces van afronding van de controles en rapportering aan de Europese Commissie vertraagd. Dit heeft geleid tot een vertraagde totstandkoming van de deelverklaring van het Ministerie van EZ. Wij vinden het belangrijk dat er goede afspraken komen over een tijdige start van de uitvoering van projectaudits, tijdige rapportage, tijdige afronding van hoor en wederhoor en een terughoudend gebruik van het mediation-instrument, zodat het jaarlijkse controleverslag en oordeel tijdig opgeleverd kunnen worden.

4

#### *Bevindingen*

Op verzoek van de auditautoriteit is door de Europese Commissie uitstel verleend tot 15 februari 2014 voor het indienen van het jaarlijkse controleverslag en oordeel van de auditautoriteit inzake EVF.<sup>3</sup> Het uitstel werd veroorzaakt doordat voor een aantal projectaudits de hoor en wederhoor procedure met de managementautoriteit ultimo 2013 nog niet was afgerond.

Ultimo 2013 heeft de auditautoriteit om deze reden geen jaarlijks controleverslag kunnen uitbrengen. Ook in het uiteindelijke jaarlijkse controleverslag ligt het foutpercentage ruim boven de 2%. De deelverklaring van het Ministerie van EZ is eveneens vertraagd tot stand gekomen.

---

<sup>3</sup> Op 3 maart 2014 heeft de auditautoriteit aanvullend enkele kleine errata aangaande het verslag aan de Europese Commissie gemeld.



## 2 Toelichting op ons oordeel over de financiële transacties

5

Het percentage onrechtmatigheden in de financiële transacties ligt boven de toegestane 2%, met daarboven veel resterende onzekerheden. Wij vragen met name aandacht voor: het terugdringen van het hoge foutpercentage, de verbetering van het proces van mediation en de controle van de vorderingen.

### 2.1 Foutpercentage boven toegestane 2%, met veel resterende onzekerheden

De betaalaanvragen 2012 bevatten in totaal 3,34% aan fouten (bijna € 0,7 miljoen), ruim boven de tolerantiegrens van 2%. Naast dit percentage van zekere fouten, bestaat een nog veel groter bedrag aan onzekerheden (€ 7,3 miljoen). Een deel hiervan betreft fouten die door de managementautoriteit worden betwist en in mediation zijn gebracht (€ 3,2 miljoen), het restant betreft een lopend onderzoek waarbij een aantal feiten nog nader moet worden onderzocht dan wel opgehelderd (€ 4,1 miljoen). In tegenstelling tot de andere fondsen heeft de Europese Commissie (DG Mare) er mee ingestemd dat de in mediation gebrachte bevindingen *niet* hoeven te worden meegeteld in het foutpercentage. De negatieve auditbevindingen resulteerden in een Europese sanctie in de vorm van een betaalonderbreking.

#### *Bevindingen*

Het gemelde foutpercentage EVF van ruim 3% geeft nog een te positief beeld. Als de zelfde systematiek zou zijn gehanteerd als bij de andere Europese fondsen, zou een zeer hoog foutpercentage resulteren. Dit weerspiegelt de ernstige tekortkomingen in het beheer van het EVF, met name in de belangrijke managementverificaties van de managementautoriteit en de certificeringswerkzaamheden van de certificeringsautoriteit, die onder 'beheers- en controlesystemen' zijn toegelicht.

*Aanbeveling: Zie aanbeveling bij beheers- en controlesystemen.*



In dit kader vermelden wij verder dat de Europese Commissie in 2013 drie wijzigingen in de regels c.q. verheldering van interpretaties heeft doorgevoerd, waardoor de auditautoriteit, los van het bovenstaande, een lager foutpercentage kan rapporteren. Deze veranderingen resulteren in een lager foutpercentage dan het geval zou zijn geweest als de regels van vorig jaar waren toegepast. Wij lichten deze drie wijzigingen c.q. verhelderingen hieronder kort toe.

Ten eerste heeft de Europese Commissie ingestemd met het niet meetellen van fouten in het geval van een zogenaamde 'uitgavenbuffer'. Deze uitgavenbuffer is het verschil tussen de hogere gerealiseerde totale subsidiabele kosten dan de oorspronkelijk beschikte subsidiabele kosten. In het huidige controlejaar heeft de auditautoriteit deze werkwijze bij het EVF niet toegepast.

