

Vergaderjaar 2002–2003

28 801

EU-trendrapport 2003

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Leeswijzer	5	8	Controle door nationale rekenkamers	63
			8.1	Basisgegevens	65
	Algemene samenvatting	7	8.2	Onderzoeksmandaat	65
			8.3	Werkzaamheden nationale rekenkamers	
Deel 1	Ontwikkelingen begroting en financieel management in de EU	19	8.4	EU-lidstaten	71
				Conclusie	72
1	Inleiding deel 1	20	9	Europese Rekenkamer	74
			9.1	Positionering en mandaat	74
2	Instituten van de EU	24	9.2	Betrouwbaarheidsverklaring	74
2.1	Instellingen	24	9.3	Doelmatigheid financieel beheer	77
2.2	Organen van de EU	30	9.4	Conclusie	79
2.3	Agentschappen	31			
			10	EU-structuurfondsen: opzet	80
3	EU-begroting in historisch perspectief	33	10.1	Het systeem van structuurfondsen	81
3.1	Financiële ontwikkeling EU	33	10.2	De middelen voor structuurbeleid	86
3.2	Conclusie	38	10.3	Conclusie	92
			11	EU-structuurfondsen: beheer, controle en toezicht	93
4	Inkomsten en uitgaven EU	40		Beheers- en betalingsautoriteiten	93
4.1	Systematiek begroting	41	11.1	Toezichtcomités	95
4.2	Inkomsten EU	41	11.2	Evaluatie vooraf	96
4.3	Uitgaven EU	44	11.3	Additionaliteitstoets	97
4.4	Begrotings- en verantwoordingsproces	47	11.4	Certificering	98
4.5	Conclusie	50	11.5	Financiële controles	99
			11.6	Conclusie	102
5	EU-actualiteit 2000–2002	52	11.7		
5.1	Begroting 2003	52			
5.2	Onderwerpen van algemeen belang	52			
5.3	Nieuw beleid EU	54	12	Recapitulatie en trendinformatie deel 2	104
5.4	Hervorming financieel management EU	56			
5.5	Conclusie	58	Deel 3	Financieel management EU-geldstromen in Nederland	107
			13	Inleiding deel 3	108
6	Recapitulatie en trendinformatie deel 1	59	13.1	Betrokkenen bij de EU-subsidiegelden en afdrachten aan de EU	108
				Controlerende instanties in Nederland	108
Deel 2	Landenvergelijkend overzicht	61	13.2	Leeswijzer	109
			13.3		
7	Inleiding deel 2	62			

14	Uitvoering EU-beleid in Nederland: begroting, afdrachten, ontvangsten en controle	111	Deel 4	Conclusies, aanbevelingen en reacties	149
14.1	Begroting	111	19	Conclusies en aanbevelingen	150
14.2	Afdrachten Nederland aan EU	112	19.1	Hoofdconclusie	150
14.3	Besteding in Nederland van EU-subsidies	114	19.2	Aanbevelingen	151
14.4	Nettopositie Nederland	121	20	Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer	153
14.5	Conclusie	122	20.1	Reactie kabinet	153
15	Recht- en doelmatigheid besteding EU-gelden in Nederland	123	20.2	Slotwoord Algemene Rekenkamer	158
15.1	Onderzoek naar EU-geldstromen	123	Bijlage 1	Overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	160
15.2	Resultaten van onderzoeken	124	Bijlage 2	Kenmerken EU-instellingen	162
15.3	Conclusie	130	Bijlage 3	Historisch overzicht begrotingsontwikkeling	165
16	Actuele stand van zaken structuurfondsen in Nederland	132	Bijlage 4	Lidstaten, toetredende en kandidaat-landen	168
16.1	EU-structuurfondsen	132	Bijlage 5	EU-controlebevoegdheden nationale rekenkamers	172
16.2	ESF-gelden	133	Bijlage 6	EU-onderzoeken nationale rekenkamers	173
16.3	Conclusie	135	Bijlage 7	Beheers- en betalingssystemen structuurfondsen	177
17	Actuele stand van zaken beheer, controle en toezicht in Nederland	136	Bijlage 8	Verantwoordelijkheden structuurfondsen	189
17.1	Inventarisatie bij ministeries	136	Bijlage 9	Overzicht «overige» EU-geldstromen	190
17.2	Onderzoek bij decentrale bestuursorganen	138	Bijlage 10	Gebruikte afkortingen	195
17.3	Conclusies	144			
18	Recapitulatie en trendinformatie deel 3	146			

LEESWIJZER

Het EU-trendrapport 2003 is de eerste editie van een rapportage waarin de Algemene Rekenkamer voortaan jaarlijks de stand van zaken rondom het financieel management van de gelden van de Europese Unie (EU) in kaart brengt. Ieder jaar wordt een overzicht gegeven van de ontwikkelingen in het beheer van EU-gelden, het toezicht en de controle op de besteding daarvan, alsmede inzicht in recht- en doelmatigheid, zowel in Nederland als EU-breed. Over een aantal jaren zal het daardoor mogelijk worden trends te herkennen.

Tot op heden bevindt de beschikbare informatie over EU-geldstromen zich in diverse documenten, met ieder een eigen invalshoek. Zo bevatte tot 2002 de jaarlijkse *Miljoenennota* van de Nederlandse regering een aparte EU-bijlage, waarin de financiën van de EU en de betekenis daarvan voor Nederland werden toegelicht. Sinds 2002 is deze informatie opgenomen in de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Verder bevat de jaarlijkse *Staat van de Europese Unie* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, waarin de nadruk ligt op de politieke agenda van de EU en het belang daarvan voor Nederland, een hoofdstuk over de financiën van de EU en de betekenis daarvan voor Nederland. De jaarverslagen van de Europese Rekenkamer (en de jaarlijkse brief daarover van de minister van Financiën en de staatssecretaris van Europese Zaken aan de Tweede Kamer) hebben als invalshoek de financiële verantwoording van de EU als geheel.

Door de uiteenlopende benaderingen geven deze documenten geen duidelijk beeld van het financieel management per geldstroom¹ en per land. De Algemene Rekenkamer wil met het EU-trendrapport een platform creëren om een dergelijk totaalbeeld tot stand te kunnen brengen.

De EU staat momenteel aan de vooravond van de uitbreiding naar Midden- en Oost-Europa. Dit kan leiden tot meer druk op de financiële middelen, en tot een (nog) grotere complexiteit van besluitvorming over en het beheer van EU-gelden. Tegelijkertijd biedt het een kans. Dit is een goed moment om de transparantie op het gebied van het financieel management te vergroten en de systemen van beheer, toezicht en controle verder te verbeteren. De Algemene Rekenkamer is daarom van mening dat dit een goed moment is om te beginnen met een jaarlijkse rapportage aan regering en Tweede Kamer die het financieel management in de EU overziet.

De regering kan de inzichten uit dit rapport gebruiken bij haar inbreng in de verschillende EU-raden en de nu lopende Europese Conventie. De Algemene Rekenkamer zal het rapport onder de aandacht brengen bij de nationale rekenkamers in de EU, de Europese Rekenkamer en de nationale rekenkamers van de toetredende en kandidaat-landen.²

In deze eerste editie van het EU-trendrapport is gekozen voor het leggen van een basis. Het bevat veel beschrijvende informatie.

Er is voor deze editie uitsluitend gebruikgemaakt van bestaande openbare informatie van de Europese Commissie, Europese Rekenkamer, nationale rekenkamers van de EU-lidstaten en toetredende en kandidaat-landen, en van de Algemene Rekenkamer zelf.

Alleen voor het financieel management van EU-geldstromen in Nederland heeft de Algemene Rekenkamer beperkt aanvullend onderzoek uitgevoerd (hoofdstuk 17) bij de betrokken ministeries en een aantal decentrale bestuursorganen.

Het EU-trendrapport 2003 bestaat uit de volgende onderdelen:

¹ Voor de EU-geldstromen die behoren tot eenzelfde type (bijvoorbeeld alle uitgaven ten laste van de structuurfondsen), wordt in EU-verband vaak de term «sector» gehanteerd.

² Vanaf de ondertekening van het toetredingsverdrag (Athene, 16 april 2003) wordt onderscheid gemaakt tussen de tien «toetredende landen» die per 1 mei 2004 lidstaat van de EU worden en drie «kandidaat-landen». In het EU-trendrapport wordt dit zelfde onderscheid gehanteerd.

- Deel 1. Hierin wordt een overzicht gegeven van de institutionele organisatie van de EU en de geschiedenis daarvan, de inkomsten en uitgaven, en de processen van begroting en verantwoording van de EU. Daarnaast wordt een kort overzicht gegeven van de recente relevante ontwikkelingen in de EU op het gebied van financieel management.
- Deel 2. Dit deel schetst een landenvergelijkend beeld van de externe controle binnen de EU. Hier wordt een overzicht gegeven van de nationale rekenkamers van de huidige lidstaten en de toetredende en kandidaat-landen, en hun werkzaamheden op EU-terrein. Daarna wordt een overzicht gegeven van de werkzaamheden en belangrijkste recente bevindingen van de Europese Rekenkamer, en een overzicht van het financieel management van de EU-structuurfondsgelden in de EU op basis van openbaar beschikbare informatie.
- Deel 3. Dit deel geeft een beeld van de ontwikkelingen in het financieel management van EU-gelden in Nederland. Nadat een overzicht is gegeven van de institutionele organisatie van de besteding van EU-gelden in Nederland, wordt nagegaan welke informatie beschikbaar is over de recht- en doelmatigheid van deze bestedingen. Hierbij wordt in een apart hoofdstuk extra aandacht besteed aan de structuurfondsen. Vervolgens wordt ingegaan op de werkzaamheden die in Nederland door de ministeries en betrokken decentrale bestuursorganen zijn uitgevoerd ter implementatie van de onlangs van kracht geworden wet Toezicht Europese Subsidies (TES).
- Deel 4. Dit deel bevat de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de delen 1, 2 en 3. Ook wordt de stand van zaken weergegeven voor de vijf indicatoren die de Algemene Rekenkamer van centraal belang acht voor de ontwikkeling van het financieel management van EU-geldstromen in de komende jaren:
 - *indicator 1*: stand van zaken EU-systemen voor financieel management;
 - *indicator 2*: inzicht in rechtmatige besteding EU-gelden in de EU op basis van openbare bronnen;
 - *indicator 3*: rechtmatigheid besteding EU-gelden in de EU;
 - *indicator 4*: inzicht in recht- en doelmatige besteding EU-gelden in Nederland op basis van openbare bronnen;
 - *indicator 5*: recht- en doelmatigheid besteding EU-gelden in Nederland.

De delen 1, 2 en 3 worden steeds afgesloten met een recapitulatie en relevante trendinformatie. Deel 4 wordt afgesloten met een weergave van de reactie op het onderzoek die de minister van Financiën op 30 januari 2003 naar de Algemene Rekenkamer heeft gestuurd, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken en de overige leden van het kabinet. Ook het nawoord van de Algemene Rekenkamer is in dit afsluitende hoofdstuk opgenomen.

ALGEMENE SAMENVATTING

Belangrijkste conclusies

Beheer, controle en toezicht

Uit het EU-tendrapport 2003 komt naar voren dat het financieel management in de EU nog volop in ontwikkeling is. De beheer-, controle- en toezichtsystemen voor EU-gelden vertonen tekortkomingen, zowel in Brussel als in de lidstaten. De problemen doen zich met name voor bij geldstromen bestemd voor programma's die «in gedeeld beheer» door de EU en de lidstaten samen worden uitgevoerd.

Door de hervorming die thans plaatsvindt binnen de Europese Commissie, wordt er wel vooruitgang geboekt op het gebied van financieel management.

Verantwoording

De wijze waarop verantwoording wordt afgelegd over de besteding van EU-gelden laat nog veel te wensen over. Dit is onder andere het gevolg van de beperkte openbare beschikbaarheid van financiële verantwoordingsgegevens voor de afzonderlijke EU-geldstromen en de individuele lidstaten.

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat er meer inzicht zou moeten bestaan in de recht- en doelmatigheid van de besteding van EU-geldstromen. Idealiter zou dit inzicht zoveel mogelijk moeten bestaan uit kwantitatieve en «extern» gecontroleerde financiële verantwoording-sinformatie. Hierbij moet de Europese Rekenkamer kunnen steunen op de voorcontroles bij de Europese Commissie. Daarnaast kunnen de nationale rekenkamers ook een rol spelen bij controles op lidstaatniveau. Deze gegevens zouden openbaar beschikbaar moeten zijn, per geldstroom en per land. Om deze situatie te bereiken is naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer zowel op Europees niveau als binnen de lidstaten meer aandacht nodig voor het Europees verantwoordings- en controlebestel. Niet alleen is hiervoor versterking van een samenhangend stelsel van interne controle en interne audit nodig; van belang is ook dat de externe controle op EU-niveau maximaal kan steunen op de controle-informatie van de Europese Commissie, en dat de Europese Commissie op haar beurt maximaal kan steunen op controle-informatie uit de lidstaten.

Op dit moment is deze ideale situatie nog niet bereikt. Echter, de uitbreiding van de EU van vijftien naar vijfentwintig lidstaten in 2004, biedt een goede kans om de transparantie binnen de EU te vergroten en het financieel management in de komende jaren verder te verbeteren.

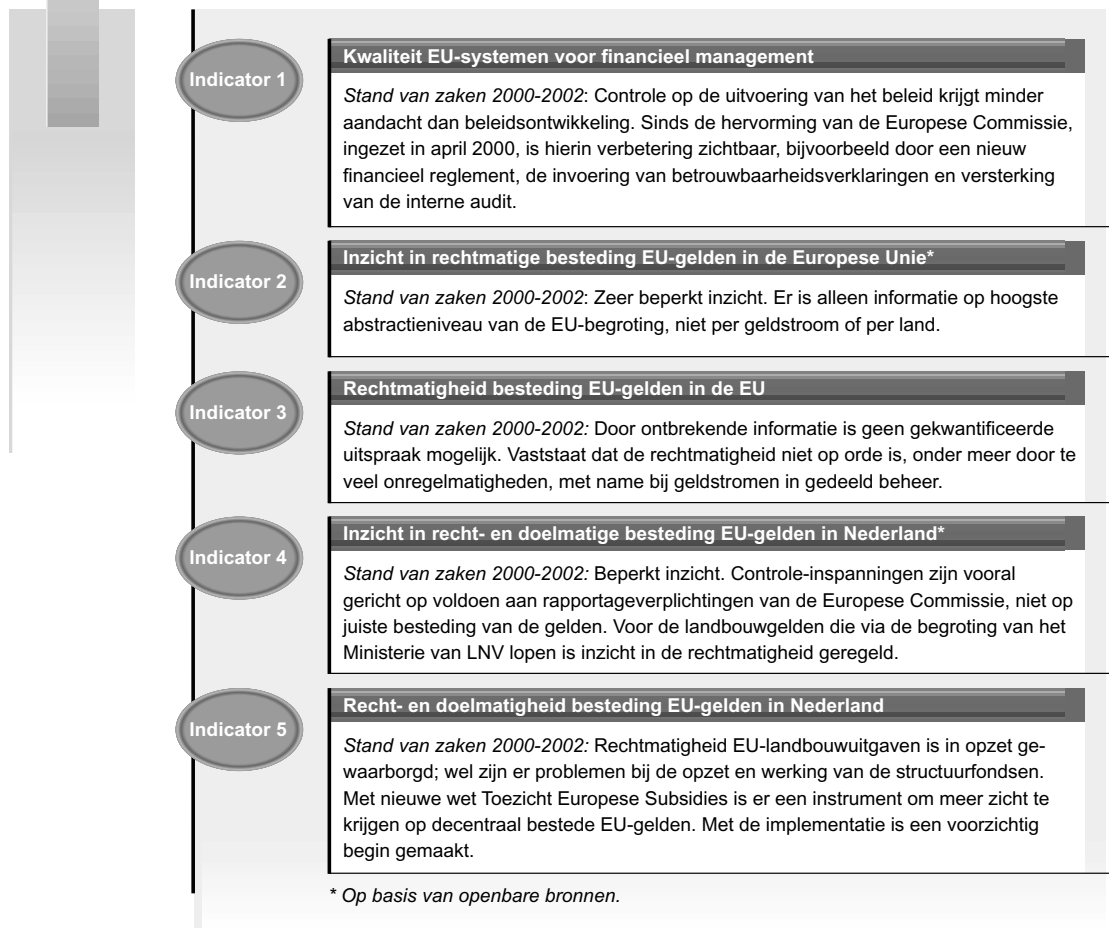
Stand van zaken 2000–2002

De Algemene Rekenkamer heeft vijf centrale hoofdindicatoren uitgekozen aan de hand waarvan zij de komende jaren de ontwikkelingen in het financieel management weer zal geven. In de eerste jaren zal het beeld kwalitatief zijn. Hieronder zijn de bevindingen voor de periode 2000–2002 op deze indicatoren weergegeven.

Vijf indicatoren ontwikkelingen financieel management

Bevindingen voor de periode 2000-2002

Figuur 1



Onderbouwing conclusies

Deel 1. Ontwikkelingen in begroting en financieel management EU (indicator 1)

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht in 1993 is er officieel een Europese Unie. Deze is op drie pijlers gegrondvest: de Europese Gemeenschap (EG-verdrag, eerste pijler); het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (tweede pijler) en het beleid voor Justitie en Binnenlandse Zaken (derde pijler). Binnen de eerste pijler is er sprake van communautaire besluitvorming, waarbij de instellingen van de EU een grote rol spelen, terwijl in de tweede en derde pijler de besluitvorming plaatsvindt door de lidstaten.

In de loop der jaren zijn de procedures voor de begroting verder ontwikkeld, en zijn de uitgaven beter beheers- en bestuurbaar geworden. Binnen de EU is er veel aandacht voor het ontwikkelen van beleid. Minder aandacht is er evenwel voor het *uitvoeren* van beleid en voor het *toezicht*

daarop. Hoewel er in opzet sprake is van verbeteringen in het financieel management, moet de werking ervan zich nog bewijzen.

In begrotingsjaar 2002 omvatte de EU-begroting ongeveer 96 miljard euro aan inkomsten en uitgaven. De belangrijkste beleidsterreinen waaraan dit geld wordt uitgegeven zijn het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid. De EU-begroting komt tot stand in een gecompliceerd samenspel tussen de Europese Commissie, de Raad van ministers en het Europees Parlement. Via de Ecofinraad (het onderdeel van de Raad van ministers waarin de nationale ministers van Economische Zaken en Financiën zitting hebben) hebben de lidstaten invloed op de EU-begroting.

De belangrijkste actuele ontwikkeling is het besluit om in 2004 tien landen toe te laten tot de EU. Dit besluit heeft zijn weerslag op alle terreinen van EU-bemoeienis, legt meer druk op budgetten en vergroot de complexiteit van de besluitvorming. De Europese Commissie werkt aan een hervorming om haar functioneren te verbeteren, onder andere met een nieuw financieel reglement. In het licht van de uitbreiding van de EU is dit belangrijk om het financieel management beheersbaar te houden.

Trendinformatie 2000-2002 EU-begroting en financieel management

Figuur 2

Trendindicatoren	Stand van zaken 2000-2002
Aandacht in EU voor beleid en controle	Veel aandacht voor beleidsontwikkeling, relatief weinig voor controle. Controle-intensiteit is laag. Er is weinig controle-informatie beschikbaar per geldstroom, per lidstaat.
Eigen middelen (= inkomsten) EU	In 2001: 94 miljard euro, in 2002: 96 miljard euro.
Feitelijke uitgaven EU	In 2001: 75 miljard euro.
Ontwikkelingen begrotings- en verantwoordingsproces	De Begrotingsraad is geïntegreerd in Ecofinraad. Systeem van 'Activity Based Budgetting' wordt ingevoerd.
Toetreding nieuwe lidstaten	In 2002 is besloten dat in 2004 tien toetredende landen en kandidaat-landen tot de EU kunnen toetreden.
Veranderingen in organisatie en beleid door toetreding	Er zal een toename zijn van bestuurders van EU-instellingen in 2004 (bijvoorbeeld, ministers, Commissarissen, Collegeleden) uit nieuwe lidstaten. Het beleid voor toetredingssteun gaat over in structuurbeleid.
Stand van zaken hervorming Europese Commissie	In 2000 is de 'Internal Audit Service' opgericht. Het nieuwe financieel reglement van de EU treedt op 1 januari 2003 in werking.
Nieuw beleid Europese Commissie met consequenties voor begroting	De Europese Commissie heeft hervorming van het landbouwbeleid voorgesteld.

Deel 2. Landenvergelijking externe controle en financieel management structuurfondsen (indicatoren 2 en 3)

Nationale rekenkamers van de lidstaten kunnen informatie genereren over de recht- en doelmatige besteding van EU-gelden in eigen land. In de praktijk blijken maar enkele nationale rekenkamers regelmatig onderzoek uit te voeren naar EU-geldstromen.

De regeling van mandaten voor de externe controle door rekenkamers van de toetredende en kandidaat-landen is nog niet volledig gerealiseerd. De controlebevoegdheden van nationale rekenkamers van de toetredende en kandidaat-landen zijn op verschillende manieren geformuleerd.

De Europese Rekenkamer heeft sinds zij voor begrotingsjaar 1994 begonnen is met het onderzoeken van de betrouwbaarheid van de rekeningen van de Europese Gemeenschappen en de onderliggende verrichte transacties, nog geen positieve verklaring kunnen afgeven. De Europese Rekenkamer geeft geen betrouwbaarheidsoordeel per sector, en geen inzicht in bevindingen per lidstaat.

De positie van de beheers- en betalingsautoriteiten die op nationaal niveau zorgdragen voor de geldstromen die vanuit de EU-structuurfondsen aan de lidstaten worden toegekend, is voor vrijwel alle lidstaten in opzet duidelijk. Hoe ze in de praktijk functioneren is echter niet vast te stellen. Het is nog vrijwel onmogelijk om een oordeel te geven over de wijze waarop deze (overheids)instellingen invulling geven aan verplichte activiteiten als cofinanciering, financiële controle, certificering, toezicht. Het niet-openbaar zijn van landengegevens van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer op adequaat detailniveau, kan de onafhankelijke externe controle door nationale rekenkamers bemoeilijken.

Trendinformatie 2000-2002 Landenvergelijkend overzicht

Figuur 3

Trendindicatoren	Stand van zaken 2000-2002
Ontwikkelingen in onderzoeks- mandaat nationale rekenkamers	Veel lidstaten hebben controlebevoegdheden zoals de Europese Rekenkamer. Dit geldt ook voor meeste kandidaatlanden, hoewel niet in alle gevallen duidelijk is in hoeverre het mandaat zich ook uitstrekt tot controle op het niveau van de eindbegunstigden van EU-subsidiegelden.
EU-onderzoek nationale rekenkamers	Een klein aantal nationale rekenkamers is actief in EU-onderzoek.
Samenwerking nationale rekenkamers bij EU-onderzoek	Er is op beperkte schaal samenwerking tussen nationale rekenkamers. In 2002 is verbetering zichtbaar.
Afdekking EU-terrein met (extern gecontroleerde) openbare informatie, per geldstroom, per lidstaat	Extern gecontroleerde informatie is zeer beperkt openbaar beschikbaar.
Rechtmatigheid besteding EU-gelden, per geldstroom, per lidstaat	Hierover valt niets te zeggen, door ontbrekende informatie.
DAS-oordeel Europese Rekenkamer (algemeen en per geldstroom)	Sinds 1994 is er een negatief oordeel over uitgaven en verrichte transacties; er wordt geen gekwantificeerd oordeel per geldstroom gegeven.
Aanwezigheid openbare informatie over positie beheers- en betalings- autoriteiten EU-structuurfondsen 2000-2006	Informatie over de positie van beheers- en betalings-autoriteiten is voor de meeste EU-lidstaten beschikbaar.
Afdekking EU-structuurfondsen 2000-2006 met extern gecontroleerde openbare informatie per lidstaat over cofinanciering, financiële controle, certificering, toezicht, evaluaties	Hierover valt niets te zeggen, door ontbrekende informatie.

Deel 3. Ontwikkelingen in financieel management EU-geldstromen in Nederland (indicatoren 4 en 5)

Nederland draagt jaarlijks circa 5 miljard euro af aan, en ontvangt circa 2,5 miljard euro uit de EU, vooral in de vorm van landbouwsubsidies en structuurfondsen. Nederland is een van de nettobetalers van de EU. Formeel wordt de juiste besteding van EU-gelden in Nederland vanuit verschillende hoeken gecontroleerd: interne controles en onafhankelijke externe controles, vanuit de EU en vanuit Nederland zelf. De controle- en evaluatie-inspanningen zijn vooral gericht op het voldoen aan rapportageverplichtingen van de Commissie, en niet op de doelmatige besteding van de EU-subsidies. In de praktijk wordt de juistheid van de bestedingen van de meeste EU-subsidies in Nederland beperkt gecontroleerd, waardoor de rechtmatigheid van de uitgaven niet

altijd gewaarborgd is. De problemen hebben zich in de periode 1994–1999 vooral voorgedaan bij EU-subsidies met een incidenteel karakter en bij EU-structuurfondsen.

De rechtmatigheid van de landbouwwitgaven is in opzet beter gewaarborgd. Niettemin constateerde de Europese Rekenkamer in haar Jaarverslag 2001 dat zich ook bij de landbouwsubsidies in Nederland problemen voordoen.

Wat de beheer-, controle- en toezichtstructuren rond de structuurfondsen in Nederland betreft is op verschillende terreinen vooruitgang geboekt, maar er valt nog veel te verbeteren. De toepassing in de praktijk van de nieuwe structuren moet nog blijken. Een belangrijk aandachtspunt voor het Agentschap SZW is het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies.

De wet Toezicht Europese Subsidies (TES) is een instrument voor ministers om toezicht te houden op het beheer en de besteding van EU-gelden door decentrale bestuursorganen en diensten. Dit betekent dat ministers inzage kunnen hebben in alle geldstromen waarvoor zij op enigerlei wijze verantwoordelijkheid dragen.

Een klein aantal ministeries bleek in staat om goede overzichten te geven van de ontvangen EU-bijdragen door decentrale bestuursorganen, de betrokkenheid van het ministerie en de gehanteerde toezichtstructuur. Van de 276 door de Algemene Rekenkamer geïdentificeerde geldstromen met samen een financieel belang van 250 miljoen euro konden de ministeries informatie geven over 19,2% (48,2 miljoen euro) van dit bedrag.

Weinig ministeries hadden de decentrale bestuursorganen en diensten geattendeerd op de uit de wet TES voortvloeiende verplichtingen. Veel bestuursorganen zijn formeel wel bekend met de wet TES, maar hadden nog geen maatregelen getroffen om aan de inlichtingenverplichting jegens de ministeries te kunnen voldoen.

Trendinformatie 2000-2002 Financieel management EU-geldstromen Nederland

Figuur 4

Trendindicatoren	Stand van zaken 2000-2002
Ontwikkelingen in betrokken organisaties	Sinds 1 mei 2002 heeft Nederland controlebevoegdheden zoals de Europese Rekenkamer, tot en met de meeste niveaus van eindbegunstigden.
Rol Nederland bij begrotings- en verantwoordingsproces EU	Nederland kan onder andere via de Ecofinraad, het overleg van permanente vertegenwoordigers en de Raadswerkgroep Begroting invloed uitoefenen op EU-begroting en verantwoording.
Afdrachten Nederland aan EU	In 2002 ongeveer 5 miljard euro.
Ontvangsten Nederland uit EU	In 2002 ongeveer 2,5 miljard euro.
Nettopositie Nederland	Nederland is nettobetaler. De mate waarin is afhankelijk van berekeningswijze.
Afdekking EU-geldstromen Nederland met (openbare) informatie uit interne en externe controles	Beperkt.
Recht- en doelmatigheid besteding EU-gelden in Nederland	De rechtmatigheid van de besteding van landbouwsubsidies is in opzet goed, de doelmatigheid onduidelijk. Er zijn problemen bij de besteding van structuurfondsgelden.
Ontwikkelingen structuurfondsen in periode 2000-2006, inclusief ESF	Er is in opzet sprake van een verbetering ten opzichte van de periode 1994-1999. Voor het Agentschap SZW blijft beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies een aandachtspunt.
Overzicht ministeries van EU-geldstromen naar decentrale bestuursorganen in Nederland naar aanleiding van de wet Toezicht Europese Subsidies (TES)	Het overzicht op de departementen is wisselend van diepgang en omvang. Het meest complete beeld werd aangeleverd door het Ministerie van Justitie.
Afdekking (%) totale geldstroom naar Nederland in kader van overige gelden door inzicht ministeries	19,2% van de 250 miljoen euro die Nederland (naar schatting) jaarlijks ontvangt wordt afgedekt door bij ministeries aanwezige informatie.
Bekendheid wet TES bij decentrale bestuursorganen Nederland	Organisaties zijn formeel bekend met wet TES.
Activiteiten decentrale bestuursorganen in kader wet TES	Bekendheid met de wet TES heeft nog niet geleid tot (voorbereiding van) veranderingen in de administratieve organisatie.

Aanbevelingen

In de eerste plaats beveelt de Algemene Rekenkamer – vanuit het oogpunt dat «good governance» ook «good accountability» impliceert – het kabinet aan via zijn vertegenwoordiger in de nu lopende Europese Conventie in te brengen dat er zowel op Europees niveau als binnen de lidstaten meer aandacht moet komen voor het Europees verantwoordings- en controlebestel. De Algemene Rekenkamer vraagt vanuit haar eigen verantwoordelijkheid haar zusterrekenkamers in de EU deze aanbeveling te doen aan hun eigen regeringen.

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat er op dit moment weinig zicht is op de rechtmatigheid van de EU-bestedingen, met name als het gaat om een kwantitatieve weergave per geldstroom en per land. Daarom beveelt zij vanuit haar streven naar transparantie het kabinet tevens aan dat zij er bij de EU in Brussel op aandringt dat de Europese Commissie meer kwantitatieve (financiële) verantwoordingsinformatie, per geldstroom en per land, openbaar maakt. Hierbij is het belangrijk dat de financiële verantwoordingsinformatie goed gecontroleerd wordt. De Europese Rekenkamer moet kunnen steunen op de voorcontroles bij de Europese Commissie, die door de eigen «interne audit capabilities» van de directoraten-generaal kunnen worden uitgevoerd. Tevens zou de Europese Commissie op haar beurt maximaal moeten kunnen steunen op controle-informatie uit de lidstaten. De Algemene Rekenkamer beveelt de betrokken bewindspersonen aan om in de EU de nodige stappen te zetten met het oog op het bereiken en waarborgen van de gewenste transparantie over de rechtmatigheid (en in tweede instantie de doelmatige besteding) van EU-geldstromen. In dat kader zou overwogen kunnen worden de nationale rekenkamers van de lidstaten een verslag te laten uitbrengen aan de eigen regering en de Europese Commissie over de EU-afdrachten en EU-bestedingen van en in het eigen land. Overigens merkt de Algemene Rekenkamer op dat van een goede controle slechts sprake kan zijn als de regelgeving van de Europese Commissie eenduidig is, en interpretatieverschillen kunnen worden voorkomen. De Algemene Rekenkamer beveelt het kabinet dan ook aan om in Raadsverband hierop aan te dringen bij de Europese Commissie.

Ook voor Nederland zelf constateert de Algemene Rekenkamer een onvolledig zicht op de recht- en doelmatigheid van de besteding van EU-gelden. Zij beveelt daarom het kabinet aan om in de nationale verantwoordingen dat beeld wel te gaan creëren.

Ten slotte beveelt de Algemene Rekenkamer het kabinet aan de uitvoering van de per 1 mei 2002 in Nederland van kracht geworden wet Toezicht Europese Subsidies met meer voortvarendheid ter hand te gaan nemen. Ze dient er daarmee zorg voor te dragen dat het inzicht in Nederland in de decentraal bestede EU-gelden sterk wordt verbeterd.

Reactie bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Financiën heeft bij brief van 30 januari 2003 gereageerd op het rapport van de Algemene Rekenkamer, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken en de overige leden van het kabinet. De minister geeft aan dat het kabinet het initiatief van de Algemene Rekenkamer toejuicht om jaarlijks de stand van zaken rondom het

financieel management van de gelden van de Europese Unie (EU) in kaart te brengen.

Aandacht voor beheer en controle in de EU

In reactie op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer dat Nederland zich in het kader van de Conventie zou moeten inspannen voor meer aandacht voor beheer en controle binnen de Europese Unie en de lidstaten, stelt de minister dat de Conventie primair gericht is op verdragsherziening en dat het Europees verantwoordings- en controlebestel een zaak is die vooral gestalte krijgt op het niveau van secundaire wetgeving en de onderliggende uitvoeringsbepalingen.

In reactie op de aanbeveling om in Raadsverband ook aan te dringen op verbetering en eenduidigheid van de *regelgeving* van de Europese Commissie, stelt de minister dat die eenduidigheid zeker verbeterd kan worden. Een groot deel van de uitvoeringsproblemen en bijbehorende verhoogde kans op onrechtmatige bestedingen van de EU-gelden is gelegen in het feit dat de regelgeving onnodig complex is. De minister geeft aan dat er al sprake is van verbeteringen en dat Nederland zich hiervoor blijvend zal inzetten.

Nawoord: De Algemene Rekenkamer blijft van mening dat het van belang is om het beheer- en controlebestel in de Europese Conventie te agenderen, juist om ervoor te zorgen dat secundaire regelgeving voortvarend wordt aangepakt.

Nederland zou in discussies over de eenduidigheid van de regelgeving van de Europese Commissie aansluiting kunnen zoeken bij gelijkgezinde lidstaten.

Zicht op rechtmatigheid EU-bestedingen

De minister laat weten dat het kabinet de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer gericht op het vergroten van de transparantie op het punt van de EU-bestedingen onderschrijft. Het geven van inzicht in de rechtmatigheid van de bestedingen per geldstroom en per land vindt het kabinet echter primair een verantwoordelijkheid van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer. Niettemin zal Nederland blijven aandringen op een beter inzicht in de rechtmatigheid van de EU-uitgaven. Over de opmerking van de Algemene Rekenkamer dat de Europese Rekenkamer bij de controle van de financiële (verantwoordings)informatie moet kunnen steunen op de voorcontroles bij de Europese Commissie, die op haar beurt zou moeten kunnen steunen op controle-informatie uit de lidstaten, schrijft de minister dat op dit punt verschillen van inzicht in de verschillende EU-lidstaten over de rol van de Europese Rekenkamer een belangrijke rol spelen. Nederland heeft in het verleden herhaaldelijk opgeroepen tot het publiceren van foutenpercentages. Maar voor dit standpunt is volgens het kabinet nagenoeg geen steun aanwezig.

Nawoord: De Algemene Rekenkamer vindt dat het geven van inzicht in de rechtmatigheid van de bestedingen per geldstroom en per land niet uitsluitend een verantwoordelijkheid is van de Commissie en de Europese Rekenkamer. Uiteraard hebben deze instellingen hierbij een belangrijke taak, maar vastgesteld kan worden dat zij deze vooralsnog maar beperkt (kunnen) uitvoeren.

Wat de controle van verantwoordingsinformatie betreft merkt de Algemene Rekenkamer op dat voor de geldstromen die worden uitgevoerd in gedeeld beheer – ongeveer 85% van alle EU-gelden – de lidstaten een belangrijke rol spelen. Volgens het subsidiariteitsbeginsel zou de Europese Rekenkamer zich vooral op de Europese Commissie moeten

richten, terwijl de lidstaten zelf gecontroleerde verantwoordingsinformatie over de uitvoering in eigen land ter beschikking moeten stellen aan de Europese Commissie.

Recht- en doelmatigheid EU-gelden in Nederland

In reactie op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer dat het kabinet in de nationale verantwoordingen een volledig beeld zou moeten geven van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van de EU-gelden, merkt de minister op dat er ten opzichte van de periode 1994–1999 bij vele departementen aanzienlijke inspanningen zijn geleverd om beheer en controle van EU-geldstromen te verbeteren, met name op het terrein van structuurfondsen.

Nawoord: De Algemene Rekenkamer is het met het kabinet eens dat er inspanningen zijn geleverd, maar vindt dat hiermee nog geen volledig zicht is gecreëerd op de besteding van alle EU-gelden in Nederland. Nederland ontvangt ook EU-geld voor uitvoering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en overig beleid – samen 85% van EU-bestedingen in Nederland.

Invoering wet TES

Het kabinet deelt de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de uitvoering van de wet TES langzaam verloopt. Er is sprake van praktische uitvoeringsproblemen, die het gevolg zijn van onduidelijkheid over de reikwijdte van de wet en de benodigde administratieve capaciteit. Het kabinet zegt toe dat gedurende het komende jaar in interdepartementaal verband zorg zal worden gedragen voor de beantwoording van vragen als gevolg van de implementatie van deze wet alsmede het volgen van de uitvoering. Het kabinet zegt verder toe dat gedurende het jaar 2003 de invoering van de wet TES en het verloop van de meldingen en rapportages in interdepartementaal verband nauwkeurig zal worden gevolgd.

Nawoord: De activiteiten die door het kabinet worden ondernomen om de uitvoering van de wet TES te bespoedigen in 2003 zal de Algemene Rekenkamer met veel belangstelling volgen.

De Algemene Rekenkamer gaat er daarbij van uit dat de onduidelijkheid over de toepasselijkheid van de wet TES spoedig wordt weggenomen.

Slotwoord Algemene Rekenkamer

Gegeven de aanstaande toetreding van tien nieuwe lidstaten wordt de Europese Unie geconfronteerd met de vraag hoe zich te hervormen, zodat een krachtige EU van vijftientig landen ontstaat. Op dit moment vindt hierover binnen de Europese Conventie volop discussie plaats en wordt zelfs een concept-«EU-grondwet» opgesteld. De Algemene Rekenkamer vindt het opvallend dat er hierbij opnieuw geen aandacht is voor beheer, controle en verantwoording – terwijl hiervoor in Nederland in het kader het in 1999 ingezette traject «Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording» (VBTB) juist meer aandacht bestaat.

De Algemene Rekenkamer vindt dat op het overkoepelende niveau van de Europese Conventie – in het kader van de discussie over «good governance» – het vraagstuk van «good accountability» aan de orde dient te worden gesteld. Dit is echter niet alleen een zaak van de EU (Europese Commissie, Europees Parlement en Europese Rekenkamer). Ook de lidstaten (de nationale regeringen, parlementen en rekenkamers) zijn hierbij betrokken. Immers, ook nationale parlementen hebben behoefte aan goede EU-brede (verantwoordings)informatie om hun regeringen te

kunnen controleren – mede om zicht te krijgen op hoe in de rest van Europa met hun geld wordt omgegaan. Dit geldt zeker ook voor Nederland, dat in de EU een belangrijke nettobetaler is. Daarom meent de Algemene Rekenkamer dat de Tweede Kamer inzage moet kunnen hebben in de rechtmatige en doelmatige besteding van de EU-geldstromen. Zij hoopt dat in de toekomst haar analyses navolging zullen vinden door andere nationale rekenkamers en zal ernaar streven op dit terrein de samenwerking met hen te verbeteren.

DEEL 1. ONTWIKKELINGEN BEGROTING EN FINANCIËEL
MANAGEMENT IN DE EU

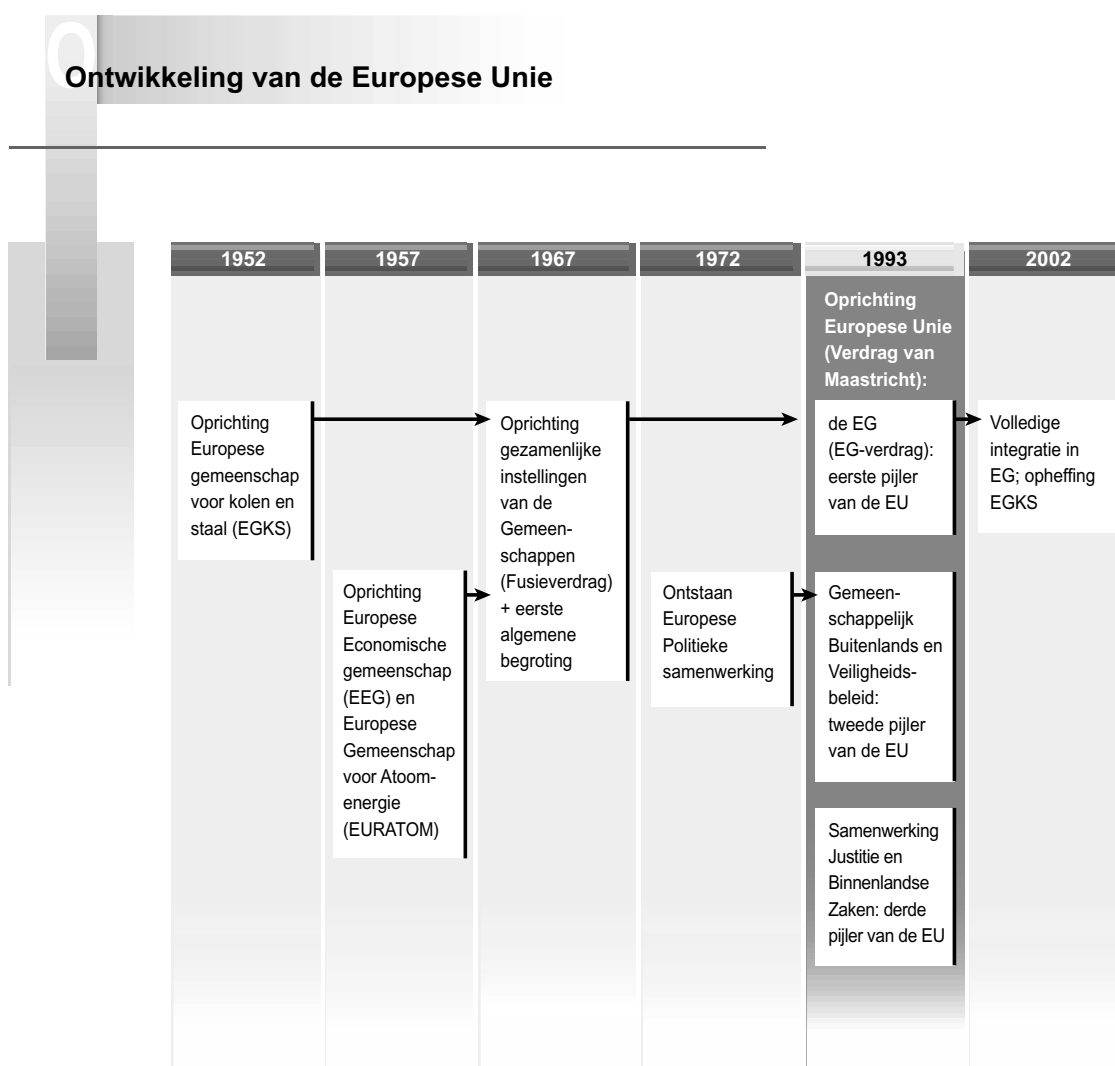
1 INLEIDING DEEL 1

Ontstaansgeschiedenis Europese Unie

De ontwikkeling van de naoorlogse Europese samenwerking kan beschouwd worden als een zich langzaam evoluerend proces. Wat gestart is als een Frans initiatief om de kans op nieuwe oorlogen in Europa te verkleinen, heeft zich ontwikkeld tot een nieuwe bestuurslaag. Wat begon als een economisch samenwerkingsverband van Frankrijk, West-Duitsland, Italië, België, Nederland en Luxemburg, is uitgegroeid tot een Europese Unie (EU) die nu bestaat uit vijftien lidstaten, en die in 2004 vijftientwintig lidstaten zal gaan tellen.

Figuur 5 illustreert hoe de huidige Unie zich sinds 1952 heeft ontwikkeld.

Figuur 5



De Europese Unie bestaat officieel sinds 1 november 1993, sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht. De Europese Unie

wordt gekenmerkt door een *pijler*structuur: de Europese Gemeenschap op basis van het EG-verdrag (eerste pijler) waarin de sinds 1952 opgerichte Europese Gemeenschappen (de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie) samenkomen; verder voorziet het Verdrag in het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (tweede pijler) en het beleid gericht op Justitie en Binnenlandse Zaken (derde pijler). Binnen de eerste pijler is er sprake van communautaire besluitvorming. Daarbij spelen de instellingen (Europese Commissie, Raad van ministers, Europees Parlement, Hof van Justitie en Europese Rekenkamer) een grote rol. In de tweede en derde pijler vindt de besluitvorming plaats door de lidstaten.

Wat begon in 1952 als samenwerking in de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld tot steeds verdergaande samenwerking. Een belangrijke stap was het Verdrag van Rome uit 1957, toen de zes landen die in 1952 de EGKS oprichtten, ook de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) oprichtten. Hiermee waren de drie Europese Gemeenschappen een feit.

Europese Unie nu

Het belang van de Europese Unie is de laatste jaren sterk toegenomen, zowel beleidsmatig als financieel. Dit belang zal in de komende jaren nog verder groeien, onder andere door de toetreding van tien landen tot de Unie in 2004.

De begroting voor het jaar 2002 van de Europese Unie heeft een totale financiële omvang van circa 96 miljard euro. Dit bedrag wordt opgebracht door de vijftien lidstaten. De afdracht van Nederland aan de EU bedraagt jaarlijks ongeveer 5 miljard euro. Nederland ontvangt jaarlijks circa 2,5 miljard euro aan subsidies vanuit de EU.

Beleid en begroting van de EU komen tot stand in een complex samenspel tussen EU-instellingen en de lidstaten. Zo wordt het jaarlijkse proces van begrotingsontwikkeling gekenmerkt door verschillende momenten van besluitvorming door enerzijds het Europees Parlement en anderzijds de Raad (in dit geval de Ecofinraad) waarin alle lidstaten op het niveau van ministers vertegenwoordigd zijn. Via de nationale voorbereiding van de bijeenkomsten van de Raad, kunnen de lidstaten invloed uitoefenen op de begroting van de EU.

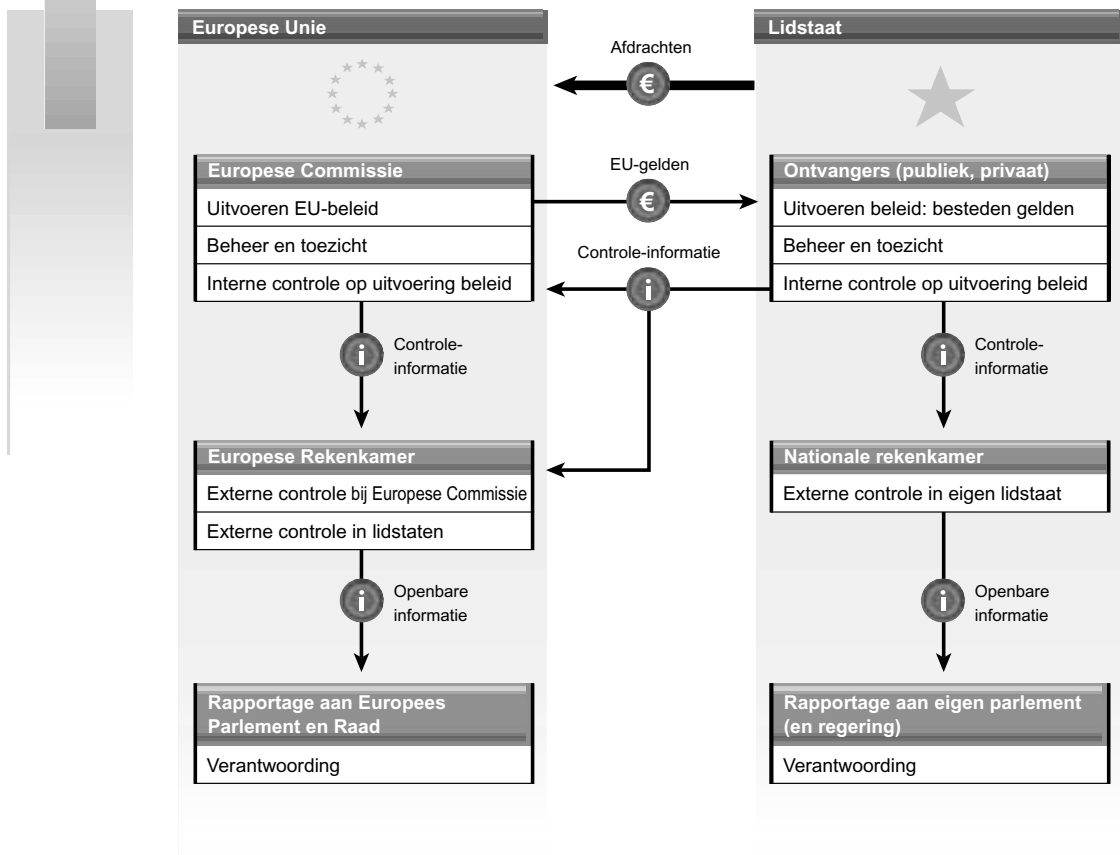
De uitvoering van het EU-beleid wordt in belangrijke mate gekenmerkt door «gedeeld beheer» tussen de Europese Commissie en de lidstaten. De programma's worden uitgevoerd onder eindverantwoordelijkheid van de Europese Commissie. Het aandeel van nationale instanties in de feitelijke uitvoering van het gemeenschapsbeleid is groot. De ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland op EU-terrein is daarom verstrekkend. De Nederlandse regering heeft zelf normen gecreëerd voor het goed functioneren van het financieel management rond de EU-geldstromen in Nederland.