Ten tweede heeft de Europese Commissie aangegeven dat geconstateerde fouten voortaan afgezet moeten worden tegen het bedrag aan positieve posten (en niet het per saldo gedeclareerde bedrag) in de betaalaanvragen.

Tot slot heeft de Europese Commissie een nieuwe richtsnoer uitgevaardigd inzake het omgaan met aanbestedingsfouten, waardoor de auditautoriteit lagere correctiepercentages aan aanbestedingsfouten mag verbinden.

## 2.2 Proces van mediation voor verbetering vatbaar

In tegenstelling tot voorgaande jaren is in 2013 veelvuldig gebruik gemaakt van het instrument mediation, waarbij de managementautoriteit in geval van een verschil van mening over een oordeel van de auditautoriteit de casus kan voorleggen aan een externe instantie. Het is uiteindelijk de auditautoriteit die het oordeel bepaalt. In 2013 zijn erg veel bevindingen in mediation gebracht, bij bijna de helft van de projectaudits, vaak in een laat stadium. Wij constateren dat de mediation-praktijk eind 2013 vertragend heeft gewerkt, resulterend in een verlaat jaarlijks controleverslag en oordeel en een verlate deelverklaring. Bovendien heeft DG Mare, in afwijking van de fondsen EFRO en ESF, ingestemd met het niet meetellen van de mediation-gevallen in het foutpercentage, resulterend in een onvergelijkbaar foutpercentage.

### *Bevindingen*

Voor EVF is de mediation niet meer neergelegd bij het ministerie van EZ, maar gepositioneerd bij een externe instantie (Universiteit Leiden), teneinde een onafhankelijke mediation zo veel mogelijk te borgen. Mediation is geen geschilbeslechting, maar het vragen van een zwaarwegend advies bij verschillen van mening over de interpretatie van regelgeving. Dit gebeurt op initiatief van de managementautoriteit, na afronding van het hoor en wederhoor, in geval de managementautoriteit





het niet eens is met een oordeel van de auditautoriteit. In de tweede helft van 2013 is bij 25 van de 57 projectaudits mediation aangevraagd; het betreft 17 mediation-onderwerpen (sommige onderwerpen komen voor bij meerdere projecten). Wij zijn van mening dat de mediation-praktijk zoals die eind 2013 is verlopen, vertragend heeft gewerkt. Wij benadrukken dat het hoor en wederhoor in principe de geëigende weg is voor een managementautoriteit om haar bezwaren tegen een oordeel van de auditautoriteit te uiten. Wij achten het gewenst dat de managementautoriteit niet te snel om mediation verzoekt.

*Aanbeveling: Draag zorg voor een goede evaluatie van de afgelopen periode (oorzaken verschillende interpretaties en proces) en een terughoudend en vroegtijdig gebruik van het mediation-instrument. Draag zorg voor toepassing bij het EVF van dezelfde werkwijze bij bepaling van het foutpercentage als bij de structuurfondsen (meetellen van in mediation gebrachte bevindingen), zodat voor de Europese fondsen vergelijkbare foutpercentages resulteren. Bepreek dit met DG Mare.*

## 2.3 Vorderingen niet gecontroleerd

De openstaande vorderingen in de deelverklaring, die de basis vormt voor de Nationale Verklaring, bleken niet gecontroleerd te zijn. In samenwerking met de Auditdienst Rijk (ADR) hebben wij getracht dit controlehiaat te repareren, waarbij wij over de volledigheid van de openstaande vorderingen een beperkte mate van zekerheid hebben kunnen verkrijgen.

### *Bevindingen*

Voor de eerste maal bevatte de deelverklaring een bedrag aan openstaande vorderingen, in verband met benodigde inning van eerder verstrekte subsidies. Het betreft een bedrag van € 0,1 miljoen. De controleverklaring van de ADR bij de consolidatiestaat, waarin de vorderingen zijn opgenomen, doet geen uitspraak over de rechtmatigheid, juistheid en volledigheid van de vorderingen. Uit navraag van ons bleken de vorderingen niet gecontroleerd te zijn. In samenwerking met de ADR hebben wij getracht dit controlehiaat te repareren. Hierbij hebben wij een hoge mate van zekerheid verkregen over de rechtmatigheid en juistheid van de verantwoorde vorderingen, en een beperkte mate van zekerheid over de volledigheid van de verantwoorde vorderingen.<sup>4</sup> Van de €

---

<sup>4</sup>Via een korte reparatie-actie achteraf bleek geen volledige zekerheid te verkrijgen over de volledigheid van de vorderingen. Wel hebben wij samen met de ADR vastgesteld dat uit de werkzaamheden van de certificeringsautoriteit op het gebied van de vorderingen en uit de



130.518 aan vorderingen is € 122.088 mogelijk oninbaar, hetgeen in een voetnoot bij de consolidatiestaat is aangegeven. **8**

*Aanbeveling: Draag zorg voor jaarlijkse controle van de openstaande vorderingen in de deelverklaring door de ADR, en rapportage hierover in de controleverklaring bij de consolidatiestaat.*



## 3 Grondslag deelverklaring

9

Op 6 maart 2014 heeft de staatssecretaris van Economische Zaken de deelverklaring ondertekend over het EVF.

De deelverklaring EVF is vertraagd, mede vanwege vertragingen in het auditproces, en daarmee niet tijdig tot stand gekomen. Bovendien bleken de openstaande vorderingen in de deelverklaring, die de basis vormt voor de Nationale Verklaring, niet gecontroleerd te zijn. Wij hebben hiervoor een voorbehoud gemaakt in ons oordeel over de kwalificatie van de financiële transacties.

### *Bevindingen*

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. De deelverklaring is gebaseerd op de borgingsverklaring van de managementautoriteit, eigen informatie van FEZ, de bijbehorende certificeringsrapporten van de ADR en de controleverklaring bij de consolidatiestaat. De informatie in de deelverklaring is voorzien van assurance door de ADR. Over het onderdeel vorderingen is geen assurance gegeven.

In de begeleidingsbrief bij de deelverklaring heeft het Ministerie van EZ aangegeven dat de managementautoriteit, naast de in de deelverklaring genoemde verbeteracties, nog extra verbeteracties zal nemen ter aanscherping van de controles op de rechtmatigheid, zoals uitbreiding van checklists en aanpassen van de controlesystematiek.

De getekende deelverklaring is te laat ingediend bij het Ministerie van Financiën. Volgens het tijdschema bij de Rijksbegrotingsvoorschriften 2014, zou deze worden ingediend op 14 februari 2014, maar dit is uiteindelijk 6 maart 2014 geworden.

Voor de bevindingen over de vorderingen verwijzen wij naar hoofdstuk 2.



## 4 Bevindingen derden

10

### 4.1 Bevindingen Europese Commissie

De Europese Commissie heeft in Nederland in 2013 geen onderzoeken verricht. Voor juli 2014 heeft DG Mare onder andere onderzoek bij de managementautoriteit gepland.

#### 4.1.1 Reactie op jaarlijks controleverslag en oordeel

Op 7 april 2014 heeft de Europese Commissie het jaarlijkse controleverslag en oordeel van de auditautoriteit aanvaard. De Europese Commissie had in een eerder stadium ingestemd met latere aanlevering van de rapportages en niet meetellen van onzekerheden in het foutpercentage. In de aanvaardingsbrief heeft de Europese Commissie een zestal vraag- en aandachtspunten opgenomen, waaronder het verzoek om een definitief foutpercentage na opheldering van de onzekere bedragen en het voorzien van de Europese Commissie van bewijs van de getroffen verbetermaatregelen en de toetsing hiervan.