Het financieel management rond de besteding van EU-gelden binnen Nederland bestaat uit beheer, toezicht en controle. Hiervoor zijn verschillende instanties verantwoordelijk. Beheer en toezicht worden uitgeoefend door onder meer de Europese Commissie, en de betrokken ministeries en decentrale bestuursorganen.

Financieel management EU-geldstromen

Voor zover besteed in de lidstaten

Figuur 6



De controle op de juiste besteding van EU-gelden valt in vier onderdelen uiteen. In de eerste plaats zijn er vanuit de EU de (interne) controles door de Europese Commissie.

In de tweede plaats zijn er, ook vanuit de EU, de onafhankelijke (externe) controles op de rechtmatige besteding van de gelden door de Europese Rekenkamer. Beide instanties voeren hun controles uit in Brussel en in de lidstaten zelf. De informatie die uit deze controlewerkzaamheden voortkomt wordt gebruikt voor de uiteindelijke verantwoording over de uitvoering van de EU-begroting aan het Europees Parlement en de Raad. In de derde plaats vinden in Nederland ook controles plaats door de betrokken ministeries.

Ten slotte zijn er de onafhankelijke controles op de recht- en doelmatige besteding van de EU-gelden door de Algemene Rekenkamer.³ De informatie die uit de controles van de Nederlandse instanties voortkomt wordt gebruikt voor het jaarlijkse verantwoordingsproces in de Tweede Kamer over de uitvoering van de begroting.

³ Op 1 mei 2002 zijn door de achtste wijziging van de Comptabiliteitswet de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer (en de betrokken ministeries) bij EU-geldstromen uitgebreid tot op het niveau van de eindbegunstigden van EU-subsidies. Met het van kracht worden van de wet Toezicht Europese Subsidies (TES) krijgen de ministeries tevens concrete toezichtbevoegdheden bij beheer of besteding van EU-gelden door decentrale bestuursorganen. Zie Staatsblad nr. 40, 2002.

De controles door de ministeries en de Europese Commissie worden ook wel «interne controles» genoemd, omdat ze worden uitgevoerd door die instanties die ook het beleid uitvoeren. De controles door de Algemene Rekenkamer en de Europese Rekenkamer zijn onafhankelijk, en worden ook wel de «externe controles» genoemd.

Opbouw deel 1

Anno 2002 strekt de samenwerking binnen de EU zich uit over ongeveer dertig verschillende beleidsterreinen. De beleidsterreinen lopen uiteen van landbouw en plattelandsontwikkeling tot gezondheidszorg en consumentenbescherming, van werkgelegenheid en sociale zaken tot justitie en binnenlandse zaken, van onderwijs en cultuur tot buitenlandse betrekkingen en humanitaire hulp, en van interne markt en onderzoek tot regionaal beleid.

Om op zoveel verschillende beleidsterreinen te kunnen opereren is een uitgebreide institutionele structuur nodig. Daarnaast dienen er voldoende financiële middelen te zijn.

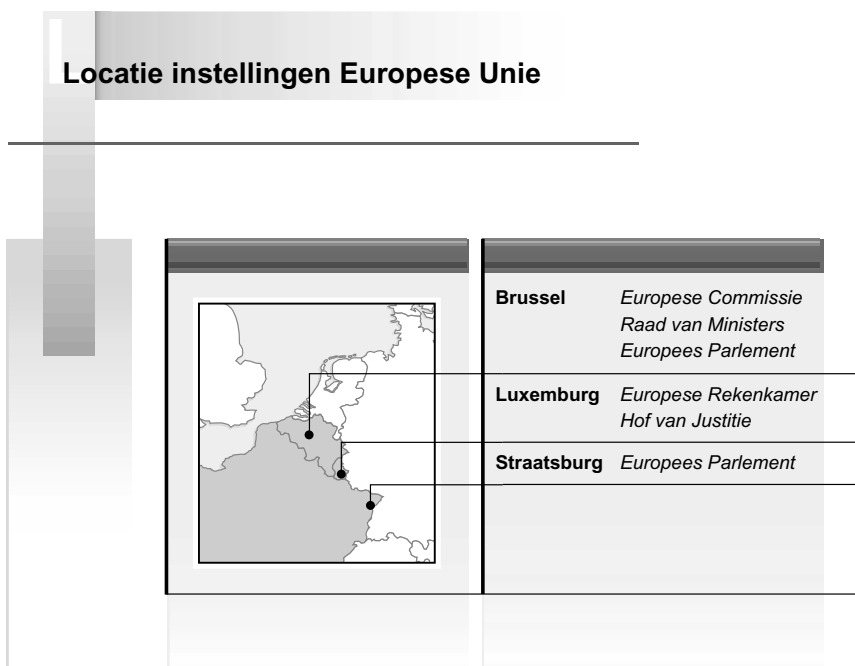
Deel 1 van dit EU-tendrapport handelt over (1) de organisaties die samen het institutionele geraamte van de EU vormen, en (2) de inkomsten en uitgaven van de EU, inclusief de daarbij behorende processen van begroting en verantwoording. Daarbij komt ook de historische ontwikkeling van de begroting van de EU aan de orde, en de meest recente bestuurlijke ontwikkelingen in de EU op het gebied van financieel management, dat wil zeggen op het terrein van beheer, toezicht en controle.

In hoofdstuk 2 worden om te beginnen de vijf instellingen van de EU beschreven. Hierbij wordt ook kort ingegaan op de overige organen van de EU. Hoofdstuk 3 geeft een historisch overzicht van de ontwikkeling van de EU-begroting sinds 1952. Hoofdstuk 4 beschrijft de inkomsten en uitgaven van de EU in 2000–2002, inclusief de processen van begroting en verantwoording in de EU. In hoofdstuk 5 wordt een overzicht gegeven van actuele ontwikkelingen op het gebied van financieel management in de EU tussen 2000 en 2002, waarna in hoofdstuk 6 de belangrijkste bevindingen worden gerecapituleerd.

2 INSTITUTIES VAN DE EU

Door toetreding tot de EU stemmen lidstaten ermee in dat een deel van hun soevereiniteit wordt overgedragen aan onafhankelijke instellingen die tegelijkertijd de belangen van de Gemeenschap, van de lidstaten en van de burgers behartigen. De Europese Commissie verdedigt van oudsher de belangen van de Gemeenschap (de communautaire belangen), de nationale regeringen zijn vertegenwoordigd in de Raad van ministers en het Europees Parlement wordt rechtstreeks gekozen door de burgers van de Unie. Deze «institutionele driehoek» wordt aangevuld door twee andere Instellingen – het Hof van Justitie en de Europese Rekenkamer alsmede vijf organen en vijftien gespecialiseerde agentschappen om specifieke taken van technische en wetenschappelijke aard of voor het beheer te vervullen. Samen vormen ze de bestuurlijke en ambtelijke organisatie van de EU. Deze is vooral in Brussel, maar deels ook in Luxemburg en Straatsburg te vinden.

Figuur 7



Dit hoofdstuk beschrijft de ambtelijke en bestuurlijke organisatie van de EU. Achtereenvolgens worden de instellingen (§ 2.2), organen (§ 2.3) en agentschappen (§ 2.4) van de EU besproken.

2.1 Instellingen

Figuur 8 geeft een beknopt overzicht van de belangrijkste kenmerken van de vijf EU-instellingen, inclusief hun rol in de begrotings- en verantwoordingsprocessen. Hierbij wordt uitgegaan van de situatie die is ontstaan na inwerkingtreding van het Verdrag van Nice per 1 februari 2003. Een uitgebreider overzicht is opgenomen in bijlage 2.

Kenmerken EU-instellingen

Figuur 8

Europese Commissie

- behartigt algemene belang EG
- telt maximaal 27 leden (één per lidstaat)
- heeft voor traditioneel EG-beleid exclusief recht tot nemen van initiatieven voor verordeningen en richtlijnen voert Gemeenschapsbeleid uit
- waakt over toepassing EG-Verdragsbepalingen en EG-besluiten
- beheert vele fondsen op het gebied van intern en extern EU-beleid
- heeft specifieke eigen bevoegdheden, bijvoorbeeld in de sector mededinging
- legt verantwoording af over uitvoering begroting aan Europees Parlement en Raad van Ministers

Raad van Ministers

- is het wetgevend orgaan van de EU
- vertegenwoordigt elke lidstaat op ministersniveau
- hanteert bij besluitvorming stemmenweging: grote lidstaten 29, Nederland 13, België/Griekenland/Portugal 12, Luxemburg 4
- heeft samen met Europees Parlement beslissingsbevoegdheid over Commissie-initiatieven en -voorstellen
- coördineert algemeen en economisch beleid van de lidstaten
- vergadert in verschillende samenstellingen (bijvoorbeeld Raad voor Economische en Financiële Zaken: Ecofinraad)
- stelt ontwerpbegroting vast en behandelt samen met Europees Parlement definitieve begroting
- wordt ondersteund door Comité van Permanente Vertegenwoordigers van de lidstaten

Europees Parlement

- vertegenwoordigt burgers van alle EU-lidstaten
- telt 626 leden, waarvan 31 voor Nederland
- vergadert in het openbaar
- controleert of Gemeenschapsbeleid deugdelijk wordt uitgevoerd
- heeft rol bij besluitvorming die per beleidsterrein varieert van adviserend tot wetgevend
- behandelt samen met Raad van Ministers ontwerpbegroting en stelt definitieve begroting vast
- verleent al dan niet décharge aan Europese Commissie voor uitvoering van de begroting

Hof van Justitie

- waarborgt eenheid van interpretatie en toepassing van het EU-recht
- vertegenwoordigt elke lidstaat met één rechter
- verduidelijkt rechten en plichten van de Europese instellingen en de rechtsverhouding tussen de EU-lidstaten
- toetst de verenigbaarheid van de EU-regelgeving aan het EU-Verdrag en aan algemene rechtsbeginselen
- behandelt beroepszaken van natuurlijke en rechtspersonen tegen EU-maatregelen

Europese Rekenkamer

- controleert achteraf de uitvoering van de EU-begroting
- telt 15 onafhankelijke Collegeleden (uit elke lidstaat één)
- brengt advies uit over financiële onderwerpen
- onderzoekt wettigheid en regelmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van de EU
- gaat na of er een goed financieel beheer is gevoerd
- legt jaarlijks ten behoeve van Europees Parlement en Raad van Ministers een betrouwbaarheidsverklaring af

2.1.1 Europese Commissie

De Europese Commissie is de uitvoerende instantie van de Unie, vergelijkbaar met de ministeries in Nederland. De taken en bevoegdheden van de Europese Commissie zijn vastgelegd in het EG-Verdrag. De Commissie heeft voor het traditionele EG-beleid (vallend binnen de eerste Pijler) het exclusieve recht initiatieven te nemen voor Verordeningen en Richtlijnen⁴. Hierbij dient de Commissie het *subsidiariteitsbeginsel* in acht te nemen. Dat wil zeggen: de Gemeenschap treedt slechts op indien de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt.

Andere taken van de Commissie zijn het uitvoeren van het Gemeenschapsbeleid – hetzij op grond van de besluiten van de Raad van ministers, hetzij op grond van de Verdragsbepalingen – en het waken over de toepassing van de Verdragsbepalingen en de door de instellingen van de Gemeenschap genomen besluiten.

Ten slotte is de Commissie verantwoordelijk voor de uitvoering van de begroting en moeten de lidstaten met de Commissie samenwerken om te verzekeren dat de toegekende kredieten volgens het beginsel van goed financieel beheer worden gebruikt (ex artikel 274 EG-Verdrag). De Commissie beschikt op een aantal terreinen over eigen bevoegdheden, bijvoorbeeld in de sector mededinging (bestrijding kartels en toezicht op staatssteun).

De huidige Europese Commissie bestaat uit twintig onafhankelijke leden die worden benoemd voor een periode van vijf jaar (zie figuur 9 op volgende bladzijde). De vijf grote lidstaten leveren twee leden aan de Commissie, de overige één⁵.

De Commissie wordt ondersteund door een ambtelijk apparaat van circa 20 000 ambtenaren. Het merendeel van deze ambtenaren is gehuisvest in Brussel, waar onder andere de 26 directoraten-generaal (DG), vergelijkbaar met ministeries, zetelen. De directoraten-generaal zijn verdeeld naar aandachtsgebieden, zoals bijvoorbeeld Landbouw, Sociaal beleid en Regio's.

De algemene beleidsdoelen van de Europese Commissie voor de periode 2000–2005 zijn het bevorderen van nieuwe vormen van Europees bestuur, een stabiel Europa met een krachtiger stem in de wereld, een nieuwe economische en sociale agenda, en een betere levenskwaliteit.

⁴ Binnen het Gemeenschapsrecht bestaan verschillende rechtsinstrumenten. De verordening kenmerkt zich door haar algemene strekking, haar verbindendheid in al haar onderdelen, en haar rechtstreekse toepasselijkheid in elke lidstaat. De richtlijn kenmerkt zich, doordat zij ten aanzien van het te bereiken resultaat bindend is voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, waarbij aan de nationale instanties de bevoegdheid wordt gelaten vorm en middelen te kiezen. De beschikking is bindend in al haar onderdelen voor degene tot wie zij uitdrukkelijk is gericht. Zij kunnen zich zowel tot lidstaten (alle organen) als tot particulieren richten. Verder bestaat nog de mogelijkheid om (juridisch bindende) resoluties uit te vaardigen en aanbevelingen en adviezen te geven.

⁵ Na de uitbreiding van de EU tot en met 2007 bestaat de Commissie uit maximaal 27 leden (één per lidstaat). Indien de EU uit meer dan 27 lidstaten gaat bestaan, treedt er een roulatiesysteem in werking.

Samenstelling Europese Commissie

Figuur 9

Naam	Taak	Land
Romano Prodi	Voorzitter	Italië
Neil Kinnock	Vice-voorzitter, belast met administratieve hervorming	Verenigd Koninkrijk
Loyola de Palacio	Vice-voorzitter, belast met betrekkingen met het Europees Parlement, vervoer en energie	Spanje
Mario Monti	Concurrentiebeleid	Italië
Franz Fischler	Landbouw, plattelandontwikkeling en visserij	Oostenrijk
Erkki Liikanen	Ondernemingsbeleid en informatiemaatschappij	Finland
Frits Bolkestein	Interne markt, belastingen en Douane-Unie	Nederland
Philippe Busquin	Onderzoek	België
Pedro Solbes Mira	Economische en monetaire zaken	Spanje
Poul Nielson	Ontwikkelingszaken en humanitaire hulp	Denemarken
Günther Verheugen	Uitbreiding	Duitsland
Chris Patten	Externe betrekkingen	Verenigd Koninkrijk
Pascal Lamy	Handel	Frankrijk
David Byrne	Gezondheids- en consumentenbescherming	Ierland
Michel Barnier	Regionaal beleid	Frankrijk
Viviane Reding	Onderwijs en cultuur	Luxemburg
Michaële Schreyer	Begroting	Duitsland
Margot Wallström	Milieu	Zweden
Antonio Vitorino	Justitie en binnenlandse zaken	Portugal
Anna Diamantopoulou	Werkgelegenheid en sociale zaken	Griekenland

2.1.2 Raad van ministers

De Raad van Ministers (kortweg: de Raad) is – samen met het Europees Parlement – het wetgevende orgaan van de EU. In de Raad zijn de lidstaten op ministersniveau vertegenwoordigd. De Raad krijgt de initiatieven en voorstellen van de Europese Commissie ter goedkeuring voorgelegd. De Raad draagt verder zorg voor de coördinatie van het algemeen economisch beleid.

De Raadswerkzaamheden worden voorbereid door het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper) in Brussel. Dit comité bestaat uit de bij de EU-geplaatste ambassadeurs van de lidstaten. Het vormt een permanent verbindingsorgaan voor de uitwisseling van informatie tussen de nationale overheden en de Gemeenschapsinstellingen. Het comité neemt deel aan de uitwerking van de nationale standpunten en de coördinatie daarvan in Brussel.

Voor de behandeling van de specifieke beleidsgebieden van de EU vergadert de Raad in negen verschillende samenstellingen.⁶ In de Raad voor Economische en Financiële Zaken (Ecofinraad) wordt sinds kort ook de begroting van de EU behandeld. Voorheen gebeurde dit in een aparte begrotingsraad.

De Raad worden bijgewoond door de bij het onderwerp meest betrokken bewindspersonen van de lidstaten. In de raden worden, na soms lange trajecten van ambtelijke voorbereiding, de onderhandelingen gevoerd en besluiten genomen over de wetsvoorstellen die zijn ingediend door de Europese Commissie.

Vroeger was voor de meeste besluiten van de Raad unanimiteit vereist. Inmiddels worden de meeste besluiten met *gekwalificeerde meerderheid* genomen. Dit houdt in dat elke lidstaat een aantal stemmen heeft, waarbij grote lidstaten meer stemmen hebben dan kleine lidstaten. In totaal zijn er 87 stemmen. Een besluit is aangenomen als het 62 stemmen haalt.⁷ In het Verdrag van Nice (inwerkingtreding 1 februari 2003) is geregeld dat dit in de toekomst ook van toepassing zal zijn op terreinen als sociale zekerheid, asiel en immigratie. In de nieuwe situatie met uiteindelijk 27 lidstaten, wordt het aantal stemmen per lidstaat aangepast. Het totaal aantal stemmen wordt dan 345, waarbij een besluit aangenomen is als het minimaal 258 stemmen behaalt.⁸

2.1.3 Europees Parlement

Het Europees Parlement is de volksvertegenwoordiging van de staten die in de Europese Gemeenschap zijn verenigd. De 626 afgevaardigden van het Europees Parlement worden sedert juni 1979 via (vijfjaarlijkse) rechtstreekse verkiezingen gekozen. In het Parlement zijn alle belangrijke politieke stromingen van de EU vertegenwoordigd. Figuur 10 (zie volgende bladzijde) geeft een overzicht van de politieke partijen in het Parlement met hun huidige aantal zetels.

⁶ De negen samenstellingen van de Raad zijn: Algemene Zaken en Externe Betrekkingen; Economische en Financiële Zaken; Justitie en Binnenlandse Zaken; Werkgelegenheid, Sociaal beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken; Concurrentievermogen (Interne Markt, Industrie en Onderzoek); Vervoer, Telecommunicatie en Energie; Landbouw en Visserij; Milieu; en ten slotte Onderwijs, Jeugdzaken en Cultuur.

⁷ In de huidige situatie hebben Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Italië elk tien stemmen. Spanje heeft 8 stemmen, Nederland, Griekenland, België en Portugal hebben elk vijf stemmen. Zweden en Oostenrijk hebben vier stemmen, Denemarken, Finland en Ierland drie, en Luxemburg heeft twee stemmen.

⁸ In de nieuwe situatie (als twaalf landen zijn toegetreden tot de EU) krijgen hebben Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Italië elk 29 stemmen. Spanje en Polen krijgen 27 stemmen. Roemenië krijgt veertien stemmen, Nederland, dertien, Griekenland, Tsjechië, België, Hongarije en Portugal elk twaalf stemmen. Zweden, Bulgarije en Oostenrijk krijgen tien stemmen. Slowakije, Denemarken, Finland, Ierland en Litouwen krijgen zeven stemmen, Letland, Slovenië, Estland, Cyprus en Luxemburg krijgen vier stemmen, en Malta krijgt drie stemmen.

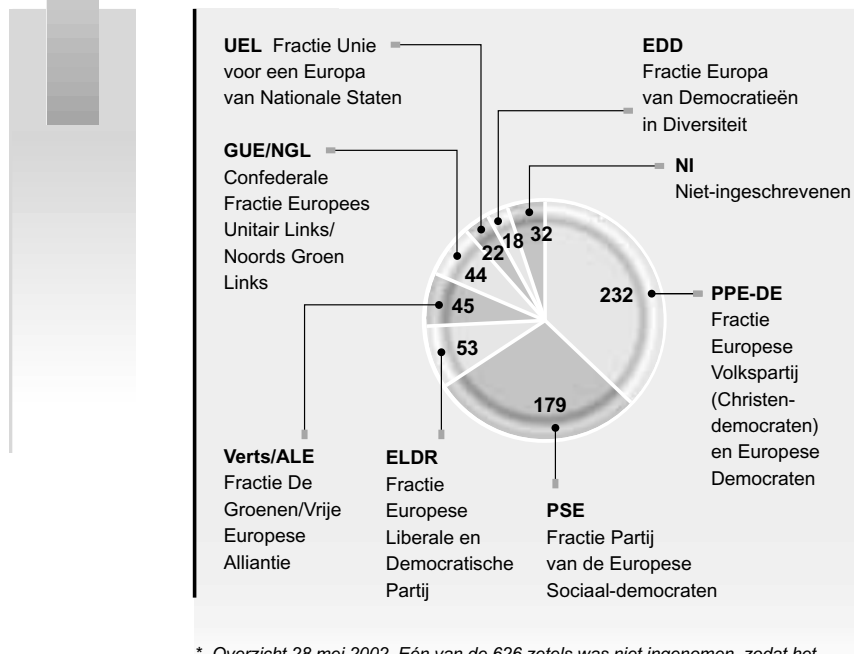
Het Europees Parlement speelt op drie terreinen een belangrijke rol:

- Bij besluitvormingsprocessen rond nieuw beleid. Afhankelijk van het terrein zijn verschillende vormen van betrokkenheid van het Parlement mogelijk, zoals raadpleging, samenwerking, medebeslissing en instemming. Voor het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) en de Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ)-samenwerking moet het Parlement geraadpleegd worden over belangrijke richtsnoeren, moet het regelmatig op de hoogte worden gehouden en kan het vragen of aanbevelingen tot de Raad richten.
- Bij de uitvoering van beleid. Het Europees Parlement controleert of het Gemeenschapsbeleid deugdelijk door de Commissie wordt uitgevoerd. Hierbij baseert zij zich met name op de verslagen van de Europese Rekenkamer.
- Bij het begrotingsproces. Het Europees Parlement heeft sinds 1975 het recht tot vaststelling van de begroting. Het parlement vormt samen met de Raad de begrotingsautoriteit. Bij het opstellen van de begroting beslist de Raad over de verplichte uitgaven (de uitgaven die de begrotingsautoriteit in de begroting moet opnemen opdat de Gemeenschap aan haar interne en externe verplichtingen kan voldoen) en het parlement over de niet-verplichte uitgaven (alle andere uitgaven). Verder verleent het Parlement aan de Commissie kwijting over de uitvoering van de begroting.

Samenstelling Europees Parlement

Figuur 10

Totaal 626 zetels*



* Overzicht 28 mei 2002. Eén van de 626 zetels was niet ingenomen, zodat het totaal 625 zetels bedroeg.

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam (1999) is de positie van het Europees Parlement versterkt. Het Parlement mag nu ook gaan meebeslissen over de belangrijkste sectoren van de interne markt en de gemeenschapspolitiek (met uitzondering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid).

Daarnaast moet sinds het Verdrag van Amsterdam de aanwijzing van de kandidaat-voorzitter van de Europese Commissie de goedkeuring hebben van het Parlement, en moet de voordracht van de overige kandidaat-leden voor de Commissie de instemming van de kandidaat-voorzitter verkrijgen. Hiermee is het Europees Parlement veranderd van een adviserende in een wetgevende vergadering, die op Europees niveau bevoegdheden uitoefent die te vergelijken zijn met die van de nationale parlementen. Het Europees Parlement vergadert in het openbaar.

2.1.4 Hof van Justitie

Het in Luxemburg gevestigde Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen houdt zich bezig met de interpretatie en toepassing van de Europese wetgeving. Het Hof is samengesteld uit vijftien rechters, die in onderlinge overeenstemming door de regeringen van de lidstaten telkens voor zes jaar worden benoemd.

De belangrijkste taken van het Hof zijn:

- *constitutioneel hof*: verduidelijking van de rechten en plichten van de Europese instellingen ten opzichte van elkaar en van de rechtsverhouding tussen de lidstaten enerzijds en de EU anderzijds;
- *toetsingsorgaan*: toetsing van de verenigbaarheid van het afgeleide recht aan het Verdrag en de algemene rechtsbeginselen (goede trouw, zorgvuldigheidsbeginsel, gewettigd vertrouwen);
- *administratieve rechtbank*: behandeling van beroepen van natuurlijke en rechtspersonen tegen maatregelen van de EU die op hen betrekking hebben.

In het EG-verdrag zijn de bevoegdheden van het Hof beperkt tot besluiten van de Gemeenschap (eerste pijler). Voor de derde pijler voorziet het Verdrag in de rechtsbescherming door het Hof met drie procedures: prejudiciële procedure, het nietigheidsberoep en de geschillenbeslechtingprocedure tussen lidstaten.

Het Hof heeft een centrale rol gespeeld bij de ontwikkeling van de EG tot een rechtsgemeenschap. Bij zijn rechtspraak heeft het Hof het gemeenschapsrecht opgevat als een zelfstandige rechtsorde die onafhankelijk is van de lidstaten. De kenmerken van het gemeenschapsrecht zijn onder meer haar rechtstreekse werking en de voorrang boven nationaal recht, de eerbiediging van de fundamentele rechten en andere rechtsbeginselen, en de plicht van de lidstaten en instellingen loyaal met elkaar samen te werken.

2.1.5 Europese Rekenkamer

Sinds 1975 is er een Europese Rekenkamer, die met het van kracht worden van het Verdrag van Maastricht (in 1993) is «verheven» tot een van de vijf instellingen. Haar rol is bevestigd en versterkt bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam (1999), toen ze het recht kreeg om zelfstandig haar onderzoek te organiseren.

De Europese Rekenkamer is gevestigd in Luxemburg en telt uit elke lidstaat één Collegelid. Deze Collegeleden worden voor zes jaar benoemd (door de Raad na raadpleging van het Europees Parlement) en zijn onafhankelijk in hun optreden. Er werken circa 550 ambtenaren, waarvan iets meer dan de helft in controlewerkzaamheden.

In deel 2 van dit trendrapport wordt uitgebreid ingegaan op de Europese Rekenkamer en haar werkzaamheden.

2.2 Organen van de EU

Naast de vijf instellingen heeft de EU vijf organen. De organen zijn onafhankelijk, en leveren door hun raadgevend of financieel karakter een bijdrage aan de realisatie van de doelstellingen van de Unie.

De *Europese Centrale Bank* (ECB), gevestigd te Frankfurt, stelt het Europese monetaire beleid vast en voert het uit. Zij verricht wisseltransacties en draagt zorg voor het goede functioneren van de betalingssystemen. De ECB werkt nauw samen met de nationale centrale banken om besluiten die door haar besluitvormingsorganen (Raad van bestuur, Directie en Algemene raad) zijn genomen voor te bereiden en ten uitvoer te leggen. De president van de ECB en de vijf andere leden van de Directie worden benoemd door de lidstaten voor een ambtsperiode van acht jaar die niet kan worden verlengd.

Het *Europees Economisch en Sociaal Comité* (ESC) is een raadgevend orgaan waarin de verschillende economische en sociale partijen (zoals

werkgevers, vakbonden, landbouwers en consumenten) worden vertegenwoordigd in het institutioneel kader van de EU. Door middel van adviezen levert het ESC een bijdrage aan de vaststelling en tenuitvoerlegging van het EU-beleid.

Het ESC zetelt in Brussel. De leden worden voorgedragen door de regeringen van de lidstaten en benoemd door de Raad voor een ambtsperiode van vier jaar. De 222 leden zijn onafhankelijk en zijn verdeeld op basis van het aantal inwoners van de lidstaten.

Het *Comité van de Regio's* (CvdR) is een raadgevend orgaan waarin de lokale en regionale lichamen binnen de EU zijn vertegenwoordigd. Het Comité zetelt in Brussel. De 222 leden van het Comité en een gelijk aantal plaatsvervangende leden worden op voordracht van de betreffende lidstaten benoemd door de Raad voor een periode van vier jaar. Zij zijn herbenoembaar. De leden, afgevaardigden van regionale en lokale overheden, zijn onafhankelijk en zijn verdeeld overeenkomstig het aantal inwoners van de lidstaten.

De *Europese Investeringsbank* (EIB) is de financiële instelling van de Europese Unie. Zij financiert investeringsprojecten om bij te dragen tot een evenwichtige ontwikkeling van de Unie. In tegenstelling tot traditionele banken beschikt deze bank niet over de commerciële middelen uit spaardepots of rekeningen-courant.

De EIB zetelt in Luxemburg en heeft medewerkers in dienst uit alle lidstaten van de EU. De aandeelhouders van de EIB zijn de lidstaten van de Europese Unie.

Op de *Europese ombudsman* kan een beroep worden gedaan door alle natuurlijke personen (burgers) of rechtspersonen (instellingen, ondernemingen) die in de Unie verblijven en vinden dat zij benadeeld zijn door «wanbeheer» van een of meer van de communautaire instellingen of organen.

De ombudsman wordt na elke verkiezing van het Europees Parlement voor een ambtsperiode van vijf jaar benoemd, overeenkomstig de zittingsduur van het Parlement. De zetel van de ombudsman bevindt zich in het Europees Parlement in Straatsburg.

2.3 Agentschappen

Een agentschap is een orgaan dat losstaat van de communautaire instellingen. Het kan worden opgericht om een specifieke technische, wetenschappelijke of beheerstaak te verrichten. Momenteel voldoen vijftien organen aan deze definitie, ook al worden er uiteenlopende benamingen voor gebruikt (centrum, stichting, agentschap, bureau, waarnemingscentrum). Dit kan tot verwarring leiden, te meer daar er andere organisaties zijn die dezelfde benamingen gebruiken maar die geen communautair orgaan zijn in de zin van deze definitie. Momenteel bestaan binnen de EU de volgende agentschappen:

Agentschappen binnen de Europese Unie

Figuur 11



Afkorting	Organisatie
Cedefop	Europees centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding
Eurofound	Europese stichting tot verbetering van de levens- en werkomstandigheden
Ema	Europees Milieu Agentschap
ETF	Europese Stichting voor Opleiding
EWDD	Europees waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving
EMEA	Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoording
HBIM	Harmonisatiebureau voor de interne markt
EU-OSHA	Europees bureau voor de veiligheid en gezondheid op het werk
CBP	Communautair bureau voor de plantenrassen
CdT	Vertaalbureau voor de organen van de EU
EUMC	Europees waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat
EAR	Europees bureau voor de wederopbouw
EFSA	Europese autoriteit voor voedselveiligheid
EMSA	Europees agenschap voor de veiligheid van de zeevaart
EASA	Europees agenschap voor de veiligheid van de luchtvaart

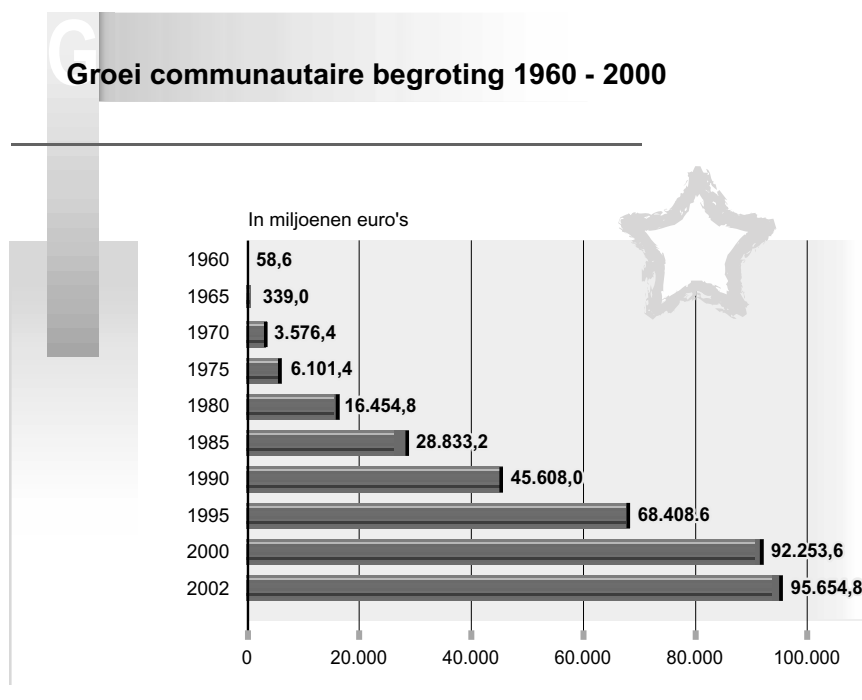
3 EU-BEGROTING IN HISTORISCH PERSPECTIEF

De toename van aantal landen en beleidsterreinen van de EU heeft in de loop der jaren zijn uitwerking gehad op de ontwikkeling van de EU-begroting.⁹ In dit hoofdstuk wordt deze ontwikkeling geschetst.

3.1 Financiële ontwikkeling EU

Figuur 12 laat zien hoe de EU-begroting is gegroeid tussen 1960 en 2002.

Figuur 12



Bron: Begrotingsvademecum, Bureau voor officiële publicaties de Europese Gemeenschappen, 2000; EU-Begroting 2002. Zie ook bijlage 3.

De zes landen (Frankrijk, Italië, West-Duitsland, België, Nederland, Luxemburg) die in 1952 de EGKS oprichtten, ondertekenden in 1957 het Verdrag van Rome. Hiermee werden de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) opgericht.

In de beginperiode had de Raad een overwicht in het budgettaire besluitvormingsproces van de Europese Gemeenschappen. Een groot deel van de uitgaven werd bekostigd via financiële bijdragen van de lidstaten.

Systeem van «eigen middelen»

In de loop van de jaren zestig, met het opnemen van uitgaven voor het Gemeenschappelijk landbouwbeleid in de begroting ontstond de behoefte aan budgettaire hervorming. In 1965 kwam de Europese Commissie met voorstellen hiervoor, zoals het invoeren van een systeem van «eigen middelen» waarmee de gemeenschappelijke beleidsuitgaven konden worden bekostigd. Ook wilde de Commissie een uitbreiding van de budgettaire bevoegdheden van het Europees Parlement. Deze voorstellen werden vastgesteld in de akkoorden van Luxemburg (1970). Met name door het vaststellen van «eigen middelen» kregen de Europese Gemeen-

⁹ Voor een chronologisch overzicht van de ontwikkeling van de EU-begroting, afgezet tegen politieke, beleidsmatige en beheersmatige ontwikkelingen in Europa, zie bijlage 3.

schappen geleidelijk financiële slagkracht ten opzichte van de lidstaten. Meer informatie over de «eigen middelen» is opgenomen in hoofdstuk 4 van dit deel van het EU-trendrapport.

Uitbreiding begrotingsbevoegdheden instellingen

De jaren zeventig stonden in het teken van uitbreiding van het aantal lidstaten, meer beleid en verdere versterking van de begrotingsprocedure. Na de uitbreiding met Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk in 1973 ging de ontwikkeling verder met de invoering van een Gemeenschappelijk visserijbeleid, versterking van het onderzoeksbeleid en de ontwikkeling van de structuurfondsen. Het doel van het structuurbeleid is de ontwikkeling van achtergebleven gebieden in de EU te stimuleren, en daarmee een gelijk ontwikkelingsniveau in de EU tot stand te brengen. Ook de financiële omvang van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid nam sterk toe in deze jaren. Verder werden in 1975 de begrotingsbevoegdheden van het Europees Parlement opnieuw uitgebreid, waarbij het Parlement de bevoegdheid kreeg om de begroting te verwerpen. Ook werd de Europese Rekenkamer opgericht om het Parlement te ondersteunen bij haar controle op de uitvoering van de begroting. Eind jaren zeventig werd het eerste financiële reglement voor de begrotingsuitvoering vastgesteld.

Ten opzichte van het begin van het decennium was de begroting inmiddels bijna vervijfvoudigd.

Naar de Europese Akte

Begin jaren tachtig begonnen de begrotingsmechanismen moeilijker te functioneren. Binnen de lidstaten ontstond het besef dat alleen gezamenlijk een oplossing voor de problemen gevonden kon worden. Tijdens de Europese top te Fontainebleau in juni 1984 werden akkoorden gesloten om een aantal belangrijke financiële vraagstukken te regelen, die onder andere samenhangen met de beheersing van de landbouwuitgaven, de ontwikkeling van de structuurfondsen en de uitputting van de «eigen middelen».

Verder ontstond medio jaren tachtig – met de vaststelling van het eerste Kaderprogramma voor Onderzoek en technologische ontwikkeling – het EU-onderzoeksbeleid.

In een moeilijk economisch klimaat groeide de bereidheid bij de regeringsleiders van de lidstaten om de basis-EG-verdragen aan te passen. Dit resulteerde in de Europese Akte, die op 1 juli 1987 in werking trad. Hiermee werd de noodzaak om beslissingen in de Raad bij unanimité te nemen op verschillende beleidsterreinen aan banden gelegd, en kreeg het Europees Parlement een belangrijkere rol in de besluitvorming over EG-regelgeving. Verder werden activiteiten die de Europese Gemeenschappen op verschillende beleidsterreinen al ontplooiden in het EEG-Verdrag vastgelegd, met name op het gebied van sociaal beleid, economische en sociale cohesie, onderzoek en technologische ontwikkeling en het milieu.

«Pakket-Delors I»

In deze periode kwam de Europese Commissie met belangrijke voorstellen om problemen rondom de begroting aan te pakken. Over dit «pakket-Delors I» (genoemd naar de toenmalige voorzitter van de Europese Commissie) werd in 1988 een akkoord bereikt tussen de Commissie en Parlement en Raad.¹⁰

Er werden zogenaamde «financiële perspectieven» opgesteld. Dit hield in dat bindende meerjarenramingen werden opgesteld voor de in catego-

¹⁰ Het Europees Parlement en Raad worden samen ook wel aangeduid als de begrotingsautoriteit.

rieën ingedeelde uitgaven en waarbinnen de begroting diende te blijven. Daarbij werd rekening gehouden met een marge tussen de maximaal toegestane «eigen middelen» en de kredieten voor de betalingen voor onvoorziene uitgaven. Hierdoor kon het effect van een eventueel lager dan voorziene economische groei worden opgevangen, alsook de mogelijkheid van herziening van de financiële perspectieven worden geschapen in geval van onverwachte uitgaven. De ontwikkelingen van de structuurfondsuitgaven en het verloop van de jaarlijkse begrotingsprocedure wordt geregeld door Interinstitutionele Akkoorden. De financiële perspectieven maken een geïntegreerd deel uit van deze akkoorden.

Met de goedkeuring van het «pakket-Delors I» werden financiële middelen vrijgemaakt om het economische en sociale cohesiebeleid in Europa te lanceren. In deze periode zien we dan ook een verdubbeling van de uitgaven voor de structuurfondsen van 15 naar 30% van de begroting, terwijl de landbouwuitgaven in relatieve zin steeds verder afnemen (van circa 70% eind jaren zeventig naar ruim 50% begin jaren negentig). Dit laatste was vooral een gevolg van de landbouwhervormingen begin jaren tachtig van commissaris MacSharry.

De uitgaven voor onderzoek en technologische ontwikkeling namen in de jaren tachtig fors toe (van 364 miljoen euro in 1980 naar 1,8 miljard euro in 1990) als gevolg van het beleid van de EG de technologische achterstand op de Verenigde Staten en Japan in te lopen. In totaal zijn de uitgaven in de jaren tachtig verdrievoudigd.

Banden met Midden- en Oost-Europa

De problemen in Midden- en Oost-Europa en in de voormalige Sovjetunie en de Balkan eisten aan het einde van de jaren tachtig de aandacht van de Europese leiders. Dit leidde tot het aanhalen van de externe betrekkingen met deze landen om zodoende de opbouw van deze jonge democratieën te ondersteunen. De Europese samenwerking kwam hierdoor in een stroomversnelling. Het bestaande programma voor Midden- en Oost-Europa werd versterkt, en er werd een programma vastgesteld voor technische bijstand aan de landen van de Gemeenschap van Onafhankelijke Staten (GOS).

Door de gebeurtenissen in Midden- en Oost-Europa en de rest van het communistische blok werd de EG begin jaren negentig steeds meer een actor op het internationale toneel. Bij de drukke werkzaamheden die het voltooiën van de interne markt met zich meebracht werd ook steeds meer Europees beleid ontwikkeld op het gebied van milieu, transport, onderwijs en opleiding, en op het gebied van cultuur en volksgezondheid. In EG-verband werden tevens concrete stappen gezet naar het instellen van een economische en monetaire unie.

Verdrag van Maastricht

Deze ontwikkelingen vonden hun weerslag in het «Verdrag betreffende de Europese Unie» dat in december 1991 in Maastricht werd ondertekend. Hiermee werd de Europese Unie een feit.

De sinds de jaren zeventig bestaande Europese politieke samenwerking (in het nieuwe verdrag «Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid» genoemd) en de recente samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken werden toegevoegd aan de traditionele samenwerking binnen de EU.

Ook bij de instellingen van de EU veranderde er het een en ander. Zo kreeg het Europees Parlement op verschillende beleidsterreinen de

medebeslissingsbevoegdheid bij de totstandkoming van regelgeving. Op het gebied van begrotingsuitvoering en -verantwoording kreeg de Europese Rekenkamer een belangrijke taak: jaarlijks een verklaring afgeven over de betrouwbaarheid van de rekeningen van de Gemeenschappen en van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen.

Hoewel het Verdrag van Maastricht in formele zin een verbreding van de Europese samenwerking betekende, had het verdrag maar bescheiden gevolgen voor de EU-begroting. De financiële hervormingen van het «pakket-Delors I» bleken zelfs voor de nodige rust op het terrein van de begroting te zorgen. Er was immers sprake van een geordende ontwikkeling van de uitgaven, een verbetering van de begrotingsprocedure en het begrotingsbeheer, en een toereikend niveau van de eigen middelen.

«Pakket-Delors II»

Mede als gevolg van dit succes kwam de Europese Commissie in 1992 met een voorstel voor nieuwe financiële perspectieven voor de periode 1993–1999 (het «pakket Delors-II»), dat volledig in de lijn van de hervorming van 1988 lag. Dit voorstel werd grotendeels gevolgd door de Raad in december 1992. Er werd besloten dat de landbouwuitgaven jaarlijks niet meer zouden mogen stijgen dan 0,74% van de reële groei van het bruto nationaal product van de lidstaten gezamenlijk.

Binnen de structuurfondsen werd het Cohesiefonds opgericht ter financiering van projecten op het gebied van het milieu of de vervoersinfrastructuur in Griekenland, Spanje, Portugal en Ierland. Verder werd ruimte gereserveerd voor een stijging van zowel het interne als het externe EU-beleid. Bij het interne beleid werd de nadruk gelegd op onderzoek en Trans-Europese netwerken voor vervoer, energie en telecommunicatie. Wat het externe beleid betreft dienden Midden- en Oost-Europa en de landen aan de Middellandse Zee bijzondere aandacht te krijgen.

Verder werd in 1993 een tweede Interinstitutioneel Akkoord tussen Commissie, Raad en Parlement vastgesteld. Hiermee werden de voorwaarden geschapen voor een voortzetting van de positieve situatie rondom de begrotingsprocedure voor de rest van de jaren negentig.

Vijftien lidstaten en meer

Met de toetreding van Finland, Oostenrijk en Zweden in 1995 kreeg de EU haar huidige omvang. Al in de daaraan voorafgaande jaren hadden landen uit Midden- en Oost-Europa erop aangedrongen zo spoedig mogelijk tot de EU te mogen toetreden. In 1993 had de Raad zich hierover positief uitgesproken en beloofde toetreding mits de landen voldeden aan de vereiste politieke en economische voorwaarden. In de financiële vooruitzichten 1993–1999 waren hiervoor middelen uitgetrokken. In 1998 werd dit verder uitgewerkt in een pre-toetredingsstrategie.

De tweede helft van de jaren negentig stond in het teken van de voorbereiding op de toetreding van de nieuwe lidstaten. De Europese Commissie kwam in 1997 met haar beleidsnota «Agenda 2000: Voor een sterkere en grotere Unie» waarin – behalve het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de toekomst van het beleid inzake economische en sociale samenhang – ook de invoering van de pre-toetredingsstrategie, de gevolgen van de toekomstige uitbreidingen en de financiering van de EU, alsmede de institutionele gevolgen voor de EU werden behandeld.

Verdrag van Amsterdam

In juni 1997 werd onder Nederlands voorzitterschap het Verdrag van Amsterdam gesloten. Hiermee werden de wetgevende bevoegdheden van het Europees Parlement versterkt door de medebeslissingsprocedure uit te breiden, en werd de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad op meer situaties van toepassing verklaard. Beleidsinhoudelijke besluiten betroffen onder meer de Europese Monetaire Unie, de instelling van een Europese sociale politiek, en het versterken van het Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

SEM 2000

Mede met het oog op de uitbreiding was de Commissie-Santer al kort na haar aantreden in 1995 voornemens een reorganisatie van het eigen financieel beheer en versterking van het gedeeld beheer met de lidstaten door te voeren. Dit zogenaamde SEM2000-initiatief (Sound and Efficient Management) was primair gericht op het moderniseren, hervormen en verbeteren van de interne organisatie, regels en procedures bij de Commissie. Maar ook werd het versterken van het gedeeld beheer tussen de Europese Commissie en de lidstaten op het terrein van de structuurfondsen ter hand genomen.

Al snel werd echter het veranderingsproces door een aantal gebeurtenissen ingehaald. Mede naar aanleiding van de opmerkingen van klokkenluider Paul van Buitenen over fraude, mismanagement en nepotisme binnen de Europese Commissie werd een Comité van Wijzen ingesteld om een en ander uit te zoeken. Na het verschijnen van het eerste rapport van dit comité trad de voltallige Commissie-Santer af.

Het tweede rapport van het comité, dat een analyse gaf van de cultuur, de gebruiken en de procedures binnen de Europese Commissie, kwam met concrete beleidsaanbevelingen. Deze werden door de Commissie-Prodi opgevolgd in het in 2000 onder leiding van vice-voorzitter Kinnock opgestelde witboek «Hervorming van de Commissie». Het belangrijkste resultaat hiervan is de vaststelling van het verbeterde financieel reglement dat op 1 januari 2003 in werking is getreden, de afschaffing van de gecentraliseerde ex-antecontrole op transactieniveau, alsmede het instellen van een onafhankelijke Interne Auditdienst in mei 2000. Dit is een belangrijke hervorming die een breuk vormt met de voorheen sterk Latijns-georiënteerde controle- en verantwoordingscultuur.

Eind jaren negentig nam de EU besluiten om fraude en onregelmatigheden verder aan te pakken, zoals de oprichting in 1999 van het Europese fraudebestrijdingsbureau (OLAF). Thans wordt nog gediscussieerd over de mogelijkheid van het instellen van een Europese openbare aanklager om de financiële belangen van de EU strafrechtelijk te kunnen vervolgen.

Financiële perspectieven 2000–2006

Inmiddels was de Europese Commissie in maart 1998 met voorstellen gekomen om «Agenda 2000» verder uit te werken, en met nieuwe financiële perspectieven voor de periode 2000–2006.

In maart 1999 stemde de Raad in met de belangrijkste elementen van «Agenda 2000» en werden de nieuwe financiële perspectieven in het Interinstitutioneel Akkoord vastgelegd.¹¹ Hierbij is de structuur van het voorafgaande kader gehandhaafd. Wel zijn de uitgaven voor het Gemeenschappelijk landbouwbeleid meer aan banden gelegd dan voorheen. Er is bovendien een aparte subcategorie voor plattelandontwikkeling ingevoerd. Ten slotte is er een «flexibiliteitsinstrument» van jaarlijks 200 miljoen euro ingevoerd om nauwkeurig omschreven uitgaven te kunnen

¹¹ Interinstitutioneel Akkoord (2000–2006) tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie van 6 mei 1999 over de begrotingsdiscipline en de verbetering van de begrotingsprocedure.

doen die binnen de grenzen van de beschikbare maxima anders niet gefinancierd kunnen worden.

Vrijwel gelijktijdig met de besluitvorming over de financiële perspectieven zijn er ook besluiten genomen over de beleidsterreinen. Hierin werd nadruk gelegd op het versterken van het financieel management en tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Verder werd medio 1998 de Europese Centrale Bank opgericht. Per 1 januari 1999 werd de euro als wettig betaalmiddel ingevoerd in de elf deelnemende landen aan de eurozone (in 2001 trad Griekenland toe als twaalfde lid). Begin 2002 zijn alle landen van de eurozone overgegaan op de euro als enig wettig betaalmiddel.

Verdrag van Nice

In 2000 werd opnieuw een intergouvernementele conferentie georganiseerd, onder andere om afspraken te maken over de hervormingen die nodig waren om de EU-instellingen goed te laten functioneren na de uitbreiding van de Unie. De belangrijkste vraagstukken betroffen de omvang en samenstelling van de Europese Commissie, de stemmenweging in de Raad en een verdere uitbreiding van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad.

Onder Frans voorzitterschap werd in december 2000 het Verdrag van Nice gesloten. Behalve over voornoemde vraagstukken stonden enkele meer technische vraagstukken op de agenda, waarvan de belangrijkste de hervorming van het Hof van Justitie was. Het Verdrag van Nice is op 1 februari 2003 in werking getreden.

3.2 Conclusie

Met de evolutie van de EU is de begrotingsprocedure steeds verder ontwikkeld en verfijnd. In de dagelijkse praktijk is gebleken dat de EU-begroting de ontwikkelingen in het beleid volgde en dat zij stelselmatig werd aangepast om het totstandgekomen beleid mogelijk te maken. Dit bleef goed gaan tot het einde van de jaren tachtig, toen de begrotingsproblemen te groot en politiek gevoelig waren geworden om eenvoudig opgelost te worden. Met de komst van de bindende meerjarenramingen van de financiële perspectieven in 1988 is het EU-begrotingsproces volwassen geworden. Als gevolg hiervan en van de afspraken in de Interinstitutionele Akkoorden zijn de uitgaven beheers- en stuurbaar gebleken en de conflicten tussen de betrokken EU-instellingen afgenomen.

Binnen de EU wordt veel aandacht besteed aan het formuleren van beleid en aan het scheppen van voorwaarden om de doelen te bereiken. Voor het uitvoeren van beleid en het toezicht daarop is veel minder aandacht. Eind jaren negentig werd van diverse kanten duidelijk waartoe dat kan leiden: onregelmatigheden, problemen in het beheer, fraude en corruptie. Sinds kort staan deze problemen meer in de belangstelling en worden initiatieven ontplooid om hiervoor oplossingen te vinden.

Naar aanleiding van het aftreden van de Commissie-Santer is een hervorming van de Europese Commissie in gang gezet. In dit kader is inmiddels het financieel reglement herzien. In opzet is er dus sprake van verbetering.

De aandacht voor de evaluatie en verantwoording van het uitgevoerde EU-beleid en de besteding van EU-gelden staat nog in de kinderschoenen.

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht wordt er onafhankelijk door de Europese Rekenkamer geoordeeld over de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wet- en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Na acht jaar heeft de Europese Rekenkamer echter nog geen positieve verklaring kunnen afgeven.

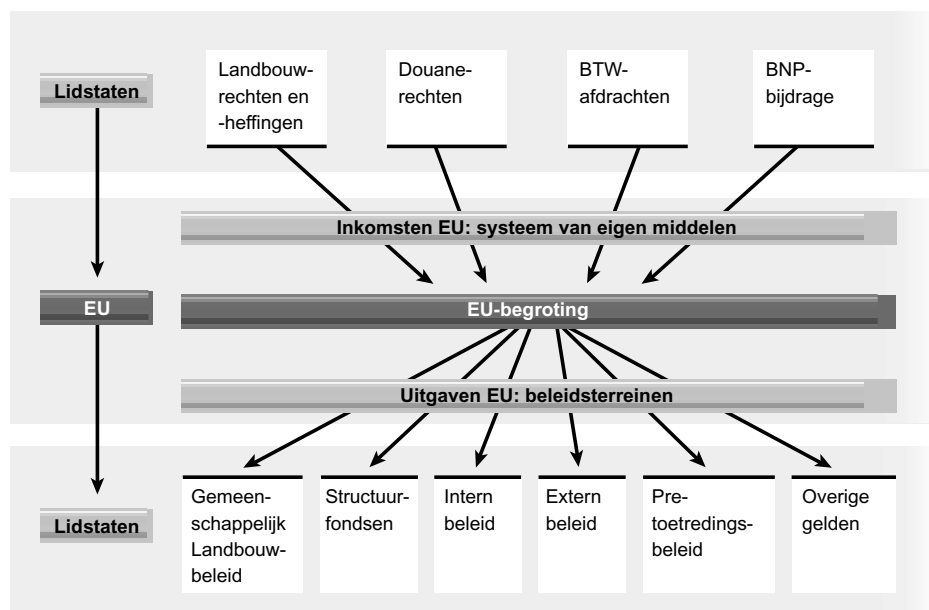
Hoewel er dus in opzet sprake is van verbeteringen op het gebied van financieel management, zal de werking daarvan zich in de komende jaren nog moeten bewijzen. Met de toetreding van tien landen tot de EU in het vooruitzicht blijft aandacht voor dit onderwerp noodzakelijk.

4 INKOMSTEN EN UITGAVEN EU

De begroting van de EU bedraagt in 2002 bijna 96 miljard euro. Dit is ongeveer gelijk aan de begroting van een kleinere lidstaat. De inkomsten en uitgaven van de EU zijn in principe vrijwel aan elkaar gelijk, omdat de EU geen tekorten mag hebben. Onderstaande figuur geeft een globale illustratie van hoe de inkomsten van de EU vanuit de lidstaten, via de EU-begrotingen, door een aantal hoofdbeleidssterreinen weer naar de lidstaten terugvloeien.

Inkomsten, begroting en uitgaven EU

Figuur 13



De lidstaten dragen jaarlijks een bedrag af aan de EU. Hoeveel een lidstaat moet afdragen wordt via een vaste verdeelsleutel berekend.

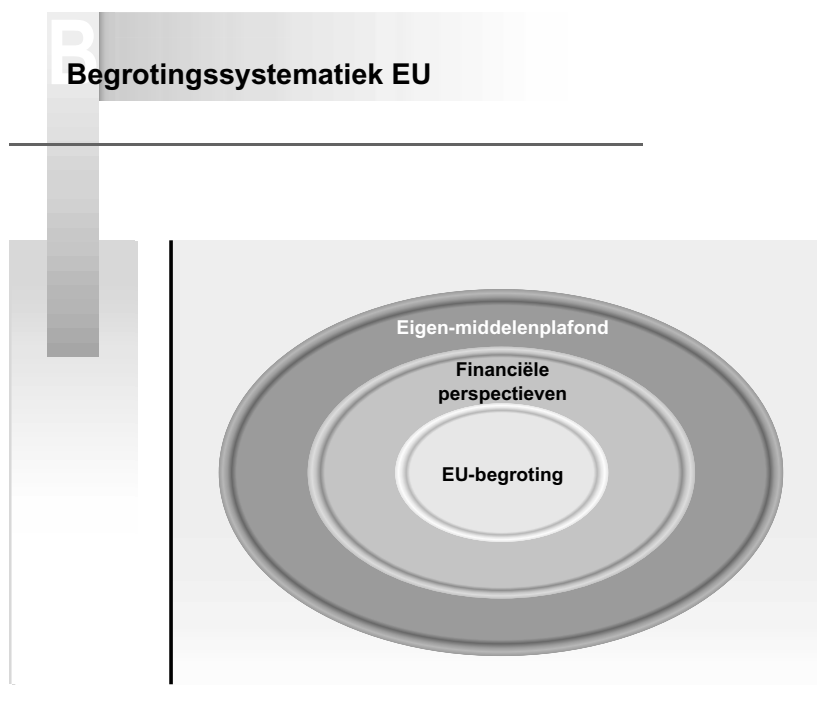
De uitgaven van de EU zijn gekoppeld aan beleid van de EU. Daarnaast maakt de EU veel beleid waaraan niet direct kosten voor de EU zijn verbonden. Zoals aangegeven in het voorgaande hoofdstuk is het beleid van de EU in de loop der jaren steeds omvattender geworden. Inmiddels ontwikkelt de EU beleid op vrijwel elk terrein waarop nationale regeringen zich bewegen. Om de uitgaven van de EU te kunnen bekostigen zijn inkomsten nodig. Daarvoor is het systeem van «eigen middelen» ontworpen.

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de inkomsten en uitgaven van de EU. Daarvoor wordt allereerst de systematiek van de begroting beschreven (§ 4.1). Vervolgens wordt ingegaan op de inkomsten van de EU (§ 4.2), de uitgaven van de EU (§ 4.3) en de begrotings- en verantwoordingsprocessen van de EU (§ 4.4).

4.1 Systematiek begroting

De inkomsten en uitgaven van de EU dienen in evenwicht te zijn. Overschotten van enig jaar worden óf terugbetaald aan de lidstaten óf overgeheveld naar een volgend begrotingsjaar. De begrotingssystematiek kan worden geïllustreerd aan de hand van de volgende figuur.

Figuur 14



De buitenste ring geeft aan welke inkomsten de EU heeft vanuit de eigen middelen: deze hoeveelheid wordt ook wel aangeduid als het eigen-middelenplafond. Deze geeft het maximum aan van de gelden die de EU voor haar uitgaven kan gebruiken.

Binnen het eigen-middelenplafond zijn er de financiële perspectieven.¹² Dit zijn de uitgavenmaxima waarbinnen de begroting moet worden vastgesteld. Het verschil tussen het eigen-middelenplafond en de financiële perspectieven is bedoeld om eventuele onvoorziene uitgaven op te vangen.

4.2 Inkomsten EU

4.2.1 Systeem van eigen middelen

Sinds 21 april 1970 bezit de EU (toen nog EEG) financiële autonomie en werd het systeem van «eigen middelen» ingevoerd, waarbij vanuit de lidstaten gelden rechtstreeks naar Brussel worden afgedragen. De totale afdracht van eigen middelen is aan een plafond gebonden. Het «eigen middelenbesluit» van 29 september 2000 legt het maximum aan middelen vast dat de EU bij een lidstaat mag opvragen.¹³ Het huidige maximum voor de bijdrage door de lidstaten aan de EU is 1,24% van het bruto nationaal product van de lidstaten gezamenlijk.

¹² De financiële perspectieven zijn tijdens de Europese Raad van Berlijn, maart 1999, vastgelegd voor de periode 2000–2006.

¹³ Besluit van de Raad van 29 september 2000/nr. EG 2000/597. Publ. Blad L 253/42 d.d. 7 oktober 2000.

De «eigen middelen» bestaan uit vier elementen:

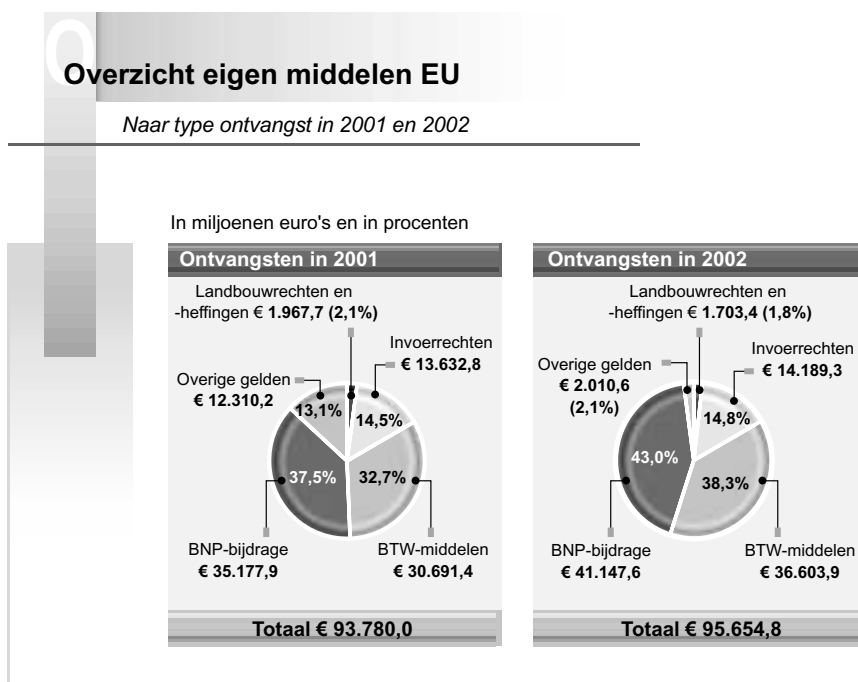
- *Landbouwrechten en -heffingen en bijdragen suiker en isoglucose:* voornamelijk douanerechten op landbouwgebied en, in het kader van de gemeenschappelijke ordening van de markten voor suiker, de productieheffingen en opslagbijdragen voor suiker. Van deze gelden is 25% voor de lidstaat zelf.
- *Invoerrechten:* toepassing van het gemeenschappelijk douanetarief op de invoer uit derde landen voor niet-landbouwproducten. Van deze gelden is 25% voor de lidstaat zelf.
- *BTW-middelen:* toepassing van een uniform percentage op de BTW-grondslag van elke lidstaat. In 1999 was dit percentage 1%, te heffen op een grondslag die niet meer dan 50% van het bruto nationaal product mag bedragen.
- *BNP-bijdrage:* aanvullende bron (ook wel «vierde middelenbron») die als sluitpost wordt vastgesteld rekening houdend met de overige drie ontvangstenbronnen. Gebaseerd op het bruto nationaal product (BNP) en de toepassing van een in het kader van de begrotingsprocedure vastgesteld percentage op de som van de BNP's van alle lidstaten.

De invoerrechten voor importen vanuit niet-lidstaten vormen ongeveer 15% van de inkomsten, landbouwheffingen 2,5%, de BTW-afdracht circa 38% en de BNP-bijdrage circa 40%. De BNP-bijdrage is in de loop van de tijd groter geworden. Op de BNP- en BTW-bijdragen wordt jaarlijks een correctie toegepast ten behoeve van «begrotingsonevenwichtigheden» van het Verenigd Koninkrijk.

4.2.2 Overzicht eigen middelen

Figuur 15 geeft een overzicht van de eigen middelen van de EU in 2001 en 2002.

Figuur 15



Bron: Algemene begroting van de EU voor het begrotingsjaar 2002, Samenvatting in cijfers. Brussel, Luxemburg 2002.

Een deel van het begrotingstotaal voor 2002, circa vijftien miljard euro, wordt gesaldeerd met een overschot uit 2001.

De vijftien lidstaten van de EU dragen in verschillende mate gelden bij aan de eigen middelen van de EU. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de inkomsten van de EU in 2000 uit de verschillende lidstaten.

Overzicht eigen middelen EU

Naar afdracht per land in 2000 (ramingen)

Figuur 16

Land	Afdrachten aan EU (in miljoenen euro's)				Totaal in miljoenen euro's	Totaal %
	Landbouwrechten en -heffingen	Invoer-rechten	BTW-middelen	BNP-bijdrage		
België	99,2	1.000,2	1.030,1	1.114,4	3.243,8	3,6%
Denemarken	44,0	250,1	657,2	731,1	1.682,4	1,9%
Duitsland	444,4	2.714,5	9.263,7	9.176,4	21.599,0	24,1%
Finland	16,1	113,8	529,4	559,2	1.218,5	1,4%
Frankrijk	348,2	1.126,5	6.494,7	6.286,3	14.255,8	15,9%
Griekenland	19,9	166,7	611,4	564,5	1.362,5	1,5%
Ierland	11,4	161,6	421,3	689,0	983,3	1,1%
Italië	174,2	1.087,9	4.438,8	510,3	10.804,6	12,1%
Luxemburg	0,6	19,7	90,6	83,7	194,6	0,2%
Nederland	228,8	1.373,0	1.891,1	1.755,3	5.248,2	5,9%
Oostenrijk	42,5	200,6	958,4	906,0	2.107,8	2,4%
Portugal	42,9	142,3	526,8	486,4	1.198,5	1,3%
Spanje	72,7	722,1	2.845,9	2.627,8	6.268,6	7,7%
Verenigd Koninkrijk	451,0	2.269,9	3.247,3	6.945,3	12.913,5	14,4%
Zweden	42,1	316,5	1.042,0	1.075,8	2.476,4	2,8%
Diversen					3.883,2	4,3%
Totaal	2.038,4	11.665,3	34.048,6	37.805,1	89.440,6	100%

Bron: Begrotingsvadecum 2000, Luxemburg 2000.

Duitsland draagt in absolute zin de meeste financiële middelen bij aan de EU, gevolgd door Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Nederland komt op de zesde plaats. Luxemburg, Ierland en Portugal dragen het minst bij.

4.2.3 Overige bijdragen lidstaten aan EU

Onder de overige bijdragen van de lidstaten aan de EU vallen onder andere het Europees Ontwikkelingsfonds en het Solidariteitsfonds.

Europees Ontwikkelingsfonds

Het Europees Ontwikkelingsfonds draagt door financiële ondersteuning van projecten en programma's bij aan de sociale en economische ontwikkeling van landen in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan. Het fonds maakt geen deel uit van de EU-begroting, maar om het half jaar dragen de lidstaten direct bij volgens een vaste verdeelsleutel. Voor de periode 2000–2005 is 13,5 miljard euro beschikbaar. Daarnaast is uit het tijdvak 1995–2000 nog een bedrag van 9,9 miljard euro beschikbaar.

Solidariteitsfonds

Naar aanleiding van de wateroverlast in Midden-Europa deed de Europese Commissie in september 2002 een voorstel voor een Verordening van de Raad om een solidariteitsfonds op te richten.¹⁴ Het Solidariteitsfonds is een instrument om direct financiële bijstand te verlenen om een door een natuurramp getroffen regio, burgers en landen te helpen de gevolgen van die ramp te boven te komen. Zowel lidstaten als toetredende en kandidaat-landen kunnen onder de voorwaarden van het voorstel een uitkering uit het fonds krijgen.

De bijdrage aan de begroting van het Solidariteitsfonds is vastgesteld op maximaal 1 miljard euro per jaar. Dit bedrag zal naar gelang van de behoefte worden opgevraagd bij de lidstaten.

4.3 Uitgaven EU

4.3.1 Beleidsterreinen EU-begroting

De meest recente EU-begrotingen omvatten dertig afzonderlijke beleidsterreinen, die zijn onderverdeeld in zeven rubrieken.

Gemeenschappelijk landbouwbeleid

Het belangrijkste beleidsterrein van de EU van oudsher is het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het omvat vooral marktuitgaven (subrubriek 1a) en in mindere mate gelden voor plattelandsontwikkeling (subrubriek 1b). De uitgaven hiervoor bedragen momenteel in totaal circa 50% van de EU-begroting per jaar. Op de begroting 2002 is hiervoor ruim 44 miljard euro gereserveerd, hetgeen wordt betaald vanuit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw.

Het landbouwbeleid is ontstaan in de jaren zestig tegen de achtergrond van de voedselschaarste uit de Tweede Wereldoorlog en de op dat moment verouderde landbouwsector. Het doel van het beleid was onder meer om de voedselvoorziening veilig te stellen en het inkomen van boeren op een aanvaardbaar niveau te houden door het stabiliseren van de markten (ex artikel 33 EG-Verdrag). Hiertoe werd een systeem ontwikkeld waarbij voor landbouwproducten een minimumprijs werd ingevoerd. Zakte de marktprijs onder de minimumprijs, dan kocht de EU de producten tegen de minimumprijs op.

Verder werd een systeem ingevoerd waarbij landbouwproducenten die exporteerden naar landen buiten de Unie een productsubsidie aan de buitengrens kregen, terwijl op ingevoerde landbouwproducten een invoerheffing moest worden betaald.

Aan het begin van de jaren tachtig dreigde het landbouwbeleid aan zijn eigen succes ten onder te gaan. Boeren produceerden meer dan er vraag was, en als gevolg van de garantieregeling lag de prijs van landbouwproducten boven de prijzen op de wereldmarkt. Melkplassen, boterbergen,

¹⁴ Dit is vastgelegd in Verordening COM(2002) 514 def., 18.9 2002.

graanhopen en wijnmeren waren het gevolg. Bovendien waren de handelspartners van de EU in de World Trade Organisation (WTO) het niet eens met de wijze waarop de EU haar producten met subsidie sleet aan arme landen.

Onder landbouwcommissaris MacSharry werden pogingen ondernomen om het landbouwbeleid te hervormen. In plaats van de productsubsidies werden subsidies ingevoerd die de boeren direct in hun inkomen steunden.

Op dit moment, met de uitbreiding van de EU naar Midden- en Oost-Europa in het vooruitzicht en de onderhandelingen in de WTO, wordt wederom gewerkt aan een omvangrijke hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Structuurbeleid

Een tweede belangrijk beleidsterrein van de EU, dat gezien kan worden als een conglomeraat van verschillende soorten beleid, is het structuurbeleid (rubriek 2). Hier gaat jaarlijks ongeveer 35% van de uitgaven van de EU, ruim 33 miljard euro in 2002, in om. De beleidsterreinen die hierbinnen vallen zijn bijvoorbeeld het sociaal beleid en het regionaal beleid.

Het doel van het structuurbeleid is de verdere ontwikkeling van achtergebleven gebieden in de EU te stimuleren, bijvoorbeeld door ze te helpen met infrastructurele of arbeidsprojecten. Hierdoor zou een gelijk ontwikkelingsniveau binnen de gehele EU tot stand kunnen worden gebracht.

Er is een Europees Sociaal Fonds (ESF) waaruit opleidingsprojecten worden betaald voor langdurig werklozen en herintreders, een Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), waaruit bijvoorbeeld wegen en andere vormen van infrastructuur kunnen worden aangelegd, een Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie (EOGFL-O), waaruit landbouwstructuurmaatregelen (Leader+) worden betaald en een Financieringsinstrument voor de Ontwikkeling van de Visserij (FIOV), waaruit bijvoorbeeld de sanering van de visserij wordt gefinancierd.

De gelden van het structuurbeleid kunnen worden ingezet binnen drie «doelstellingen» en vier «communautaire initiatieven». Deze worden nader toegelicht in deel 2 van dit EU-trendrapport waarin de structuurfondsen een centraal onderdeel vormen. In deel 3 wordt onder meer ingegaan op de Nederlandse situatie omtrent structuurfondsen.

Intern beleid

De gelden voor het interne beleid (rubriek 3) gaat rechtstreeks van de Europese Commissie naar bedrijven en instellingen. Dit beleid, dat wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de Commissie, is met ruim 6,5 euro miljard in 2002 een kleinere uitgavenpost voor de EU. De gelden worden voor ruim 60% besteed aan onderzoek, vooral in het Vijfde Kaderprogramma voor Onderzoek en technologische ontwikkeling. Ongeveer 10% gaat naar de Trans-Europese Netwerken (TEN), en 8% naar onderwijs, opleidingen en jeugdbeleid (bijvoorbeeld de programma's Socrates, Leonardo). De overige gelden worden onder andere besteed aan energiebeleid (Altener, Save), het milieu (Life), samenwerkingsbeleid op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken (Odysseus, Falcone).

Extern beleid en pre-toetredingstrategie

Van het totaal van ruim 8 miljard euro gaat ongeveer 41% naar maatregelen voor pre-toetreding van landen uit Midden en Oost Europa (rubriek 7). De overige gelden hebben betrekking op het extern beleid (rubriek 4). Dit omvat samenwerking met de landen van Oost-Europa en de Staten

van het GOS, het Middellandse-Zeegebied, ontwikkelingshulp aan landen in Latijns-Amerika en Azië, humanitaire hulp, voedselhulp en noodhulp, en samenwerking met derde landen voor visserij of milieubeleid voor zover de implicaties niet tot Europa beperkt blijven.

Overige gelden

De overige uitgaven op de EU-begroting zijn vooral de administratieve uitgaven, zoals salarissen, pensioenen en gebouwen van de instellingen van de EU, groot ruim 5 miljard euro (rubriek 5). De Europese Commissie ontvangt ongeveer 65% van dit bedrag, het Europees Parlement 20%, en de Raad bijna 8%. De overige instellingen (Hof van Justitie, Europese Rekenkamer, Economisch en Sociaal Comité, Comité van de Regio's, Ombudsman) ontvangen samen de overige 7%.

Ten slotte beschikt de EU over reserves: de monetaire reserve (tot 1 januari 2003), reserve voor garanties op leningen en reserve voor spoedhulp. In 2001 werd hiervoor 668 miljoen euro besteed (rubriek 6).

4.3.2 Overig beleid

De EU voert niet alleen beleid waarvoor zij gelden beschikbaar stelt aan de lidstaten. Zij vaardigt op basis van besluitvorming in de Raad of Europese Commissie richtlijnen, beschikkingen en verordeningen uit die in de lidstaten geïmplementeerd dienen te worden. EU-regelgeving gaat namelijk boven nationale regelgeving. Dit kan in sommige gevallen tot aanzienlijke regeldruk bij de ministeries leiden.

Zo heeft de EU op het beleidsterrein milieu tussen 1967 en 1998 in totaal 141 richtlijnen, beschikkingen, verordeningen en resoluties afgekondigd.¹⁵ Deze bevatten onder andere toezichts- en handavingsverplichtingen waaraan de lidstaten dienen te voldoen, zonder dat daarvoor gelden ter beschikking worden gesteld.

Andere beleidsterreinen waarop de EU beleid maakt zijn bijvoorbeeld mensenrechten en ontwikkelingshulp. Ook hier geldt vaak dat hoewel er geen EU-subsidies beschikbaar worden gesteld, het de nationale overheden en het bedrijfsleven wel geld kost. Zo zijn de EU-richtlijnen voor de gelijke behandeling van vrouwen en mannen omgezet in nationale wet- en regelgeving. Hierdoor hebben vrouwen recht op gelijke beloning als mannen en mogen ze gebruik maken van dezelfde pensioenverzekeringen. Dit leverde extra kosten op voor werkgevers.

4.3.3 Uitgaven in 2001

De EU geeft, zoals beschreven in dit hoofdstuk, de gelden uit voor verschillende beleidsterreinen. Per beleidsterrein ontvangt vrijwel elke lidstaat een bepaalde hoeveelheid middelen. Onderstaande tabel laat zien hoeveel de EU-lidstaten in 2000 ontvingen vanuit de EU-begroting, onderscheiden naar de belangrijkste beleidsterreinen.

¹⁵ Bron: K.J.M. Mortelmans (1998): EG-Milieu Wetgeving. Deventer, Kluwer. In andere bronnen (B. Hessel en A. Neven (2000): Europeesrechtelijk toezicht op Nederland en de doorwerking naar decentrale overheden. Universiteit Utrecht) wordt gesproken van ongeveer driehonderd EG-richtlijnen en tientallen EG-verordeningen.

Overzicht uitgaven EU (exclusief uitgaven aan instellingen)

Naar beleidsterrein per land, prijzen 2001

Figuur 17

Land	Ontvangsten lidstaten (in miljoenen euro's, afgerond)					Totaal in miljoenen euro's	Totaal %
	Gemeenschap-pelijk landbouw-beleid	Structurele acties	Intern beleid	Extern beleid	Pretoe-tredings-steun		
België	937,9	154,4	482,6	306,2	2,6	1.883,7	2,5%
Denemarken	1.112,0	40,3	150,3	1,7	0,0	1.304,3	1,7%
Duitsland	5.861,7	3.573,6	590,3	6,4	0,3	10.032,9	13,4%
Finland	815,8	80,4	87,6	0,8	0,0	984,7	1,3%
Frankrijk	9.230,1	1.426,7	581,3	8,0	0,1	11.246,2	15,0%
Griekenland	2.613,5	2.928,4	130,7	0,5	0,0	5.673,2	7,6%
Ierland	1.584,5	617,5	84,0	0,6	0,0	2.286,6	3,0%
Italië	8.343,8	2.652,7	403,1	21,6	7,8	8.429,1	11,2%
Luxemburg	30,8	4,6	44,0	0,3	3,1	82,8	0,1%
Nederland	1.111,8	220,8	268,4	2,7	1,6	1.605,3	2,1%
Oostenrijk	1.052,6	198,3	114,0	1,3	0,0	1.366,3	1,8%
Portugal	875,0	1.949,4	76,2	0,8	0,0	2.901,4	3,9%
Spanje	6.184,5	7.060,8	251,3	8,5	0,2	13.505,3	18,0%
Verenigd Koninkrijk	3.998,8	1.049,3	607,0	16,9	0,5	5.672,5	7,6%
Zweden	780,1	132,6	126,0	0,7	0,0	1.039,5	1,4%
Diversen*	1,0	365,8	1.305,5	3.853,7	1.385,5	7.118,6*	9,5%
Totaal	41.533,9	22.455,8	5.303,1	4.230,6	1.401,7	75.132,3	100%

* De post Diversen bevat ook nog een post Reserves ad 207,2 miljoen euro.

Bron: Jaarverslag Europese Rekenkamer 2001. Luxemburg 2002.

Uit de tabel blijkt dat achtereenvolgens Spanje, Frankrijk, Duitsland en Italië in absolute zin de meeste middelen ontvangen vanuit de EU. Nederland komt op de negende plaats.¹⁶ De minste middelen ontvangen Luxemburg, Zweden, Finland en Oostenrijk.

4.4 Begrotings- en verantwoordingsproces

Vanuit het oogpunt van financieel management van EU-gelden is een goed zicht op de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsprocessen van de EU essentieel. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op de begrotingsvoorbereiding, de begrotingsuitvoering, en de verantwoordingsprocessen.

¹⁶ Deel 3 van dit rapport is grotendeels gewijd aan de gelden die Nederland ontvangt vanuit de EU. Met name de door Nederland gehanteerde beheer-, controle-, en toezichtstructuren, alsmede de resultaten van controles daarop, staan daarin centraal.

4.4.1 Begrotingsvoorbereiding

Bij het opstellen van de EU-begroting staat een aantal principes centraal, zoals:

- *eenheid*: alle uitgaven en ontvangsten van de EU dienen in één document te worden samengebracht, zodat het gebruik van de Gemeenschapsmiddelen doeltreffend kan worden gecontroleerd;
- *evenwicht*: de verwachte opbrengsten in een jaar dienen gelijk te zijn aan de betalingsverplichtingen voor dat jaar;
- *jaarperiodiciteit*: alle handelingen zijn aan een begrotingsjaar gebonden, zodat de activiteiten van de Commissie gemakkelijk kunnen worden gecontroleerd. Een begrotingsjaar valt samen met een kalenderjaar.

De voorbereiding van de EU-begroting begint in het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor de begroting moet gelden. De procedures daarvoor zijn beschreven in artikel 272 van het EG-Verdrag, en verder uitgewerkt in het interinstitutioneel akkoord van 6 mei 1999. De procedure bestaat uit een aantal vastomlijnde stappen. In de praktijk worden deze stappen in de procedure doorlopen zoals weergegeven in figuur 18 (zie volgende bladzijde).¹⁷

De Europese Commissie stuurt het voorontwerp van begroting naar de begrotingsautoriteit van de EU (Europees Parlement en Raad). De feitelijke onderhandelingen over de EU-begroting vinden plaats in de Begrotingsraadwerkgroep in Brussel. Deze onderhandelingen vinden gemiddeld twee maal per week plaats. De begroting wordt behandeld in twee lezingen. In twee periodes per jaar wordt daarom gesproken over de nieuwe begroting. Naast de onderhandelingen in deze werkgroep wordt de EU-begroting ook besproken in de bijeenkomsten van de ambassadeurs van de lidstaten bij de EU (ook wel het «Coreper» genoemd) ter voorbereiding op de Raadsbijeenkomsten. In een samenspel met het Europees Parlement, dat beslist over het niet-verplichte deel van de begroting en uiteindelijk over de gehele begroting, komt de EU-begroting tot stand. In de Ecofinraad wordt de eindbeslissing genomen over het verplichte deel van de EU-begroting.

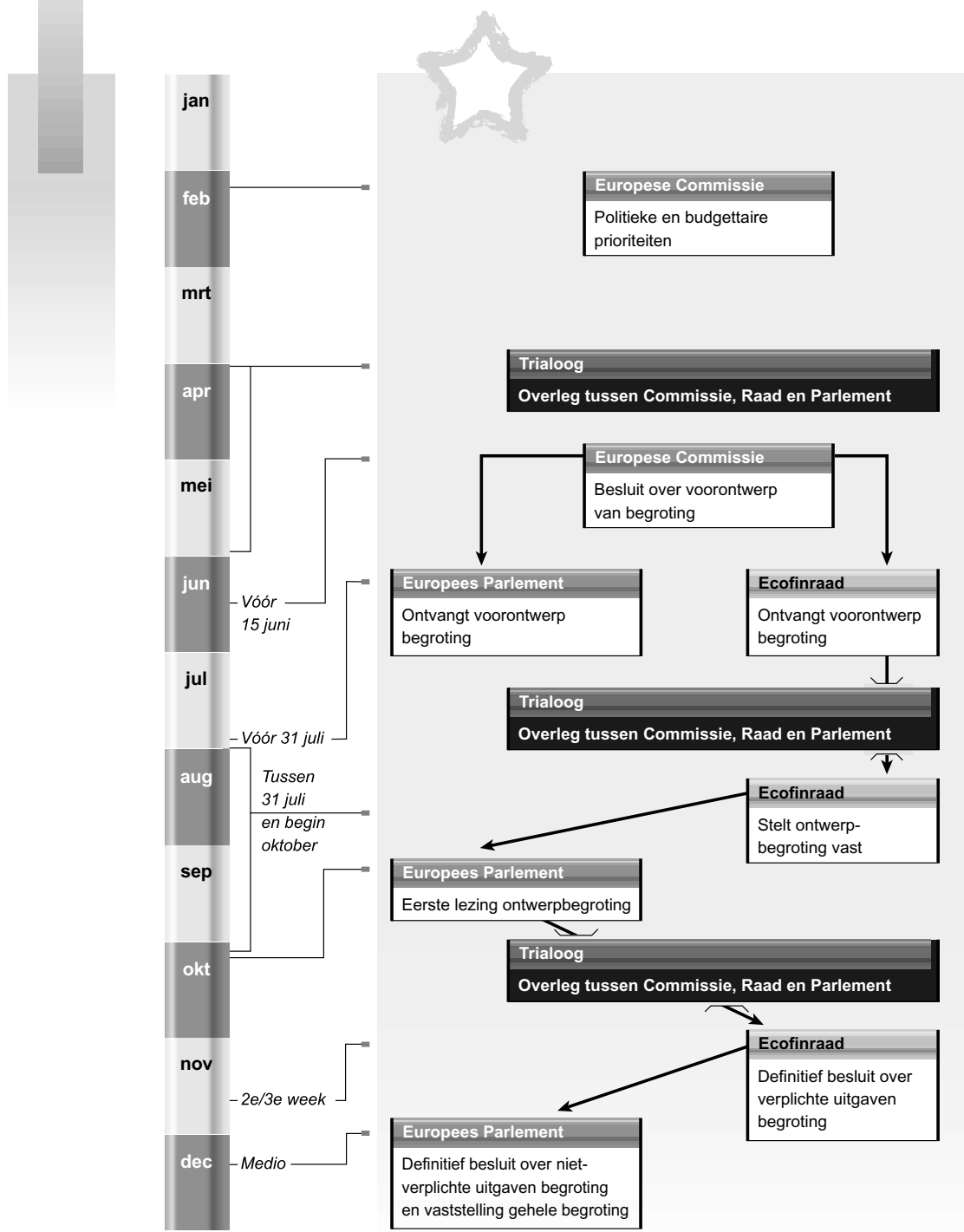
4.4.2 Uitvoering begroting

Art. 274 van het EG-Verdrag zegt dat de Europese Commissie zelf de begroting uitvoert onder haar eigen verantwoordelijkheid. In de praktijk laat de Commissie de uitvoering van veel beleid over aan de lidstaten. De Commissie ziet er vooral op toe dat de juiste regels worden gehanteerd. Daarnaast heeft de Commissie ook een taak bij het direct uitvoeren van een deel van de begroting, met name voor het interne beleid (zoals onderzoek, onderwijs en training) en externe acties.

¹⁷ In de figuur wordt onderscheid gemaakt tussen verplichte uitgaven en niet-verplichte uitgaven. Verplichte uitgaven zijn de uitgaven die de begrotingsautoriteit in de begroting moet opnemen opdat de Gemeenschap aan haar interne en externe verplichtingen kan voldoen. Alle andere uitgaven zijn niet-verplicht.

Tijdsvolgorde begrotingsproces EU

Figuur 18



4.4.3 Verantwoording

Elke EU-instantie is verantwoordelijk voor het uitvoeren van interne controles. De Europese Commissie heeft een aantal controlemechanismen geïntroduceerd voor de gelden die door lidstaten worden geadmistreerd. Zo houdt de Commissie toezicht op de systemen die zijn geïmplementeerd om fraude tegen te gaan, en kan zij binnen de lidstaten eigen controles uitvoeren.

Ook het verantwoordingsproces rond de EU-begroting verloopt volgens gestructureerde procedures. Figuur 19 (zie volgende bladzijde) geeft de elementen weer die te onderscheiden zijn gedurende de eerste twee jaren van het verantwoordingsproces.

De geconsolideerde jaarrekening van de Europese Commissie wordt na publicatie (rond mei jaar «n+1») ook ontvangen door de lidstaten. Het Jaarverslag van de Europese Rekenkamer in het jaar «n+1» over begrotingsjaar «n» wordt, na presentatie in het Europees Parlement, gepubliceerd in alle officiële talen van de EU. Op basis daarvan komt de Ecofinraad tot een oordeel. Dit wordt aan het begin van jaar «n+2» (gewoonlijk begin maart) als aanbeveling toegestuurd aan het Europees Parlement. Het Parlement neemt daarna een beslissing over het dechargevoorstel.

4.5 Conclusie

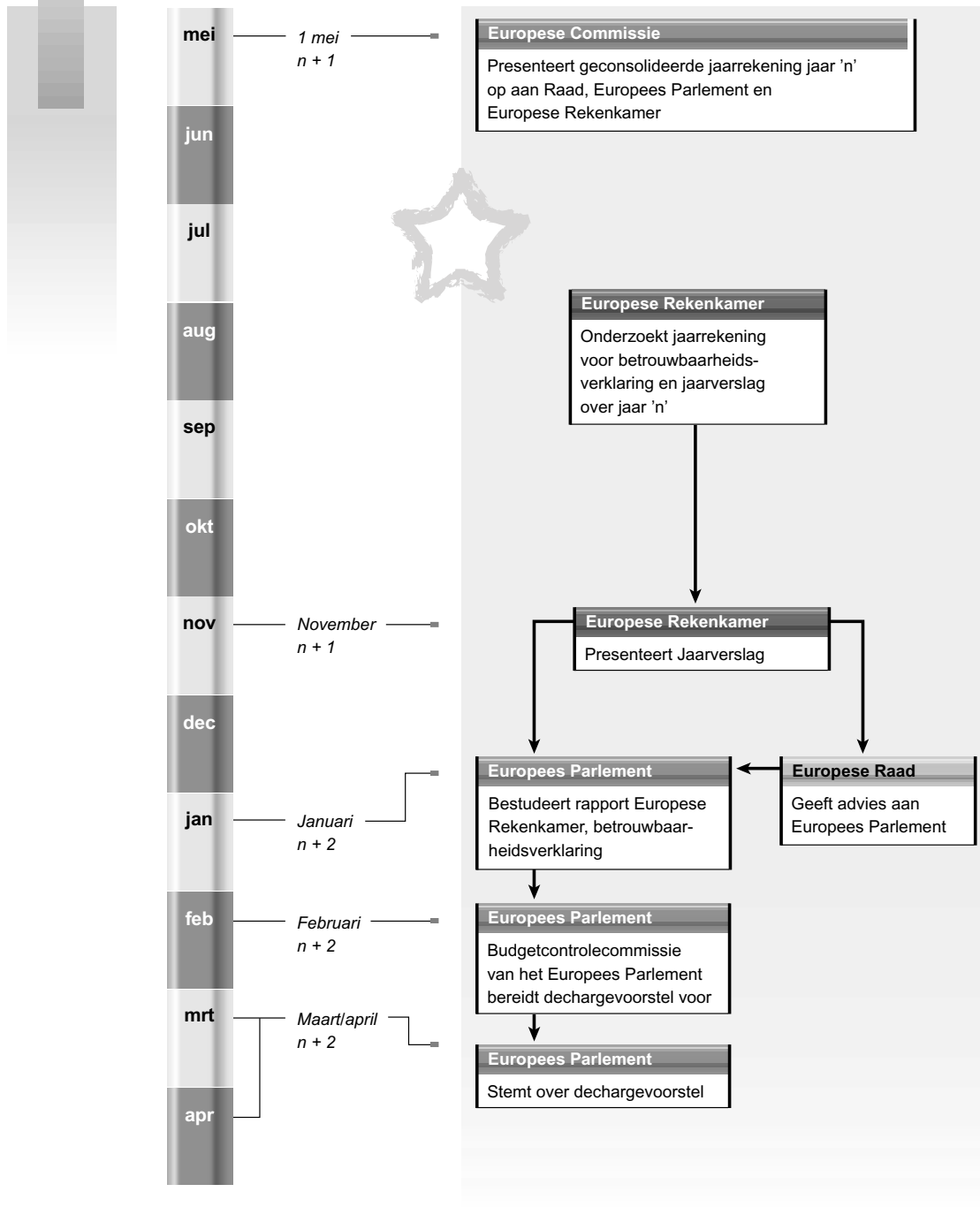
In begrotingsjaar 2002 bevatte de EU-begroting circa 96 miljard euro aan «eigen middelen». Deze worden door de vijftien lidstaten volgens een vaste verdeelsleutel opgebracht uit landbouwrechten en -heffingen en bijdragen suiker en isoglucose, invoerrechten, BTW-middelen, en de BNP-bijdrage.

De hiermee binnengebrachte financiële middelen worden op een groot aantal beleidsterreinen verdeeld over de lidstaten van de EU. De belangrijkste beleidsterreinen zijn het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid. Samen zijn ze goed voor ongeveer 80% van het gehele EU-budget. In 2001 bedroegen de gerealiseerde uitgaven circa 75 miljard euro.

De jaarlijkse EU-begroting komt tot stand in een gecompliceerd samenspel tussen betrokken instellingen van de EU (Commissie, Raad, Parlement). Via de Raad hebben de lidstaten invloed op de EU-begroting. Ook de jaarlijkse verantwoording van de EU volgt een vast patroon, waarbij vooral de Europese Rekenkamer en het Europees Parlement een belangrijke rol spelen.

Tijdsvolgorde verantwoordingsproces EU

Figuur 19



5 EU-ACTUALITEIT 2000-2002

5.1 Begroting 2003

In mei 2002 is het voorbereidingsproces voor de begroting 2003 van start gegaan. Een verschil met voorgaande jaren is dat de Raad voor de Begroting is opgegaan in de nieuwe Raad voor Economische en Financiële Zaken (Ecofinraad).

De eerste lezing door de Ecofinraad vond plaats op 19 juli 2002. De eerste lezing door het Europees Parlement vond plaats in oktober 2002. De tweede lezing door de Ecofinraad volgde op 25 november, terwijl de tweede lezing door het Europees Parlement, alsmede de vaststelling van de begroting door de voorzitter van het Parlement, plaatsvond op 19 december 2002.

De door de Europese Commissie voorgestelde vastleggingskredieten voor 2003 – dat wil zeggen de toewijzing van gelden aan bepaalde programma's – bedragen ongeveer 100 miljard euro. De betalingskredieten bedragen 98 miljard euro.

5.2 Onderwerpen van algemeen belang

5.2.1 *Uitbreiding EU*

Toetreding lidstaten in 2004

Op de Europese top in Brussel van 24–25 oktober 2002 is besloten dat per 1 mei 2004 de volgende landen kunnen toetreden tot de Europese Unie: Estland, Letland, Litouwen, Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Malta, Cyprus en Slovenië.

Andere landen die een verzoek hebben ingediend om lid te worden van de EU zijn Bulgarije, Roemenië en Turkije. Met de eerste twee zijn onderhandelingen gaande die kunnen uitmonden in toetreding vanaf 2007.

De uitbreiding van de EU naar vijftientig lidstaten heeft consequenties voor alle zaken waarmee de EU zich bezighoudt. Op de begroting 2004 van de EU zal dit zichtbaar moeten worden. In 2005 en 2006 zal voor het eerst verantwoording worden afgelegd over een EU-begroting die geldt voor vijftientig lidstaten.

Europese Conventie

De toekomst van de EU wordt in hoge mate bepaald door het uitbreidingsproces dat in 2004 zijn beslag krijgt. Hiermee begint een nieuwe fase in de Europese samenwerking, en worden verschillende vragen actueel. Hoe moet Europa er in de toekomst uit gaan zien? Hoe bereiken we dat?

Als uitvloeisel van de Europese top in Nice in 2000 is de Europese Conventie ingesteld. In deze «denktank» wordt onder voorzitterschap van de Franse ex-president Giscard d'Estaing nagedacht over de toekomst van de EU. De Europese Conventie moet ook een aanzet moeten leveren voor het nieuwe verdrag van Europa. De Conventie bestaat uit vertegenwoordigers van de nationale parlementen, het Europees Parlement, nationale regeringen en betrokken maatschappelijke organisaties.

Onder de Conventie functioneert een «werkgroep Simplificatie» die zich bezighoudt met een vereenvoudiging van de begrotingsprocedure. Er is geen werkgroep die zich bezighoudt met de verantwoording.

Voor Nederland maken de volgende personen deel uit van de Europese Conventie:

- de heer de G. Vries is afgevaardigde voor de regering, met de heer T. de Bruijn (Permanente Vertegenwoordiger van Nederland bij de EU) als zijn plaatsvervanger;
- de heer F. Timmermans (PvdA) is afgevaardigde voor de Tweede Kamer, met de heer J.J. van Dijk (CDA) als zijn plaatsvervanger;
- de heer R. Van der Linden (CDA) is afgevaardigde voor de Eerste Kamer, met de heer W. van Eekelen (VVD) als zijn plaatsvervanger;
- mevrouw H. Maij-Weggen (CDA) is lid van de delegatie van het Europees Parlement.

5.2.2 Euro

Invoering

Per 1 januari 2002 is de euro officieel ingevoerd als wettig betaalmiddel in de EU, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Zweden. In 2001 zijn de eerste begrotingen van de lidstaten al in euro's opgesteld.

De Algemene Rekenkamer heeft sinds 1997 een vijftal onderzoeken uitgevoerd naar de voorbereiding en invoering van de euro in Nederland. De voornaamste conclusies worden besproken in deel 3 van dit rapport.

Stabiliteitspact

Bij de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht (december 1991) is besloten te streven naar de totstandbrenging van een economische en monetaire unie (EMU). Volgens het EG-verdrag impliceert dit de naleving van de volgende grondbeginselen: stabiele prijzen, gezonde overheidsfinanciën en monetaire condities en een houdbare betalingsbalans.

Er zijn verschillende toezichtsinstrumenten en criteria afgesproken, en is een procedure opgenomen die van toepassing is bij grote overheidsstekorten. Naar aanleiding hiervan is overeenstemming bereikt over de basisprincipes van een stabiliteitspact. Dit moet garanderen dat de deelnemende lidstaten een evenwichtig begrotingsbeleid blijven voeren. De Raad kan op initiatief van de Commissie aanbevelingen doen om het begrotingstekort van een lidstaat te reduceren indien dit meer dan 3% van het bruto binnenlands product (BBP) bedraagt en sancties instellen indien de situatie binnen een jaar niet is gecorrigeerd.¹⁸

Sinds 2002 blijken sommige lidstaten moeite te hebben om hun begrotingen binnen de afgesproken richtlijnen van het stabiliteitspact te houden. De Europese Commissie heeft inmiddels voorstellen gedaan ter versterking van het stabiliteitspact. De lidstaten moeten deze plannen nog goedkeuren. De Nederlandse minister van Financiën heeft aangegeven dat de rol van de Commissie versterkt moet worden bij de beoordeling van de prestaties van de lidstaten.

5.2.3 Nederlands voorzitterschap 2004

Tussen juli en december 2004 zal Nederland voor een half jaar fungeren als voorzitter van de EU. Om verschillende redenen zal het een bijzonder voorzitterschap worden.

In de eerste plaats omdat op dat moment de EU niet meer bestaat uit vijftien, maar uit vijftientig lidstaten. Verder is op dat moment mogelijk een nieuwe Commissie aangetreden. Dit is voorzien voor 1 november 2004. Ten slotte is er per 1 juni 2004 waarschijnlijk een nieuw Europees Parlement gekozen.

Een andere belangrijke reden is dat mogelijk in die periode de nu lopende

¹⁸ Het Bruto Binnenlands Product (BBP) wijkt af van het Bruto Nationaal Product (BNP) aangezien het BNP tevens de waarde van de buitenlandse handel omvat.

Europese Conventie, na gestructureerde debatten in 2002 en 2003, zal worden afgesloten met een Intergouvernementele Conferentie (IGC). In de IGC kunnen de resultaten van de debatten worden verwerkt in de van toepassing zijnde EU-Verdragen.

5.2.4 «Good governance»

Op 25 juli 2001 stemde de Europese Commissie in met het witboek «Europees bestuur».¹⁹ Het witboek gaat over de manier waarop de EU omspringt met de bevoegdheden die haar door de Europese burgers zijn toegekend.

De Commissie is van mening dat een goed bestuur op een aantal basisprincipes steunt: openheid, betrokkenheid, verantwoordingsplicht, doeltreffendheid en samenhang. Uiteindelijk wil de Commissie hiermee komen tot een grotere betrokkenheid van de burgers, een beter beleid, regelgeving en betere resultaten van beleid, en de EU in staat te stellen bij te dragen aan mondiale «governance».

Verder dienen het beleid en de instellingen opnieuw op kerntaken te worden geconcentreerd, en dienen de doelstellingen van de EU op langere termijn duidelijker te worden omschreven. In het kader van de vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving heeft de Commissie verschillende instrumenten voor ex-ante-effectbeoordeling van wetgevings- en beleidsinitiatieven ontwikkeld.

5.3 Nieuw beleid EU

5.3.1 *Hervorming Landbouwbeleid*

Door de uitbreiding van de EU naar Midden- en Oost-Europa is het aannemelijk dat het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid tot extra uitgaven leidt.

Op 10 juli 2002 presenteerde de Europese Commissie haar tussenbalans van het EU-landbouwbeleid «Naar duurzame landbouw». De Europese Commissie stelt daarin dat overheidsuitgaven voor de landbouwsector gegrond moeten zijn.²⁰ De overheidsuitgaven moeten niet alleen de boereninkomens ondersteunen, maar ook extra resultaten opleveren op het punt van voedselkwaliteit, milieu, dierenwelzijn, landschap, cultureel erfgoed en sociale rechtvaardigheid.