#### 4.1.2 Uitkomsten eerder onderzoek

Bij de afhandeling van het jaarlijkse controleverslag en oordeel over 2011 (rapportage december 2012) heeft de Europese Commissie bij brief van 7 maart 2013 verklaard, dat zij van oordeel is dat het jaarlijks controleverslag en het jaarlijks controleadvies aanvaardbaar zijn en beantwoorden aan de eisen in artikel 61, lid 1, onder e, van Verordening (EG) nr. 1198/2006 van de Raad. Niettemin had zij opmerkingen over de toegepaste methode voor de steekproeftrekking en voor de berekening van het verwachte foutenpercentage. Daarnaast vroeg DG Mare om nader te onderzoeken of de geconstateerde fouten bij de projectaudits vallende onder as 3 niet systematisch van aard waren en nadere bevestiging over de verkregen mate van zekerheid om tot het jaarlijks oordeel te komen (i.c. advies met beperking). De twee laatste onderwerpen zijn tot tevredenheid van de Europese Commissie beantwoord. Met betrekking tot de steekproef voor 2013 en latere jaren zal Nederland een statistische methode gebruiken voor het trekken van de steekproef van projectaudits, daarbij zal zij de richtsnoer voor steekproefmethoden respecteren.



## **4.2 Bevindingen Europese Rekenkamer**

In 2013 heeft de Europese Rekenkamer in Nederland geen onderzoeken verricht inzake het EVF.



## 5 Bevindingen uit onze review van de Auditdienst Rijk

12

### 5.1 Bevindingen Auditdienst Rijk bruikbaar voor onze oordeelsvorming

Wij kunnen gebruik maken van de bevindingen van de Auditdienst Rijk (ADR) voor onze eigen oordeelsvorming. Er zijn wel enige verbeterpunten, met name met betrekking tot:

- Planning van de controlewerkzaamheden en de inzet van capaciteit, teneinde de tijdige en zorgvuldige afronding van de controlewerkzaamheden te waarborgen.
- Uniforme interne review van controledossiers.

#### *Bevindingen*

De ADR vervult voor EVF de functie van auditautoriteit. Wij voeren reviews uit om vast te stellen of wij de bevindingen van de ADR kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming. Voor alle fondsen wordt nagegaan op welke wijze de ADR de wettigheid en regelmatigheid, juistheid en volledigheid van de financiële transacties tot en met het niveau van de eindbegunstigde controleert en of dit naar onze mening toereikend gebeurt. Hiernaast voeren wij eigen werkzaamheden uit, waaronder dit jaar de beoordeling van het subsidievaststellingsproces bij het EVF. Ook wonen wij een deel van de projectaudits van de auditautoriteit bij.

Wat opvalt bij het jaarlijks controleverslag EVF van de auditautoriteit is de grote gedetailleerdheid. Het verslag is vele malen omvangrijker dan vergelijkbare rapporten bij ESF en EFRO. De auditautoriteit doet zeer duidelijk en gedetailleerd verslag van haar bevindingen, en de reacties van de managementautoriteit.

Vorig jaar constateerden wij enkele verbeterpunten bij de auditautoriteit. De auditautoriteit heeft een deel van de verbeterpunten opgepakt, echter een enkele aanbeveling van vorig jaar is nog geldend. Daarnaast hebben wij enkele nieuwe verbeterpunten. Wij noemen de volgende punten:

- Draag zorg voor tijdige start en afronding van projectaudits en adequate planning van de capaciteit. Draag zorg voor voldoende tijd voor hoor en wederhoor.



- Hanteer voor de interne review een uniforme aanpak via een checklist (schriftelijke vastlegging), waaruit ook de diepgang van de reviewwerkzaamheden blijkt. **13**
- Uit onze reviews komen tot slot nog enkele aanvullende aanbevelingen naar voren, met name:
  - Hanteer per projectaudit een standaardwerkprogramma met als bijlage de van toepassing zijnde checklists voor de betreffende regeling (thans wordt alleen per projectaudit twee checklists ingevuld).
  - In enkele gevallen: motiveer duidelijker de antwoorden op controlevragen, zowel bij systeemaudits als bij projectaudits.

Hiernaast hebben wij de uitvoering van de assurance-opdracht van de ADR bij de deelverklaring gereviewd. Wij concluderen dat wij deze controlebevindingen kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming.

Aangezien de openstaande vorderingen in de deelverklaring niet zijn gecontroleerd, hebben wij de staatssecretaris aanbevolen om dit jaarlijks wel te laten controleren door de ADR zoals reeds eerder vermeld in de aanbeveling in hoofdstuk 2.