De Europese Commissie stelt dat deze herziening de landbouwers zal bevrijden van bureaucratie en hen zal stimuleren om volgens hoge normen datgene te produceren wat op de markt het meest opbrengt, veeleer dan te produceren om de hoogst mogelijke subsidie te verkrijgen. Door de herziening zullen de consumenten en belastingbetalers volgens de Europese Commissie meer waar voor hun geld krijgen.

Om dit te bereiken stelt de Commissie voor de band tussen productie en rechtstreekse steun te verbreken, die steun afhankelijk te maken van de naleving van normen op het gebied van milieu, voedselveiligheid, dierenwelzijn en arbeidsveiligheid, en de EU-steun voor plattelandsontwikkeling sterk te verhogen door de rechtstreekse steun te differentiëren behalve voor de kleine landbouwers. Verder wil de Commissie een nieuw systeem van bedrijfsaudits invoeren, en nieuwe maatregelen voor plattelandsontwikkeling te nemen om een kwaliteitsproductie, de voedselveiligheid en het dierenwelzijn te bevorderen.

Voor het marktbeleid, dat een essentiële pijler vormt van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, stelt de Commissie voor om de hervorming voor granen te voltooien, met name door een laatste verlaging met 5%

¹⁹ Zie publicatie van de Europese Commissie COM (2001) 428.

²⁰ Bron: website Europese Commissie (www.europa.eu.int).

van de interventieprijs door te voeren en een nieuw systeem voor bescherming aan de buitengrens tot stand te brengen. Daarnaast zal de toeslag voor durumtarwe worden verlaagd, wordt de interventieprijs voor rijst verlaagd, en worden aanpassingen doorgevoerd in de sectoren gedroogde voedergewassen, eiwithoudende gewassen en noten.

De Europese Commissie stelt dat de voorstellen volledig in overeenstemming zijn met het in Agenda 2000 vastgestelde beleidsen financiële kader voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

5.3.2 Asiel en immigratie

Tijdens de Europese Raad van 14–15 december 2001 in Laken werd gesteld dat een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid, ondanks zekere vorderingen, minder snel van de grond komt dan destijds bij de Europese Raad in Tampere werd verwacht. De Raad gaf aan dat hij zo spoedig mogelijk een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid wil goedkeuren dat het evenwicht bewaart tussen de bescherming van de vluchtelingen volgens de beginselen van het Verdrag van Genève van 1951, het legitieme streven naar een beter leven en de opvangcapaciteit van de Europese Unie en haar lidstaten.

Om tot een dergelijk gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid te komen, zijn volgens de Europese Raad onder andere de volgende instrumenten vereist:

- integratie van het beleid inzake migratiestromen in het extern beleid van de Europese Unie;
- ontwikkeling van een Europees systeem voor de uitwisseling van informatie over asiel, migratie en de landen van oorsprong;
- bepaling van gemeenschappelijke normen inzake asielprocedures en opvang en gezinshereniging;
- de vaststelling van specifieke programma's inzake de bestrijding van discriminatie en racisme.

De Europese Raad verzocht de Commissie om gewijzigde voorstellen in te dienen voor asielprocedures en gezinshereniging. De Raad is verzocht vaart te zetten achter zijn werkzaamheden met betrekking tot de andere ontwerpen voor normen inzake de opvang, de definitie van het begrip «vluchteling» en de vormen van subsidiabele bescherming.

5.3.3 Gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid

Het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid heeft onder andere tot doel om de kans op terroristische aanslagen zoals op 11 september 2001 in de toekomst te verminderen. Verder is er ook een aantal specifieke maatregelen afgekondigd, zoals het voorstel voor een Verordening van de Raad tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen personen en entiteiten die banden hebben met Osama bin Laden, het al-Qaida-netwerk en de Taliban, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 467/2001 van de Raad tot instelling van een verbod op de uitvoer van bepaalde goederen en diensten naar Afghanistan, tot versterking van het verbod op vluchten en verlenging van de bevrozing van tegoeden en andere financiële middelen ten aanzien van de Taliban van Afghanistan.

5.4 Hervorming financieel management EU

5.4.1 Hervorming Europese Commissie

Het witboek «Hervorming van de Commissie» (april 2000) vormt de grondslag voor de huidige reorganisatie van de Europese Commissie. In de hervormingsstrategie staan de volgende doelen centraal:

- Taken en beschikbare middelen dienen met elkaar in evenwicht te worden gebracht.
- De organisatie moet doeltreffender functioneren en de talenten van het personeel moeten beter worden benut.
- Het financieel management, de doelmatigheid en de verantwoordingsplicht moet worden verbeterd.

Hieronder worden enkele belangrijke ontwikkelingen in het kader van de hervorming van de Commissie beschreven.

Oprichting «Internal Audit Service»

Per 1 mei 2000 is de «Internal Audit Service» (IAS) opgericht. Deze organisatie ziet toe op een goede controle, efficiëntie en doeltreffendheid van de Europese Commissie. Het onderzoek van de IAS kan zich uitstrekken tot iedere vorm van interne audit, maar zal met name gericht zijn op processen en systemen die de directoraten-generaal overstijgen of die ze daarmee gemeen hebben. De daadwerkelijke interne audits worden uitgevoerd door interne auditors (de zogenaamde «interne audit capabilities») van de directoraten-generaal.

Oprichting «Central Financial Service»

In 2000 ontstond ook de «Central Financial Service». Deze organisatie moet regels stellen voor het gebruik van Gemeenschapsmiddelen en minimumeisen vaststellen voor interne controle. De financiële procedures worden opgesteld in samenspraak met de IAS.

Ze heeft verder een ondersteunende rol voor andere diensten van de Commissie als adviseur en informatieverstrekker op het gebied van financieel beheer en terugvorderingen.

Bescherming financiële belangen van de Gemeenschap

De Commissie streeft naar betere fraudebestendigheid van de wetgeving en van de voorschriften voor financieel management. Daarvoor is meer samenwerking binnen de Commissie en tussen Commissie en de lidstaten nodig.

Voorstellen van de Commissie met mogelijke gevolgen voor de Gemeenschapsbegroting moeten voortaan aan het Europees Bureau voor Fraudebestrijding («Office Européen de Lutte Antifraude» of «OLAF») worden voorgelegd voor een risicoanalyse. Als sectoren die gevoelig zijn voor economische en financiële criminaliteit zijn overheidsopdrachten, valsemunterij (euro), fraude en vervalsing van girale betalingen en intellectueel eigendom.

Decentralisatie financiële verantwoordingsplicht en controle naar de directoraten-generaal

Een belangrijk onderdeel van de financiële hervormingen is de decentralisatie van financiële verantwoordingsplicht jegens de directoraten-generaal. De directeur-generaal (DG) is verantwoordelijk voor het gehele managementproces, waaronder de interne controle. De IAS onderzoekt of de interne-controlesystemen doelmatig en doeltreffend zijn.

Elke DG moet jaarlijks een activiteitenverslag opstellen, waarin de

jaarrekeningen zijn opgenomen. De DG geeft hierbij een betrouwbaarheidsverklaring af waarin hij moet aangeven in hoeverre het verslag juist en volledig is, dat de middelen zijn gebruikt waarvoor ze bestemd waren en dat de interne controle de wettigheid en regelmatigheid van de transacties garandeert. Deze verslagen worden ingediend bij de Raad, het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer.

Externalisering

De Commissie wil meer activiteiten of verantwoordelijkheden overdragen aan externe partijen. Dit kan door deconcentratie (overdracht aan andere onderdelen van de EG of aan (trans-)nationale publiekrechtelijke organen), door decentralisatie (overdracht aan nationale overheden), en door uitbesteding (overdracht aan private partijen).

Bij de keuze voor externalisering dient voorop te staan dat de diensten doelmatiger en doeltreffender kunnen worden geleverd dan door de Commissie zelf. Deze tendens kan betekenen dat meer EU-taken en uitvoering van budgetten naar de lidstaten vloeien.

5.4.2 Herziening financieel reglement

Het Financieel Reglement van de EU regelt de opstelling en uitvoering van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen.²¹ In de zomer van 2002 is het Financieel Reglement dat stamde uit 1977 herzien, onder andere naar aanleiding van het rapport van de Commissie van Wijzen over fraude en wanbeheer bij de Europese Commissie. De herziening van het Financieel Reglement is een mijlpaal in de in 1999 gestarte hervorming van het financiële management van de EU. Per 1 januari 2003 zal de verordening in werking treden.

De wijzigingen in het nieuwe Financieel Reglement zijn te typeren als rationalisering en modernisering van het financiële management, meer decentralisatie van het beheer, gepaard gaand met stringenter eisen aan de interne beheersing en extern toezicht en controle, meer resultaat- en prestatiegerichtheid en meer aandacht voor bestrijding van fraude en onregelmatigheden.

De belangrijkste elementen van en wijzigingen in het Financieel Reglement zijn:²²

- De beschrijving van de begrotingsbeginselen en de uitzonderingen hierop.²³ De bestaande uitzonderingen zijn beperkt, gepreciseerd en verduidelijkt. Het beginsel van goed financieel beheer wordt gedefinieerd als zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid. Nieuw is de verplichting tot vaststelling van doelstellingen en resultaatindicatoren voor alle activiteitensectoren.
- De procedure voor opstelling van de begroting (inclusief tijdspad) en de structuur van de begroting. Beide zijn gewijzigd. Belangrijk hierbij is de overgang naar «activity based budgeting», waarbij middelen worden toegekend aan bestemmingen met vastgestelde en meetbare doelstellingen.
- De vastlegging en verduidelijking van de drie methoden van uitvoering van de begroting door de Europese Commissie: gecentraliseerd beheer; gedeeld of gedecentraliseerd beheer; of gezamenlijk beheer met internationale organisaties.
- De herschikking en uitgebreide vastlegging van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de financiële actoren. De bepalingen inzake verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid bij nalatigheid, fraude en financiële onregelmatigheid zijn streng.
- De opname van gunnings- respectievelijk toekenningsbeginselen en

²¹ Voluit: «Verordening van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese

Gemeenschappen», d.d. 18 juni 2002.

²² De behandeling blijft hier beperkt tot deel I, de gemeenschappelijke bepalingen.

²³ Dit zijn: het eenheidsbeginsel, begrotingswaarachtigheidsbeginsel, jaarperiodiciteitsbeginsel, evenwichtsbeginsel, rekeneenhedenbeginsel, universaliteitsbeginsel, specialiteitsbeginsel, beginsel van goed financieel beheer en transparantiebeginsel.

nieuwe basisprocedures voor plaatsing van overheidsopdrachten en verstrekking van subsidies.

- De procedure en het tijdpad van de rekening en verantwoording over de uitvoering van de EU-begroting zijn veranderd. Over de uitvoering van de begroting dient de volgende informatie te worden verstrekt: jaarlijkse verslagen over het begrotings- en financieel beheer, halfjaarlijkse verslagen van de Commissie over de begrotingsgaranties en -risico's, maandelijks kwantitatieve gegevens per begrotingshoofdstuk over de uitvoering van de begroting en driemaal jaarlijkse verslagen over de uitvoering van de begroting, gespecificeerd naar hoofdstuk, artikel en post.
- De externe controle. Deze betreft de controle door de Europese Rekenkamer van de wettigheid en regelmatigheid van de ontvangsten en uitgaven in het licht van de Verdragen, de begroting, het Financieel Reglement, de uitvoeringsvoorschriften en alle ter uitvoering van de Verdragen genomen besluiten. Dit resulteert in de verklaring van betrouwbaarheid. Verder worden de bevoegdheden van de Europese Rekenkamer, de verplichting tot medewerking van EU-instellingen en nationale instellingen en eindbegunstigden en de procedures terzake geregeld.
- Een eigen beoordeling van de rekeningen en het jaarverslag van de Europese Rekenkamer door het Europees Parlement. Deze beoordeling gaat vooraf aan de decharge van de Europese Commissie.

5.5 Conclusie

Verreweg de belangrijkste actuele ontwikkeling binnen de EU sinds 2000 is het besluit om in 2004 tien landen te laten toetreden tot de Unie: Estland, Letland, Litouwen, Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Malta, Cyprus en Slovenië.

Dit besluit heeft zijn weerslag op alle terreinen van EU-beleid. Binnen de EU-instellingen zullen posten opnieuw moeten worden verdeeld, het beleid zal op bepaalde terreinen aangepast moeten worden, en de uitgaven en inkomsten van de EU van de Unie zullen verder stijgen. De processen van begroting en verantwoording zullen op zichzelf niet veranderen, maar de complexiteit ervan zal door het grotere aantal spelers wel verder toenemen.

De Europese Commissie is bezig met een belangrijk hervormingsprogramma om haar eigen functioneren te verbeteren. In dit kader is ook het financieel reglement van de EU verbeterd.

6 RECAPITULATIE EN TRENDINFORMATIE DEEL 1

Ontwikkeling EU-begroting

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht in 1993 is geregeld dat er een Europese Unie is, die op drie pijlers is gegrondvest: de Europese Gemeenschap (EG-verdrag, eerste pijler) waarin de sinds 1952 opgerichte Europese Gemeenschappen samenkomen; het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (tweede pijler) en het beleid voor Justitie en Binnenlandse Zaken (derde pijler).

Het belangrijkste verschil tussen de pijlers is dat binnen de eerste pijler er sprake is van communautaire besluitvorming, waarbij de instellingen (Europese Commissie, Raad van ministers, Europees Parlement, Hof van Justitie en Europese Rekenkamer) een grote rol spelen, terwijl in de tweede en derde pijler de besluitvorming plaatsvindt door de lidstaten.

Tijdens de evolutie van de EU zijn de procedures voor de begroting ontwikkeld en verfijnd. Met de komst van de financiële vooruitzichten in 1988 is het EU-begrotingsproces volwassen geworden. Mede hierdoor zijn de uitgaven van de EU beter beheers- en stuurbaar geworden.

Binnen de EU bestaat veel aandacht besteed voor het ontwikkelen van beleid. Voor de uitvoering van het beleid, en voor het toezicht daarop, bestaat minder aandacht. Dit leidde eind jaren negentig tot onregelmatigheden, beheersmatige problemen, fraude en corruptie. Inmiddels is een hervorming van de Europese Commissie in gang gezet, waarbij tevens een verbeterd financieel reglement wordt ingevoerd. De Europese Rekenkamer heeft nog geen positieve verklaring over betrouwbaarheid van de rekeningen van de Europese Gemeenschappen kunnen afgeven. Ook binnen de lidstaten valt nog veel te verbeteren. Hoewel er in opzet wel sprake is van verbeteringen in het financieel management, moet de werking ervan zich nog bewijzen.

Inkomsten en uitgaven EU in 2001–2002

In begrotingsjaar 2002 omvatte de EU-begroting circa 96 miljard euro. De inkomsten van de EU – de zogenoemde «eigen middelen» – worden door de vijftien lidstaten volgens een vaste verdeelsleutel opgebracht. Deze financiële middelen worden vervolgens voor een groot aantal beleids-terreinen verdeeld over de vijftien lidstaten. De belangrijkste terreinen zijn het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid. Samen omvatten ze ongeveer 80% van het totale EU-budget.

De jaarlijkse EU-begroting komt tot stand in een gecompliceerd samenspel tussen de betrokken instellingen van de EU (Commissie, Raad, Parlement). Via de Ecofinraad, alsmede de ambtelijke voorbereidingen daarvan, hebben de lidstaten invloed op de EU-begroting. Ook de jaarlijkse verantwoording van de EU volgt een vast patroon, waarbij de Europese Rekenkamer en het Europees Parlement een belangrijke rol spelen.

Actuele ontwikkelingen

De belangrijkste ontwikkeling binnen de EU is het recente besluit om in 2004 tien landen te laten toetreden tot de Unie: Estland, Letland, Litouwen, Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Malta, Cyprus en Slovenië.

Dit besluit heeft zijn weerslag op alle terreinen van EU-bemoeienis. Binnen de EU-instellingen zullen posities uitgebreid en opnieuw verdeeld moeten worden, het beleid zal aangepast moeten worden, en de uitgaven en inkomsten zullen verder stijgen. De processen van begroting en

verantwoording zullen niet veranderen, maar de complexiteit zal door het grotere aantal betrokkenen verder toenemen.

De Europese Commissie is bezig met een hervormingsprogramma om haar functioneren te verbeteren. Ook het financieel reglement van de EU is verbeterd. In het licht van de uitbreiding van de Unie is dit belangrijk om een goed financieel management van de EU te kunnen realiseren.

Trendinformatie 2000-2002 EU-begroting en financieel management

Figuur 20

Trendindicatoren	Stand van zaken 2000-2002
Aandacht in EU voor beleid en controle	Veel aandacht voor beleidsontwikkeling, relatief weinig voor controle. Controle-intensiteit is laag. Er is weinig controle-informatie beschikbaar per geldstroom, per lidstaat.
Eigen middelen (= inkomsten) EU	In 2001: 94 miljard euro, in 2002: 96 miljard euro.
Feitelijke uitgaven EU	In 2001: 75 miljard euro.
Ontwikkelingen begrotings- en verantwoordingsproces	De Begrotingsraad is geïntegreerd in Ecofinraad. Systeem van 'Activity Based Budgetting' wordt ingevoerd.
Toetreding nieuwe lidstaten	In 2002 is besloten dat in 2004 tien toetredende landen en kandidaat-landen tot de EU kunnen toetreden.
Veranderingen in organisatie en beleid door toetreding	Er zal een toename zijn van bestuurders van EU-instellingen in 2004 (bijvoorbeeld, ministers, Commissarissen, Collegeleden) uit nieuwe lidstaten. Het beleid voor toetredingssteun gaat over in structuurbeleid.
Stand van zaken hervorming Europese Commissie	In 2000 is de 'Internal Audit Service' opgericht. Het nieuwe financieel reglement van de EU treedt op 1 januari 2003 in werking.
Nieuw beleid Europese Commissie met consequenties voor begroting	De Europese Commissie heeft hervorming van het landbouwbeleid voorgesteld.

DEEL 2. LANDENVERGELIJKEND OVERZICHT

7 INLEIDING DEEL 2

In deel 1 van dit EU-tendrapport is aangegeven welke geldstromen vanuit de Europese Unie naar de lidstaten vloeien, en welke instellingen een rol spelen bij het financieel management daarvan. In dit deel gaat de Algemene Rekenkamer in op de controle op de besteding van EU-gelden. De Europese Commissie bepaalt in hoge mate de inrichting van de beheer- en toezichtstructuren rond de geldstromen die de lidstaten ontvangen. Voor die geldstromen waarbij sprake is van gedeeld beheer – dat wil zeggen, waarbij de Commissie en de lidstaten gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid, zoals bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de structuurfondsen – wordt een groot deel van de feitelijke vormgeving van de beheer- en toezichtstructuren overgelaten aan de lidstaten. De Europese Commissie stelt hieraan wel eisen. Deze zijn neergelegd in het financieel reglement en in verschillende verordeningen.

Binnen de Europese Commissie wordt (interne) controle uitgeoefend op de manier waarop de Commissie en de lidstaten invulling geven aan hun taken en bevoegdheden. Achteraf wordt er onafhankelijke (externe) controle uitgeoefend door de Europese Rekenkamer. Deze kan zowel plaatsvinden bij de Europese Commissie in Brussel als binnen de lidstaten. Binnen de lidstaten zelf hebben (in de meeste gevallen) ook de nationale rekenkamers de mogelijkheid om onafhankelijke controles uit te voeren op de besteding van de EU-gelden.²⁴

De informatie uit deze controles kunnen antwoord geven op de vraag of de EU-gelden recht- en doelmatig worden besteed. De onderzoeken van de Europese Rekenkamer en van de rekenkamers van de lidstaten worden gebruikt voor de respectievelijke verantwoordingprocessen in de EU en de lidstaten. Uiteindelijk wordt mede op basis van deze informatie vastgesteld welk deel van de EU-uitgaven rechtmatig is.

In dit deel van het EU-tendrapport gaat de Algemene Rekenkamer na in welke mate thans op basis van de openbare informatie inzicht bestaat in de recht- en doelmatige besteding van EU-gelden in de lidstaten. In de hoofdstukken 2 en 3 wordt ingegaan op de mandaten en werkzaamheden van nationale rekenkamers van de EU-lidstaten (anno 2002) en de toetredende en kandidaat-landen, en op het mandaat en de werkzaamheden van de Europese Rekenkamer. Vervolgens wordt voor een specifieke sector (EU-structuurfondsen, periode 2000–2006) nagegaan welke informatie er bij de controlerende instanties voorhanden is (hoofdstuk 4). In een landenvergelijkend overzicht worden de beheer- en controlestructuren van de EU-structuurfondsen weergegeven (hoofdstuk 5). Op basis daarvan wordt een eerste beeld geschetst van de wijze van besteding van de structuurfondsgelden in de EU-lidstaten.

Deel 2 wordt afgesloten met een recapitulatie en een overzicht van trendinformatie.

²⁴ In dit deel van het EU-tendrapport wordt gesproken over nationale rekenkamers. Hiermee wordt bedoeld op de rekenkamers op rijks- dan wel federaal niveau. Deze worden ook wel aangeduid als de «supreme audit institutions».

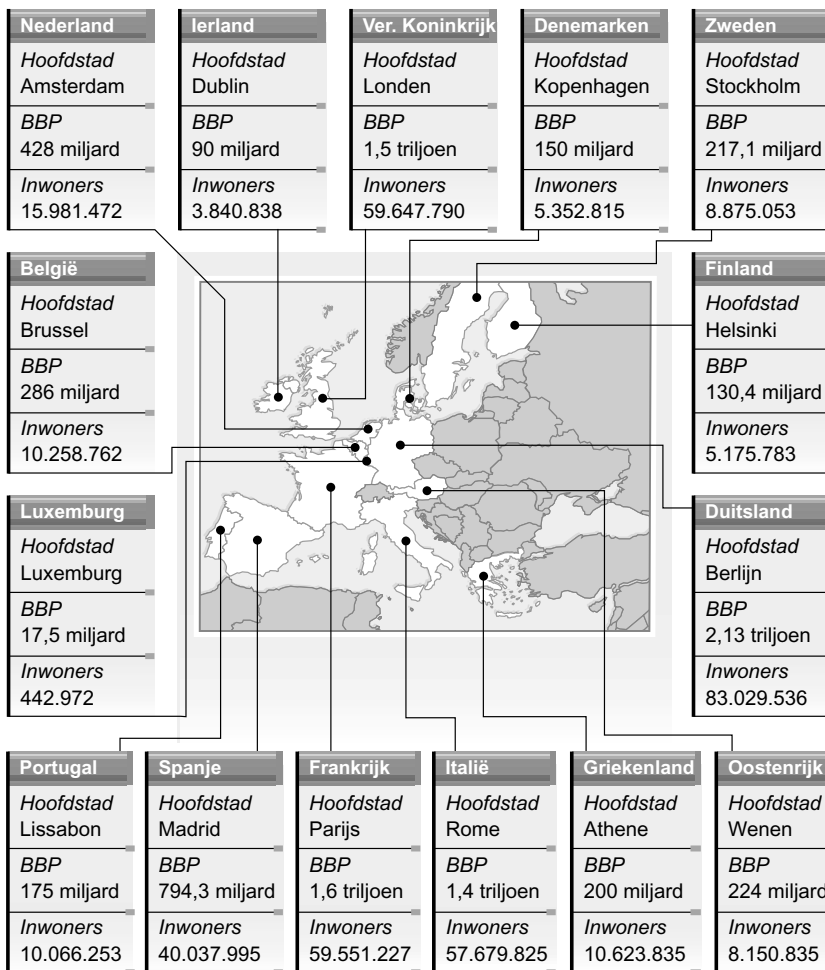
8 CONTROLE DOOR NATIONALE REKENKAMERS

De nationale rekenkamers van de EU-lidstaten kunnen onderzoek doen naar de recht- en doelmatige besteding van EU-gelden in hun eigen land. De huidige Unie en haar lidstaten staan weergegeven in figuur 21.²⁵

De huidige Europese Unie

Figuur 21

BBP in euro's (2000), algemene informatie 2001



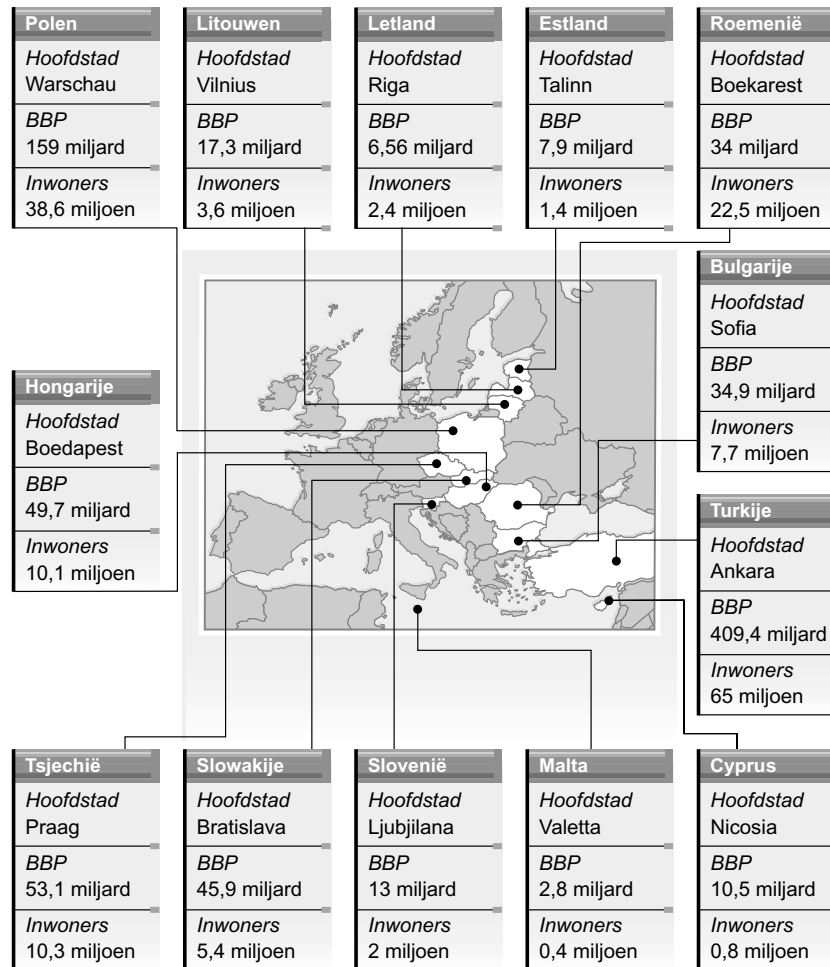
²⁵ Bijlage 4 bevat een uitgebreider overzicht van de EU-lidstaten, de toetredende landen en de kandidaat-landen. Verdere informatie is beschikbaar op www.europaportaal.nl van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en op www.rekenkamer.nl en de cd-rom *The Netherlands Court of Audit in Europe*.

Er zijn tien landen die in 2004 zullen toetreden tot de EU: Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije, en Tsjechië. Voor de kandidaat-landen Bulgarije en Roemenië is aangegeven dat ze mogelijk met ingang van 2007 lid kunnen worden. Met Turkije zijn nog geen onderhandelingen begonnen. Figuur 22 geeft een overzicht van de toetredende en kandidaat-landen.

Toetredende landen en kandidaat-landen Europese Unie

Figuur 22

BBP in US dollars (2000), algemene informatie 2001



De Algemene Rekenkamer heeft in 1997 haar veertien zusterinstituten in de Europese Unie gevraagd aan te geven op welk niveau en op welke wijze het beheer van en de controle op de Europese geldstromen bij hen is georganiseerd, en wat de reikwijdte van hun controlebevoegdheden was. In 2002 is dit herhaald. Daarbij is ook ingegaan op de vraag of de rekenkamers een EU-strategie hanteerden, welke rapporten ze hebben uitgebracht, en of ze de bevindingen in het Jaarverslag van de Europese Rekenkamer gebruiken om in eigen land te rapporteren over de uitvoering van het EU-beleid.

Voor dit EU-tendrapport is de Algemene Rekenkamer verder nagegaan wat de reikwijdte van de controlebevoegdheden voor Europese geldstromen van haar dertien zusterinstituten in de toetredende en kandidaat-landen is. Het lidmaatschap van de EU vereist namelijk van deze landen dat zij voldoen aan een aantal politiek-democratische criteria en dat zij bereid zijn de Europese regelgeving, ook wel het «acquis communautaire» genoemd, over te nemen. Hierin worden – zij het beperkt – ook eisen gesteld aan de inrichting van de nationale rekenkamercontrole.

De Algemene Rekenkamer is op basis van publiek toegankelijke informatie nagegaan wat de stand van zaken is in 2002.

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van enkele basisgegevens van nationale rekenkamers van de EU-lidstaten en de toetredende en kandidaat-landen (§ 8.2). Vervolgens wordt ingegaan op hun onderzoeksmandaten (§ 8.3) en, voor de nationale rekenkamers van de huidige EU-lidstaten, op hun feitelijke onderzoekswerkzaamheden op EU-terrein.

8.1 Basisgegevens

Elke lidstaat van de Europese Unie heeft een eigen nationale rekenkamer. Figuur 23 (zie volgende bladzijde) geeft een overzicht van de nationale rekenkamers van de EU-lidstaten en de toetredende en kandidaat-landen, met enkele basisgegevens over het jaar van oprichting, de omvang en het budget.

8.2 Onderzoeksmandaat

8.2.1 Algemeen

De onderzoeksmandaten van de rekenkamers geven aan wat ze mogen onderzoeken, op welk niveau en in welke mate. Figuur 24 (zie tweede bladzijde hierna) geeft een overzicht van de algemene mandaten van de nationale rekenkamers van de EU-lidstaten en de toetredende en kandidaat-landen, alsmede van het aantal openbare rapporten dat jaarlijks wordt uitgebracht, en aan wie wordt gerapporteerd.

Nationale rekenkamers

Van de EU-lidstaten, toetredende landen en kandidaat-landen

Figuur 23

Land	Naam rekenkamer	Opgericht in huidige vorm (jaar)	Staf-grootte	Jaarlijks budget (in miljoenen euro's)
EU-lidstaten				
België	Rekenhof/Cour des Comptes	1813	600	36
Denemarken	Rigsrevisionen	1976	260	20
Duitsland	Bundesrechnungshof	1958	1500	60
Finland	Valtionlouden Tarkastusvirasto	1824	135	9
Frankrijk	Cour des Comptes	1807	353	44
Griekenland	Hellenic Republic Court of Audit	1833	596	18
Ierland	Oifig an Ard Reachtaire Cuntas & Ciste	1923	158	8
Italië	Corte dei Conti	1862	3783	241
Luxemburg	Cour des Comptes	2000	28	3
Nederland	Algemene Rekenkamer	1814	320	23
Oostenrijk	Rechnungshof	1761	320	24
Portugal	Tribunal de Contas	1849	589	45
Spanje	Tribunal de Cuentas	1388	800	36
Ver. Koninkrijk	National Audit Office	1983	750	85
Zweden	Riksrevisionsverket	1961	265	25
Toetredende landen				
Cyprus	Audit Office of the Republic of Cyprus	1960	102	3
Estland	Riigikontroll	1990	90	2
Hongarije	Állami Számvevőszék	1989	292	1
Letland	Valsts kontrole	1923	199	2
Litouwen	Valstybes kontrole	1919	167	5
Malta	National Audit Office of Malta	1814	55	2
Polen	Najwyższa Izba Kontroli	1918	1700	55
Slovenië	Računsko Sodišče	1994	102	6
Slowakije	Nejvyšší kontrolný úrad	1993	234	3
Tsjechië	Nejvyšší kontrolní úrad	1993	467	12
Kandidaat-landen				
Bulgarije	Smetna Palata	1995	500	3
Roemenië	Curtea de Conturi	1864	1414	16
Turkije	T.C. Sayıştay Başkanlığı	1862	1227	34

Bron: websites nationale rekenkamers en cd-rom *The Netherlands Court of Audit in Europe*.

Bevoegdheden nationale rekenkamers lidstaten, toetredende landen en kandidaat-landen

Figuur 24

Land	Rapporteert aan	Openbare rapporten per jaar	Controlebevoegdheden op terrein*			
			RMO	DMO	RWT	Lokale overheden
EU-lidstaten						
België	Parlement	45	ja	ja	ja	nee
Denemarken	Parlement	20	ja	ja	ja	nee
Duitsland	Parlement en regering	5	ja	ja	ja	nee
Finland	Parlement	140	ja	ja	ja	nee
Frankrijk	Parlement en regering	5 - 6	ja	ja	ja	nee
Griekenland	Parlement	2	ja	nee	nee	ja
Ierland	Parlement	8	ja	ja	ja	nee
Italië	Parlement	206	ja	ja	ja	ja
Luxemburg	Parlement	3-5	ja	ja	ja	nee
Nederland	Parlement en regering	60	ja	ja	ja	nee
Oostenrijk	Parlement, regering, lokale overheden	100 - 120	ja	ja	ja	ja
Portugal	Parlement en regering	113	ja	ja	ja	ja
Spanje	Parlement	70	ja	ja	ja	ja
Ver. Koninkrijk	Parlement	46	ja	ja	ja	nee
Zweden	Regering en parlement	30	ja	ja	ja	nee
Toetredende landen						
Cyprus	Parlement	4 - 6	ja	ja	ja	ja
Estland	Parlement	60	ja	ja	ja	ja
Hongarije	Parlement	40	ja	ja	ja	ja
Letland	Parlement	8	ja	ja	ja	ja
Litouwen	Parlement	633	ja	ja	deels**	deels**
Malta	Parlement	7 - 9	ja	ja	ja	ja
Polen	Parlement	200	ja	ja	ja	ja
Slovenië	Parlement	90	ja	ja	ja	ja
Slowakije	Parlement	80	ja	ja	deels**	deels**
Tsjechië	Parlement en regering	40	ja	ja	ja	ja
Kandidaat-landen						
Bulgarije	Parlement	20	ja	ja	ja	ja
Roemenië	Parlement en lokale raden	1	ja	ja	ja	ja
Turkije	Parlement	9	ja	ja	nee	ja

* RMO = rechtmatigheidsonderzoek; DMO = doelmatigheidsonderzoek; RWT = onderzoek bij rechtspersonen met een wettelijke taak

** Alleen als het de besteding van staatsgelden betreft

Bron: cd-rom *The Netherlands Court of Audit in Europe*.

Het overzicht in figuur 24 laat zien dat alle nationale rekenkamers, met uitzondering van de rekenkamer van Griekenland, rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoek kunnen uitvoeren. Onderzoek naar op afstand geplaatste instellingen («rechtspersonen met een wettelijke taak») kan worden uitgevoerd door alle nationale rekenkamers met uitzondering van de rekenkamers van Griekenland en Turkije.

Het meest opvallende gegeven in de tabel is dat de nationale rekenkamers in de toetredende en kandidaat-landen in de meeste gevallen verdergaande controlebevoegdheden hebben dan de huidige EU-lidstaten op het terrein van lokale overheden. Afgezien van de rekenkamers van Litouwen en Slowakije, die dit alleen kunnen voor zover het staatsgelden betreft, kunnen alle nationale rekenkamers van de toetredende en kandidaat-landen onderzoek doen bij lokale overheden. Van de huidige EU-lidstaten kunnen alleen de nationale rekenkamers van Spanje, Portugal, Italië en Griekenland deze vorm van onderzoek uitvoeren.

8.2.2 Mandaat controle EU-gelden huidige lidstaten

De specifieke mogelijkheden van de nationale rekenkamers om EU-gelden te controleren variëren al naar gelang het gaat om controle op de afdrachten aan de EU (ontvangsten van de EU), of om controle op de gelden die de lidstaten ontvangen vanuit de EU.²⁶

Bevoegdheid controle afdrachten

De afdrachten aan de Europese Unie («eigen middelen») bestaan uit de landbouwheffingen, de douanerechten, de afdracht van een deel van de belasting over de bruto toegevoegde waarde (BTW) en de bijdrage op basis van het bruto nationaal product (BNP).

In de EU-lidstaten is hoofdzakelijk de centrale overheid belast met de vaststelling en storting van de eigen middelen aan de Europese Unie. In een aantal lidstaten zijn echter behalve de centrale overheid ook andere actoren hierbij betrokken.

Zo zijn in Finland decentrale overheden en private organen betrokken bij de inning van landbouwheffingen. In Nederland, Italië en Ierland zijn bij de inning van deze gelden publieke organen betrokken. Een vergelijkbare situatie doet zich voor bij het heffen van douanerechten in Groot-Brittannië (uitvoering door private organen) en Zweden (uitvoering door lokale overheden). En in Duitsland en Zweden spelen – naast de centrale overheid – ook de decentrale overheden een rol bij de inning van de BTW-afdrachten. De BNP-bijdrage wordt in alle lidstaten uitsluitend door de centrale overheid vastgesteld en vervolgens gestort.

Alle nationale rekenkamers binnen de EU – dus ook de Algemene Rekenkamer – hebben op het terrein van de EU-afdrachten net als de Europese Rekenkamer de bevoegdheid te controleren bij de centrale overheid. De reikwijdte van deze controlebevoegdheid is bij alle rekenkamers – de Luxemburgse en Griekse situatie uitgezonderd²⁷ – gelijk aan die van de Europese Rekenkamer, hetgeen wil zeggen: afdoende om het terrein van de EU-afdrachten af te dekken.

²⁶ Bijlage 5 bevat een samenvattende tabel met daarin een overzicht van de EU-onderzoeksmandaten van de nationale rekenkamers in de EU.

²⁷ De Luxemburgse rekenkamer is niet bevoegd om bij de centrale overheid onderzoek te doen naar de BNP-bijdrage. De Griekse rekenkamer mag geen onderzoek doen naar de BTW-afdracht.

Bevoegdheden controle uitgaven EU

De Algemene Rekenkamer heeft voor de volgende zeven EU-geldstromen geïnventariseerd welke bevoegdheden de nationale rekenkamers van de lidstaten hebben:

1. Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw, afdeling Garantie (EOGFL-G);
2. Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO);

3. Europees Sociaal Fonds (ESF);
4. Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw, afdeling Oriëntatie (EOGFL-O);
5. Onderzoek en technologische ontwikkeling (OTO);
6. Trans-Europese Netwerken (TEN's);
7. Onderwijs en beroepsopleidingen (Onderwijs).

Het overgrote deel van de EU-geldstromen loopt via de staatsbegroting van de lidstaten. De reikwijdte van de controlebevoegdheden op de EU-uitgaven van de rekenkamers van Denemarken, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Oostenrijk, Portugal, Spanje en Zweden, is grosso modo gelijk aan die van de Europese Rekenkamer. Controle is dus mogelijk tot en met het niveau van de eindbegunstigde. Sinds de uitbreiding van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ingevolge de achtste wijziging van de Comptabiliteitswet (1 mei 2002) behoort ook de Algemene Rekenkamer tot deze groep.²⁸

De reikwijdte van de controlebevoegdheden van de rekenkamer van België is iets minder verstrekkend, maar toch «vrijwel gelijk» aan die van de Europese Rekenkamer.

De reikwijdte van de controlebevoegdheden van de rekenkamers van het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Ierland en Luxemburg is minder verstrekkend dan die van de Europese Rekenkamer. Deze rekenkamers hebben niet de controlebevoegdheden om het terrein van de EU-uitgaven af te dekken tot alle niveaus van eindbegunstiging.

8.2.3 Mandaat controle EU-gelden toetredende en kandidaat-landen

Aanpassing aan EU-regelgeving

Om te mogen toetreden tot de EU moeten de landen verschillende maatregelen treffen om te bereiken dat onder meer de nationale wetgeving, de overheidsadministratie, de interne controlestructuur, de externe controlesystemen voldoen aan het «acquis communautaire».

De Europese regelgeving bevat weinig regels die betrekking hebben op de rekenkamers. Het «acquis» verwijst onder Hoofdstuk 28 (Financiële controle) slechts naar algemeen, internationaal aanvaarde beginselen van goed financieel management en controle.²⁹ In het onderdeel «external audit» wordt gesteld dat de toetredende en kandidaat-landen dienen te verzekeren dat er een onafhankelijke externe controle op de financiële «accountability» van alle publieke fondsen, ongeacht hun oorsprong. Het functioneren van de rekenkamers van deze landen dient daartoe te worden aangepast aan de normen die binnen de EU van toepassing zijn.

Ter voorbereiding op de toetreding zijn de rekenkamers van de toetredende en kandidaat-landen gaan samenwerken. De Europese Rekenkamer neemt hieraan ook deel, evenals de rekenkamers van Albanië en Kroatië. Onderwerpen zoals de institutionele versterking, de controle op het gebruik van Gemeenschapsgelden en ontwikkeling van een controlemethodologie door de toetredende en kandidaat-landen zijn kerngebieden van deze samenwerking. De regeling van mandaten van de rekenkamers van deze landen is eveneens onderwerp van bespreking.

De presidenten van de rekenkamers van de Midden- en Oost-Europese landen hebben in 1999 samen met de Europese Rekenkamer enkele aanbevelingen geformuleerd voor het functioneren van de rekenkamers. Een werkgroep heeft deze aanbevelingen uitgewerkt en hierover in 2000

²⁸ Het verschil met de Europese Rekenkamer is dat deze ook bij alle natuurlijke personen onderzoek kan doen. Voor de Algemene Rekenkamer geldt dat ze alleen natuurlijke personen kan onderzoeken die een beroep of bedrijf uitoefenen. Studenten die een Erasmus-subsidie ontvangen, vallen daarmee bijvoorbeeld buiten haar controlebevoegdheden.

²⁹ Europese Commissie, DG Uitbreiding: Enlargement of the European Union. Guide to the negotiations, Chapter by chapter. April 2002 (revised edition June 2002).

gerapporteerd. De werkgroep concludeert dat de meerderheid (acht) van de rekenkamers een goede juridische basis heeft om onderzoek uit te voeren, maar dat bij de overige rekenkamers nog enige beperkingen zijn waar te nemen. Het belangrijkste probleem betreft de financiële onafhankelijkheid en de mogelijkheid om alle publieke middelen te onderzoeken. Verder is de mogelijkheid om alle EU-gelden te onderzoeken, tot en met de eindbegunstigde, niet in alle gevallen goed gedefinieerd.

Bevoegdheden op EU-terrein

Het laatstgenoemde punt, de mate waarin de rekenkamers in staat zijn EU-gelden te onderzoeken, is van groot belang. Idealiter zouden de nationale rekenkamers van de toetredende en kandidaat-landen bevoegdheden moeten hebben om EU-gelden op alle niveaus te onderzoeken, tot en met de eindbegunstigde.

De Algemene Rekenkamer is nagegaan in hoeverre er in de dertien toetredende en kandidaat-landen regelingen bestaan inzake de controlebevoegdheden van de rekenkamers op het terrein van EU-geldstromen. Figuur 25 geeft een overzicht van de huidige stand van zaken.

Overzicht mandaten EU-geldstromen rekenkamers toetredende landen en kandidaat-landen

Figuur 25

Land	Mandaat EU-geldstromen			
	Regeling	Regeling met betrekking tot (eind)begunsten		
		Publiekrechtelijke rechtspersonen/organen	Privaatrechtelijke rechtspersonen/organen	Natuurlijke personen
Toetredende landen				
Cyprus	ja	ja	ja	ja
Tsjechië	ja	onduidelijk	onduidelijk	onduidelijk
Estland	ja	ja	ja	ja
Hongarije	ja	ja	ja	ja
Letland	ja	ja	ja	ja
Litouwen	ja	ja	ja	ja
Malta	ja	ja	ja	ja
Polen	ja	ja	ja	ja
Slowakije	ja	ja	ja	ja
Slovenië	ja	ja	ja	ja
Kandidaat-landen				
Bulgarije	ja	ja	ja	ja
Roemenië	ja	ja	ja	nee
Turkije	nee	nee	nee	nee

Van de dertien rekenkamers van de toetredende en kandidaat-landen hebben er momenteel twaalf controlebevoegdheden op de EU-geldstromen, alhoewel deze bevoegdheid niet in alle gevallen op een expliciete wijze is geformuleerd. Tien rekenkamers hebben een controlebevoegdheid met betrekking tot eindbegunstigden, inclusief natuurlijke personen, waarvan zeven dit expliciet hebben geregeld. De formulering van de bevoegdheden is echter verschillend. Eén rekenkamer heeft wel een bevoegdheid op EU-terrein (Tsjechië), maar de reikwijdte kon daarvan niet precies worden vastgesteld.³⁰

8.3 Werkzaamheden nationale rekenkamers EU-lidstaten

8.3.1 EU-strategie

Er is volgens de Algemene Rekenkamer sprake van een strategie voor EU-onderzoek bij rekenkamers, wanneer de onderzoekswerkzaamheden consequent worden afgeleid vanuit een bepaalde visie op het terrein. De meeste rekenkamers binnen de EU beschikken niet over een dergelijke strategie. Alleen de Algemene Rekenkamer heeft een zelfstandige EU-strategie. In het Verenigd Koninkrijk is de EU-strategie geïntegreerd in de nationale onderzoeksstrategie. De rekenkamer van Griekenland heeft een EU-werkprogramma, en in Finland wordt de codificatie van een EU-strategie voorbereid. De Portugese rekenkamer beschikt over globale criteria voor de selectie van EU-onderwerpen voor onderzoek. Van nationale rekenkamers van de toetredende en kandidaat-landen hebben Estland en Hongarije een controlestrategie voor nationale gelden ontwikkeld, waarin het belang van de controle op EU-gelden wordt benadrukt. De overige rekenkamers hebben geen strategische documenten op het punt van onderzoek op EU-terrein.

8.3.2 Onderlinge samenwerking

Overleg

Het belangrijkste internationale overlegorgaan van nationale rekenkamers in de EU is het Contact Comité, waarin de presidenten van alle rekenkamers in de EU-landen en die van de Europese Rekenkamer zitting hebben. Het Contact Comité komt eenmaal per jaar bijeen. Deze bijeenkomsten worden ambtelijk voorbereid door de «liaison officers» van de nationale rekenkamers en die van de Europese Rekenkamer.

Daarnaast vindt in werkgroepen en «taskforces» regelmatig overleg plaats tussen nationale rekenkamers op basis van besluiten die zijn genomen in het Contact Comité. Deze overleggen zijn meestal gerelateerd aan specifieke onderwerpen of betreffen gezamenlijke werkzaamheden. Zo verkent op dit moment een ambtelijke werkgroep de mogelijkheden om een gezamenlijk onderzoek te verrichten naar het audit trail bij de uitvoering van structuurfondsbeleid in de lidstaten. Verder neemt de Algemene Rekenkamer deel in een internationaal project waarin de nationale voorzieningen worden geïnventariseerd die zijn getroffen om fraude en onregelmatigheden met EU-subsidies te bestrijden.

³⁰ Het overzicht is samengesteld op basis van de volgende gegevens: Bulgarije: Herziene Wet op de Bulgarian National Audit Office van 4 december 2001, gepubliceerd in Official (Bulgarian) Journal van 18 december 2001, nr.109. Cyprus: INTOSAI-tekst (ongedateerd) pre-accessiewetgeving, i.c. extract uit de Constitutie van de Republiek van Cyprus. Estland: State Audit Office Act 2000, en Audit Strategy of the State Audit Office, Main directions of audit activity of the State Audit Office in 2002–2004, Tallin 2002. Hongarije: Herziening van de (pre-accessiewet) Act XXXVIII van 1989 inzake de State Audit Office (1999). Letland: Law on the State Audit Office (2002). Litouwen: Republic of Lithuania Law on the amendment of the Law on State Control, 13 December 2001 No. IX-650. Malta: Auditor General and National Audit Act, 1997; de NAO is bezig met de herziening van het mandaat in licht van de toetreding tot de EU. Polen: De NIK-wet van 23 december 1994 (Act on the Supreme Chamber of Control) is per 2001 gewijzigd. Roemenië: Wet 77/2002 – herziening pre-accessiewet 94/1992 inzake organisatie en functioneren van de Roemeense Court of Accounts. – Slovenië: Court of Audit Act (official Gazette of the Republic of Slovenia No. 11/2001). Slowakije: Act No. 39/1993 of the National Council of the Slovak Republic of 19 January 1993 on the Supreme Audit Office of the Slovak Republic as amended by the Act No. 458/2000 Coll. and the Act No. 559/2001 Coll. Tsjechië: Act No. 166 of May the 20th, 1993 concerning the Supreme Audit Office (as amended under Acts No: 331/1993, 117/1994, 224/1994, 58/1995, 236/1995, 296/1995, 148/1998, 132/2000, 220/2000, 239/2001 Coll).

Onderzoek

In drie gevallen hebben nationale rekenkamers van EU-lidstaten in de laatste jaren samengewerkt in EU-onderzoek:

- 1997: «Mutual assistance in the field of direct taxation – A coordinated audit by 12 Supreme Audit Institutions of Member States of the European Union». Samenwerkingsproject van de rekenkamers van Oostenrijk, België, Denemarken, Finland, Duitsland, Ierland, Italië, Nederland, Portugal, Spanje, Zweden en Verenigd Koninkrijk.
- 2000: «Administration of Arable Area Payments in the Netherlands, Sweden and England». Samenwerkingsproject van de rekenkamers van Nederland, Zweden en Verenigd Koninkrijk.
- 2002: «Combined report on the Notification of State aid». Samenwerkingsproject van de rekenkamers van Finland, Nederland, Portugal en Verenigd Koninkrijk.

8.3.3 Onderzoek per lidstaat

Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk, Nederland en, in iets mindere mate, Finland en Zweden zijn de landen met de meest actieve opstelling inzake EU-onderzoek. De overige rekenkamers hebben tot nu toe relatief weinig specifiek EU-onderzoek uitgevoerd. Bijlage 6 geeft een overzicht van de onderzoeken van nationale rekenkamers van de huidige lidstaten van de EU.

Van de huidige toetredende en kandidaat-landen voeren de nationale rekenkamers van Estland, Hongarije, Letland, Roemenië en Litouwen (al dan niet in samenwerking met de Europese Rekenkamer) op dit moment onderzoek uit naar de pre-troetredingsgelden die zij ontvangen van de EU.

8.3.4 Gebruik bevindingen Europese Rekenkamer

De meeste rekenkamers – inclusief de Algemene Rekenkamer – maken op dit moment geen gebruik van de bevindingen van de Europese Rekenkamer voor een eigen rapport aan het eigen parlement en/of regering. Alleen de rekenkamer van het Verenigd Koninkrijk gebruikt de bevindingen van de Europese Rekenkamer expliciet voor een jaarlijkse rapportage aan het parlement. Hierin wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste bevindingen in het jaarverslag van de Europese Rekenkamer. Daarbij wordt expliciet aangegeven wat deze bevindingen betekenen voor het Verenigd Koninkrijk.

De rekenkamer van Portugal neemt de gegevens van de Europese Rekenkamer op in een meer algemeen verslag aan het parlement, terwijl de Finse Rekenkamer op basis van het jaarverslag van de Europese Rekenkamer betrokken wordt bij hoorzittingen in het parlement over het financieel management in de EU.

De Algemene Rekenkamer gaat met ingang van 2003 in het EU-trendrapport kort in op het jaarverslag van de Europese Rekenkamer.

8.4 Conclusie

De meeste, maar niet alle, nationale rekenkamers binnen de EU hebben controlebevoegdheden die vergelijkbaar zijn met de Europese Rekenkamer. Dat wil zeggen, ze kunnen controleren tot op het niveau van de eindbegunstigden.

De versterking van de externe controle is in de toetredende en kandidaat-landen nog niet ten volle gerealiseerd. De wettelijke regelingen van de controlebevoegdheden van de rekenkamers op het punt van de EU-geldstromen zijn thans in deze landen op uiteenlopende wijze

geformuleerd. De precieze situatie is in een aantal gevallen niet duidelijk, bijvoorbeeld als het gaat om de mate waarin controle tot op het niveau van de eindbegunstigde kan plaatsvinden. De onderzoeken van de nationale rekenkamers kunnen voor het eigen land informatie genereren over de recht- en doelmatige besteding van EU-gelden in eigen land. In de praktijk blijken de nationale rekenkamers van slechts enkele lidstaten regelmatig onderzoek uit te voeren naar EU-geldstromen. Vrijwel geen van de nationale rekenkamers beschikt over een strategie op EU-terrein. Ook is er nog relatief weinig samenwerking tussen nationale rekenkamers op het gebied van onderzoek.

9 EUROPESE REKENKAMER

9.1 Positionering en mandaat

De Europese Rekenkamer is een van de vijf instellingen van de EU, ingesteld in 1975. In de oprichtingsverdragen (en meest recent in het Verdrag van Nice) zijn de taken en bevoegdheden van de Europese Rekenkamer vastgelegd.³¹

De Europese Rekenkamer onderzoekt de rekeningen van alle ontvangsten en uitgaven van de Gemeenschap en van elk door de gemeenschap ingesteld orgaan, voorzover het instellingsbesluit dit onderzoek niet uitsluit. De Europese Rekenkamer onderzoekt de wettigheid en regelmatigheid van alle ontvangsten en uitgaven binnen het kader van de Europese Gemeenschap en gaat tevens na of een goed financieel beheer is gevoerd.³² Hierbij brengt zij in het bijzonder verslag uit over onregelmatigheden.

Verder omvatten de werkzaamheden van de Europese Rekenkamer ook het Europees Ontwikkelingsfonds.

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht in 1993 (en het Verdrag van Amsterdam, 1999, artikel 248) is de financiële controlefunctie van de Europese Rekenkamer belangrijker geworden. De instelling concentreert zich op de vraag of regelgeving, organisatie en management zo zijn ingericht dat fouten en onregelmatigheden zoveel mogelijk worden voorkomen en een doeltreffend financieel beheer verzekerd is.

De Europese Rekenkamer stelt na afsluiting van elk begrotingsjaar een jaarverslag op. Dit wordt toegezonden aan de overige EU-instellingen en tezamen met de antwoorden van deze instellingen in het Publicatieblad van de EU gepubliceerd.

De Europese Rekenkamer kan voorts te allen tijde over bijzondere vraagstukken opmerkingen maken, met name in de vorm van speciale verslagen. Ook kan zij op verzoek van de overige EU-instellingen adviezen uitbrengen. Ten slotte staat de Europese Rekenkamer het Europees Parlement en de Raad bij de controle op de uitvoering van de begroting.

Dit hoofdstuk gaat eerst in op de betrouwbaarheidsverklaring van de Europese Rekenkamer (§ 9.2). Daarna wordt ingegaan op haar bevindingen over een aantal aspecten van het financieel beheer in de EU (§ 9.3).

9.2 Betrouwbaarheidsverklaring

Als onderdeel van de dechargeprocedure voor de EU-begroting geeft de Europese Rekenkamer sinds 1995 (begrotingsjaar 1994) in een jaarlijkse verklaring, de *Déclaration d'assurance (DAS)*, aan of de rekeningen van de Europese Gemeenschappen betrouwbaar zijn.

9.2.1 Rechtmatigheid uitgaven van 1994 tot 2000

Onderstaand overzicht laat zien welk oordeel de Europese Rekenkamer uitsprak in haar DAS sinds begrotingsjaar 1994.

³¹ Onderstaande beschrijving is gebaseerd op Artikel 248, lid 1, lid 2 en lid 4 van het Verdrag van Nice (2001).

³² De uitgaven die worden gedaan voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (tweede pijler) en Justitie en Binnenlandse Zaken (derde pijler) vallen niet binnen de controlebevoegdheden van de Europese Rekenkamer.

Beschrijving DAS-oordeel Europese Rekenkamer

Over EU-uitgaven 1994-2000

Figuur 26

Begrotingsjaar	DAS-oordeel algemeen		DAS-oordeel gemeenschappelijk landbouwbeleid	DAS-oordeel structuurfondsen
	Totaaloordeel	Kwantitatief beeld		
2000	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel.	Risico's van fouten onvoldoende beheerd. Geen verbetering in eerder vastgestelde situatie.	Uitgaven via ingewikkelde structuur. Regels ingewikkeld en moeilijk toepasbaar.
1999	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel. Onaanvaardbaar aantal fouten.	Frequentie materiële fouten hoog en werken door in totaalbedrag.	Groot aantal fouten.
1998	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel. Percentage materiële fouten ongeveer even hoog als in voorgaande jaren.	Percentage materiële fouten te hoog.	Groot aantal materiële fouten in uitgaven-declaraties.
1997	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel. Onaanvaardbaar groot aantal materiële fouten. Percentage "ongeveer even hoog als de voorgaande jaren".	Ongeveer 16% van gecontroleerde verrichtingen bevat materiële fouten.	Aantal onregelmatigheden in declaraties te groot.
1996	Geen positieve verklaring	Materiële fouten 5,4% betalingen. Formele fouten niet gekwantificeerd. Bij 4,3% betalingen geen oordeel mogelijk.	Materiële en formele fouten onder het gemiddelde.	Foutenpercentage boven het gemiddelde.
1995	Geen positieve verklaring	Materiële fouten 3.971 mln (5,9%). Formele fouten niet gekwantificeerd. Voor 2,3% betalingen geen oordeel mogelijk.	Materiële fouten 'significant lager' dan gemiddelde.	Materiële fouten significant hoger dan het gemiddelde van 5,9% voor totaal.
1994	Geen positieve verklaring	Materiële fouten 2.386 mln (4%). Formele fouten 2.880 mln (4,8%). Over 14% betalingen geen zekerheid.	Verklaring wettigheid en regelmatigheid niet mogelijk.	Ontoereikend bewijsmateriaal tot staving uitgavendeclaraties.

De Europese Rekenkamer geeft alleen een DAS af op het overkoepelende niveau van het totaal van uitgaven en inkomsten van de Europese Gemeenschappen. Sinds het begin van de DAS heeft de Europese Rekenkamer nog geen positieve verklaring over de betrouwbaarheid van de afzonderlijke rekeningen van de Europese Gemeenschappen kunnen afgeven. In alle jaren is er sprake van een onaanvaardbaar hoog aantal fouten. Deze doen zich met name voor bij de structuurfondsen. De beoordeling is in de loop der jaren minder gekwantificeerd geworden. Voor begrotingsjaar 1994 werd nog een percentage voor materiële en formele fouten en bedragen weergegeven. Voor de jaren 1995 en 1996 werden alleen de materiële fouten gekwantificeerd. Na begrotingsjaar 1996 zijn geen percentages en bedragen meer weergegeven. Wel vermeldt de Europese Rekenkamer dat het foutenpercentage vergelijkbaar is met voorgaande jaren. In de jaarverslagen over 1999, 2000 en 2001 worden ook deze kwalitatieve oordelen niet meer weergegeven.

9.2.2 Rechtmatigheid uitgaven 2001

Over het begrotingsjaar 2001 heeft de Europese Rekenkamer, net als over de voorafgaande jaren, geen positieve betrouwbaarheidsverklaring kunnen afgeven. Zij is van oordeel dat bij de uitgaven een onaanvaardbaar hoog aantal fouten gebleken is dat van invloed was op het bedrag van de betalingen of op de onderliggende verrichtingen. Ook zijn er tekortkomingen in het functioneren van de controleprocedures in de belangrijkste systemen voor de uitgaven in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de structurele maatregelen, met name bij de nationale en regionale overheden van de lidstaten.

De Europese Rekenkamer geeft aan dat er zekerheid is over de wettigheid en regelmatigheid van de ontvangsten, betalingsverplichtingen en administratieve uitgaven. Voor alle andere betalingen, ruim 90% van de uitgaven van de EU, kan zij die zekerheid niet geven. De Europese Rekenkamer meldt verder dat zij de rekeningen van het Europees Ontwikkelingsfonds betrouwbaar heeft bevonden en komt tot de conclusie dat de onderliggende verrichtingen van deze rekeningen wettig en regelmatig zijn.

9.2.3 Oordeel per sector 2001

De Europese Rekenkamer heeft zoals gezegd voor begrotingsjaar 2001 geen DAS-oordeel per sector gegeven. Figuur 27 geeft op basis van het Jaarverslag 2001 per sector een (kwalitatieve) karakterisering van de Algemene Rekenkamer over de zekerheid die de Europese Rekenkamer heeft over de regelmatigheid en wettigheid van de uitgaven in 2001.

Karakterisering regelmatige en wettige besteding per geldstroom (2001)

Op basis van Jaarverslag 2001 Europese Rekenkamer

Figuur 27

Geldstroom	Oordeel (kwalitatief)
Gemeenschappelijk landbouwbeleid	Er blijft een significant foutenniveau bestaan in de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties.
Structuurbeleid	Onderzoek van de verrichtingen laat zien dat de Europese Commissie, voor het deel van het beheersproces dat zich binnen de lidstaten afspeelt, onvoldoende relevante en exacte informatie heeft om de wettigheid en regelmatigheid in de lidstaten te beoordelen.
Intern beleid	Voor Vijfde Kaderprogramma zijn er zorgen over de regelmatigheid en wettigheid van het betalingssysteem.
Externe maatregelen	Uit onderzoek van de verrichtingen is gebleken dat de Europese Commissie voor het deel dat buiten haar om verloopt, niet altijd beschikte over voldoende gegevens om de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen te kunnen beoordelen.
Administratieve uitgaven	Er zijn geen problemen in de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties.
Europees Ontwikkelingsfonds	De rekeningen zijn betrouwbaar, er is zekerheid over de regelmatigheid en wettigheid van de ontvangsten, verplichtingen en uitgaven.

Uit het overzicht blijkt dat de Europese Rekenkamer alleen over de administratieve uitgaven en voor het Europees Ontwikkelingsfonds een positief oordeel heeft. Voor de overige sectoren is het (kwalitatieve) oordeel negatief. Op basis van de gegevens in het jaarverslag van de Europese Rekenkamer is niet vast te stellen hoe groot de problemen in kwantitatieve zin zijn.

9.3 Doelmatigheid financieel beheer

Zowel in de jaarverslagen als in de speciale verslagen geeft de Europese Rekenkamer een oordeel over de doelmatigheid van het gevoerde financieel beheer.

De financieel-beheersystemen en het beleid worden onderzocht op grond van een aantal criteria: het financieel belang, het belang dat de budgettaire autoriteit erin stelt, de bevindingen van eerder uitgevoerd onderzoek, het risico van mismanagement en onregelmatigheden.

9.3.1 Speciale verslagen 2000–2002

*Uitgebrachte verslagen*³³

In de periode 2000–2002 heeft de Europese Rekenkamer behalve drie jaarverslagen ook 39 speciale verslagen uitgebracht. Daarvan hadden er negentien betrekking op de belangrijkste geldstromen. Elf speciale

³³ Zie voor een overzicht van de Speciale Verslagen van de Europese Rekenkamer het Jaarverslag 2001 en de website van de Europese Rekenkamer: www.eca.eu.int.

verslagen hadden betrekking op het gemeenschappelijk landbouwbeleid, zes op structurele acties, en twee op de eigen middelen van de EU.

In de onderzochte periode heeft de Europese Rekenkamer in zestien onderzoeken aandacht besteed aan onderwerpen waaraan zij voor 2000 in eerdere speciale verslagen al aandacht had gewijd. Van deze onderzoeken heeft de helft betrekking op het Gemeenschappelijk landbouwbeleid. In dertien speciale verslagen heeft de Europese Rekenkamer opmerkingen gemaakt over doelmatigheid van het beheer en de kosteneffectiviteit van het gevoerde beleid.

Bevindingen 2000–2002

In de recente jaarverslagen en speciale verslagen komt de Europese Rekenkamer tot de volgende hoofdbevindingen.

In 2001 was er een recordoverschot van 15 miljard euro (16% van het totale budget). In 2000 was het overschot nog 11,6 miljard euro. Dit wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de onderbenutting van kredieten voor structurele maatregelen, het Europees Ontwikkelingsfonds en de pre-toetredingsinstrumenten. De Europese Rekenkamer verwijt de Commissie dat deze onvoldoende maatregelen heeft getroffen om de begroting aan te passen toen deze situatie duidelijk werd.

De Europese Rekenkamer is positief over de inspanningen die de Commissie levert om samen met de lidstaten een geïntegreerd beheer- en controlesysteem op te zetten voor de uitgaven van het *gemeenschappelijk landbouwbeleid* (speciaal verslag 4/2001).³⁴ De implementatie ervan verloopt echter te langzaam en de praktische uitvoering van de maatregelen vertoont nog tekortkomingen, met name in de controles ter plaatse bij begunstigden.

Ook over de hervorming van het systeem van goedkeuring van de rekeningen (zie ook speciaal verslag 22/2000) is de Europese Rekenkamer positief.³⁵ Maar de accuraatheid van de verklaringen die betalingen van eindbegunstigden ondersteunen was in 2001 nog niet verbeterd.

Verder is de Commissie goed opgetreden tegen de BSE-crisis, al hebben de lidstaten niet altijd het nodige gedaan en beschikte de Commissie niet over sancties om corrigerende maatregelen op te leggen (speciaal verslag 14/2001).³⁶

De Europese Rekenkamer wijst voorts op de onderbenutting van kredieten voor het *structuurbeleid*. Deze is het gevolg van een vertraagde start van de tenuitvoerlegging van de programmeringsperiode 2000–2006. De Europese Rekenkamer meldt fouten in de uitgavendeclaraties van de lidstaten, die voortkomen uit zwakheden in de controlesystemen. De invoering van het nieuwe controlekader moet leiden tot vermindering van het bedrag aan niet-subsidiabele of incorrecte uitgaven die door de EU worden gefinancierd, maar de implementatie van het systeem loopt vertragingen op.

Bij verschillende programma's waren in 2000 de doelstellingen slecht gedefinieerd (speciaal verslag 12/2001).³⁷ Hierdoor kan de Europese Commissie niet beoordelen of de uitgaven de moeite waard zijn en welke veranderingen noodzakelijk zijn.

Over het vijfde Kaderprogramma voor onderzoek, één van de belangrijkste vormen van *intern beleid*, meldt de Europese Rekenkamer dat eindbegunstigden te hoge kosten declareren. Ze is bezorgd over de zekerheid en wettigheid van het betalingssysteem.

³⁴ Speciaal verslag nr. 4/2001 over de controle van het EOGFL-Garantie – de implementatie van het geïntegreerd beheer- en controlesysteem (GBCS), PB C 214 van 31.7.2001.

³⁵ Speciaal verslag nr. 22/2000 over de evaluatie van de gewijzigde procedure voor de goedkeuring van de rekeningen, PB C 69 van 2 maart 2001.

³⁶ Speciaal verslag nr. 14/2001 over de follow-up van speciaal verslag nr. 19/98 van de Europese Rekenkamer over BSE.

³⁷ Speciaal verslag nr. 12/2001 over bepaalde structuurmaatregelen ten behoeve van de werkgelegenheid: – effect van de EFRO-steun op de werkgelegenheid – ESF-maatregelen ter bestrijding van langdurige werkloosheid.

In de controles door de lidstaten van programma's die worden uitgevoerd in gedeeld beheer constateert de Europese Rekenkamer hardnekkige tekortkomingen. Verbeterde controleregelingen in de lidstaten zijn niet alleen van groot belang om een correct gebruik van de middelen van de Unie te waarborgen, maar ook om als Europese Rekenkamer te kunnen vertrouwen op het werk van de diverse diensten voor controle en toezicht in de lidstaten.

De Europese Rekenkamer benadrukt dat op alle begrotingsterreinen een vereenvoudiging van voorschriften en regelingen, en een harmonisatie van systemen en procedures in alle lidstaten bevorderlijk zouden zijn voor een beter beheer van de begroting van de Unie. Het zou verder de administratieve kosten terugbrengen en de last van steunontvangers verlichten (speciaal verslag 4/2001).

9.3.2 Reactie Europese Commissie op speciale verslagen

De speciale verslagen van de Europese Rekenkamer gaan vergezeld van de antwoorden van de Europese Commissie. De houding van de Commissie ten opzichte van de rapporten van de Europese Rekenkamer verschilt van terrein tot terrein.

Op het terrein van de *eigen middelen* heeft de Commissie nagenoeg alle aanbevelingen van de Europese Rekenkamer aanvaard. Als het gaat om het *gemeenschappelijk landbouwbeleid* is zij veel kritischer jegens de Europese Rekenkamer. De Commissie erkent wel bepaalde bevindingen, maar geeft vaak aan zich niet bij de opmerkingen van de Europese Rekenkamer te kunnen aansluiten.

Ook op het punt van de *structurele acties* antwoordt de Commissie met detailkritiek. Wel neemt zij hier in overwegende mate de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer over.

Ter zake van het *intern beleid* en de *externe maatregelen* erkent de Europese Commissie veelal de opmerkingen van de Europese Rekenkamer.

9.4 Conclusie

Als een van de vijf instellingen is de Europese Rekenkamer het deel van het externe controlebestel dat zich binnen het «machtscentrum» van de EU zelf bevindt. Ze heeft toegang tot de documenten van de Europese Commissie en kan controles uitvoeren binnen de lidstaten.

De Europese Rekenkamer heeft tot nu toe nog geen positieve betrouwbaarheidsverklaring kunnen afgeven over de rekeningen van de Europese Gemeenschappen. Daarnaast wijst ze elk jaar op (soms forse) tekortkomingen in het functioneren van de controleprocedures bij de belangrijkste geldstromen.

De Europese Rekenkamer geeft geen betrouwbaarheidsoordeel per sector. Ook geeft ze weinig inzicht in specifieke bevindingen per lidstaat.

Daarmee bieden de rapporten van de Europese Rekenkamer relatief weinig mogelijkheden voor de lidstaten om eventuele geconstateerde problemen bij programma's waarbij sprake is van gedeeld beheer aan te pakken.

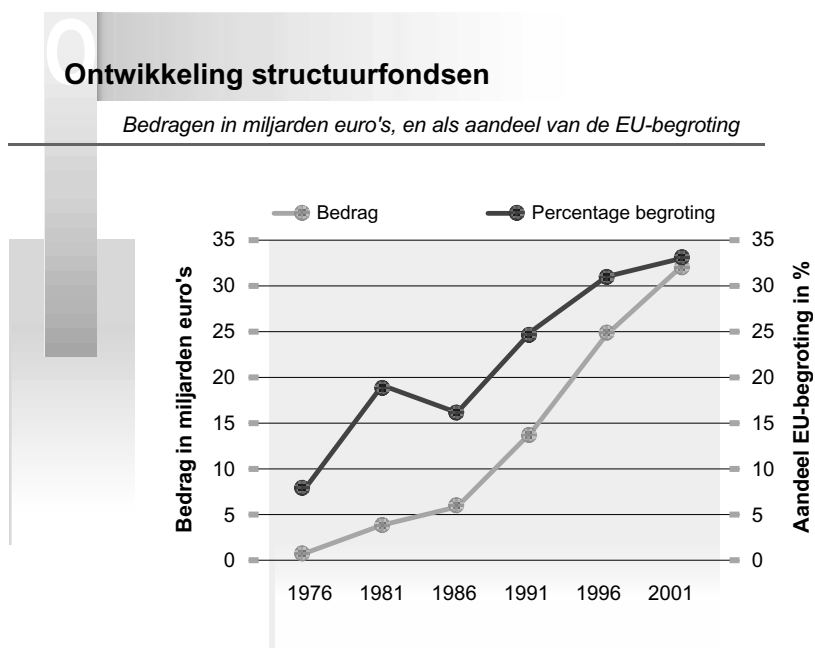
10 EU-STRUCTUURFONDSEN: OPZET

In 1999 was het gemiddelde inkomen per hoofd van de bevolking in de tien meest welvarende regio's van Europa drie keer hoger dan dat in de tien minst welvarende regio's. De werkloosheid in de tien regio's met de slechtst functionerende arbeidsmarkt was zevenmaal hoger dan die van de regio's met de minst problematische arbeidsmarkt.³⁸

Het doel van de structuurfondsen is het bevorderen van de economische en sociale cohesie in Europa, door «de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's (...) te verkleinen».³⁹

Onderstaande figuur geeft een overzicht van de financiële ontwikkeling van de structuurfondsen in de periode 1976–2001.⁴⁰ Het is duidelijk dat de structuurfondsen een hoge vlucht hebben genomen, in zowel absolute zin (bedrag in miljard euro) als relatieve zin (percentage van de totale EU-begroting).

Figuur 28



³⁸ Bron: Factsheet January 2001, EU Regional Policy, Sound management of Structural Funds: a major issue for the Union's development.

³⁹ Artikel 158 van het EG-Verdrag zoals gewijzigd door het Verdrag van Amsterdam.

⁴⁰ Bron: Begrotingsvademeccum, Europese Gemeenschappen, 2000. Bedragen op jaarbasis, met ingang van 1993 inclusief het Cohesiefonds voor Griekenland, Ierland, Portugal en Spanje. De totale begroting, inclusief de EGKS en het Europees Ontwikkelingsfonds.

⁴¹ Bron: Factsheet January 2001, European Union Regional Policy, Sound Management of Structural Funds: a major issue for the Union's development, en Jaarverslag 2001 over de structuurfondsen. Voor het totale Cohesiebeleid is voor de periode 2000–2006 een bedrag van 213 miljard euro beschikbaar. Dit bedrag is inclusief uitgaven uit het Cohesiefonds, dat hier buiten beschouwing zal blijven.

Sinds 1989 is het structuurbeleid georganiseerd in meerjarenplannen, waarvan het huidige de periode 2000–2006 beslaat. In de periode 1989–1993 was er voor de structuurfondsen een bedrag beschikbaar van 68 miljard euro (prijsniveau 1997). In de periodes 1994–1999 en 2000–2006 liep dit bedrag op tot respectievelijk 155 en 195 miljard euro per periode (prijsniveau 1999).⁴¹

Dit hoofdstuk belicht eerst het systeem van de structuurfondsen in de huidige periode (§ 10.1). Daarna wordt ingegaan op de verdeling van de middelen over de lidstaten van de Europese Unie (§ 10.2).

10.1 Het systeem van structuurfondsen

10.1.1 Doel van de vier structuurfondsen

Om de sociaal-economische verschillen in Europa te verminderen zijn sinds 1957 de volgende fondsen opgericht:⁴²

- het *Europees Sociaal Fonds* (ESF), opgericht met het Verdrag van Rome (1957). Het doel van het ESF is de werkgelegenheid te stimuleren en de geografische en beroepsmobiliteit van de werknemers te bevorderen;
- het *Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie* (EOGFL-O; opgericht in 1962). Het EOGFL-O is gericht op steun voor duurzame ontwikkeling van het platteland;⁴³
- het *Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling* (EFRO; opgericht in 1975). Doel van het EFRO is de verschillen in economische ontwikkeling tussen de regio's in de Europese Gemeenschap te verkleinen;
- het *Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij* (FIOV; opgericht in 1993). Het FIOV is gericht op het financieel ondersteunen van de herstructurering van de visserijsector.

De fondsen zijn onderdeel van de begroting van de Europese Unie.⁴⁴ Ongeveer 94% van het geld van de structuurfondsen wordt beheerd door de lidstaten via zogeheten «prioritaire doelstellingen». Ruim 5% van het budget staat ter beschikking van de Europese Commissie, die het besteedt aan door haarzelf geformuleerde programma's: de communautaire initiatieven.

Naast de genoemde fondsen bestaat nog een Cohesiefonds. Dit is in 1993 opgericht als compensatie voor de armste landen (Spanje, Portugal, Griekenland en Ierland) in de aanloop naar de economische en monetaire unie en is net als de structuurfondsen gericht op het verkleinen van de sociaal-economische verschillen tussen de lidstaten. Het fonds kent een apart budget (2,5 miljard euro in 2001) en juridisch regime, en zal hier verder niet behandeld worden. In het vervolg van dit rapport zal dan ook alleen worden gesproken over de structuurfondsen exclusief het cohesiefonds.

10.1.2 De organisatieprincipes van de structuurfondsen

De uitvoering van het structuurbeleid is sinds de hervorming van 1988 gebaseerd op vier principes: *concentratie*, *programming*, *partnerschap* en *additionaliteit*.

Concentratie

Het eerste principe, *concentratie*, houdt in dat de structuurfondsen zijn toegespitst op enkele prioritaire doelstellingen en programma's (communautaire initiatieven).

De huidige drie doelstellingen zijn:

- *Doelstelling 1*: ontwikkeling en structurele aanpassing van de regio's met een ontwikkelingsachterstand.
- *Doelstelling 2*: economische en sociale omschakeling van de in structurele moeilijkheden verkerende regio's.
- *Doelstelling 3*: aanpassing en modernisering van het beleid en de systemen op het gebied van onderwijs, opleiding en werkgelegenheid.

De huidige vier communautaire initiatieven die vanuit de structuurfondsen worden gefinancierd zijn:

⁴² Belangrijke structuurfondsverordeningen voor de periode 2000–2006 zijn: de Algemene verordening (EG)1260/1999, de Plattelandsontwikkeling-verordening (EG)1257/1999, de FIOV-verordening (EG)1263/1999, de EFRO-verordening (EG)1783/1999, de ESF-verordening (EG)1784/1999, de Subsidieabele kostenverordening (EG)1685/2000, de Beheer- en controleverordening (EG)438/2001 en de Financiële correctieverordening (EG)448/2001.

⁴³ Het landbouwfonds kent ook de afdeling «Garantie» (EOGFL-G), waaruit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid wordt gefinancierd, onder meer voor de directe inkomenssteun aan boeren en tuinders.

⁴⁴ Onderafdeling B2 van de Staat van Uitgaven van de Europese Begroting omvat: structurele acties, structurele en cohesieuitgaven, financieel mechanisme, overige landbouwacties, overige regionale acties, vervoer en visserij.

- *Interreg III*: gericht op grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking ter stimulering van een harmonische en evenwichtige ontwikkeling en ruimtelijke ordening in Europa.
- *Urban II*: gericht op economische en sociale revitalisering van steden en probleembuurten ter bevordering van een duurzame stadsontwikkeling.
- *Leader+*: gericht op plattelandontwikkeling met behulp van geïntegreerde ontwikkelingsprogramma's van plaatselijke groepen.
- *Equal*: gericht op transnationale samenwerking ter bestrijding van discriminatie en ongelijkheden op de arbeidsmarkt.

Onderstaande tabel geeft aan uit welke structuurfondsen de doelstellingen en communautaire initiatieven worden gefinancierd in de periode 2000–2006.

Programmatie bestemming structuurfondsen

Figuur 29

Programma	Fonds			
	EFRO	ESF	EOGLF-O	FIOV
Doelstelling 1	●	●	●	●
Doelstelling 2	●	●		
Doelstelling 3		●		
Visserij buiten Doelstelling 1*				●
Interreg III	●			
Urban II	●			
Leader+			●	
Equal		●		

* Voor de regio's die buiten Doelstelling 1 vallen, kunnen uit FIOV specifieke programma's voor de visserijsector worden gefinancierd.

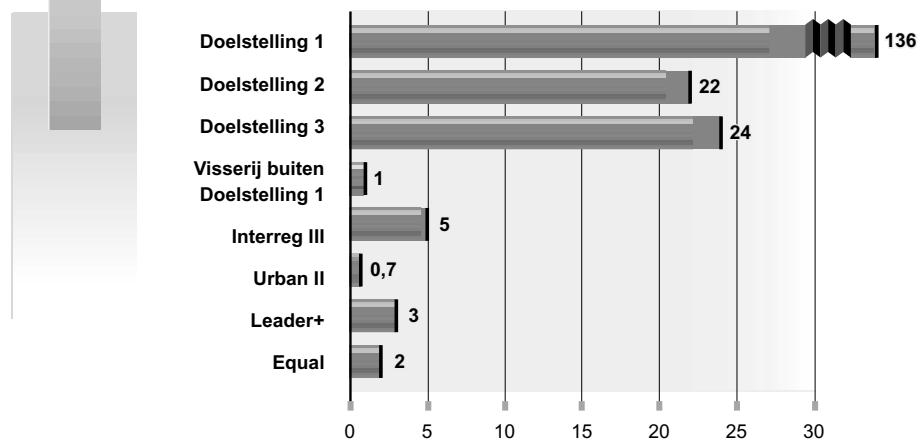
Bron: Europese Commissie, Jaarverslag Structuurfondsen 2002, Brussel. Bedragen van de communautaire initiatieven afkomstig van Europese Commissie, DG Regionaal Beleid, website Inforegio.

Figuur 30 laat de verdeling van de bedragen uit de structuurfondsen zien. Duidelijk is dat doelstelling 1 veruit de grootste prioriteit heeft voor de EU als geheel. Voor Nederland ligt de nadruk op sociaal beleid (doelstelling 3, zie verder in deel 3 van dit rapport).

Bedrag uit structuurfondsen

In miljarden euro's, prijspeil 1999

Figuur 30



Bron: Europese Commissie, Jaarverslag Structuurfondsen 2002, Brussel.

Programmering

Het tweede principe van de organisatie van het structuurbeleid, programmering, houdt in dat er in perioden wordt gewerkt waarvoor meerjarenprogramma's worden ontwikkeld.

Lidstaten kunnen kiezen uit twee soorten programma's: óf een enkelvoudig programmeringsdocument, óf een communautair bestek dat weer is uitgewerkt in een aantal operationele programma's.

Een *communautair bestek* is een uiteenzetting van de strategie en de prioriteiten van de lidstaat, de specifieke doelstellingen, de bijdrage van de structuurfondsen en de overige financiële middelen. Een lidstaat kan slechts één communautair bestek per doelstelling hebben. Het communautair bestek moet door de Commissie worden goedgekeurd. Het *operationeel programma* is een uitwerking van een communautair bestek. Het is een door de Commissie goedgekeurd document dat erop gericht is het communautair bestek uit te voeren en waarin meerjarenmaatregelen worden beschreven.

Een *enkelvoudig programmeringsdocument* is één enkel document dat door de Commissie is goedgekeurd en waarin de gegevens zijn samengebracht die anders in een communautair bestek en operationeel programma worden opgenomen.

De Europese Commissie onderhandelt over de inhoud van de communautaire bestekken, enkelvoudige programmeringsdocumenten en operationele programma's met de lidstaten en stelt ze uiteindelijk vast. Na goedkeuring van het enkelvoudig programmeringsdocument of operationeel programma gaat de Commissie de eerste betalingsverplichting aan in de vorm van een voorschot van 7%. Volgende betalingen doet de Commissie alleen op basis van werkelijk betaalde en door de lidstaten

gecertificeerde uitgaven. Een saldo van 5% wordt bij de afsluiting van de programma's betaald nadat de Commissie alle vereiste documenten heeft ontvangen en goedgekeurd.

Voor de periode 2000–2006 zijn er nieuwe financiële prikkels geïntroduceerd om programmamanagers te stimuleren de effectiviteit van programma's te vergroten. Door middel van de prestatiereserve wordt een deel van het budget (4%) wordt tot 2003 achtergehouden en dan verdeeld over de programma's die tot het beste resultaat leiden. Verder is de «n+2»-regel ingevoerd. Deze wordt hierna behandeld in § 10.2.2.

Partnerschap

Direct verbonden aan het programmeringsprincipe is het principe van partnerschap.⁴⁵ In de programmering dient nauwe samenwerking te zijn tussen de Europese, nationale en bijvoorbeeld regionale en lokale autoriteiten. Ook economische en sociale partners kunnen deel uitmaken van het partnerschap. Het partnerschapsprincipe laat onverlet dat de Commissie bevoegd blijft op het gebied van beheer en uitvoering van de begroting van de EG.

Additionaliteit

Ten slotte geldt bij de uitvoering van het structuurbeleid het principe van de additionaliteit. Dit houdt in dat de EU alleen projecten financiert die zonder de subsidie niet gerealiseerd zouden zijn.⁴⁶ Uitgaven ten laste van de structuurfondsen mogen dan ook niet in de plaats komen van de structurele overheidsuitgaven van de lidstaten maar moeten daar *additioneel* aan zijn. Deze «additionaliteitseis» wordt op macroniveau voorafgaand, halverwege en aan het einde van de looptijd van de programma's getoetst.

Programma's en projecten (het microniveau) worden bovendien nooit volledig bekostigd met geld uit de structuurfondsen. Er is altijd sprake van *cofinanciering* met middelen uit de publieke of private sector in de lidstaten. Doorgaans wordt 50% van de kosten gedekt door EU-subsidies. In achterstandsgebieden kan dit aandeel oplopen tot 75%.

10.1.3 Opzet financiële regelgeving

Beheer, betaling en toezicht

De algemene bepalingen rondom de structuurfondsen in de periode 2000–2006 zijn neergelegd in Verordening (EG) Nr. 1260/1999 van de Raad. Voor de periode 2000–2006 is in de verordening nauwkeuriger dan voorheen omschreven hoe verantwoordelijkheden zijn verdeeld tussen de Europese Commissie en de lidstaat. De lidstaat draagt de verantwoordelijkheid voor de doeltreffende uitvoering en het toezicht. Zij wijst hiertoe per programma een beheersautoriteit en een betalingsautoriteit aan. Bovendien roept zij voor elk programma een toezichtcomité in het leven.

De *beheersautoriteit* is onder meer verantwoordelijk voor:

- de verzameling van financiële en statistische informatie en de verslaglegging over de uitvoering van het programma (30-juni-rapportage);
- de interne controle op de doeltreffendheid en transparantie van de programma-uitgaven;
- de organisatie van de evaluatie halverwege de looptijd;
- bijsturing van de uitvoering op eigen initiatief of op verzoek van het toezichtcomité.

⁴⁵ Artikel 8 van Verordening 1260/99.

⁴⁶ Artikel 11 van Verordening 1260/99.

De *betalingsautoriteit* draagt zorg voor:

- het opstellen en toezenden van de betalingsaanvraag;
- certificering van de tussentijdse uitgavendeclaraties en de einddeclaratie;
- het ontvangen van de betalingen van de Commissie en de daaropvolgende betaling aan de eindbegunstigden.

Het *toezichtcomité* heeft als hoofdtak toe te zien op de doeltreffendheid en de kwaliteit van de uitvoering van het programma.⁴⁷ Daartoe heeft het de volgende bevoegdheden:

- goedkeuring van het programmacomplement;
- goedkeuring van de selectiecriteria voor te financieren projecten;
- betrokkenheid bij de evaluatie halverwege de looptijd, waar de eerste resultaten, het gebruik van de financiële middelen en het toezicht op de uitvoering worden onderzocht;⁴⁸
- goedkeuring van jaarverslag en eindverslag.

Voor elk programma moet gedurende de looptijd een zogeheten *5%-controle* worden uitgevoerd, ingevolge artikel 10, lid 2 Verordening 438/2001. Deze controle houdt in dat op basis van een «passende steekproef» 5% van de subsidie wordt getoetst om inzicht te verkrijgen in de effectiviteit van de beheer- en controlesystemen en om de gedane aangiften van uitgaven te controleren. De verordening laat in het ongewisse welk orgaan de controle moet (of mag) uitvoeren; artikel 10 spreekt alleen van «de lidstaten».

Hoewel financiële controle, beheer en toezicht primair verantwoordelijkheden zijn van de lidstaten, houdt ook de Europese Commissie de vinger aan de pols. Zo houdt ze jaarlijks een vergadering met de beheersautoriteit en doet ze eventueel aanbevelingen voor aanpassingen in de uitvoering. Daarnaast heeft de Commissie zitting in het toezichtcomité, als lid met een raadgevende stem. Bovendien kan de Commissie te allen tijde besluiten controles ter plaatse uit te voeren, of de lidstaat daartoe verzoeken.⁴⁹

Certificering

Certificering is het afgeven van een waarborg dat financieel beheer en controle op orde zijn. Artikel 9 van Verordening 438/2001 bepaalt dat alle tussentijdse en definitieve uitgavenstaten moeten worden gecertificeerd door een afdeling binnen de betalingsautoriteit die functioneel onafhankelijk is van de diensten die de betalingen goedkeuren. Declaraties moeten gebaseerd zijn op werkelijk gemaakte uitgaven.

Evaluatie

Ter beoordeling van de doeltreffendheid van de structurele bijstandsverlening dient vooraf, halverwege de looptijd en achteraf een evaluatie te worden uitgevoerd. Voor iedere evaluatie is aangegeven welke aspecten in ieder geval dienen te worden beoordeeld. De evaluatie vooraf geschiedt door de indieners van het programma, de evaluatie halverwege de looptijd wordt gedaan door de beheersautoriteit en een eindevaluatie door de Commissie.⁵⁰

⁴⁷ Artikel 35 van Verordening 1260/99.

⁴⁸ Artikel 42 van Verordening 1260/99.

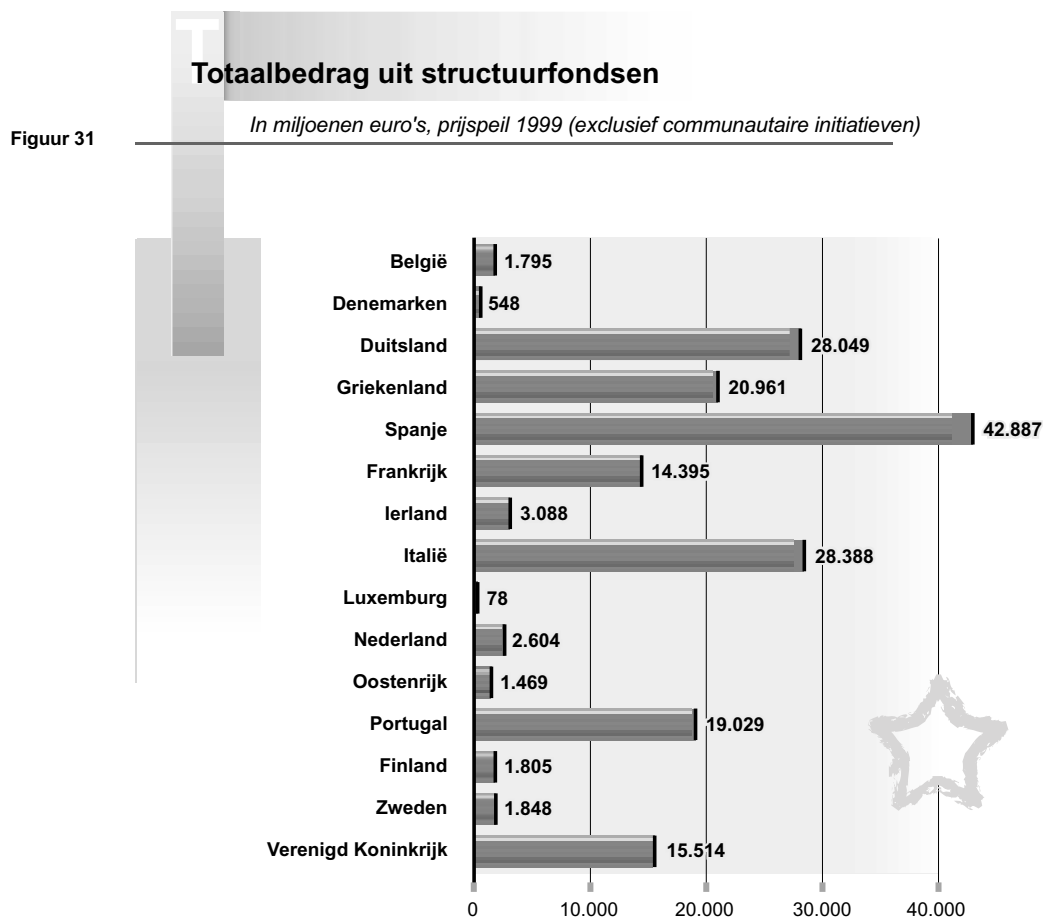
⁴⁹ Artikel 38, lid 2 van Verordening 1260/99.

⁵⁰ Artikel 40 en 41 van Verordening 1260/99

10.2 De middelen voor structuurbeleid

10.2.1 Verdeling over de lidstaten

Bij het structuurbeleid is vooraf bekend hoeveel iedere lidstaat maximaal mag besteden. Figuur 31 toont de verdeling van het totaalbedrag uit de structuurfondsen over de verschillende lidstaten.



Bron: Website Info regio van de Europese Commissie, DG Regionaal Beleid (www.europa.eu.int).

Duidelijk is te zien dat relatief minder ontwikkelde landen substantieel meer steun ontvangen dan andere: Griekenland, Ierland, Portugal en Spanje ontvangen meer dan duizend euro steun per hoofd van de bevolking. Denemarken, Nederland, Oostenrijk, België en Luxemburg ontvangen minder dan 200 euro per hoofd van de bevolking.

Onderstaande tabel toont hoe de subsidies worden verdeeld in het kader van de doelstellingen (beheerd door de lidstaten).

Verdeling structuurfondsgelden per doelstelling per land 2000-2006

Figuur 32

In miljoenen euro's, prijspeil 1999 (exclusief communautaire initiatieven)

Lidstaat	Doelstelling 1	Overgang Doelstelling1*	Doelstelling 2	Overgang Doelstelling 2*	Doelstelling 3
België	0	625	368	65	737
Denemarken	7	0	156	27	365
Duitsland	19.229	729	2.984	526	4.581
Griekenland	20.961	0	0	0	0
Spanje	37.744	352	2.553	98	2.140
Frankrijk	3.254	551	5.437	613	4.540
Ierland	1.315	1.773	0	0	0
Italië	21.935	187	2.145	377	3.744
Luxemburg	0	0	34	6	38
Nederland	0	123	676	119	1.686
Oostenrijk	261	0	578	102	528
Portugal	16.124	2.905	0	0	0
Finland	913	0	459	30	403
Zweden	722	0	354	52	720
Verenigd Koninkrijk	5.085	1.166	3.989	706	4.568
Totaal	127.543	8.411	19.733	2.721	24.050
Aandeel %	70,02	4,59	10,77	1,49	13,13

* Een aantal landen ontvangt overgangssteun (doelstelling 1, doelstelling 2). Dit is voor regio's die in 2000-2006 niet langer in aanmerking komen voor steun, maar waar eerder behaalde resultaten moeten worden geconsolideerd.

Bron: Website Inforegio van de Europese Commissie, DG Regionaal Beleid (www.europa.eu.int).

Griekenland, Ierland en Portugal ontvangen geen steun uit hoofde van doelstelling 2 en 3, omdat al hun regio's doelstelling-1-gebieden zijn (subsidies voor doelstelling 1 zijn niet verenigbaar met doelstelling-2- of doelstelling-3-subsidies).

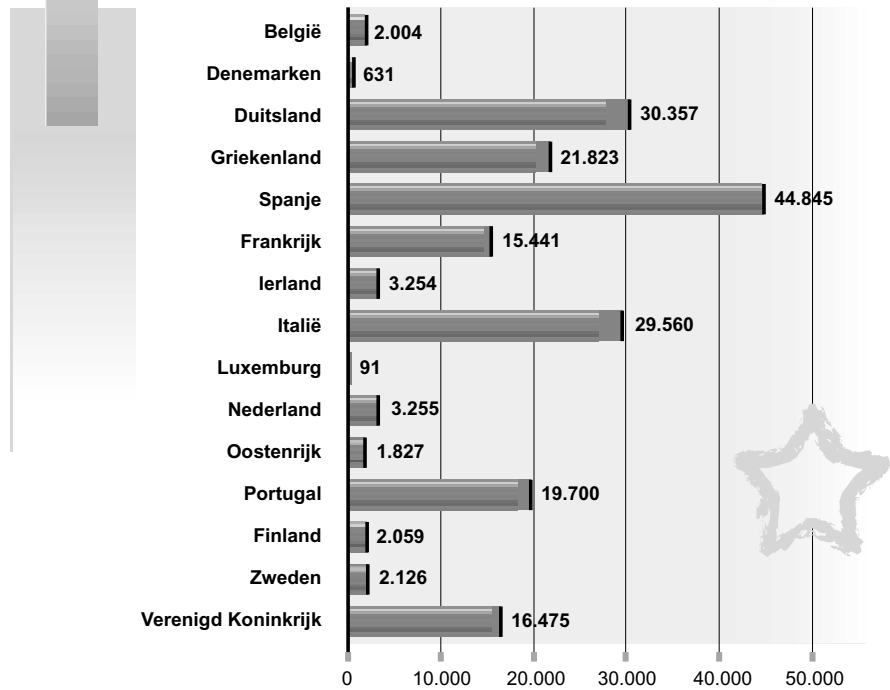
Ruim 70% van het totaalbudget is gereserveerd voor doelstelling 1. Het zwaartepunt van het Europese structuurbeleid ligt daarmee op steun aan regio's met economische achterstanden.

Figuur 33 geeft een totaaloverzicht van de ontvangsten per land uit de structuurfondsen, inclusief de (door de Commissie beheerde) communautaire initiatieven.

Ontvangsten uit structuurfondsen

In miljoenen euro's, prijspeil 1999 (inclusief communautaire initiatieven)

Figuur 33



Bron: Website Inforegio van de Europese Commissie, DG Regionaal Beleid (www.europa.eu.int).

Niet verrassend is de grote concentratie van middelen (meer dan 60%) in de mediterrane landen, waarbij Spanje bijna een kwart van het totaal in beslag neemt. Wellicht opvallender is het aandeel van Duitsland (ruim 15%). Dit wordt grotendeels verklaard door de structurele ontwikkelingsachterstand van de voormalige Duitse Democratische Republiek.

10.2.2 Besteding kredieten structuurfondsen

De «n+2»-regel⁵¹

Gelden blijven niet onbepaald beschikbaar voor de lidstaten. De Commissie hanteert de «n+2»-regel, die voorschrijft dat de jaarlijkse kredieten voor het einde van het tweede jaar dienen te worden gebruikt. Daarna komt de toezegging te vervallen. Als maatstaf hanteert de Commissie het indienen door de lidstaat van een «ontvankelijke betalingsaanvraag» vóór 31 december van het tweede jaar na de ingangsdatum van de betalingsverplichting («vastlegging»)⁵². De effecten van deze regel zullen voor het eerst merkbaar worden op 31 december 2002 (uiteraard alleen voor programma's die minstens twee jaar duren).

In 2001 zijn vrijwel alle beschikbare kredieten voor dat jaar vastgelegd. Dit in tegenstelling tot 2000, toen minder dan 60% kon worden vastgelegd.

⁵¹ Ontleend aan Europese Rekenkamer (2002), Jaarverslag over het begrotingsjaar 2001, Luxemburg.

⁵² Mededeling van de heer Barnier aan de Commissie, Toepassing van de in artikel 31, lid 2, van Verordening 1260/99 vervatte «n+2»-regel, Brussel, 24 juni 2002.

Het jaar 2000 was het eerste jaar van de programmaperiode tot 2006. De resterende vastleggingen van 2000 in totaal ruim 6 miljard euro – zijn overgebracht naar latere jaren. De Europese Rekenkamer merkt in haar jaarverslag over 2001 wel op dat erg veel vastleggingen plaatsvonden in de laatste weken van 2001. Zo werden zeven Interreg-programma's pas op 31 december vastgelegd.

Terwijl de vastleggingen – althans in 2001 – op schema lijken te liggen, lopen de betalingen achterstand op. Van de beschikbare kredieten werd minder dan 70% besteed. Dit past in een dalende tendens die in 1999 inzette en in 2001 een voorlopig dieptepunt heeft bereikt. Door deze onderbesteding is een restbedrag van 9,4 miljard euro vervallen, inclusief 1,5 miljard euro die uit 2000 was overgeheveld. De Europese Rekenkamer verklaart de onderbesteding grotendeels uit de vertragingen in de uitvoering van de programma's. Bovendien zijn de begrotingsramingen te ruim en worden ze niet bijgesteld in de jaarlijkse actualiseringen van de EU-begroting. Gemiddeld 30% van de betalingen in 2001 werd in december verricht. Dit betekent een stijging ten opzichte van 2000 toen dit aandeel nog op 20% lag. Voor doelstelling 1 en de communautaire initiatieven werd zelfs 40%, respectievelijk 51% van de totale betalingen in 2001 in december uitbetaald.

Niet-bestede gelden voor programma's van vóór 2000

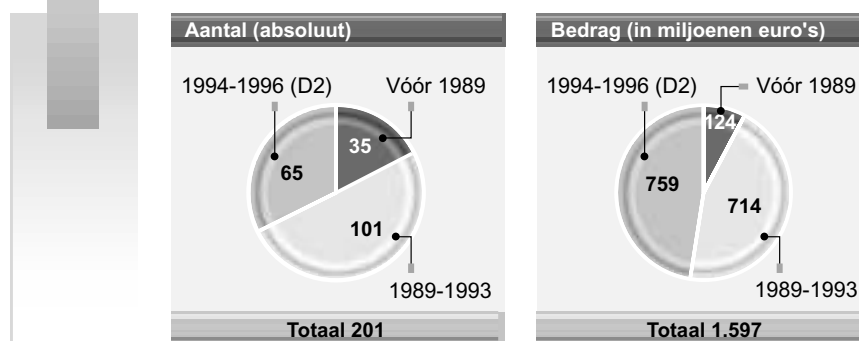
Eind 2001 belopen de nog betaalbaar te stellen bedragen over de vorige periode 1994 – 1999 ongeveer 16,7 miljard euro. Deze uitgaven komen tot 31 december 2001 in aanmerking voor subsidies. De programma's zouden dan ook in 2002 of 2003 moeten zijn afgesloten, aldus de Europese Rekenkamer. In haar reactie op het jaarverslag van de Europese Rekenkamer gaf de Commissie aan te verwachten dat 50% van dit bedrag in 2002 zal worden afgehandeld en 45% in 2003. Voor 5% van de projecten is de verwachting dat deze om juridische redenen niet zullen worden uitbetaald.

Bovendien stond eind 2001 nog een bedrag van 532 miljoen euro open voor programma's uit de periode van vóór 1994. Italië heeft verreweg de meeste achterstand bij het afsluiten van programma's uit de perioden vóór 1989 en de periode 1989–1993.

Figuur 34 laat zien hoe veel programma's (en de daarbij horende bedragen) eind 2000 nog niet waren afgesloten.

Nog af te sluiten oude programma's na 2000

Figuur 34



* Het jaarverslag 2000 van de Europese Rekenkamer geeft geen geaggregeerde informatie over de programma's met een looptijd tot 1999 (1997-1999 voor doelstelling 2 of 1994-1999 voor de overige doelstellingen). Voor deze programma's diende de vastlegging te geschieden voor 31 december 1999, terwijl betaling uiterlijk 31 december 2001 moet plaatsvinden.

Aangezien de programma's die lopen tot 1999 voor het einde van dat jaar de bestedingen moeten vastleggen, verwachtte de Commissie een «eindsprint» in de besteding voor het einde van 2001, wanneer de vastleggingen moesten zijn betaald. Dit was bijvoorbeeld het geval voor de visserijgelden (doelstelling 5a, periode 1994-1999) in Nederland, waar eind 2000 slechts 20% was uitbetaald aan eindbegunstigden. In een aantal gevallen vreesde de Commissie voor onderuitputting (bijvoorbeeld in Italië en Luxemburg).

Voor de programmaperiode 1994-1999 gaf de Commissie geen informatie over de bedragen die de lidstaten niet hebben uitgegeven. De einddatum voor de uitvoering van kredieten uit de oude periode lag op 31 december 2001.

Het jaarverslag over de structuurfondsen van de Europese Commissie over 2001 bevat geen geactualiseerde informatie voor de periode 1994-1999. De informatie van vóór 1994 is niet nader uitgesplitst in de tijd.

10.2.3 Structuurgelden voor toetredende en kandidaat-lidstaten

Tien landen treden in 2004 toe tot de Europese Unie.⁵³ Dat is dus binnen de huidige programmeringsperiode van de structuurfondsen tot 2006. De financiële perspectieven voor de periode 2000-2006, vastgesteld in 1999, kennen daarom twee uitgavencategorieën.

Eerst kunnen de aspirant-lidstaten pre-toetredingssteun (3,1 miljard euro per jaar) krijgen. Eenderde daarvan betreft structuurbeleid in het kader van het programma ISPA, bedoeld voor transportinfrastructuur en milieubescherming in de toetredende en kandidaat-landen. De overige pre-toetredingssteun is bedoeld voor landbouwhervormingen (het programma SAPARD) of voor uiteenlopende bestemmingen als onderwijs, openbaar bestuur, milieu, herstructurering van staatsbedrijven,

⁵³ Europese Commissie (2002) Towards the enlarged union. Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries Brussels, 9 October 2002 COM(2002) 700 final.

landbouwhervormingen en nucleaire veiligheid (het programma PHARE). De pre-toetredingssteun stopt zodra toetreding plaatsvindt; dan komen de toetreders in aanmerking voor EU-gelden voor regulier beleid. In hoeverre de zij daar na toetreding voor in aanmerking komen was nog niet geheel duidelijk ten tijde van het opstellen van dit rapport.⁵⁴

Financieel kader toetredende landen en kandidaat-landen

2000-2006, in miljoenen euro's, prijspeil 1999

Figuur 35

Programma	Jaar						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Pre-toetreding							
SAPARD	520	520	520	520	520	520	520
ISPA	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040
PHARE	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560
Totaal pre-toetreding	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
Uitbreiding							
Landbouw	-	-	1.600	2.030	2.450	2.930	3.400
Structuurbeleid	-	-	3.750	5.830	7.920	10.000	12.080
Intern beleid	-	-	730	760	790	820	850
Administratie	-	-	370	410	450	450	450
Totaal uitbreiding	-	-	6.450	9.030	11.610	14.200	16.780

Bron: Interinstitutioneel akkoord van 6 mei 1999 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over de begrotingsdiscipline en de verbetering van de begrotingsprocedure. Publicatieblad EG C 172 van 18/06/1999, p. 1-22.

⁵⁴ Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid, *Naar een Europabrede unie*, p. 348-349.

Onderstaande tabel geeft een indicatie van de verdeling van de pre-toetredingssteun over de toetredende en kandidaat-lidstaten.⁵⁵

Verdeling pre-toetredingssteun over de toetredende landen en de kandidaat-landen

Figuur 36

In 2001 (in miljoenen euro's)

Programma	PHARE	ISPA	SAPARD	Totaal
Toetredende landen				
Estland	24	28	13	65
Hongarije	70	88	39	197
Letland	25	47	23	95
Litouwen	38	52	31	121
Polen	313	307	175	795
Slovenië	16	20	-	36
Slowakije	28	42	19	89
Tsjechië	59	70	23	152
Kandidaat-landen				
Bulgarije	66	104	54	224
Roemenië	215	239	156	610
Alle landen				
Meerlanden-programma's*	717	-	-	717

* Hiervoor is geen landenverdeling bekend.

Bron: bedragen afkomstig uit de jaarverslagen van de drie fondsen. Voor ISPA en SAPARD gaat het om verplichtingen uit 2001, voor PHARE uit 2000.

In vergelijking met de overige bestedingen van de EU gaat op dit moment nog relatief weinig geld naar de toetredende en kandidaat-lidstaten.

10.3 Conclusie

In dit hoofdstuk is het systeem van de structuurfondsen in de periode 2000–2006 beschreven. De gelden worden ingezet vanuit vier verschillende fondsen, voor drie doelstellingen. Het totale financiële belang voor deze periode is ongeveer 195 miljard euro.

Alle EU-landen ontvangen structuurfondsgelden. In 2001 zijn vrijwel alle beschikbare kredieten voor dat jaar vastgelegd. Dit in tegenstelling tot 2000, toen minder dan 60% kon worden vastgelegd. De financiële regelgeving geeft aan hoe beheer, betaling en toezicht, alsmede certificering en evaluaties dienen te verlopen.

In de huidige periode zullen ook de toetredende landen uit Midden- en Oost-Europa gelden uit de structuurfondsen gaan ontvangen. Zij ontvangen nu pre-toetredingsgelden. Eenderde daarvan betreft structuurbeleid in het kader van het programma ISPA, bedoeld voor transportinfrastructuur en milieubescherming in deze landen.

⁵⁵ Cyprus en Malta blijven hier buiten beschouwing.

11 EU-STRUCTUURFONDSEN: BEHEER, CONTROLE EN TOEZICHT

De lidstaten spelen, in gedeeld beheer met de Europese Commissie, een centrale rol in het financieel management van de structuurfondsen. Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop dit financieel management in de lidstaten is georganiseerd.

De bevindingen die zijn opgenomen in § 11.1 en bijlage 7 zijn mede gebaseerd op de resultaten van een inventarisatie waaraan twaalf Europese rekenkamers hebben meegewerkt. Deze resultaten zijn aangevuld met de resultaten van bronnenonderzoek door de Algemene Rekenkamer.⁵⁶ Achtereenvolgens komen aan de orde: de beheers- en betalingsautoriteiten (§ 11.1), de toezichtcomités (§ 11.2), evaluatie vooraf (§ 11.3), de additionaliteitstoets (§ 11.4), certificering (§ 11.5) en financiële controle (§ 11.6). Voor een omschrijving van deze en andere begrippen wordt verwezen naar het voorgaande hoofdstuk over de opzet van de structuurfondsen.

11.1 Beheers- en betalingsautoriteiten

Lidstaten dienen een beheersautoriteit aan te wijzen voor elk bijstandspakket dat zij vanuit de EU ontvangen. Deze beheersautoriteit (een nationale, regionale of lokale publieke of particuliere autoriteit of instantie) is verantwoordelijk voor de doeltreffendheid en de deugdelijkheid van het beheer en de uitvoering van het programma.⁵⁷ De beheer- en controlesystemen tussen de lidstaten mogen verschillen, al naar gelang de bestuurlijke traditie en bestaande praktijk.⁵⁸

11.1.1 Positionering beheersautoriteiten

De organisatie van het financieel management in lidstaten kan verschillen. In de eerste plaats kan een lidstaat kiezen voor een centrale of decentrale beheersautoriteit. In de tweede plaats kan een lidstaat een beheersautoriteit per structuurfonds aanwijzen, of een beheersautoriteit per programma (voor een of meer structuurfondsen). In Figuur 37 zijn deze twee dimensies opgenomen en is te zien hoe de lidstaten hierin passen. Bijlage 7 geeft per lidstaat een beschrijving van de positionering van de beheers- en betalingsautoriteiten.

In een aantal landen (Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Ierland en Nederland) is er voor sommige programma's een centrale beheersautoriteit, terwijl voor andere programma's in die landen een decentrale beheersautoriteit is ingesteld. In Nederland bijvoorbeeld, waar gekozen is voor een gedecentraliseerde managementstructuur, wordt het doelstelling 2-programma «Stedelijke gebieden» aangestuurd vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Voor doelstelling 3 (aanpassing en modernisering van het beleid en de systemen op het gebied van onderwijs, opleiding en werkgelegenheid) is sprake van een gelijkvormige structuur in de lidstaten. In bijna alle lidstaten is de beheersautoriteit voor doelstelling 3 een ministerie op centraal (federaal) niveau.

⁵⁶ Gebaseerd op openbare bronnen, zoals rapporten en regelgeving van de Europese Commissie, het jaarverslag en speciale verslagen van de Europese Rekenkamer, onderzoeksrapporten van andere instellingen, internetsites van de Europese Commissie en andere instellingen en organen.

⁵⁷ Zie artikel 9, 18d, 19d, 34 van Verordening (EG) 1260/1999 van de Raad en artikel 5 van Verordening (EG) 438/2001 van de Europese Commissie.

⁵⁸ Zie Verordening (EG) 438/2001 van de Europese Commissie.

Positionering beheersautoriteiten voor doelstelling 1 en doelstelling 2

Figuur 37

	Centrale beheersautoriteit	Decentrale beheersautoriteit
Per structuurfonds	Denemarken	Italië
	Spanje*	
Per programma	Duitsland (doelstelling 1 deels)	België (conform federale staatsstructuur)
	Finland	Duitsland (doelstelling 1 deels & 2)
	Frankrijk (nationale EPD's)	Frankrijk (regionale EPD's)
	Griekenland (CB en nationale OP's)	Griekenland (regionale OP's)
	Ierland (CB en nationale OP's)	Ierland (2 regionale OP's)
	Nederland (doelstelling 2 Steden)	Nederland (doelstelling 1 en rest 2)
	Portugal	Oostenrijk
		Verenigd Koninkrijk
	Zweden	

EPD's: enkelvoudige programmeringsdocumenten; OP's: operationele programma's; CB: Communautair Bestek
Doelstelling 1: ontwikkeling en structurele aanpassing van de regio's met een ontwikkelingsachterstand.
Doelstelling 2: economische en sociale omschakeling van in structurele moeilijkheden verkerende regio's.

* In Spanje zijn veel beheerstaken gedelegeerd naar het regionale niveau (autonome regio's) en wordt het principe van gezamenlijke verantwoordelijkheid gevolgd.

In een Mededeling van 5 juni 2001 stelt de Commissie dat de beschrijving van de beheer- en controlesystemen vaak het zwakste deel is van de doelstelling-1-programmeringsdocumenten van de lidstaten⁵⁹. Met name op het punt van de informatisering, die de verslaglegging aan de Commissie van lidstaten moet faciliteren, valt er nog veel te doen. In verscheidene lidstaten zijn nu de hoofdlijnen van de nieuwe beheer-, controle- en toezichtsystemen aangegeven, maar moeten de regelingen voor het gebruik van deze systemen nader worden uitgewerkt en de systemen volledig operationeel worden gemaakt. De Commissie verzoekt de lidstaten de inspanningen daartoe te intensiveren.

11.1.2 Positionering betalingsautoriteiten

Ook de positionering van betalingsautoriteiten verschilt tussen de lidstaten. Soms geschiedt uitbetaling door een centraal orgaan, soms door een decentraal orgaan. En in sommige lidstaten is er een betaalorgaan voor een heel structuurfonds, in andere lidstaten voor ieder programma afzonderlijk. In figuur 38 is te zien voor welke positionering door lidstaten is gekozen.

⁵⁹ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's (Brussel, 5 juli 2001). Resultaten van de programmering van de bijstandsverlening uit de structuurfondsen voor de periode 2000–2006 (doelstelling 1).

Positionering betalingsautoriteiten voor doelstelling 1 en doelstelling 2

Figuur 38

	Centrale betalingsautoriteit	Decentrale betalingsautoriteit
Per structuurfondsen	Denemarken	Italië
	Duitsland	
	Finland	
	Ierland	
	Oostenrijk	
	Portugal	
	Spanje*	
Per programma	Frankrijk (nationale EPD's)	België (conform federale staatsstructuur)
	Nederland (EPD-Steden)	Frankrijk (regionale EPD's)
	Griekenland (CB)	Nederland (doelstelling 1 en rest 2)
		Verenigd Koninkrijk
		Zweden
<i>EPD's: enkelvoudige programmeringsdocumenten; OP's: operationele programma's; CB: Communautair bestek</i> <i>Doelstelling 1: ontwikkeling en structurele aanpassing van de regio's met een ontwikkelingsachterstand.</i> <i>Doelstelling 2: economische en sociale omschakeling van in structurele moeilijkheden verkerende regio's.</i>		
<i>* In Spanje zijn veel beheerstaken gedelegeerd naar het regionale niveau (autonome regio's) en wordt het principe van gezamenlijke verantwoordelijkheid gevolgd.</i>		

Voor doelstelling 3 (aanpassing en modernisering van het beleid en de systemen op het gebied van onderwijs, opleiding en werkgelegenheid) is de betalingsautoriteit, net als de beheersautoriteit, doorgaans een ministerie op centraal (of federaal) niveau.

11.2 Toezichtcomités

Ingevolge artikel 35 van Verordening 1260/99 wordt per programma een toezichtcomité ingesteld. De samenstelling is een bevoegdheid van de lidstaat en kan daarom per lidstaat en per programma verschillen. Artikel 35 bepaalt alleen dat een vertegenwoordiger van de Commissie met raadgevende stem in de comités zitting zal hebben en dat de beheersautoriteit in beginsel voorzitter is van het comité.

De Commissie stelt in haar Mededeling van 5 juli 2001 dat de informatie in de doelstelling-1-programmeringsdocumenten over de deelname van partners aan de werkzaamheden van de toezichtcomités zeer verschillend is.⁶⁰ Sommige beperken zich tot de mededeling dat de partners bij de werkzaamheden zullen worden betrokken. De manier waarop betrokkenheid vorm wordt gegeven verschilt ook. Vaak hebben zij een andere status dan de overige leden van het comité, hetzij omdat zij geen of een beperkt stemrecht hebben, hetzij omdat zij als verstrekker van adviezen of informatie worden betrokken. De Commissie beveelt aan de betrok-

⁶⁰ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's (Brussel, 5 juli 2001). Resultaten van de programmering van de bijstandsverlening uit de structuurfondsen voor de periode 2000–2006 (doelstelling 1).

kenheid van andere partners dan de nationale autoriteiten te vergroten, om de kennis die zij bezitten van de regio en de sociaal-economische problemen en mogelijkheden beter te benutten.

11.3 Evaluatie vooraf

Evaluatie vormt een belangrijk onderdeel van de programmacyclus. Voor de periode 2000–2006 moeten alle programma's vooraf, halverwege en achteraf geëvalueerd worden.⁶¹ De evaluatie geschiedt door de indieners van het programma (vooraf), de beheersautoriteit (halverwege) en de Commissie (achteraf). Over de evaluatie halverwege stelt de Commissie dat er structuren voor de begeleiding van de evaluatie tot stand zijn gebracht, met name door de oprichting van werk- en stuurgroepen en van gespecialiseerde interne evaluatie-eenheden die de beschikking hebben over autonome personele en andere middelen. De evaluatie halverwege moet voor het einde van 2003 zijn afgerond. Hier zal alleen op de resultaten uit de ex-ante-evaluaties worden ingegaan, aangezien de andere twee uiteraard nog moeten plaatsvinden.⁶²

Ex-ante-evaluatie doelstelling 1

In haar Mededeling van juli 2001 heeft de Commissie een hoofdstuk gewijd aan de kwaliteit en het nut van de voorafgaande evaluaties bij de totstandkoming van doelstelling-1-programma's.⁶³ De Commissie stelt dat in alle lidstaten een ex-ante-evaluatie is uitgevoerd, maar dat er is gewerkt met uiteenlopende procedures, wat ertoe heeft geleid dat de rol van de ex-ante-evaluaties verschillend was. De meeste lidstaten hebben een beroep gedaan op een externe onafhankelijke beoordelaar. In Griekenland, Italië, Ierland, Noord-Ierland en de regio Nord-Pas de Calais voerde een intern betrokken partij de evaluatie uit, maar losstaand van de met programmering belaste autoriteiten. Spanje is het enige land waar een interne evaluatie is uitgevoerd, met het karakter van een zelfevaluatie. De kwaliteit van de ex-ante-evaluaties liep per lidstaat uiteen. De Commissie noemt de evaluatie van Italië een van de «meer systematische benaderingen». Deze bevat een op het niveau van de prioriteiten en sectoren gedetailleerde SWOT-analyse.⁶⁴ Men deed een poging de impacts van het plan in te schatten. Bovendien werd de interne coherentie geanalyseerd, om na te gaan of de verdeling van middelen over prioriteiten gerechtvaardigd was.

De Commissie stelt dat het moeilijk te beoordelen is hoe groot de rol van de ex-ante-evaluatie is geweest bij het programmeringsproces. Volgens de Commissie zijn de plannen voor de periode 2000–2006 wat de gekozen strategie betreft van betere kwaliteit dan voorheen. Daarnaast zijn de te bereiken doelstellingen doorzichtiger. De ex-ante-evaluaties hebben hieraan bijgedragen.

Ex-ante-evaluatie doelstelling 2

Uit het Jaarverslag 2000 van de Europese Commissie over de Structuurfondsen blijkt dat alle 95 enkelvoudige programmeringsdocumenten voor doelstelling 2 vooraf zijn geëvalueerd.⁶⁵ Het leeuwendeel van de evaluaties is extern uitgevoerd door onafhankelijke beoordelaars die door middel van openbare aanbestedingsprocedures zijn geselecteerd. In de meeste evaluaties zijn de richtsnoeren van de Commissie voor de inhoud gevolgd. Verschillen zijn volgens de Commissie te zien in de mate waarin de evaluaties zijn gecoördineerd op het niveau van de centrale overheid van de lidstaat dan wel autonoom in de regio's zijn verricht. De Commissie hecht met name belang aan de mate waarin de evaluatie is vormgegeven als een interactief proces tussen beoordelaars en gebrui-

⁶¹ In vergelijking met het Nederlandse Ministerie van Financiën hanteert de Europese Commissie een minder vergaande definitie ten aanzien van ex-ante-evaluatie. Zo omvat de definitie van de eerste een vergelijking van twee of meer beleidsopties, waaronder het «nulalternatief» (Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid, 2002).

⁶² Zie verder: Europese Commissie (2000) Werkdocument N° 8 – De evaluatie halverwege de looptijd van uit de Structuurfondsen gefinancierde acties, Brussel, 5 december 2000.

⁶³ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's (Brussel, 5 juli 2001). Resultaten van de programmering van de bijstandsverlening uit de structuurfondsen voor de periode 2000–2006 (doelstelling 1).

⁶⁴ SWOT: Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats.

⁶⁵ Verslag van de Commissie. De structuurfondsen in 2000 (twaalfde jaarlijks verslag). Brussel, 3 oktober 2001.

kers (de opstellers van de plannen). Volgens de Commissie kenmerken de beste evaluaties zich door een proces van «constructieve dialoog» tussen beoordelaars en opstellers van de enkelvoudige programmeringsdocumenten. Dit kwam vooral tot uiting in de verbeterde technische aspecten van de documenten.

Concluderend stelt de Commissie dat de voorafgaande evaluaties voor doelstelling 2 hebben geleid tot kwaliteitsverbetering in de programmering.

Ex-ante-evaluatie doelstelling 3

Het jaarverslag geeft enige voorlopige conclusies over de ex-ante-evaluatie van doelstelling 3. Vrijwel alle evaluaties zijn door de Commissie bestempeld als acceptabel en werden uitgevoerd door externen. Het ontbrak de meeste evaluaties wel aan een goede link met de programma's. Verder was het vaak niet duidelijk wat er met de uitkomsten van de ex-ante-evaluaties zou worden gedaan.

11.4 Additionaliteitstoets

Een centraal beginsel van de structuurfondsen is dat Europees geld bovenop nationaal geld moet komen. EU-subsidies mogen dus niet *in de plaats* komen van «structurele» nationale middelen. Voor elke doelstelling wordt daarom eerst vastgesteld hoeveel deze nationale middelen minimaal moeten zijn.

In de periode 2000–2006 is de toets die wordt verricht om de additionaliteit van de bijstandspakketten te verifiëren vereenvoudigd ten opzichte van de vorige periode. Waar voorheen een jaarlijkse toetsing was voorgeschreven, hoeft er in de periode 2000–2006 nog maar op drie momenten te worden getoetst: voorafgaand, halverwege de looptijd en aan het eind. De toets wordt voor doelstelling-1-regio's (arme regio's) apart verricht, waarbij de lidstaat gemiddeld aan het beginsel moeten voldoen. Voor doelstelling 1 wordt rekening gehouden met de structurele overheidsuitgaven of daarmee gelijk te stellen uitgaven. Doelstellingen 2 en 3 worden tezamen getoetst op nationaal niveau, waarbij alleen rekening wordt gehouden met de uitgaven voor het actieve arbeidsmarktbeleid.

In het jaarverslag 1999 over de structuurfondsen⁶⁶ gaat de Commissie in op het Speciale Verslag van de Europese Rekenkamer over additionaliteit.⁶⁷ De Commissie stelt daarin dat haar voorstel om naleving van de additionaliteitseis kracht bij te zetten door middel van financiële sancties, werd afgewezen door de lidstaten.

Uit het Jaarverslag 2000 van de Europese Commissie over de structuurfondsen blijkt dat er bij de additionaliteitstoets opvallende stijgingen in de structurele uitgaven voor doelstelling-1-beleid zijn geconstateerd⁶⁸. In Ierland namen de overheidsuitgaven voor doelstelling 1 toe met 98%, in Griekenland met 30% en in Italië met 20%. Alleen in Duitsland was sprake van een afname. Omdat het land in de vorige periode een uitzonderlijk hoog peil van overheidsuitgaven kende wegens de hereniging van Oost en West-Duitsland, beschouwt de Commissie deze afname niet als een overtreding van het additionaliteitsbeginsel.

De informatie die in het Jaarverslag 2000 van de Europese Commissie is opgenomen over de additionaliteitstoets voor doelstellingen 2 en 3 geeft geen kwantificering of uitsplitsing naar lidstaten.

⁶⁶ *The Structural Funds in 1999*, Eleventh annual report, European Commission.

⁶⁷ Europese Rekenkamer, speciaal verslag Nr. 6/99 betreffende het additionaliteitsbeginsel, 9 maart 2000.

⁶⁸ Verslag van de Commissie. De structuurfondsen in 2000 (twaalfde jaarlijks verslag). Brussel 3 oktober 2001.

In 2000 heeft de Europese Rekenkamer de toetsing van het additionaliteitsbeginsel onderzocht voor de periodes 1989–1993 en 1994–1999. De controles werden verricht bij de Commissie en ter plaatse in Spanje, Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk.

De Europese Rekenkamer constateerde onder meer dat de regelgeving op het punt van de additionaliteit vaak verschillend wordt geïnterpreteerd door de lidstaten, en dat de regels ter toetsing ontoereikend en niet praktisch zijn, en niet altijd worden nageleefd.

De voornaamste aanbeveling van de Europese Rekenkamer is dat de verificatie van de additionaliteit eenvoudiger, concreter en beter uitvoerbaar gemaakt moet worden. De regels moeten duidelijker in de uitvoeringsbepalingen worden omschreven, aldus de Europese Rekenkamer.

De Commissie stelt in haar antwoord dat de toetsing van additionaliteit in de periode 2000–2006 eenvoudiger, concreter en praktijkgerichter is geworden.

Crowding out

Het Centraal Planbureau heeft een poging gedaan om te meten of Europese steun in de plaats komt van nationale steun.⁶⁹ Het Centraal Planbureau gebruikt daarvoor de term *crowding out* (verdringing). Dit begrip houdt niet precies hetzelfde in als het additionaliteitsbeginsel van de Europese Commissie. Het Centraal Planbureau maakte namelijk een berekening voor één periode en vergeleek arme met rijke regio's. Bij additionaliteit wordt gekeken naar hoogte van de nationale steun in de huidige periode in vergelijking met de vorige periode. Niettemin hebben beide begrippen uiteraard wel betrekking op hetzelfde verschijnsel: EU-subsidies die in de plaats komen van «structurele» nationale middelen.

Uit de berekening van het Centraal Planbureau blijkt dat het verschijnsel «crowding out» zich inderdaad voordoet. Voor elke euro uit Brussel krijgen de arme (doelstelling-1)-regio's gemiddeld 17 cent *minder* aan nationale of private steun dan zou kunnen worden verwacht als de mate van «regionale achterstand» de richtsnoer zou zijn voor de hoogte van de nationale steun.

Het blijft uiteraard een schatting, omdat de alternatieve situatie (geen EU-steun in de arme regio's) zich niet tegelijkertijd heeft voorgedaan. De vraag blijft derhalve of de regio's ook minder nationale steun zouden hebben gekregen in afwezigheid van EU-steun.

11.5 Certificering

Voor de periode 2000–2006 geldt dat de Europese Commissie slechts betalingen doet op basis van declaraties van werkelijk gemaakte en gecertificeerde uitgaven. Voor het initiële voorschot van 7% van het totaalbedrag worden de uitgaven achteraf verantwoord en zondig verrekend.

In de vorige periode (1994–1999) gold nog een 100%-voorschotregime en was certificering alleen bij de eindafrekening vereist.

In hoeverre de nieuwe, in principe strengere regels voor certificering daadwerkelijk worden toegepast in de lidstaten is niet uit publiek beschikbare informatie gebleken. Aangezien de meeste programma's pas in de loop van 2001 zijn goedgekeurd, is daadwerkelijke certificering nog niet overal aan de orde geweest.

⁶⁹ Centraal Planbureau, 2002, *Funds and Games: The Economics of European Cohesion Policy*. ISBN 90-5833-098-2.

11.6 Financiële controles

11.6.1 Controle door de lidstaten

In artikel 38 van Verordening (EG) 1260/1999 van de Raad voor de structuurfondsen wordt gesteld dat de lidstaten primair verantwoordelijk zijn voor de financiële controle op de programma's. In Verordening (EG) 438/2001 van de Europese Commissie wordt deze verplichting nader ingevuld. Er dienen «procedurele» beheerscontroles te worden verricht, om na te gaan of de medegefinancierde goederen en diensten zijn geleverd en de opgevoerde uitgaven daadwerkelijk zijn gemaakt. Bovendien dient vóór de afsluiting van elk bijstandspakket controle te worden verricht over ten minste 5% van de totale voor subsidie in aanmerking komende uitgaven, gebaseerd op een steekproef.

11.6.2 Controle door de Europese Commissie

In het jaarverslag over de structuurfondsen van 2000 en 2001 rapporteert de Commissie over de verrichte controles door haar diensten.⁷⁰ De rapporten van de audits waar in het jaarverslag melding van wordt gemaakt, zijn niet openbaar.

Controles door de DG's

In 2000 deed het directoraat-generaal (DG) Regionaal Beleid in totaal zestien controlebezoeken in de lidstaten voor de EFRO-uitgaven. Griekenland, Italië, Portugal en het Verenigd Koninkrijk werden twee keer bezocht. In België, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Nederland, Oostenrijk, Spanje en Zweden vond één keer een controlebezoek plaats. Er werden fouten geconstateerd, zoals declaratie van niet in aanmerking komende uitgaven, het niet juist toepassen van de procedures bij gunning van overheidsopdrachten en de afwezigheid van een duidelijk controletraject. In 2001 voerde het DG Regionaal Beleid 27 controlebezoeken uit. De controles waren gericht op het nagaan of ingevoerde beheer- en controlesystemen voldoen aan de eisen van de nieuwe verordeningen.⁷¹ In alle lidstaten werden steekproefsgewijs vooral doelstelling-1-programma's onderzocht. De voornaamste problemen die werden geconstateerd lagen op het vlak van de functiescheiding tussen de uitgavencertificering en de controle op het beheer. Verder bleek dat beheersautoriteiten kampen met een gebrek aan gezag over bemiddelende instanties. Ook bleek dat de beheersautoriteiten onvoldoende voorlichting en aanwijzingen hebben gegeven over de Europese regelgeving, uitgaven-declaraties en de noodzakelijke procedures en checklists. Het gebrek aan standardeisen en standaardprocedures bij bemiddelende instanties leidt volgens de Commissie tot grote kwaliteitsverschillen in het beheer van de Europese fondsen. Bij betaalautoriteiten constateerde de Commissie een weinig ontwikkelde organisatiestructuur en een gebrek aan handleidingen, checklists en personeelstrainingen. De meeste lidstaten hebben de organisatiebeschrijvingen op tijd ingediend. In 2002 zou de terugkoppeling zijn voltooid, om verbetermogelijkheden voor de lidstaten aan te geven.

⁷⁰ Verslag van de Commissie. De structuurfondsen in 2000 (twaalfde jaarlijks verslag). Brussel, 3 oktober 2001. En: Verslag van de Commissie. De structuurfondsen in 2001 (dertienste jaarlijks verslag). Brussel, 30 oktober 2002.

⁷¹ Verordening (EG) nr. 1260/99 van de Raad; Verordening (EG) nrs. 438/2001 en 448/2001 van de Commissie.

Uit het jaarverslag 2000 blijkt dat de Commissie voor het ESF in dat jaar 52 controlebezoeken heeft verricht. De voornaamste problemen die werden geconstateerd betroffen de betrouwbaarheid van de uitgaven-declaraties, niet-naleving van aanbestedings- en mededingingsregels en dubbele financiering en overlapping met acties die uit andere Europese

programma's worden gefinancierd. In 2001, zo blijkt uit het dertiende jaarverslag over structuurfondsen, werden 41 controlebezoeken afgelegd. Op de resultaten wordt in het jaarverslag niet ingegaan.

In 2000 heeft de Commissie 22 controlebezoeken uitgevoerd over de aanwending van landbouwkredieten door lidstaten (uit het EOGFL-O). De Commissie constateerde dat sommige onregelmatigheden in een groot aantal lidstaten en bij veel maatregelen zijn aangetroffen, zoals niet-naleving van communautaire voorschriften voor gunning van overheidsopdrachten, het toekennen van steun voor uitgaven die daarvoor niet in aanmerking komen en ontoereikende controlemaatregelen.

In 2001 zijn vier controlebezoeken uitgevoerd, waarbij is getoetst of de gedeclareerde uitgaven voor vergoeding uit het EOGFL-O-fonds in aanmerking kwamen. Drie bezoeken werden afgelegd aan Italië en één aan Spanje, naar aanleiding van bij DG Landbouw ingediende klachten. Over de resultaten wordt niet gerapporteerd in het jaarverslag. Verder werden er in totaal veertien controlebezoeken verricht in Duitsland, Italië, Spanje, België, Frankrijk, Griekenland, Portugal, Ierland en het Verenigd Koninkrijk. Hierbij werd onder meer geconstateerd dat de vigerende verordening niet tijdig of onjuist werd toegepast, dat er problemen waren met de aansluiting tussen de bij de Commissie ingediende declaraties en de betreffende uitgaven, en dat er was gedeclareerd voor niet voor vergoeding in aanmerking komende posten of projecten.

In het kader van het visserijfonds FIOV voerde de Commissie in 2000 controles ter plaatse uit in Duitsland, Portugal, Griekenland en Oostenrijk. De Commissie gaat in het jaarverslag 2000 van de structuurfondsen niet in op de bevindingen uit deze controles.

In 2001 heeft DG Visserij in totaal twaalf controlebezoeken afgelegd aan Oostenrijk, Denemarken, Frankrijk, Griekenland, Portugal en Zweden. Onder meer is nagegaan of de nationale controles op de programma's in overeenstemming met de communautaire regels voor financiële controle zijn verricht. De resultaten van de controles worden niet besproken in het jaarverslag.

Vrijwel alle controles door de Commissie in 2000–2001 hadden nog betrekking op de afsluiting van programma's uit de vorige periode 1994–1999. In 2002 en 2003 zal de Commissie een inhaalslag maken bij de controle van programma's uit de huidige periode.

Controles door OLAF

Tot slot rapporteert de Commissie in haar jaarverslagen over 2000 en 2001 over de controlebezoeken van het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF). In 2000 voerde OLAF vijftien controlebezoeken uit in verband met de structuurfondsen. Deze onderzoeken betroffen met name ESF, gevolgd door EFRO. Uit de onderzoeken bleek «dat er bepaalde circuits opereren die documenten vervalsen, rekeningen «opblazen» en uitgaven opvoeren die niet voor subsidiëring in aanmerking komen,» aldus de Commissie in haar jaarverslag.

In 2001 heeft OLAF 65 nieuwe onderzoeksprocedures ingeleid, waarvan 26 in verband met EFRO, 29 in verband met ESF en vijf bij zowel EOGFL-O en FIOV. De controles brachten verschillende problemen aan het licht, zoals het onvermogen van de begunstigden medefinanciering te verstrekken, niet-naleving van regels inzake overheidsopdrachten, niet-subsidiabele uitgaven en onjuiste declaraties. Ook werden gevallen ontdekt van

betalingaanvragen waarvoor geen verband met concrete projecten kon worden gelegd. Daarnaast hebben de lidstaten zelf bij de Commissie gevallen van fraude en onregelmatigheden gemeld. In 2000 betrof het 1 217 onregelmatigheden en fraudegevallen, waarmee 114,4 miljoen euro was gemoeid (tegenover 120,6 miljoen euro in 1999). In 2001 zijn 1 190 onregelmatigheden en fraudegevallen gemeld, waarmee in totaal ongeveer 199 miljoen euro is gemoeid.

11.6.3 Controle door de Europese Rekenkamer

In het kader van de betrouwbaarheidsverklaring over 2001 heeft de Europese Rekenkamer onderzoek gedaan naar twaalf programma's in negen lidstaten naar de uitvoering van Verordening 438/2001. Deze controleverordening bevat bepalingen over de beheers- en betalingsautoriteiten, de controlesystemen en het controlespoor (*audit trail*). Ook geeft deze verordening de vereisten voor de certificering van de uitgaven en voor de controles ter plaatse, waar ten minste 5% van de uitgaven moet worden gecontroleerd.

De Commissie is – als hoedster van de verdragen – verplicht om zelf regelmatig controles ter plaatse uit te voeren. In haar jaarverslag over het begrotingsjaar 2000 stelt de Europese Rekenkamer dat zij herhaaldelijk heeft gewezen op de ontoereikendheid van de controles ter plaatse door de Europese Commissie.⁷² In het begrotingsjaar 2000 drukte een interne hervorming waarbij controle-eenheden van het directoraat-generaal Financiën werden overgeheveld naar de operationele directoraten-generaal, zwaar op de totale controlecapaciteit van de Commissie. De reorganisatie ging zo ten koste van de reguliere activiteiten. De situatie in 2001 was volgens de Europese Rekenkamer niet veel beter. Ze wijst op het gebrek aan controles in 2001 door het DG Werkgelegenheid en het DG Landbouw voor de structuurfondsperiode 2000–2006. Bij de controles in negen lidstaten heeft de Europese Rekenkamer soortgelijke fouten ontdekt als in voorgaande jaren. Er zijn bijvoorbeeld projecten gefinancierd die niet voor subsidie in aanmerking mogen komen, onvoldoende onderbouwde uitgaven, declaraties van nog niet gemaakte kosten, te hoge declaraties, overschatting van de algemene uitgaven.

De Europese Rekenkamer constateerde verder dat geen van de onderzochte lidstaten was begonnen met de 5%-controle. De middelen en procedures voor deze controles waren nog nergens volledig op orde. De regelgeving is weliswaar verbeterd, maar aan de naleving schort het nog steeds. De Europese Rekenkamer beveelt de Commissie dan ook aan om de regels en richtlijnen bij alle actoren bekend te maken en sancties op te leggen bij niet-naleving.

De Europese Rekenkamer signaleerde voorts dat door OLAF steeds meer onregelmatigheden bij de structuurfondsen worden ontdekt. Gegevens over onregelmatigheden waren onvolledig, verouderd en van weinig nut, omdat de database van OLAF in de periode 1998–2000 drie jaar inactief bleef en omdat de beschikbare informatie van de Commissie geen behoorlijke follow-up kreeg. De Europese Rekenkamer beveelt de Commissie en de lidstaten aan de systemen van opsporing en melding van onregelmatigheden te onderzoeken en toezicht te houden op tijdigheid, volledigheid en relevantie van de informatie uit de systemen.

⁷² Europese Rekenkamer. *Jaarverslag over het begrotingsjaar 2000*.

In haar jaarverslag over 2001 constateert de Europese Rekenkamer dat de programmeringprocedures niet versneld en vereenvoudigd zijn, zoals de uitdrukkelijke bedoeling van de Commissie was. Veel problemen, zoals de onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen Commissie en lidstaten, omslachtige procedures, complexe regelgeving inzake programmering, en onzekerheid over welke uitgaven in aanmerking komen voor subsidie («subsiabiliteit») doen zich voor bij doelstelling 2. Deze knelpunten hebben geleid tot vertragingen in de goedkeuring van programmavoorstellen.

De Europese Rekenkamer constateert verder dat er nog steeds geen betrouwbare informatie beschikbaar is over de voortgang van de programma's en projecten. Hierdoor is een totaalbeeld van het beheer daarvan niet mogelijk. Het inzicht in de stand van zaken ter plaatse is wel verbeterd door de verplichte jaarverslagen die de lidstaten moeten indienen (de zogeheten *30-juni-rapportages*). De meeste verslagen bevatten echter geen kwantitatieve resultaten effectindicatoren en deden hun naam geen eer aan doordat ze pas in het laatste kwartaal van 2001 werden aangeleverd.

11.6.4 Effectiviteit structuurfondsen

Een relevante vraag is hoe effectief de structuurfondsen zijn in het bereiken van het doel van reële «economische convergentie» tussen de regio's. Hierin zitten twee vragen verborgen: (1) worden de regionale economische verschillen inderdaad kleiner, en (2) heeft het structuurbeleid daaraan bijgedragen? Het Centraal Planbureau heeft in een recente publicatie beide vragen aan de orde gesteld.⁷³

Het Centraal Planbureau komt tot de conclusie dat er bewijs is van een verkleining van de economische verschillen tussen arme en rijke delen van de EU, zowel op regionaal als op landelijk niveau. Deze trend van regionale convergentie is zichtbaar op EU-niveau en binnen de landen zelf.

Op de tweede vraag, of deze ontwikkeling te danken is aan het structuurbeleid van de EU, is het antwoord niet eenduidig. Bestaande studies die het Centraal Planbureau heeft geanalyseerd laten een divers beeld zien. Wel wordt vastgesteld dat de feitelijke impact van de structuurfondsen 4,5 maal kleiner is dan de potentiële impact.

In een nadere berekening gaat het Centraal Planbureau in op mogelijke factoren die van invloed kunnen zijn op het gebrek aan effectiviteit⁷⁴. De conclusie is dat bepaalde elementen van institutionele kwaliteit (mate van corruptie, openheid en inflatie) «significant» van invloed zijn op de effectiviteit van het structuurfonds EFRO. In een landenvergelijking blijkt dat de landen met de laagste institutionele kwaliteit, ook de grootste ontvangers van structuurfondsgelden zijn. Het zijn ook de landen waar de fondsen het minste effect sorteren. Omdat de institutionele kwaliteit in de toetredende en kandidaat-landen nog beneden die van de EU-lidstaten ligt, doet het Centraal Planbureau de aanbeveling om toekomstig structuurgelden in de eerste plaats te richten op verbetering van de instituties.

⁷³ Centraal Planbureau (2002). *Funds and Games: The Economics of European Cohesion Policy*. ISBN 90-5833-098-2.

⁷⁴ Centraal Planbureau (2002). *Fertile soil for Structural Funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy*, CPB discussion paper no. 10, August 2002.

11.7 Conclusie

In dit hoofdstuk is op basis van openbare bronnen een beeld geschetst van de opzet en werking van het financieel management van de structuurfondsen in de lidstaten.

Hoewel er een redelijke hoeveelheid algemene informatie beschikbaar is,

kan geen beeld worden geschetst van de toestand van het financieel management op landniveau.

Uit samenwerking tussen nationale rekenkamers en gegevens van de Europese Commissie is naar voren gekomen dat de positie van de beheersautoriteiten en betalingsautoriteiten in de diverse institutionele structuren *in opzet* duidelijk is voor de diverse lidstaten. Hoe de beheers- en betalingsautoriteiten *in de praktijk* functioneren is niet vast te stellen op basis van openbare bronnen. De systeemaudit van de Commissie naar de beheer- en controlesystemen zou inzicht kunnen bieden, maar deze is niet openbaar.

Overigens constateert de Europese Rekenkamer dat de Commissie onvoldoende inzicht in de werking van beheer, toezicht en controle heeft, aangezien er in 2001 nauwelijks controles ter plaatse zijn uitgevoerd. De prioriteit lag in 2001 bij de controle van de nog af te sluiten programma's uit de periode 1994–1999.

Verder kan er nog weinig worden gezegd over de uitvoering van verplichte activiteiten als additionaliteitstoets, cofinanciering, financiële controle, certificering en toezicht.

Het niet-openbaar zijn van bepaalde gegevens betekent uiteraard niet dat er geen inzicht is bij de direct betrokken instanties zelf. Het betekent wel dat zij zich niet aan elkaar kunnen spiegelen, en dat de transparantie niet optimaal is.

Het niet-openbaar zijn kan verder de externe controle door nationale rekenkamers bemoeilijken. De informatie die beschikbaar is bij de Europese Commissie is niet altijd toegankelijk. Van de systeemaudits, bijvoorbeeld, die door de Commissie in diverse lidstaten zijn uitgevoerd, zijn alleen algemene samenvattingen beschikbaar. Als de uitkomsten van audits wel op adequaat detailniveau openbaar worden gemaakt, kan een leereffect bij huidige en toekomstige programmabeheerders, controleurs en toezichthouders optreden.

12 RECAPITULATIE EN TRENDINFORMATIE DEEL 2

Externe controle door nationale rekenkamers

Binnen het totale bestel van externe controles kunnen de nationale rekenkamers informatie genereren over de recht- en doelmatige besteding van EU-gelden in eigen land. In de praktijk blijken maar enkele nationale rekenkamers regelmatig onderzoek uit te voeren naar EU-geldstromen. Er is nog relatief weinig samenwerking tussen nationale rekenkamers. De regeling van mandaten voor de externe controle van de toetredende en kandidaat-landen is nog niet ten volle gerealiseerd. Omdat de toetredingswetgeving deze landen een zekere vrijheid heeft gelaten bij de invulling van de wettelijke regelingen op het gebied van de externe controle, is daaraan op verschillende wijze gevolg gegeven. Hierdoor zijn de controlebevoegdheden van de nationale rekenkamers van deze landen voor EU-gelden op verschillende manieren geformuleerd. In een aantal landen is niet duidelijk of er controle tot op het niveau van de eindbegunstigde kan plaatsvinden.

Externe controle door Europese Rekenkamer

Sinds het bestaan van de betrouwbaarheidsverklaring (DAS) heeft de Europese Rekenkamer nog geen positieve DAS kunnen afgeven over de rekeningen van de Europese Gemeenschappen en de onderliggende verrichte transacties. Daarnaast wijst ze al jaren op tekortkomingen in het functioneren van de controleprocedures bij de belangrijkste geldstromen (landbouw gelden en structuurfondsen). De Europese Rekenkamer geeft geen betrouwbaarheidsoordeel per sector, en geen inzicht in bevindingen per lidstaat. Daarmee bieden haar rapporten relatief weinig specifieke aanbevelingen voor de lidstaten om problemen aan te pakken bij programma's waar sprake is van gedeeld beheer.

Landenvergelijkend beeld controle EU-structuurfondsen

Op basis van openbaar beschikbare informatie is de positie van de beheers- en betalingsautoriteiten bij de uitvoering van de structuurfondsen voor vrijwel alle lidstaten in opzet duidelijk. Hoe ze in de praktijk functioneren is niet vast te stellen op basis van openbare bronnen. Er kan verder op dit moment nog vrijwel niets worden gezegd over de uitvoering van verplichte activiteiten als cofinanciering, financiële controle, certificering toezicht, en evaluaties.

Het niet-openbaar zijn van met name landengegevens op adequaat detailniveau bij de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer kan de onafhankelijke externe controle door nationale rekenkamers bemoeilijken.

Trendinformatie 2000-2002 Landenvergelijkend overzicht

Figuur 39

Trendindicatoren	Stand van zaken 2000-2002
Ontwikkelingen in onderzoeks- mandaat nationale rekenkamers	Veel lidstaten hebben controlebevoegdheden zoals de Europese Rekenkamer. Dit geldt ook voor meeste kandidaat-landen, hoewel niet in alle gevallen duidelijk is in hoeverre het mandaat zich ook uitstrekt tot controle op het niveau van de eindbegunstigden van EU-subsidiegelden.
EU-onderzoek nationale rekenkamers	Een klein aantal nationale rekenkamers is actief in EU-onderzoek.
Samenwerking nationale rekenkamers bij EU-onderzoek	Er is op beperkte schaal samenwerking tussen nationale rekenkamers. In 2002 is verbetering zichtbaar.
Afdekking EU-terrein met (extern gecontroleerde) openbare informatie, per geldstroom, per lidstaat	Extern gecontroleerde informatie is zeer beperkt openbaar beschikbaar.
Rechtmatigheid besteding EU-gelden, per geldstroom, per lidstaat	Hierover valt niets te zeggen, door ontbrekende informatie.
DAS-oordeel Europese Rekenkamer (algemeen en per geldstroom)	Sinds 1994 is er een negatief oordeel over uitgaven en verrichte transacties; er wordt geen gekwantificeerd oordeel per geldstroom gegeven.
Aanwezigheid openbare informatie over positie beheers- en betalings- autoriteiten EU-structuurfondsen 2000-2006	Informatie over de positie van beheers- en betalingsautoriteiten is voor de meeste EU-lidstaten beschikbaar.
Afdekking EU-structuurfondsen 2000-2006 met extern gecontroleerde openbare informatie per lidstaat over cofinanciering, financiële controle, certificering, toezicht, evaluaties	Hierover valt niets te zeggen, door ontbrekende informatie.

DEEL 3. FINANCIËEL MANAGEMENT EU-GELDSTROMEN IN
NEDERLAND

13 INLEIDING DEEL 3

Nederland draagt, net als alle andere lidstaten, bij aan de begroting van de EU; jaarlijks rond de 5 miljard euro. Tegelijkertijd ontvangt Nederland ook gelden uit de EU-begroting, in de vorm van subsidies: jaarlijks ongeveer 2,5 miljard euro.

Dit deel van het EU-trendrapport gaat over het financieel management van EU-gelden die Nederland afdraagt aan de EU en ontvangt vanuit de EU en die in Nederland worden besteed. Aan de ontvangstenkant gaat het alleen over EU-beleid waaraan EU-subsidies zijn gekoppeld. Dat geldt lang niet voor al het Europese beleid. Zo is veel nationale milieuwetgeving direct gerelateerd aan het Brusselse beleid, zonder dat voor de lidstaten voor de uitvoering daarvan EU-subsidie kunnen krijgen. Dergelijke onderdelen van het EU-beleid vallen buiten het bestek van dit deel van het rapport.

13.1 Betrokkenen bij de EU-subsidiegelden en afdrachten aan de EU

Management

In Nederland is een groot aantal organisaties betrokken bij het management van de geldstromen van en naar de EU-begroting. In de voorbereidende fase worden de belangrijkste posities ingenomen door de bewindspersonen van Buitenlandse Zaken (meer in het bijzonder de staatssecretaris van Europese Zaken) en Financiën. Zij oefenen vooral invloed uit op het opstellen van de jaarlijkse EU-begroting. De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het coördineren en ontwikkelen van de Nederlandse bijdrage aan het beheer- en controlebeleid voor Europese gelden. Omdat hij nationaal deze verantwoordelijkheid draagt, wijst de minister van Financiën departementen in financieel beheer-brieven ook op tekortkomingen. Deze taken worden uitgevoerd door de Directie Accountancy Rijksoverheid (DAR).

Besteding

Ook bij de besteding van EU-subsidies in Nederland zijn verschillende instanties betrokken, in dit geval zowel op Rijks- als op decentraal niveau, maar ook bedrijven en particulieren.

Het meeste EU-geld komt via het Rijk binnen en wordt van daar uit doorgesluisd naar de uiteindelijke ontvanger (de «eindbegunstigde» – dit kan bijvoorbeeld een boer zijn, of een opleidingsinstituut). Dit geld wordt verantwoord in de rijksbegroting en aanverwante stukken, terwijl de administratie ervan vaak buiten het Rijk plaatsvindt door zogenoemde betaalorganen en beheersautoriteiten. Een dergelijk traject volgen bijvoorbeeld EU-landbouwsubsidies en ook de meeste EU-subsidies voor werkgelegenheidsprojecten. Een ander deel van het EU-geld wordt door de Europese Commissie rechtstreeks, dus zonder tussenkomst van de rijksoverheid, overgemaakt naar decentrale bestuursorganen zoals provincies en gemeenten, of zelfs direct naar de eindbegunstigde. Deze subsidies (bijvoorbeeld voor onderzoek door universiteiten) worden meestal *niet* verantwoord in de rijksbegrotingsstukken.

13.2 Controlerende instanties in Nederland

De besteding van aan Nederland toegekende EU-subsidies worden door verschillende Europese en nationale instanties en met een verschillende invalshoek gecontroleerd.

Controles vanuit de EU

Vanuit de EU kan de *Europese Commissie* interne controles uitvoeren. Daarbij toetst zij de uitvoering in Nederland met name aan de van toepassing zijnde subsidie- en controleverordeningen. De *Europese Rekenkamer* verricht op basis van artikel 248 van het EG-verdrag onafhankelijke externe controles. Daarbij controleert zij de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven in Nederland en schenkt zij ook aandacht aan het financieel beheer.

Controles in Nederland

Welke Nederlandse instantie is betrokken bij de controle, is vaak afhankelijk van hoe het geld Nederland binnenkomt (via het Rijk of direct op decentraal niveau). De *departementale accountantsdiensten* zijn veelal verantwoordelijk voor de controle van de gelden die op rijksniveau binnenkomen. Als de uitvoering in handen is van decentrale bestuursorganen daarentegen, worden vaak *accountants van die bestuursorganen* (bijvoorbeeld accountants van de provincie) ingeschakeld bij de controle. Op basis van de Comptabiliteitswet heeft de *Algemene Rekenkamer* de taak om een onafhankelijke externe controle uit te voeren op gelden die via het Rijk lopen, waaronder EU-subsidies. Sinds 1 mei 2002 is de Algemene Rekenkamer bovendien bevoegd tot controle bij vrijwel alle eindbegunstigden van EU-subsidies die niet tot het Rijk behoren, voor zover uit deze subsidies verplichtingen voortvloeien welke bij of krachtens de oprichtingsverdragen van de Europese Gemeenschappen op de Staat rusten.⁷⁵

Aansprakelijkheid ministers

Binnen de Nederlandse, gedecentraliseerde eenheidsstaat is deze verantwoordingswijze en verantwoordelijkheids-verdeling, ook voor de controle, een hele logische. Echter, vanuit de communautaire gedachte, waarin uitsluitend de lidstaten verdragspartij zijn, blijven ministers aansprakelijk voor een wettige en regelmatige besteding van aan Nederland toegekende EU-subsidies. Immers, de lidstaat wordt vertegenwoordigd door haar regering. De Europese Commissie zal dan ook de lidstaat aanpreken indien zij tekortkomingen in de uitvoering aantreft. Uiteindelijk kan zij zelfs de lidstaat voor het Hof van Justitie van de EG dagen, maar niet provincies of gemeenten. Vanuit de gedachte dat ministers aansprakelijk zijn, ook voor EU-regelgeving die door decentrale bestuursorganen op zijn/haar beleidsterrein wordt uitgevoerd, is per 1 mei 2002 een wet van kracht geworden die ministers toezichtsbevoegdheden geeft bij decentrale bestuursorganen die EU-subsidie ontvangen. Het is niet toevallig dat deze wet tegelijkertijd met de hiervoor genoemde nieuwe bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer van kracht werd. Het kabinet was namelijk van mening dat van ministeriële verantwoordelijkheid (waar de Algemene Rekenkamer op zou kunnen controleren) pas sprake kon zijn als er ook sprake was van ministeriële toezichtsbevoegdheden. Bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel heeft de Tweede Kamer bedongen dat zij jaarlijks op de hoogte wordt gesteld van alle decentraal beheerde en bestede EU-subsidies en over de inrichting van beheer, controle en toezicht ten aanzien van deze subsidies.

13.3 Leeswijzer

⁷⁵ Alleen bij natuurlijke personen die géén beroep of bedrijf uitoefenen (bijvoorbeeld studenten) heeft de Algemene Rekenkamer geen wettelijke controlebevoegdheid.

Hoofdstuk 14 bespreekt de uitvoering van EU-beleid in Nederland. Daarbij komen opzet, uitvoering en controle aan bod.

Hoofdstuk 15 gaat in op de rechtmatige en doelmatige besteding van

EU-geldstromen in Nederland, op basis van onderzoek van de Algemene Rekenkamer zelf, maar ook dat van andere controleurs, zoals de Europese Rekenkamer.

Hoofdstuk 16 geeft een samenvatting van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar het financieel management van de verschillende soorten geldstromen die Nederland vanuit Brussel ontvangt. De belangrijkste conclusies uit deze onderzoeken worden in hun samenhang bekeken en er worden voorzichtige conclusies getrokken.

Hoofdstuk 17 geeft, op basis van een inventarisatie die de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij de ministeries en bij een aantal decentrale bestuursorganen, een beeld van de actuele stand van zaken rond omvang, aard, en het financieel management van de EU-geldstromen in Nederland.

In hoofdstuk 18 worden de belangrijkste bevindingen van dit deel gerecapituleerd.

14 UITVOERING EU-BELEID IN NEDERLAND: BEGROTING, AFDRACHTEN, ONTVANGSTEN EN CONTROLE

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht hoe het financieel beheer van EU-gelden in Nederland zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Daartoe is zij zowel voor de afdrachten van Nederland aan de EU (§ 14.2) als voor de besteding van EU-gelden in Nederland (§ 14.3) nagegaan hoe deze thans zijn opgebouwd, hoe de controle op deze gelden is geregeld en wat de te verwachten trend is.

Vervolgens is gekeken naar wat de balans tussen afdrachten en ontvangsten betekent voor de «nettopositie» van lidstaat Nederland (§ 14.4). Een en ander wordt voorafgegaan door een korte uiteenzetting over de betrokkenheid van Nederland bij de totstandkoming van de EU-begroting (§ 14.1).

14.1 Begroting

Nederland is op drie niveaus betrokken bij de jaarlijkse onderhandelingen over de EU-begroting.

Betrokkenheid Nederland bij onderhandelingen over EU-begroting

Figuur 40

Onderhandelings-gremium	Bijeenkomsten per jaar	Vertegenwoordiging Nederland	Voorbereiding in Nederland door
Ecofinraad (onderdeel Begrotingsraad)	Tweemaal (juli, oktober).	Staatssecretaris van Europese Zaken, de permanente vertegenwoordiger, de begrotingsdeskundige van de permanente vertegenwoordiging en ambtenaren van de departementen.	Coördinatiecommissie, onder voorzitterschap van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Alle betrokken ministers zijn vertegenwoordigd.
Coreper	Wekelijks, maar in praktijk alleen voorafgaand aan Begrotingsraad aandacht voor begroting.	Permanente vertegenwoordiger en begrotingsdeskundige van de permanente vertegenwoordiging.	Instructiebijeenkomsten voor Coreper. Medewerkers van alle betrokken ministeries zijn aanwezig.
Begrotingsraad-werkgroep	Gemiddeld tweewekelijks, maar in juni en oktober aandacht voor begroting.	Begrotingsdeskundige van de permanente vertegenwoordiging.	Instructiebijeenkomsten voor begrotingswerkgroep, onder voorzitterschap van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Verder zijn experts van alle betrokken ministers aanwezig, met een sterke rol voor Financiën, alsmede de begrotingsdeskundige van de permanente vertegenwoordiging.

Figuur 40 hiervoor toont deze drie niveaus van de Nederlandse betrokkenheid: het (ambtelijk) werkgroepniveau, het niveau van de Permanente Vertegenwoordiger bij de EU (Coreper), en het niveau van de Raad (Ecofinraad). De voorbereiding van de Raad wordt gecoördineerd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuiZa). De Tweede Kamer wordt voorafgaand aan de bijeenkomsten van de Raad geïnformeerd over de agenda. Na een bijeenkomst ontvangt de Tweede Kamer een verslag van de bijeenkomsten. Soms stellen Kamerleden (schriftelijk) vragen aan de betrokken ministers over de voortgang in de Raad.

Behalve in de onderhandelingen in de raads werkgroep wordt de EU-begroting ook altijd besproken in de bijeenkomsten van het Coreper ter voorbereiding op de Raadsbijeenkomsten. Nederland wordt in het Coreper vertegenwoordigd door de permanente vertegenwoordiger. Op dit niveau wordt de besluitvorming van de Raad voorbereid.

14.2 Afdrachten Nederland aan EU

De algemene begrotingsmiddelen van de EU bestaan uit afdrachten van de lidstaten. Deze hebben tot doel de EU-begroting, die jaarlijks sluitend moet zijn, te financieren. De afdrachten van Nederland bestaan enerzijds uit zogenoemde «eigen middelen» en anderzijds uit bijdragen aan bijvoorbeeld het Europees Ontwikkelingsfonds. Daarnaast is te verwachten dat Nederland in de toekomst zal bijdragen aan het solidariteitsfonds. Allereerst zullen de afdrachten «eigen middelen» worden behandeld, vervolgens de afdrachten aan het Europees Ontwikkelingsfonds en ten slotte de toekomstige bijdrage aan het solidariteitsfonds.

14.2.1 Afdracht eigen middelen

De lidstaten stellen «eigen middelen» ter beschikking van de Europese Commissie, die de algemene begroting van de EU uitvoert. De eigen middelen bestaan uit landbouwheffingen, douanerechten, BTW-afdracht, en een bijdrage gerelateerd aan het bruto nationaal product (BNP).⁷⁶

De door de Europese Commissie geraamde Nederlandse bijdrage aan de algemene begroting voor het jaar 2002 van ruim 95,7 miljard euro is bijna 5 miljard euro.⁷⁷ Dit is na correctie voor «begrotingsonevenwichtigheden» van het Verenigd Koninkrijk.

⁷⁶ Zie voor nadere uitleg van de verschillende onderdelen die samen de eigen middelen vormen deel 1 van het EU-tendrapport.

⁷⁷ Publicatieblad van de EG, L226 van 22.8.2002, Gewijzigde en aanvullende begroting nr. 3 van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2002.

Nederlandse netto-afdrachten eigen middelen aan de EU

2002-2007, in miljoenen euro's

Figuur 41

Afdrachten	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Landbouwheffingen	246	230	230	230	230	230
Invoerrechten	1.450	1.547	1.666	1.790	1.903	2.024
BTW-afdracht	1.231	1.301	765	794	820	844
BNP-afdracht	2.273	2.786	3.934	4.008	4.139	4.137
Totaal (bruto)	5.200	5.864	6.595	6.822	7.092	7.235
Perceptiekostenvergoeding	692	444	474	505	533	564
Totaal (netto)	4.508	5.420	6.121	6.317	6.559	6.671

Bron: Rijksbegroting 2003, Hoofdstuk V, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 600, nr. 2.

Figuur 41 hierboven biedt een meerjarenoverzicht van de afdrachten van eigen middelen van de lidstaat Nederland aan de EU. Na aftrek van de «perceptiekosten» (dit zijn de kosten van inning van de landbouwheffingen en invoerrechten, die de lidstaat mag inhouden op de afdracht) resteert de netto-afdracht.

De eigen middelen zullen in de komende jaren voor een steeds groter gedeelte uit de BNP-afdracht bestaan. Dit houdt verband met de verwachte verlaging van afdrachten bij de andere eigen middelen. Zo is de verwachting dat zowel de invoerrechten als de BTW-afdrachten zullen dalen (dit laatste als gevolg van een verminderde consumptiegroei).⁷⁸ De aftrekbare kostenvergoeding wegens inning van landbouwheffingen en invoerrechten (perceptiekostenvergoeding) is in 2002 verhoogd van 10% tot 25%, met terugwerkende kracht tot 1 januari 2001. Dit verklaart het relatief hoge bedrag aan perceptiekostenvergoeding in 2002.

Controle op afdrachten eigen middelen

Met ingang van het begrotingsjaar 2002 worden alle Nederlandse afdrachten aan de EU integraal op de begroting van het Ministerie van BuiZa gepresenteerd. De accountantsdienst van dit ministerie controleert de afdracht. Voor de controle van de landbouwheffingen, invoerrechten en BTW-afdracht wordt daarbij gebruikgemaakt van werkzaamheden en verslagen van accountantsdiensten, zoals de departementale accountantsdienst van het Ministerie van LNV.

Voor de afdracht van het BNP-middel wordt gebruikgemaakt van de ontwerp- en definitieve EU-begroting, een opgave van CBS over het BNP en het verslag van het Ministerie van Financiën over de toepassing van het Eigen Middelenbesluit. Ook de Algemene Rekenkamer controleert de afdracht van eigen middelen jaarlijks.

14.2.2 Afdrachten Nederland aan het Europees Ontwikkelingsfonds

Het Europees Ontwikkelingsfonds maakt geen deel uit van de EU-begroting, maar op afroep dragen de lidstaten éénmaal per halfjaar direct bij

⁷⁸ Rijksbegroting 2003, Hoofdstuk V, Tweede Kamer, 2002-2003, 28 600, nr. 2.

volgens een verdeelsleutel. Voor de periode 2000–2005 betreft het in totaal 13,5 miljard euro. Nederland draagt in dit tijdvak ruim 381 miljoen euro bij aan dit fonds.⁷⁹

In 2001 is ongeveer 110 miljoen euro begroot en 43,4 miljoen euro verantwoord (geraamd voor 2002: 71 miljoen euro). De raming voor 2002 en volgende jaren is verlaagd en meer in overeenstemming gebracht met de realisaties van de afgelopen jaren.

Controle op afdrachten aan Europees Ontwikkelingsfonds

Het Ministerie van BuiZa heeft zitting in het toezichtcomité van het Europees Ontwikkelingsfonds (het EOF-comité) en volgt alleen langs die weg de uitvoering van de programma's en de verplichte evaluaties. De feitelijke besteding vindt namelijk (veelal) niet in Nederland plaats. De departementale accountantsdienst van het ministerie controleert jaarlijks de afdracht aan het fonds.

14.2.3 Bijdrage Nederland aan het Solidariteitsfonds

Het Solidariteitsfonds is een nieuw instrument om direct financiële bijstand te verlenen om een door een natuurramp getroffen regio, burgers en landen te helpen de gevolgen van die ramp te boven te komen. De bijdrage aan de begroting van het Solidariteitsfonds is vastgesteld op maximaal 1 miljard euro per jaar voor alle lidstaten van de EU tezamen.⁸⁰ Dit bedrag zal naar gelang van de behoefte worden opgevraagd bij de lidstaten.

14.3 Besteding in Nederland van EU-subsidies

Uit de begroting van de EU worden bepaalde delen van het EU-beleid mede gefinancierd. Ook Nederland ontvangt gelden uit de EU. Het meeste krijgt Nederland voor de uitvoering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Daarnaast krijgt Nederland geld voor de uitvoering van het EU-structuurbeleid, waarmee wordt beoogd de verschillen en achterstanden in de economische ontwikkeling en sociale samenhang van zwakke en minder begunstigde regio's te verkleinen.

Ten slotte krijgt Nederland een deel uit de budgetten van de EU voor intern beleid, de zogenoemde «overige geldstromen». Nederland krijgt relatief veel uit het zesde Kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling.

De Nederlandse ontvangsten voor de twee jaar die als laatste in de jaarverslagen van de Europese Rekenkamer werden vermeld zijn samengevat in figuur 42.

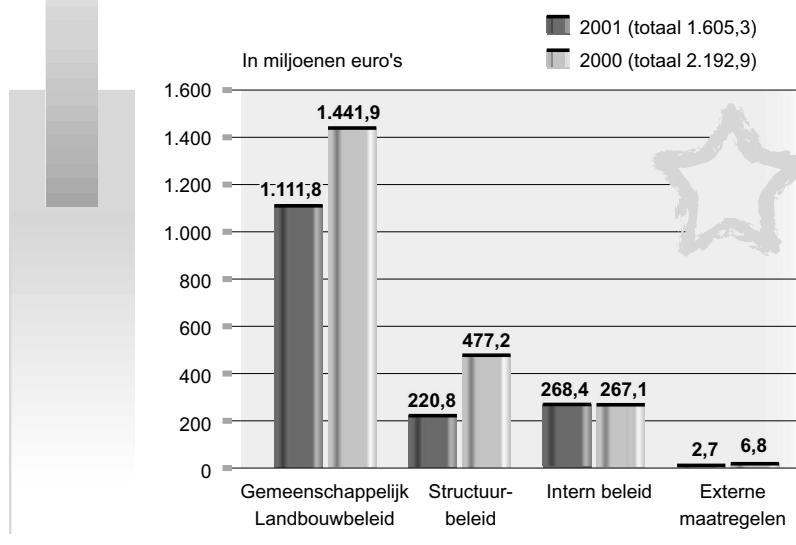
⁷⁹ Rijksbegroting 2003, Hoofdstuk V, Tweede Kamer, 2002–2003, 28 600, nr. 2.

⁸⁰ Dit is vastgelegd in Verordening COM(2002) 514 def., 18 september 2002.

Nederlandse ontvangsten EU-subsidies

2000 en 2001 in miljoenen euro's

Figuur 42



Bron: Jaarverslagen over de begrotingsjaren 2000 en 2001 van de Europese Rekenkamer.

Nederland ontving in 2000 circa 2,8% van alle EU-subsidies. Dit was een stijging ten opzichte van de jaren daarvoor; toen ontving Nederland circa 2,5% van het totaal. De stijging is voornamelijk veroorzaakt door toenemende ontvangsten uit de structuurfondsen. In 2000 vond namelijk nog een aantal afsluitende betalingen plaats over de door de Europese Commissie vastgestelde periode 1994–1999. In 2001 zakte de ontvangst dan ook weer terug naar 2,1%.

14.3.1 Ontvangsten Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Het nationale landbouwbeleid van Nederland hangt nauw samen met het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Het GLB bestaat uit drie onderdelen: het markt- en prijsbeleid, het landbouwstructuurbeleid en het plattelandsbeleid.

Het markt- en prijsbeleid

Met het markt- en prijsbeleid wordt beoogd de markten te stabiliseren, waardoor de voedselvoorziening wordt veiliggesteld en het inkomen van de boeren binnen de EU verzekerd is.⁸¹ Hiervoor bestaan vijf instrumenten: (1) exportrestituties (bij export van sommige landbouwproducten vanuit de EU naar een niet-EU-land); (2) landbouwheffingen (bij import van sommige landbouwproducten vanuit een niet-EU-land naar de EU); (3) interventieaankopen en -opslag (als de marktprijs van bepaalde landbouwproducten onder een bepaalde minimumprijs dreigt te zakken); (4) bewerkings- en verwerkingssteun (om overschotten van bepaalde landbouwproducten te kunnen verwerken in andere producten); (5) directe inkomenssteun («Mac Sharry-regelingen»). Sinds de hervormingen van het GLB in de jaren negentig heeft het vijfde instrument aan belang gewonnen.

⁸¹ Zie artikel 33 van het EG-Verdrag.

Het landbouwstructuurbeleid

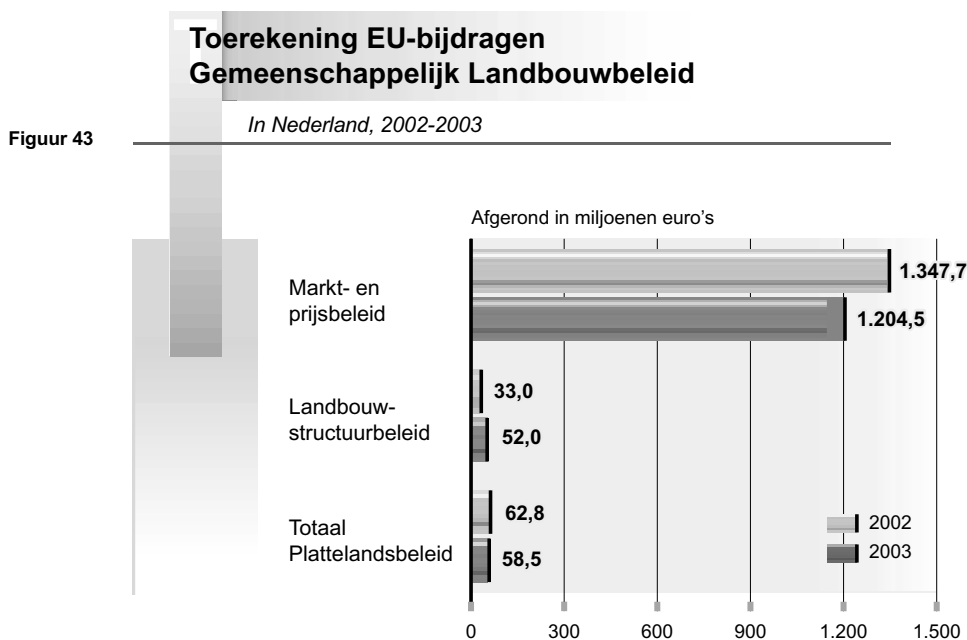
Het landbouwstructuurbeleid, dat tot doel heeft economische en sociale achterstanden in zwakke regio's binnen de EU te verkleinen, bestaat in Nederland uitsluitend uit het «Leader+»-programma, dat bekostigd wordt uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie (EOGFL-Oriëntatie). Leader+ is een communautair initiatief. Hierover meer in de volgende paragraaf. Het structuurbeleid in de landbouwsector wordt hier niet verder behandeld.

Het plattelandsbeleid

In het plattelandsontwikkelingsplan (POP) dat Nederland in Brussel heeft ingediend zijn middelen gereserveerd voor het vergroten van de kwaliteit van natuur en landschap. In de periode 2000–2006 is deze beleidsprioriteit onder het GLB gebracht. In september 2000 heeft de Europese Commissie haar definitieve goedkeuring verleend aan het POP voor Nederland. Het jaar 2000 was het eerste uitvoeringsjaar voor het POP. Voor de gehele periode bedraagt de raming van de EU-bijdrage uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (EOGFL-G) 417 miljoen euro.⁸²

Overzicht ontvangsten Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

In onderstaande tabel zijn de (geraamde) EU-bijdragen voor het jaar 2002 en 2003 weergegeven die samenhangen met het markt- en prijsbeleid, het landbouwstructuurbeleid en het plattelandsbeleid.



Bronnen: Rijksbegroting 2002, Hoofdstuk XIV, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 000, nr. 2, bijlage 3 en Rijksbegroting 2003, Hoofdstuk XIV, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 600, nr. 2, bijlage 14.

Niet in dit overzicht opgenomen is de incidentele EU-bijdrage die Nederland voor de jaren 2001–2003 ontvangt voor de kosten van de bestrijding van de mond- en klauwzeerziekte. De totale EU-bijdrage hiervoor wordt geschat op 73 miljoen euro.⁸³

⁸² Rijksbegroting 2001, Hoofdstuk XIV, Tweede Kamer, 2000–2001, 27 400, bijlage 14.

⁸³ Begroting Ministerie van LNV 2003, Tweede Kamer, 2002–2003, 28 600, hfdst. XIV, nr. 2, p. 106.

Controle op bestedingen Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Het Ministerie van LNV is verantwoordelijk voor een recht- en doelmatige uitvoering van het markt- en prijsbeleid. De uitgaven worden ten laste van het EOGFL-G gebracht. Hiervoor gelden strenge EU-subsidievoorwaarden, die ook betrekking hebben op de beheerssituatie. De organisaties die de subsidie uitbetalen (de «betaalorganen») moeten erkend zijn. Om erkend te worden, moeten zij voldoen aan bepaalde eisen van de EU.⁸⁴ In Nederland is de directie Financieel-Economische Zaken van het Ministerie van LNV aangewezen als erkennende instantie. Daarnaast moet de declaratie bij het EOGFL-Garantiefonds worden gecertificeerd door een van de erkennende instantie onafhankelijke instantie. In Nederland wordt deze taak uitgevoerd door de departementale accountantsdienst van het Ministerie van LNV.

Voor de uitvoering van het POP heeft de minister een apart Comité van Toezicht ingesteld.⁸⁵ Hierin zijn de ministers van LNV en VROM en de provincies vertegenwoordigd.

De controle- en beheerssituatie rond de uitvoering van GLB-regelingen in Nederland is de afgelopen jaren verbeterd, mede onder invloed van de Brusselse regelgeving. Betaalorganen moeten tegenwoordig worden erkend en de declaratie bij het EOGFL-garantie moet worden gecertificeerd.

14.3.2 Ontvangsten structuurbeleid

Voor de periode 2000–2006 is 213 miljard euro beschikbaar voor het structuurbeleid. Exclusief het Cohesiefonds is 195 miljard euro beschikbaar.⁸⁶ Algemene informatie over de doelstellingen van het structuurbeleid is opgenomen in deel 2 van dit EU-trendrapport.

Bijlage 8 bevat een overzicht van de specifieke verantwoordelijkheden in Nederland voor de structuurfondsen en de communautaire initiatieven.

Doelstellingen

Nederland maakt voor de periode 2000–2006 aanspraak op circa 3,3 miljard euro. Nederland heeft zes enkelvoudige programmeringsdocumenten opgesteld. Eén voor doelstelling 1 (Flevoland), vier voor doelstelling 2 (Noord-, Oost- en Zuid-Nederland en het grotestedenbeleid) en een nationaal programma voor doelstelling 3.

De EU-bijdrage aan Nederland voor het doelstelling-3-programma in de periode 2000–2006 is begroot op 1,75 miljard euro.⁸⁷ De middelen hiervoor komen uitsluitend uit het Europees Sociaal Fonds (ESF). De eerste verantwoordelijkheid voor beheer, controle en toezicht voor doelstelling 3 berust bij de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

Doelstelling 1 van het structuurbeleid wordt in Nederland bekostigd uit alle structuurfondsen, doelstelling 2 uitsluitend uit het Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling (EFRO). De eerste verantwoordelijkheid voor beheer, controle en toezicht voor doelstelling 1 berust bij de minister van Economische Zaken (EZ), voor doelstelling 2 bij de ministers van EZ, LNV en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Communautaire initiatieven

Het structuurbeleid van de EU wordt mede verwezenlijkt door zogenoemde communautaire initiatieven. Communautaire initiatieven worden ook bekostigd uit de structuurfondsen, maar staan als zodanig los van de doelstellingen van het structuurbeleid.

De financiële bijdragen van de Europese Commissie aan communautaire

⁸⁴ Dit zijn bijvoorbeeld eisen op het gebied van de controle- en beheersorganisatie, zoals voldoende functiescheiding.

⁸⁵ Een Comité van Toezicht heeft tot taak toezicht te houden op de uitvoering van een bepaald EU-subsidieprogramma. In het Comité zitten meestal ambtelijk vertegenwoordigers van de betrokken ministeries en van de Europese Commissie.

⁸⁶ Prijspeil 1999.

⁸⁷ Rijksbegroting 2003, Hoofdstuk XV, Tweede Kamer, 2002–2003, 28 600, nr. 2.

initiatieven met Nederlandse projectdeelnemers voor de periode 2000–2006 bedraagt in totaal 651 miljoen euro voor de periode 2000–2006. In de periode 1994–1999 was dit een bedrag van 432 miljoen euro.

Het Gemeenschappelijk Visserijbeleid

Het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) van de Europese Unie stelt de kaders voor het Nederlandse zeevisserijbeleid. Nederland kent twee GVB-programma's voor de periode 2000–2006. Deze programma's zijn vastgelegd in twee Enkelvoudige Programmeringsdocumenten. Voor de provincie Flevoland is via een doelstelling-1-programma een EU-bijdrage voor de visserijsector beschikbaar. Het merendeel van de FIOV-gelden zal worden aangewend voor vlootgerichte maatregelen.

Overzicht ontvangsten structuurbeleid

Hieronder volgt het totaaloverzicht van alle oorspronkelijke toewijzingen door de Europese Commissie voor structuurfondsprojecten in Nederland in de periode 2000–2006.

Toewijzing EU-structuurfondsmiddelen 2000-2006

In miljoenen euro's, prijspeil 1999

Figuur 44

	EFRO	ESF	EOGFL-O	FIOV	Totaal
Doelstelling 1: Flevoland (overgangssteun)	76,66	33,34	10,0	6,0	126
Doelstelling 2: Regionaal beleid (regulier)	676,00	-	-	-	676
Doelstelling 2: (overgangssteun)	119,00	-	-	-	119
Doelstelling 3: Sociaal beleid	-	1.686,00	-	-	1.686
Enkelvoudig Programmeringsdocument Visserij	-	-	-	32,0	32
Communautair initiatief Interreg III	349,00	-	-	-	349
Communautair initiatief Leader+	-	-	82,9	-	78
Communautair initiatief Equal	-	196,00	-	-	196
Communautair initiatief Urban II	28	-	-	-	28
Totaal	1.248,66	1.915,34	92,90	38,00	3.294,90

Bron: EU-structuurfondsen: geld voor achterstand en ontwikkeling, Tweede Kamer, 27 546, nrs. 1-2. Website Inforegio van de Europese Commissie, DG Regionaal Beleid.

Controle op bestedingen structuurbeleid

Voor de uitvoering van bijna alle doelstelling-1- en 2-programma's uit het structuurbeleid zijn op decentraal niveau beheers- en betalingsautoriteiten

aangewezen (veelal de provincies).⁸⁸ Voor doelstelling 3 is een agent-schap binnen het Ministerie van SZW de beheers- en betalingsautoriteit. De minister van Financiën houdt toezicht op de invulling die de betrokken bewindspersonen geven aan hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de programma's uit het structuurbeleid. Dit toezicht richt zich vooral op beheer, controle en de uitputting van het structuurfondsbudget.⁸⁹ De staatssecretaris van Europese Zaken is samen met de minister-president verantwoordelijk voor de jaarlijkse onderhandelingen in Brussel over doelstelling en verdeling van financiële middelen voor het EU-structuurbeleid. De taken en verantwoordelijkheden van de in Nederland betrokken bewindspersonen zijn in juni 2001 verduidelijkt en vastgelegd.⁹⁰

Naar aanleiding van de nieuwe Brusselse EU-structuurfondsregelgeving zijn ook in Nederland verbeteringen aangebracht in de opzet van het beheer, de controle en het toezicht van de structuurfondsen. Zo zijn voor de periode 2000–2006 ministers verantwoordelijk gesteld voor de programma's die beleidsinhoudelijk liggen op hun terreinen. Bij geïntegreerde programma's, waarbij verscheidene bewindspersonen verantwoordelijkheid dragen voor specifieke deelgebieden, is één bewindspersoon aangewezen als aanspreekpunt. Het aanspreekpunt wijst de zogenaamde beheers- en betaalautoriteit (vaak een decentraal uitvoerende instantie) aan. De financiële aansprakelijkheid jegens de Europese Commissie draagt echter ieder verantwoordelijke bewindspersoon voor zijn/haar deelgebied. Verder zijn enkele andere vakdepartementen inhoudelijk betrokken bij de uitvoering van programma's en als zodanig lid van het betreffende Comité van Toezicht.

14.3.3 Ontvangsten overige geldstromen

Nederland ontvangt ook subsidies voor de uitvoering van intern beleid van de EU. Deze subsidies worden aangeduid als «overige geldstromen». De drie omvangrijkste stromen zijn die voor:

- Onderzoek en technologische ontwikkeling ondergebracht in de zogeheten Kaderprogramma's.
- Trans-Europese netwerken.
- Opleiding en jeugd.

Kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling

De EU stelt met het Zesde Kaderprogramma subsidie beschikbaar voor onderzoek en technologische ontwikkeling. Het programma staat ook open voor de toetredende en kandidaat-landen uit Midden- en Oost-Europa. In november 2002 is het programma officieel van start gegaan.

In 2000 constateerde de Algemene Rekenkamer dat de Nederlandse participatie aan het Vierde Kaderprogramma in financieel opzicht bevredigend was. Veel zicht op de prestaties en effecten van de projecten hadden de betrokken ministers echter niet. De Algemene Rekenkamer drong onder meer aan op een goede, periodieke verslaglegging van de betrokken ministers aan de Staten-Generaal.⁹¹

Trans-Europese netwerken

De EU-lidstaten zijn verplicht om bij te dragen aan de ontwikkeling van Trans-Europese netwerken (TEN's) op het gebied van vervoers-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur. Vervoersnetwerken hebben de hoogste prioriteit. Nederland neemt deel aan TEN-Transport en heeft de volgende EU-subsidie toegezegd gekregen voor de periode 2001–2006:

⁸⁸ Behalve voor het programma Stedelijke Gebieden binnen doelstelling 2 (EFRO), waar het Ministerie van BZK optreedt als centrale beheersautoriteit en waar de besturen van de betrokken negen gemeenten medeverantwoordelijkheid dragen voor de programma-uitvoering. En voor het programma Grotestedenbeleid is ditzelfde ministerie de betalingsautoriteit. Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, april 2001: Beschrijving centrale AO D-2 Stedelijke Gebieden (EFRO) 2000–2006 en Tweede Kamer, 2002–2003, 28 600 hoofdstuk VII, nr. 2, p. 142. Zie ook bijlage 8.

⁸⁹ In mei 2002 heeft een extern accountant in opdracht van de meest betrokken Ministeries van LNV en EZ de opzet en werking van de (financieel)beheerstructuur en het toezicht op structuurfondsgelden aan een audit onderworpen. Hieruit bleek dat de beheer- en toezichtstructuur met name bij het Ministerie van LNV nog niet zonder knelpunten is, maar, hoewel complex en kwetsbaar, (in opzet) wel voldoet aan de eisen van opdrachtgevers en aan de Europese regelgeving. (Bron: Tweede Kamer, 2001–2002, 28 000 XIII, nr. 68.).

⁹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 813, nrs. 1–2.

⁹¹ EU-technologiesubsidies, Tweede Kamer, 2000–2001, 27 545, nrs. 1–2.

- 85 miljoen euro voor de hogesnelheidslijn-Zuid;
- 80 miljoen euro voor de Betuwelijn;
- 10 miljoen euro voor de aanleg van de Utrechtboog in de hogesnelheidslijn Randstad-Rijn Roergebied.

Opleiding en jeugd

De EU financiert enkele programma's in het onderwijs, die erop zijn gericht de Europese dimensie in het onderwijs tot ontwikkeling te brengen. Bekende programma's in deze sector zijn Leonardo, Socrates, Jeugd voor Europa en Erasmus.

Overzicht ontvangsten overige geldstromen

Hieronder volgt het totaaloverzicht van overige bijdragen die Nederland in de periode 2000–2006 van de EU verwacht te ontvangen.

Figuur 45

Ontvangsten Nederland overige geldstromen
In miljoenen euro's, prijspeil 1999

Bijdrage	EU-totaal 2002-2006	Naar Nederland
5e Kaderprogramma 1998-2002*	8.976	onbekend
6e Kaderprogramma 2002-2006	17.500	onbekend
TEN Transport 2001-2006	4.600	175
Opleiding + Jeugd	3.520	onbekend
Totaal	34.596	onbekend

* Het budget voor de totale periode is circa 15 miljard euro voor de gehele EU.

Controle op bestedingen overige geldstromen

De EU-gelden voor projecten voor onderzoek en technologische ontwikkeling worden door de Europese Commissie rechtstreeks, dus buiten de ministeries om, overgemaakt aan derden (vaak zijn dit onderzoeksinstituten en universiteiten). Daardoor zijn er nauwelijks departementale controle-, beheers- en toezichtstaken. De ministers zijn wel betrokken bij de onderhandelingen op Raadsniveau, bij de totstandkoming van het Kaderprogramma.

Bij de TEN-projecten zijn de ministers van Verkeer en Waterstaat (V&W) en EZ jegens de Europese Commissie verantwoordelijk voor de juiste uitvoering en voor het financieel beheer. Accountantsdiensten van de Ministeries van V&W en EZ hebben reguliere controletaken bij respectievelijk TEN-Transport en TEN-Energie.

De EU-subsidie voor TEN-Telecom wordt door de Europese Commissie rechtstreeks aan derden betaald. Deze subsidies worden niet gecontroleerd door de departementale accountantsdienst.

In het beheer van en het toezicht op de uitvoering van de opleiding- en jeugdprogramma's wordt de Europese Commissie bijgestaan door Europese comités, waarin vertegenwoordigers van de lidstaten zitting hebben. In het Europese Leonardo-Comité en het Socrates-Comité (beide

adviescomités) participeert voor Nederland het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW). Behalve dit ministerie is een tweetal intermediaire organisaties betrokken (CINOP en Nuffic), alsmede een aantal sociale partners.

Het Ministerie van VWS en het International Centre van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn zijn vertegenwoordigd in het beheerscomité voor het programma Jeugd voor Europa III.

14.4 Nettopositie Nederland

Het verschil tussen het totaalbedrag dat een land in de vorm van afdrachten aan de EU betaalt, en het totaalbedrag dat in de vorm van bijdragen aan dat land door de EU wordt toegekend, bepaalt de budgettaire balans- oftewel de «nettopositie» – van een lidstaat.

De Europese Commissie berekent deze balans sinds de Raad van Berlijn (1999) door de BTW- en BNP-bijdragen van een lidstaat aan de EU te relateren aan de totale ontvangsten van een lidstaat vanuit de EU. Dit verschil wordt vervolgens afgezet tegen het BNP van een land. Een positieve uitkomst van de berekening betekent dat de lidstaat een «netto-ontvanger» is, een negatieve uitkomst betekent dat de lidstaat een «nettobetaler» is.

In 2000 was Nederland, volgens deze berekeningswijze, de op twee na grootste nettobetaler van de EU, na Zweden en Duitsland. Het verschil tussen afdrachten aan de EU en de ontvangsten, bedroeg -1737,7 miljoen euro. Dit staat gelijk aan -0,44% van het BNP.⁹² De grootste netto-ontvanger uit de EU is Griekenland (+3,61%), gevolgd door Portugal (+1,93%) en Ierland (+1,83%).

In Nederland worden vaak andere definities gebruikt om de eigen nettopositie te bepalen. Als de berekening bijvoorbeeld wordt uitgevoerd per hoofd van de bevolking, dan is Nederland de grootste nettobetaler van de EU. In *De Staat van de Europese Unie*, die wordt uitgebracht door het Ministerie van BuiZa, wordt de nettopositie van Nederland op twee manieren gedefinieerd:⁹³

- de totale afdrachten van Nederland (dus niet alleen BTW- en BNP-bijdragen zoals de EU doet) gerelateerd aan het BNP;
- de optelsom van de netto-afdrachten en ontvangsten van Nederland.

Ook bij deze berekeningswijzen is Nederland de grootste nettobetaler van de EU.

Overigens wordt in geen van deze berekeningen rekening gehouden met allerlei secundaire effecten van het lidmaatschap van de Europese Unie, zoals bijvoorbeeld de positieve effecten op het handelsverkeer door het lidmaatschap van Nederland aan de EU en de verlaging van de rentestand in het kader van de Europese Monetaire Unie.

Nederland verwacht de komende jaren een oploep van de mogelijke totale structurele jaarlijkse afdrachten tot circa 8 miljard euro in 2013. De Nederlandse nettopositie zal in dat geval per saldo verslechteren van ongeveer – 3 miljard euro nu naar ongeveer – 6 miljard euro per jaar na 2006.

De oorzaak van de verslechtering van de nettopositie is drieledig:

- hogere Nederlandse afdrachten voor uitgaven in het kader van de (beoogde) uitbreiding van de EU;
- een kleinere onderuitputting op de EU-begroting;
- enigszins teruglopende Nederlandse ontvangsten uit EU-beleid.

⁹² Bron: website EU, DG Begroting, Tabel «Operational budgetary balance (after UK correction) based on UK rebate definition» (september 2001).

⁹³ Zie *De Staat van de Europese Unie*. Tweede Kamer, 2002–2003, 28 604, nr. 1.

Bij de berekening van dit saldo is geen rekening gehouden met mogelijke toekomstige beleidsintensiveringen, noch met besparingen ten gevolge van door het (demissionaire) kabinet-Balkenende gewenste beleids-hervormingen.⁹⁴

14.5 Conclusie

De opzet van het financieel beheer van EU-geldstromen in Nederland is de afgelopen jaren verbeterd. Zo worden landbouwsubsidies op basis van gecertificeerde declaraties met de Europese Commissie afgerekend, en kunnen betalingen slechts plaatsvinden door erkende betaalorganen. Met de nieuwe controleverordeningen voor de structuurfondsperiode 2000–2006 lijken de voorwaarden te zijn gecreëerd, althans in opzet, om ook het financieel beheer van structuurfondsen in Nederland te verbeteren.

De Nederlandse nettobetalerspositie zal naar verwachting in de komende jaren oplopen. In de berekening hiervan worden allerlei secundaire effecten echter niet meegenomen.

⁹⁴ Zie Tweede Kamer, 2002–2003, 23 987, nr. 15, p. 4.

15 RECHT- EN DOELMATIGHEID BESTEDING EU-GELDEN IN NEDERLAND

De juiste besteding van EU-gelden in Nederland wordt vanuit verschillende hoeken gecontroleerd. In dit hoofdstuk worden interne controles door ministeries (§ 15.1.1), door de Europese Commissie (§ 15.1.2), en externe controles van de Europese Rekenkamer (§ 15.1.3) en de Algemene Rekenkamer (§ 15.1.3) kort samengevat. De resultaten van deze onderzoeken worden in § 15.2 in verkorte vorm weergegeven en in § 15.3 worden op basis van deze resultaten conclusies getrokken over recht- en doelmatige besteding van EU-gelden in Nederland.

15.1 Onderzoek naar EU-geldstromen

Verschillende instanties onderzoeken of de besteding van EU-gelden in Nederland rechtmatig en doelmatig gebeurt: ministeries, de Europese Commissie, de Europese Rekenkamer en de Algemene Rekenkamer.

15.1.1 Interne controle in Nederland

Ieder ministerie dient van de EU-subsidieregelingen die het onder zijn hoede heeft, zelf te controleren of deze juist worden uitgevoerd. Vaak zijn bij deze controles verschillende actoren betrokken: de departementale accountantsdiensten, de Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van LNV, de douane en interne controlediensten van bijvoorbeeld productieschappen betrokken.

Declaraties die bij de Commissie worden ingediend voor betaalde landbouwsubsidies moeten vooraf worden gecertificeerd (dit wil zeggen: van een verklaring worden voorzien dat de declaratie juist is). De departementale accountantsdienst van het Ministerie van LNV geeft deze verklaring af en verricht daarvoor de controlewerkzaamheden. Sinds 1 mei 2002 beschikken alle ministers over de bevoegdheid om EU-subsidies tot op het niveau van eindbegunstigden op recht- en doelmatige besteding te controleren.⁹⁵

Lopende en na afsluiting van de uitvoering van programma's moeten beheersautoriteiten evaluatierapporten opstellen ten behoeve van de Europese Commissie. In Nederland worden deze rapporten veelal opgesteld door departementale accountantsdiensten en accountants van provincies. De Commissie stelt regels voor de inhoud van de evaluatierapporten. In Nederland wordt een beperkte invulling gegeven aan deze verplichtingen. Er is nauwelijks aandacht voor de effecten van het beleid.

15.1.2 Onderzoek door Europese Commissie

De juiste uitvoering van EU-subsidieregelingen in Nederland wordt ook door ambtenaren van de Commissie regelmatig gecontroleerd. Dit is de interne controlefunctie van de EU. Verslagen van de Commissie over deze controles zijn niet openbaar, maar worden rechtstreeks door de commissie aan de gecontroleerde eindbegunstigde, dan wel aan het betrokken departement gestuurd. Andere, openbare bronnen, zoals de speciale verslagen van de Europese Rekenkamer en het Jaarverslag geven overigens wel een beeld van de uitkomsten van de controles door de Commissie.

⁹⁵ Wet van 17 januari 2002 tot wijziging van de Comptabiliteitswet houdende uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de besteding van gelden die ten laste komen van de begroting van de Europese Unie (achtste wijziging van de Comptabiliteitswet), Staatsblad nr. 39, 2002.

15.1.3 Onderzoek door Europese Rekenkamer

De Europese Rekenkamer heeft op grond van artikel 248 van het EG-Verdrag uitgebreide controlebevoegdheden in alle lidstaten. Zowel voor onderzoeken die uitmonden in speciale verslagen, als voor de verklaring van betrouwbaarheid, leggen controleteams van de Europese Rekenkamer bezoeken af in Nederland. Dit gebeurt tussen de tien en twintig keer jaar.

Tijdens die controlebezoeken worden meestal ook eindbegunstigden van een bepaalde EU-subsidie bezocht. Vaak wordt het controleteam van de Europese Rekenkamer vergezeld door ambtenaren van het departement dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de betreffende subsidie-regeling. Ook ambtenaren van de Algemene Rekenkamer wonen de controlebezoeken soms bij. De bevoegdheid om eindbegunstigden in het onderzoek te betrekken had de Europese Rekenkamer overigens al lang voordat de Algemene Rekenkamer deze kreeg.

In het algemeen bieden de rapporten en verslagen van de Europese Rekenkamer onvoldoende basis om conclusies te trekken over specifieke aspecten van het beheer van EU-gelden en de naleving van EU-regelgeving door de lidstaat Nederland. Niet alle lidstaten worden namelijk in ieder onderzoek betrokken. Bovendien wordt bij bevindingen vaak niet vermeld om welke lidstaat het gaat. De controleaanpak van de Europese Rekenkamer ten behoeve van de verklaring van betrouwbaarheid is namelijk gericht op het afgeven van een verklaring over het financieel beheer Europabreed, niet per lidstaat.

De Europese Rekenkamer zal met ingang van de controle over 2002 de jaarlijkse verklaring van betrouwbaarheid zodanig inrichten dat per sector een (kwalitatief) beeld over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven van EU-subsidies kan worden verkregen.

15.1.4 Onderzoek door Algemene Rekenkamer

Per 1 mei 2002 heeft de Algemene Rekenkamer met de achtste wijziging van de Comptabiliteitswet de bevoegdheid gekregen om de rechtmatige en doelmatige besteding van EU-subsidies tot op het niveau van de eindbegunstigde te controleren. Dit betekent concreet dat de Algemene Rekenkamer behalve bij het Rijk en de daarmee verbonden organisaties ook onderzoek mag doen bij publieke en private instellingen, bedrijven en personen (bijvoorbeeld boeren) die subsidie ontvangen van de EU. Met deze nieuwe bevoegdheid kan de Algemene Rekenkamer beoordelen of het beheer, de controle en het toezicht van de minister op besteding van EU-subsidies voldoen aan de Europese eisen, zoals deze zijn vastgelegd bij of krachtens de oprichtingsverdragen van de Europese Gemeenschappen.

15.2 Resultaten van onderzoeken

Zoals hiervoor aangegeven verrichten ministeries, de Europese Commissie, de Europese Rekenkamer en ook de Algemene Rekenkamer regelmatig onderzoek naar de besteding van EU-gelden in Nederland. In deze paragraaf worden enkele resultaten van deze onderzoeken besproken.

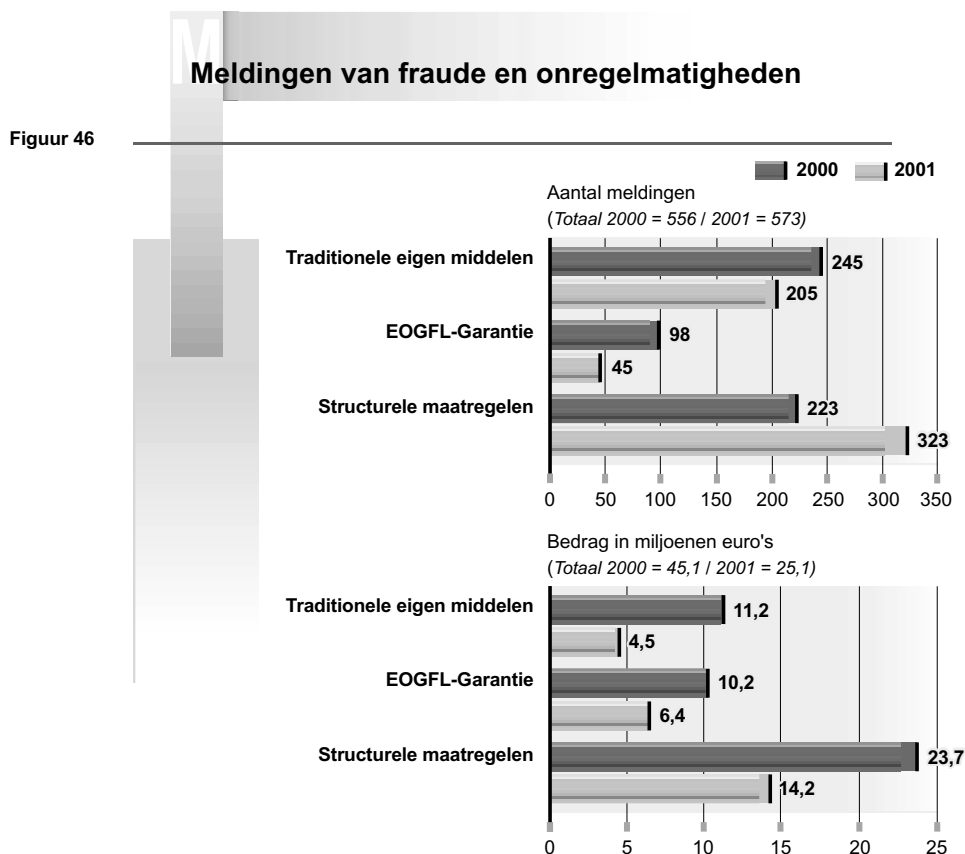
15.2.1 Controlebevindingen ministeries

Op basis van de onderzoeken door departementale accountantsdiensten, de Algemene Inspectiedienst, de douane en interne controlediensten van bijvoorbeeld productschappen doen de ministeries die verantwoordelijk zijn voor een of meer Europese subsidiestromen, jaarlijks verslag van hun controlebevindingen, zowel in accountantsrapporten als in speciale verslagen voor de Europese Commissie.

Zo maken ministeries melding van fraude en onregelmatigheden waarmee meer dan 4 000 euro dan wel 10 000 euro is gemoeid (afhankelijk van de geldstroom). Onder «onregelmatigheden» wordt verstaan: handelingen die in strijd zijn met de regelgeving en onverschuldigde of te hoge, betalingen op grond waarvan de subsidie ten onrechte (tot een te hoog bedrag) wordt of is toegekend.

De Europese Commissie doet jaarlijks verslag van deze meldingen door de lidstaten. De bedoeling is dat lidstaten alles in het werk stellen om ten onrechte uitbetaalde subsidies terug te vorderen.⁹⁶ Als de melding tijdig wordt gedaan en voldoende inspanning wordt verricht om de ten onrechte uitbetaalde gelden terug te vorderen, legt de Commissie geen boete op aan de lidstaat.

Nederland meldde in 2000 en 2001 de volgende gevallen:



Bron: Verslag van de Commissie, Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en fraudebestrijding – Jaarverslag 2001, COM(2002) 348 def van 2 juli 2002; Jaarverslag 2000, COM(2001) 255 def van 15 mei 2001.

⁹⁶ Vo 1150/2000, artikel 5, lid 6, Vo 595/91, Vo 1681/94, Vo 1831/94.

De terugvordering van alle bedragen is nog niet afgerond. Zo moest op 26 april 2002 nog ruim 1 miljoen euro van het bedrag aan in 2001 gemelde

onregelmatigheden in de sector «Traditionele eigen middelen» worden teruggevorderd.

Het totaal aantal meldingen van fraude en onregelmatigheden dat de lidstaat Nederland aan de Commissie deed was in de jaren 2000 en 2001 vrijwel gelijk. Echter, de bedragen per melding waren in de sectoren «Structurele maatregelen» en «Traditionele eigen middelen» significant lager en in de sector EOGFL-Garantie significant hoger.

15.2.2 Controlebevindingen Europese Commissie

In de periode 1997–2001 heeft de Europese Commissie twee controles in Nederland uitgevoerd die achteraf niet zonder (financiële) gevolgen zijn geweest. De controlerapportages van de Commissie hierover zijn niet openbaar gemaakt.

De onderstaande gegevens zijn ontleend aan openbare bronnen, zoals het Jaarverslag en de speciale verslagen die de Europese Rekenkamer heeft uitgebracht in de jaren 2000 en 2001.

Klassieke varkenspest⁹⁷

In Nederland heerste in de jaren 1997 en 1998 een langdurige varkenspestepidemie. In 1997 en 1998 deden de controleurs van de Europese Commissie onderzoek naar het beheer en de besteding van de gelden die aan Nederland werden toegekend voor de bestrijding van deze epidemie. Op de eerste betaling van de Commissie in verband met de varkenspest-uitgaven van 1997 paste de Commissie een vermindering toe van 25%, ongeveer 20 miljoen euro, zijnde een boete die onder meer werd opgelegd wegens onregelmatigheden zoals te hoge of dubbele betalingen aan eindbegunstigden en het ontbreken van de vereiste autorisaties of documenten.

Medio 1998 dienden de Nederlandse autoriteiten een gewijzigde declaratie in bij de Commissie voor het jaar 1997. Nu ging het om 402 miljoen euro, waarvoor een medefinanciering van de EU van 50% werd gevraagd. De bevindingen van een controle door de Commissie en de Europese Rekenkamer gezamenlijk, in september 1998, waren aanleiding voor de Commissie om 70 miljoen euro van de Nederlandse declaratie af te wijzen.

ESF-maatregelen⁹⁸

In 1999 deed de Europese Commissie onderzoek naar de besteding in Nederland van gelden uit het Europees Sociaal Fonds, bestemd voor werkgelegenheidsprojecten. De Commissie constateerde dat Nederland voor de programmeringsperiode 2000–2006 heel wat had gedaan aan de tekortkomingen die de Europese Rekenkamer in de programmeringsperiode 1994–1999 had vastgesteld. Toch constateerde zij tekortkomingen. Het ging onder meer om onduidelijke regelgeving, complexe administratieve procedures, tussentijdse programma-aanpassingen waarbij geen rekening was gehouden met de uitkomsten van eerdere evaluaties, en het ontbreken van een duidelijk inzicht in de doelgroepen waarop voorgestelde werkgelegenheidsmaatregelen zich richtten.

15.2.3 Controlebevindingen Europese Rekenkamer

Speciale verslagen 2000–2002

De speciale verslagen van de Europese Rekenkamer behandelen een gevarieerd scala aan onderwerpen. Meestal worden individuele lidstaten niet genoemd in deze verslagen. Bovendien worden lang niet alle lidstaten in elk onderzoek betrokken, waardoor er geen representatief

⁹⁷ Speciaal verslag van de Europese Rekenkamer, Nr. 1/2000, over klassieke varkenspest, Publicatieblad: 2001/C85/1.

⁹⁸ Speciaal verslag Nr. 12/2001, over bepaalde structuurmaatregelen ten behoeve van de werkgelegenheid: – effect van de EFRO-steun op de werkgelegenheid – ESF-maatregelen ter bestrijding van langdurige werkloosheid. Publicatieblad: (2001/C 334/01).

lidstaat-vergelijkend beeld ontstaat. Niettemin is het interessant om te zien wat er over Nederland wordt gezegd in de verslagen.

- *Beheer van melkquota*. In 2001 onderzocht de Europese Rekenkamer de doeltreffendheid van het Europese melkquotastelsel. Voor Nederland schetste de Europese Rekenkamer een positief beeld in vergelijking met andere onderzochte lidstaten.
- *Geïntegreerd beheer- en controlesysteem voor landbouwsubsidies*. Voor het jaar 1998 stelde de Europese Rekenkamer vast dat er in Nederland geen tekortkomingen waren bij de controle op de landbouwsubsidies in het kader van de «regeling voor oppervlaktesteun». Daarentegen signaleerde de Europese Rekenkamer wel essentiële tekortkomingen bij de controle op de verleende EU-bijdragen voor dierpremies.
- *Financiële controle en melding van onregelmatigheden*⁹⁹
De Europese Rekenkamer stelde vast dat Nederland opvallend weinig onregelmatigheden in de periode van medio 1994–2000 had gemeld aan de Europese Commissie. Het verslag van de Europese Rekenkamer was voor de Europese Commissie onder meer aanleiding tot gerichte acties naar de lidstaten; in de vorm van gedetailleerde aanwijzingen en voorschriften aan de lidstaten over de juiste toepassing van de verordeningen.
- *Voorkoming en bestrijding van de klassieke varkenspest*¹⁰⁰
De Europese Rekenkamer constateerde dat een Nederlands subsidieverzoek wegens de nationale kosten voor een schadeloosstelling aan varkensproducenten (gedeeltelijk) door de Europese Commissie was afgewezen, en dat er een boete door aan de Nederlandse autoriteit was opgelegd omdat niet was voldaan aan een aantal elementaire vereisten.

Jaarverslagen 2000 en 2001

- *BTW-fraude binnen de Unie*. De Europese Rekenkamer stelde in haar jaarverslag over 2000 vast dat in alle landen veel fraude wordt gepleegd. Voor Nederland was er sprake van een genuanceerd beeld, omdat de Nederlandse Belastingdienst de door Europese Commissie en Europese Rekenkamer gepropageerde aanpak van BTW-fraude al jarenlang toepast en nog steeds verder verfijnt.
- *Beheer van de Landbouwuitgaven*. De Europese Rekenkamer oordeelde in haar jaarverslag over 2000 dat er over de gehele linie een verslechtering opgetreden is in het financieel beheer bij de landbouwgarantie-uitgaven; ook in Nederland waren gebreken in het beheersysteem geconstateerd.
- *Structuurfondsen*. De Europese Rekenkamer constateerde in haar jaarverslag over 2000 een vertraagde start van de uitvoering van nieuwe structuurbeleidprogramma's, door terughoudendheid van aanvragers.
- *Uitvoering van de financiële controle*¹⁰¹
Volgens de Europese Rekenkamer waren veel controles door de lidstaten beperkt gebleven tot de werking van systemen en werden er geen gegevensgerichte controles uitgevoerd. In tegenstelling tot in andere landen werden bij het jaarverslag van de Europese Rekenkamer in Nederland wel alle projecten van het EFRO tussentijds ter plaatse gecontroleerd.
- *Uitgaven voor de bestrijding van de BSE-crisis*. In haar jaarverslag over 2000 constateerde de Europese Rekenkamer ook in Nederland gebreken in het financieel beheersysteem voor de BSE-uitgaven.
- *Geïntegreerd controle- en beheersysteem*. In het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over het begrotingsjaar 2001 wordt de lidstaat

⁹⁹ Speciaal verslag van de Europese Rekenkamer, nr. 10/2001, over de financiële controle van de Structuurfondsen, Verordeningen (EG) nrs. 2064/97 en 1681/94 van de Commissie, d.d. 8 november 2001, blz. 26 e.v.

¹⁰⁰ Speciaal verslag nr. 1/2000.

¹⁰¹ Uitvoeringsbepalingen zijn vastgelegd in Verordening (EG) 2064/97.

Nederland maar twee keer genoemd. In Nederland werden opnieuw gebreken geconstateerd met betrekking tot de registratie en verwerking van aanvragen voor dierpremies.

15.2.4 Controlebevindingen Algemene Rekenkamer

In de periode 1995–2002 heeft de Algemene Rekenkamer regelmatig onderzoek op EU-terrein verricht, vooral naar het financieel beheer van en de controle en het toezicht op (afzonderlijke) EU-geldstromen.¹⁰² In eerste instantie richtte de Algemene Rekenkamer de aandacht vooral op de landbouwsubsidies, de voor Nederland naar omvang belangrijkste EU-geldstroom. Ook besteedde zij veel aandacht besteed aan de EU-structuurfondsen. Soms deed zij daarbij een beroep op vrijwillige medewerking van eindbegunstigden van EU-subsidies, omdat de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer om daar te controleren op dat moment immers nog niet van kracht waren. Sinds kort onderzoekt de Algemene Rekenkamer ook de zogenoemde «overige geldstromen» (zoals EU-technologiesubsidies)

Totaalbeeld beheer, controle en toezicht

Op basis van de onderzoeken die de Algemene Rekenkamer sinds 1995 heeft uitgevoerd op EU-terrein is een aantal conclusies te trekken over de kwaliteit van het financieel management van de verschillende EU-geldstromen:

- *Afdrachten.* Voor zover het gaat om gelden die Nederland afdraagt aan de EU werden – behoudens de melding van een aantal (mogelijke) onregelmatigheden – geen grote problemen met het financieel management geconstateerd.
- *EOGFL-gelden.* Het financieel management van EU-gelden die Nederland op reguliere basis ontvangt uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling garantie (EOGFL-garantie) voor de uitvoering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, is relatief goed op orde. Dit komt onder meer omdat het financieel beheer rond deze gelden gereguleerd is door strikte voorschriften van de EU. Zo moeten de declaraties voordat deze worden ingediend bij de Commissie sinds enkele jaren door een onafhankelijk controleur (in casu de departementale accountantsdienst van het Ministerie van LNV) op juistheid worden gecontroleerd en gecertificeerd. Omdat er geen cofinancieringsverplichting geldt voor de EOGFL-garantieregelingen kunnen er bovendien geen problemen ontstaan met het al dan niet voldoen aan de vereiste van cofinanciering. Dit risico bestaat wel bij vrijwel alle andere EU-geldstromen. Buiten het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid bestaan namelijk vrijwel uitsluitend EU-regelingen waarvoor een cofinancieringsverplichting geldt.
- *Structuurbeleid.* Het financieel management van de gelden die Nederland ontvangt uit het Europees Sociaal Fonds schoot tekort.
- *Overige geldstromen.* Het financieel management van de overige geldstromen (zoals technologiesubsidies) onttrekt zich aan het zicht van de centrale overheid. Deze gelden worden immers decentraal ontvangen – bijvoorbeeld door universiteiten en bedrijven. Aangezien de rijksoverheid wel betrokken is bij de totstandkoming van deze programma's, heeft de Algemene Rekenkamer in het verleden aangedrongen op een betere invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid bij het toezicht op de uitvoering. Met de inwerkingtreding van de wet TES (zie hoofdstuk 5) hebben de ministers hier ook een toezichtsinstrument voor gekregen.

¹⁰² Op dit moment werkt de Algemene Rekenkamer aan de volgende onderwerpen: toezicht op overige geldstromen, financieel management landbouwsubsidies, fraude en onregelmatigheden, structuurfondsen, financiële controle en melding van onregelmatigheden, steun aan Midden en Oost Europa, wetenschapsbeleid, beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van EU-subsidies (M&O-beleid). Tegelijkertijd met het EU-trendrapport wordt bovendien het onderzoek *Resultaten van plattelandsprojecten met Europese subsidie* gepubliceerd.

- *Incidentele ontvangsten.* Bij betalingen van de EU aan Nederland die een incidenteel karakter hebben (zoals de gelden voor de bestrijding van de varkenspest) heeft de Algemene Rekenkamer in het verleden diverse gebreken in het financieel management geconstateerd. Mogelijk zijn de talrijke gebreken voor een groot deel toe te schrijven aan het incidentele karakter ervan.
- *Nuttige besteding.* De aandacht voor de nuttige besteding van EU-subsidies in Nederland kan verbeteren. De Algemene Rekenkamer heeft in verscheidene onderzoeken vastgesteld dat dit punt bij een aantal doelstellingen van het structuurbeleid en bij communautaire initiatieven te wensen overlaat. Er lijkt veelal meer aandacht te bestaan voor het binnenhalen en uitgeven van EU-geld dan voor de nuttige besteding ervan. In het onderzoek *Euregio's: grensoverschrijdend financieel beheer*¹⁰³ kon de Algemene Rekenkamer in het geheel geen uitspraak doen over de nuttige besteding van de gelden, omdat hierover geen informatie beschikbaar was bij de Euregio's.

Samenvattend: het financieel management van EU-gelden die in Nederland worden besteed kan verbeteren. Vaak is er wel aandacht voor het verwerven van de gelden, maar veel minder voor de nuttige besteding ervan.

Staatssteun, aanbestedingen en invoering euro

In de periode 1995–2002 heeft de Algemene Rekenkamer niet alleen aandacht besteed aan beheer, controle en toezicht rond de besteding van EU-gelden in Nederland. Ook andere onderwerpen die betrekking hebben op de naleving van EU-regels zijn onderzocht. Zo heeft de Algemene Rekenkamer aandacht besteed aan de toepassing van Europese aanbestedingsrichtlijnen, de verplichte melding van staatssteun en de invoering van de euro.

Hieronder volgt wordt een overzicht van de belangrijkste conclusies:

- *Staatssteun*¹⁰⁴
De Algemene Rekenkamer heeft in een onderzoek uit 2001 de procedures beoordeeld die ministeries hanteren voor de verplichte aanmelding bij de Europese Commissie van staatssteun aan ondernemingen. Uit het onderzoek bleek dat opstelling van één standaardprocedure voor de aanmelding van steunmaatregelen gewenst was, zodat deze vervolgens door elk van de steunverlenende ministeries kan worden toegespitst op specifieke beleidsterreinen. In het onderzoek is ook gekeken naar de werking van de aanmeldingsprocedures. Het beheer van de dossiers bij de onderzochte Ministeries van EZ en V&W bleek voor verbetering vatbaar te zijn. De bestaande coördinatie-structuur voor de aanmelding van decentrale steunmaatregelen functioneerde nog niet naar behoren. Dat bleek uit het feit dat zich bij provincies en gemeenten gevallen van steunverlening hadden voorgedaan die niet ter toetsing aan de centrale overheid waren voorgelegd, waardoor mogelijk steunverlening, die gemeld had moeten worden, aan de aandacht van de centrale overheid was ontsnapt.
- *Europese aanbestedingsregels.* In haar rechtmatigheidsonderzoek over de jaren 1996 tot en met 2001 heeft de Algemene Rekenkamer onderzocht of er sprake was van voldoende waarborgen bij de ministeries om een juiste naleving van de Europese aanbestedingsregels te kunnen garanderen. Deze regels moeten alle ondernemers in de Europese Unie dezelfde kansen geven bij het verwerven van overheidsopdrachten. Als de regels niet worden toegepast, levert dat onrechtmatige uitgaven op. In 1996 bleek dat bij de departementen

¹⁰³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 280, nrs. 1–2.

¹⁰⁴ Dit onderzoek is tegelijkertijd uitgevoerd door de rekenkamers van Finland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk.

verschillen bestonden in interpretatie over de toepassing van Europese aanbestedingsregels, waardoor de controle bemoeilijkt werd. Ook bleek dat bij vrijwel alle ministeries nog niet voldoende procedurele voorzieningen in de administratieve organisatie waren getroffen, die waarborgen dat alle regels worden nageleefd. Slechts twee departementale accountantsdiensten oordeelden over de naleving van de richtlijnen. Uit de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer in de opeenvolgende jaren bleek dat alle departementale accountantsdiensten in hun controles (vanaf 1997) aandacht schenken aan de implementatie en naleving van deze regels. Bij alle ministeries was evenwel nog sprake van onvoldoende waarborgen in de administratieve organisatie. Eind 2001 bleek dat de naleving van de complexe Europese aanbestedingsregels bij veel ministeries nog problemen opleverde. Bij vijf ministeries leidde dit tot fouten en/of onzekerheden in de uitgaven.¹⁰⁵

- *Invoering euro.* Om het welslagen van de invoering van de euro te bevorderen, heeft de Algemene Rekenkamer in de periode 1998–2001 een meerjarig onderzoeksprogramma uitgevoerd. In 1998 en 1999 richtte de Algemene Rekenkamer zich op de voorbereiding door de ministeries. Begin 2000 onderzocht de Algemene Rekenkamer hoe de «derdenorganisaties» (dit zijn organisaties buiten de rijksoverheid) er in de voorbereiding op de euro voorstonden en of de minister zijn toezeggingen aan de derdenorganisaties had nagekomen, vooral in de sectoren zorg en sociale zekerheid. In 2001 richtte het onderzoek zich op drie terreinen, waar de maatschappelijke risico's bij de invoering van de euro groot zouden kunnen zijn: de invoering van euromunten en -biljetten (chartale euro) en de voorbereiding in de bijstand- en huursubsidiesector. Ten slotte onderzocht de Algemene Rekenkamer vanaf augustus 2001 de uitkomsten van de omrekening van guldenbedragen naar eurobedragen in wet- en regelgeving.¹⁰⁶ Hieruit bleek dat de omzetting in wet- en regelgeving goed was verlopen, maar dat de transparantie, de ordelijkheid en controleerbaarheid ervan niet in alle gevallen goed was.

15.3 Conclusie

De juiste besteding van EU-gelden in Nederland wordt vanuit verschillende hoeken gecontroleerd en geëvalueerd: Interne controles, evaluaties door de beheersautoriteiten, controles en externe controles vanuit de EU en vanuit Nederland zelf.

De uitvoering van het EU-beleid is in Nederland sterk decentraal ingevuld, waardoor beheer, toezicht en controle zijn vormgegeven in een complexe structuur.

De juistheid van de bestedingen van de meeste EU-subsidies in Nederland wordt beperkt gecontroleerd, waardoor de rechtmatigheid van de uitgaven niet altijd gewaarborgd is. De controle- en evaluatie-inspanningen zijn vooral gericht op het voldoen aan rapportageverplichtingen van de Commissie, en niet op de doelmatige besteding van de EU-subsidies. In Nederland wordt in de evaluaties die worden opgesteld ten behoeve van de Europese Commissie nauwelijks aandacht geschonken aan de effecten van het beleid.

Problemen deden zich in de periode 1994–1999 met name voor bij EU-subsidies met een incidenteel karakter en EU-structuurfondsen. De rechtmatigheid van de landbouwuitgaven is in opzet beter gewaarborgd. Niettemin constateerde de Europese Rekenkamer in haar Jaarverslag 2001 dat zich ook bij de landbouwsubsidies in Nederland problemen voordoen in het financieel management.

¹⁰⁵ Bronnen: Algemene Rekenkamer, rapporten bij de financiële verantwoording 1997 tot en met 2001.

¹⁰⁶ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, nrs. 1–2.

Voor de beheer-, controle- en toezichtstructuren rond de structuurfondsen in Nederland is op verschillende terreinen in opzet vooruitgang geboekt. De werking daarvan in de nieuwe periode moet nog worden gezien.

16 ACTUELE STAND VAN ZAKEN STRUCTUURFONDSEN IN NEDERLAND

In dit hoofdstuk blikt de Algemene Rekenkamer eerst kort terug op het onderzoek naar de structuurfondsen dat de Algemene Rekenkamer in 2000 uitbracht (§ 16.1), om vervolgens meer specifiek in te gaan op de laatste stand van zaken bij de problematiek rondom de gelden uit het *Europees Sociaal Fonds* (§ 16.2).

16.1 EU-structuurfondsen

16.1.1 Onderzoek Algemene Rekenkamer

In 2000 publiceerde de Algemene Rekenkamer het onderzoek *EU-structuurfondsen: geld voor ontwikkeling en achterstand*.¹⁰⁷

Met het EU-structuurbeleid in Nederland was in de periode 1994–1999 een bedrag van bijna € 2,3 miljard aan Europese middelen gemoeid. Voor de uitvoering van het EU-structuurbeleid in deze periode waren de ministers van EZ, LNV en SZW verantwoordelijk.

De Algemene Rekenkamer onderzocht de uitvoering van het EU-structuurbeleid voor de periode 1994–1999. In dit onderzoek werd onder andere de situatie in Nederland vergeleken met die in andere EU-landen.

De belangrijkste conclusies van het onderzoek waren dat er bij de uitvoering van het EU-structuurbeleid nog veel ruimte was voor verbetering van het financieel beheer en controles, en het toezicht daarop, en voor verbetering van de inhoud, kwaliteit en gebruik van de beleidsinformatie. De uitvoering van het EU-structuurbeleid werd vooral geleid door het streven naar volledige besteding van de verworven EU-gelden, terwijl het moeilijk bleek om de toegekende EU-gelden tijdig en volledig in te zetten. De inhoudelijke voorbereiding van de uitvoering van de programma's was gebrekkig.

16.1.2 Actualisering

Om na te gaan of de situatie sinds publicatie van het rapport is verbeterd, heeft de Algemene Rekenkamer in 2001 en 2002 gesprekken gevoerd met ambtenaren van de ministeries EZ, LNV en SZW. Daarnaast zijn stukken die een nieuwe opzet van een aantal centrale procedures weergeven inhoudelijk bestudeerd.

Het oordeel van de Algemene Rekenkamer over de voortgang die is geboekt bij verbetering van (de opzet van) de uitvoering van de EU-structuurfondsen in Nederland is redelijk positief.

Er zijn nieuwe, en vooral betere bestuurlijke afspraken gemaakt tussen Rijk en provincies, die zijn vastgelegd in decentralisatieconvenanten. Deze afspraken gaan vooral over de te volgen aanvraagprocedures, de voorwaarden waaraan projectvoorstellen moeten voldoen, de subsidievoorwaarden, de eisen die gesteld worden aan de verantwoording van het gevoerde beheer alsmede over het toezicht en de controle hierop. Verder zijn de controles door de departementale accountantsdiensten geïntensiveerd, is het inzicht in de cofinanciering van Nederland verbeterd, en zijn er nieuwe voorschriften ontwikkeld die moeten leiden tot betere en bruikbaarere evaluaties van programma's waardoor de doeltreffendheid van de maatregelen en acties beter kan worden gemeten.

¹⁰⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 546, nrs.1–2. Behalve in dit rapport zijn de structuurfondsen ook aan de orde geweest in de rapporten *Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland* (17 november 1995) en *EU-geldstromen 1995 – 1998* (4 maart 1999).

De evaluatievoorschriften gaan niet alleen in op de kwaliteit van evaluaties, maar ook op de vaststelling van effectiviteit van beleid. Het nieuwe evaluatiekader komt verder in opzet tegemoet aan de kritiek van de Algemene Rekenkamer dat de evaluatieresultaten beter gebruikt dienen te worden en de betrokkenheid van de Comités van Toezicht groter moet zijn. De departementen zullen bij de midterm-evaluaties voor de periode 2000–2006 gebruikmaken van het nieuwe evaluatiekader. Deze evaluaties dienen in 2003 gereed te komen. Op dat moment kan worden beoordeeld of het nieuwe kader in de praktijk tot betere evaluaties leidt. Verder wordt de ambtenaren die vanuit de Ministeries van EZ en LNV zitting hebben in de Comités van Toezicht duidelijker meegegeven welke inzet van ze verwacht wordt. Bij het Ministerie van SZW is ervoor gekozen om de vergaderingen van het Comité van Toezicht te laten voorzitten door de directeur van de beleidsverantwoordelijke beleidsdirectie. Dit is in opzet een verbetering ten opzichte van de oude situatie.

16.2 ESF-gelden

16.2.1 Onderzoeken Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft verscheidene malen onderzoek gedaan naar  en van de structuurfondsen in het bijzonder: het Europees Sociaal Fonds (ESF). Sinds 1998 betreft het de volgende rapporten:

- *Bestrijding werkloosheid met Europese gelden* (6 april 1998)
- *Controle en toezicht op ESF-subsidies* (3 februari 2000)
- *Beheer, controle en toezicht ESF 2000 – 2006* (16 november 2000)
- *ESF3-geld ministeries 1994–1999* (7 februari 2002).
- *Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en ESF-gelden* (5 juli 2002).

De geldstroom vanuit het ESF liep in de programmaperiode 1994–1999 voor een groot deel rechtstreeks vanuit de EU naar Arbeidsvoorziening, die het geld vervolgens doorsluisde naar aanvragers en projectuitvoerders. In de periode 1994–1999 kon Nederland 1,4 miljard euro uit het ESF besteden.

In haar onderzoeken constateerde de Algemene Rekenkamer onvolkomenheden bij projecten en bij Arbeidsvoorziening. Ook het toezicht door het Ministerie van SZW was onvoldoende.

De Europese Commissie constateerde over de periode 1994–1996 eveneens onvolkomenheden. Inmiddels heeft zij bij Nederland een claim ingediend van 157 miljoen euro over die periode, waartegen Nederland in juni 2003 beroep heeft aangetekend. Begin december trok Nederland het beroep echter in. De afrekening over de periode 1997–1999 loopt nog.

De Commissie zal naar verwachting in 2003 een eindoordeel geven over de vraag of Nederland voor de periode 1994–1999 heeft voldaan aan het additionaliteitsbeginsel. Dit beginsel houdt in dat structuurfondsgelden niet in de plaats mogen komen van de structurele overheidsuitgaven van de lidstaten, maar daar *additioneel* aan moeten zijn. Hiertoe moesten de lidstaten jaarlijks voor elke doelstelling vooraf – bij de indiening van ontwikkelingsplannen en programmavoorstellen – en ook achteraf bij de Commissie aantonen dat de structurele overheidsuitgaven ten minste gelijk zijn aan het uitgavenpeil tijdens de voorgaande programmeringsperiode. De Commissie verifieerde jaarlijks of de lidstaat hieraan heeft voldaan. In de nieuwe programmaperiode 2000–2006 toetst de Commissie vooraf, halverwege en aan het einde van de looptijd (voor eind 2005) of aan deze eis wordt voldaan.

Voor de periode 2000–2006 is in totaal 2,0 miljard euro aan ESF-middelen aan Nederland toegezegd.

Sinds 2001 is de uitvoering van het ESF-programma in Nederland ondergebracht in een aparte uitvoeringsorganisatie die rechtstreeks onder het Ministerie van SZW valt (Agentschap SZW). Vanaf 1 april 2001 valt het ESF dan ook in zijn geheel binnen de reikwijdte van het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de ontvangsten en uitgaven van de ministeries.

16.2.2 Actualisering

De laatste rapportage van de Algemene Rekenkamer over ESF-gelden (*Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en ESF-gelden van juli 2002*) laat zien dat er enkele nieuwe ontwikkelingen zijn.

Financieel beheer

In 2001 is het financieel beheer rond ESF verbeterd, maar nog steeds niet goed. Onvolkomenheden betreffen de afwerking van de controles. Onzekerheid bestaat er over de juistheid van de projectgegevens en de kleine projecten omdat deze niet werden gecontroleerd.

Agentschap SZW

Het Agentschap SZW is een tijdelijk agentschap: met ingang van 2003 moet het voldoen aan de eisen die het Ministerie van Financiën aan agentschappen stelt. Vanaf april 2001 werkt het Agentschap aan de opzet van deze eisen. Sinds 2002 wordt gekeken of deze in de praktijk ook het gewenste resultaat hebben. Het is het streven dat de accountantsdienst van het Ministerie van SZW op basis hiervan de vereiste goedkeurende verklaring afgeeft.

Het advies van het Ministerie van Financiën om de afwikkeling van alle ESF-regelingen uit de periode 1994–1999 buiten de agentschapvorming te houden is overgenomen.¹⁰⁸ Het ministerie en het Agentschap SZW hebben in een afzonderlijke overeenkomst geregeld dat het agentschap diensten verleent ten behoeve van de uitvoering ESF 1994–1999, waaronder de administratieve verwerking.

In navolging van het Ministerie van Financiën is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de opzet aan de agentschapsvereisten voldoet. Tegelijkertijd is zij van mening dat er ook sprake moet zijn van een sluitend beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van EU-subsidies (M&O-beleid). Dat was in 2001 nog niet het geval.

Beheer ESF3 en Equal

De verschillende ESF-subsidiedoelstellingen en communautaire initiatieven zijn voor Nederland voor de periode 2000–2006 teruggebracht tot ESF3 en het communautair initiatief Equal. Voor beide programma's zijn regelingen opgesteld op basis waarvan vanaf het midden 2001 subsidie kon worden aangevraagd. Voor ESF3 werden tot 1 september 2002 56 van de 128 aanvragen gehonoreerd, voor Equal bedroeg dit aantal (in 2001) 110.

Beide regelingen bevatten een controleprotocol voor de externe accountants. De regelingen voorzien echter niet in sancties.

De minister van SZW stelde in zijn reactie op het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer over 2001 overigens dat hij niet de mogelijkheid had om sancties op te nemen, en dat daarvoor eerst een aanpassing nodig is van de Algemene Wet Bestuursrecht.¹⁰⁹

Voor beide regelingen zijn brochures opgesteld, zijn er voorzieningen

¹⁰⁸ In antwoord op kamervragen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 390, nr. 2, vraag 2) wordt gesteld dat «... de aanbeveling van het Ministerie van Financiën om ESF 1994–1999 in een sterfhuisconstructie op te nemen is overgenomen.»

¹⁰⁹ Zie Tweede Kamer, 2001–2002, 28 382, nr. 2, p. 39.

getroffen om bij de controle tot een eenduidige interpretatie van regels te komen en zijn toetsingskaders opgesteld om aanvragen, voortgangsrapportages en einddeclaraties te kunnen beoordelen. Hoewel er dus reeds veel materiaal beschikbaar is, is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat er van een sluitend M&O-beleid nog geen sprake is. De verschillende onderdelen sluiten nog niet geheel op elkaar aan en overkoepelende plannen zijn nog onduidelijk of onvoldoende concreet.

Initiatieven minister van SZW

De minister van SZW heeft in zijn reactie op het meest recente Rekenkameronderzoek naar ESF-gelden aangegeven dat het instellings-traject voor het Agentschap SZW en een sluitend M&O-beleid zijn volle aandacht hebben. Hij geeft gevolg aan de aanbevelingen om de uitkomsten van het proefdraaien in de accountantsverklaring van 2002 mee te nemen, de afspraken over ESF 1994–1999 te formaliseren en de voorgestelde en opgevolgde correcties van de afdeling Interne Controle vast te leggen.

In oktober 2002 heeft de minister aan de Tweede Kamer gemeld dat inmiddels de kaders voor een samenhangend M&O-beleid zijn vastgelegd in de Notitie Integraal M&O-beleid Agentschap SZW.¹¹⁰

De Algemene Rekenkamer zal de activiteiten van het agentschap in het kader van haar Rapport bij de Jaarverantwoording 2002 in de controle betrekken.

16.3 Conclusie

Uit het onderzoek *EU-structuurfondsen: geld voor ontwikkeling en achterstand* en de ESF-onderzoeken die de Algemene Rekenkamer sinds 1998 heeft gepubliceerd blijkt dat er op verschillende terreinen vooruitgang is geboekt, maar dat er ook nog veel te verbeteren valt.

In opzet zijn de beheer-, controle- en toezichtstructuren rond de structuurfondsen voor de periode 2000–2006 beter geregeld dan in de periode 1994–1999. In de nieuwe decentralisatieconvenanten zijn afspraken duidelijker vastgelegd dan voorheen het geval was, en het nieuwe evaluatiekader maakt het mogelijk dat de kwaliteit van evaluaties toeneemt en dat de evaluaties beter gebruikt worden. Of dit in de praktijk ook zal gebeuren, moet nog blijken.

Voor het ESF is met de komst van het Agentschap SZW duidelijkheid geschapen over de toekomstige beheerstructuur. Aangezien het agentschap rechtstreeks onder SZW ressorteert, valt het ook direct onder de controlemogelijkheden van de Algemene Rekenkamer in haar rechtmatigheidsonderzoek. Een cruciaal aandachtspunt voor het Agentschap SZW blijft het M&O-beleid, dat in 2001 nog niet op orde was, maar waarvoor in 2002 wel al een solide basis is gelegd.

¹¹⁰ Brief minister aan de Tweede Kamer d.d. 3 oktober 2002 nr. SZW 02.00662.

17 ACTUELE STAND VAN ZAKEN BEHEER, CONTROLE EN TOEZICHT IN NEDERLAND

Op 1 mei 2002 is de wet Toezicht Europese Subsidies (TES) in werking getreden.¹¹¹ Hierin zijn verplichtingen opgenomen voor decentrale bestuursorganen die EU-subsidies ontvangen en waarvoor de Staat verantwoordelijk is. Jaarlijks moet over de besteding, het beheer, de controle en het toezicht van deze subsidies door de verantwoordelijke minister aan de beide Kamers der Staten-Generaal worden gerapporteerd. Een praktisch gevolg van de wet TES is dat ministers inzage dienen te hebben in alle geldstromen waarvoor zij op enigerlei wijze verantwoordelijkheid dragen. De Algemene Rekenkamer wil kunnen nagaan in hoeverre ministers inderdaad over dit inzicht beschikken. Daartoe heeft zij in maart en augustus 2002 bij alle ministeries geïnventariseerd, of en zo ja welke EU-subsidies op het respectievelijke terrein van de ministeries er (naar het oordeel van de ministeries zelf) zijn. Zowel EU-subsidies die Nederland centraal (via de rijksbegroting) ontvangt, als EU-subsidies die Nederland decentraal ontvangt, heeft zij in deze inventarisatie meegenomen. Gevraagd werd steeds naar de stand per 31 december 2001. De inventarisaties hadden mede tot doel om in de toekomst voor alle EU-subsidiestromen na te kunnen gaan of de centrale en decentrale controle-, beheer-, en toezichtstructuren, waarvoor de bewindspersonen op grond van de nieuwe wet TES moeten zorgdragen, (in opzet) sluitend en toereikend zijn.

Over de eerste inventarisatie in maart 2002 is gerapporteerd bij het rapport bij de financiële verantwoording dat in mei 2002 werd gepubliceerd. Dit leverde een onvolledig en per ministerie zeer verschillend beeld op, met name waar het de decentraal ontvangen EU-subsidies betrof. In augustus 2002 is de inventarisatie herhaald, om de eerste inventarisatie te completeren. Daarbij is de nadruk gelegd op de decentraal ontvangen EU-subsidies (zie § 17.1). Daarnaast is bij een aantal decentrale bestuursorganen een korte, elektronische vragenlijst uitgezet over de bekendheid met de wet TES en de EU-geldstromen bij het desbetreffende bestuursorgaan (zie § 17.2).

17.1 Inventarisatie bij ministeries

17.1.1 Voorgelegde vragen

In de inventarisatie van augustus 2002 heeft de Algemene Rekenkamer gevraagd naar de bekendheid bij de ministeries met de EU-geldstromen die Nederland decentraal ontvangt (in het algemeen zijn dit de gelden die in onderafdelingen B3 tot en met B7 van de EU-begroting zijn opgenomen). Het betreft een totaal van 276 door de Algemene Rekenkamer geïdentificeerde geldstromen (waarbij geldstromen kleiner dan 5 miljoen euro – voor de EU als geheel buiten beschouwing zijn gelaten).

In de inventarisatie kregen de ministeries verder de volgende vragen voorgelegd:

- Heeft uw ministerie de betrokken decentrale bestuursorganen geattendeerd op de (verplichtingen die voortvloeien uit de) wet TES?
- Heeft uw ministerie het decentrale bestuursorgaan aanwijzingen verstrekt over de (aard en frequentie van de) te verstrekken informatie over de besteding van de EU-gelden inclusief het (decentrale) toezicht daarop?
- Indien de eindontvanger een particulier betreft: is uw ministerie

¹¹¹ Wet van 17 januari 2002, houdende Wet toezicht Europese subsidies, Staatsblad nr. 40 uitgegeven 5 februari 2002.

bekend met de daarvoor ontwikkelde beheer-, controle- en toezichtstructuur?

17.1.2 Resultaten

De inventarisatie resulteerde (net als de eerdere inventarisatie van maart 2002) in een sterk verschillend beeld per ministerie. Sommige ministeries waren (nog) niet in staat of bereid om de gevraagde informatie over EU-gelden te leveren. Andere ministeries bleken juist een vrij gedetailleerd en actueel beeld te kunnen geven van de ontvangen EU-bijdragen, de betrokkenheid van het betreffende ministerie en van de bekendheid met de bijbehorende toezichtstructuur.¹¹²

De eerdergenoemde 276 geldstromen vertegenwoordigden in 2001 tezamen een financieel belang van 10 miljard euro op de EU-begroting. Het betreft alleen EU-middelen voor het interne beleid, externe maatregelen en pretoetredingssteun. Nederland kreeg ongeveer 2,5%, dus 250 miljoen euro, van het totaal beschikbare bedrag.¹¹³ Het betreft hier zowel betalingen aan of via de centrale overheid als rechtstreeks aan decentrale organen en bedrijven (bijvoorbeeld onderzoeksinstituten, samenwerkingsverbanden, stichtingen, bestuursorganen, commerciële ondernemingen).

De ministeries leverden voor 69 van de 276 geldstromen enige inhoudelijke informatie op. Voor 32 van deze 69 geldstromen werd een indicatie gegeven van de omvang van de in 2001 ontvangen EU-bijdrage in Nederland; in totaal 48,2 miljoen euro. Dat is 19,2% van de 250 miljoen die Nederland in totaal ontving op deze beleidsterreinen.

De conclusie van de Algemene Rekenkamer is dat de informatie van de ministeries onvolledig is. Omdat een aanzienlijk deel van deze EU-gelden rechtstreeks bij decentrale organen terechtkomt, is het juist van belang dat de ministeries, ter vergroting van dat inzicht, de implementatie en uitvoering van de wet TES met meer voortvarendheid ter hand nemen.

Ministerie van BZK

Het Ministerie van BZK heeft bij brief van 12 augustus 2002 laten weten dat men nog geen zicht had op de vraag in welke mate bestuursorganen gebruikmaken van de geïdentificeerde EU-geldstromen. In de brief memoreert het ministerie dat de Europese Commissie weigert informatie te verstrekken omtrent deze geldstromen. Voorts meldt het ministerie dat men een brief gaat sturen aan de koepelorganisaties (het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Universiteiten), waarin wordt gevraagd de betreffende informatie op te (doen) leveren.

Ministerie van SZW

Het Ministerie van SZW heeft bij brief van 22 augustus 2002 laten weten besluitvorming in voorbereiding te hebben over de organisatorische structuur, waarin inhoud wordt gegeven aan de toezichtstaak van het ministerie voor decentraal ontvangen EU-subsidies. Ook het Ministerie van SZW meldde dat men bezig was een brief op te stellen voor de onder het ministerie vallende decentrale bestuursorganen. Overigens stelde het Ministerie van SZW dat de wet TES geen terugwerkende kracht heeft. Het benodigde inzicht in de decentraal ontvangen gelden vóór 1 mei 2002 had het ministerie dan ook niet. De inspanningen

¹¹² Een overzicht van alle informatie die is ontvangen uit de inventarisatie bij de departementen is opgenomen in bijlage 9. Deze bijlage is gerangschikt naar departement en vervolgens naar EU-begrotingsonderafdeling. In het kader van dit onderzoek is de juistheid van de door de departementen geleverde informatie niet beoordeeld.

¹¹³ Voor de bewuste kredieten was in 2001 totaal 10,9 miljard euro beschikbaar, inclusief administratieve kosten en geldstromen kleiner dan 5 miljoen euro, die voor de inventarisatie buiten beschouwing zijn gelaten. Nederland kreeg van deze 10,9 miljard euro, volgens het Jaarverslag 2001 van de Europese Rekenkamer 272,2 miljoen euro, of 2,5% van het totaal.

van het Ministerie van SZW waren er uitsluitend op gericht dat inzicht per 1 mei 2002 te laten ontstaan.

Ministerie van Justitie

Met waardering heeft de Algemene Rekenkamer kennisgenomen van het feit dat het Ministerie van Justitie de gevraagde informatie met een grote mate van detaillering en nauwkeurigheid voor vrijwel alle geïdentificeerde geldstromen opleverde. Het ministerie heeft bij brief van 19 september 2002 gemeld dat zij van plan is om in de nabije toekomst een controle- en beheerstructuur op te stellen aan de hand waarvan beter zicht kan worden verkregen en gehouden op Europese subsidiestromen. Voorts meldde het ministerie dat er een interdepartementale werkgroep in oprichting is. Net als het Ministerie van BZK betreurt Justitie het feit dat de Europese Commissie geen overzicht verstrekt met de decentraal ontvangen EU-subsidies, vergezeld van afschriften van de subsidiebeschikkingen.

Overige ministeries

Alle overige ministeries waar EU-subsidiestromen werden geïdentificeerd leverden de gevraagde informatie op, zij het dat het ene ministerie met completere informatie, met meer diepgang en accuratesse reageerde dan het andere. Waar het ene ministerie zich beperkte tot de uitspraak dat er van geen enkele betrokkenheid van het ministerie sprake was als de gelden decentraal werden ontvangen, gaf het andere ministerie minutieuze informatie over de controle- en beheersstructuur. In één geval (bij het Ministerie van OCenW) waren de bevoegdheden van de minister uit hoofde van de wet TES al (in april 2002) rechtstreeks vertaald in aanwijzingen voor het een onder OCenW ressorterend bestuursorgaan. Ook op het niveau van subsidie- en verantwoordingsregelingen had een ministerie de verplichtingen die voortvloeien uit de wet TES al onder de aandacht van een bestuursorgaan gebracht.

17.2 Onderzoek bij decentrale bestuursorganen

Met de inwerkingtreding van de Wet Toezicht Europese Subsidies (TES) per 1 mei 2002 is voor decentrale bestuursorganen die EU-gelden ontvangen of beheren, zoals provincies, gemeenten, waterschappen en universiteiten, een aantal verplichtingen vastgelegd in nationale wetgeving.¹¹⁴ Het gaat om verplichtingen op het punt van beheer en informatieverstrekking aan de bewindspersoon die voor de betreffende EU-subsidie financieel aansprakelijk is.

In het kader van dit EU-trendrapport is een deelonderzoek gedaan naar de bekendheid van decentrale bestuursorganen met de wet TES en de daarin opgenomen verplichtingen.

Om hier zicht op te krijgen heeft de Algemene Rekenkamer een elektronische vragenlijst uitgezet bij een aantal bestuursorganen. Voor het beantwoorden van de vragenlijst werden vijf gemeenten, twee provincies, twee waterschappen en vijf universiteiten benaderd.

De keuze voor de verschillende bestuursorganen is tot stand gekomen na overleg met de koepelorganisaties: het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW) en de Vereniging van Universiteiten (VSNU). De keuze voor de benaderde bestuursorganen is niet representatief voor het totaal. Het doel van de inventarisatie was ook niet om in oordelende zin uitspraken te doen over bestuursorganen. Gezien ook het feit dat de wet TES ten tijde van de inventarisatie nog maar enkele maanden van kracht was, is de keuze gevallen op bestuursorganen waarvan verwacht mocht

¹¹⁴ Het betreft verplichtingen zoals het opleveren van informatie over EU-gefinancierde projecten aan betrokken bewindspersonen, terugbetaling aan het Rijk van EU subsidies wegens onjuist gebruik van de subsidievoorwaarden en het opvolgen van een aanwijzing inzake het beheer door minister of staatssecretaris.

worden dat zij enigszins op de hoogte waren met regelgeving rond EU-geldstromen, omdat zij in het verleden EU-gelden hadden ontvangen.

In het vervolg van dit hoofdstuk komt eerst de bekendheid van de wet TES aan de orde (§ 17.2.1). Vervolgens komt de reikwijdte van TES aan de orde en de interpretaties daarvan in het veld (§ 17.2.2). Aansluitend worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd: de stand van zaken rondom de administratieve organisatie bij de bestuursorganen (§ 17.2.3).

17.2.1 Bekendheid met de wet TES

De koepelorganisaties IPO, VNG, UvW en VSNU is gevraagd of de provincies, gemeenten, waterschappen en universiteiten voldoende op de hoogte zijn van de verplichtingen die voor hen uit de wet TES voortvloeien. De genoemde koepels zijn van de wet TES en de uit de wet voortvloeiende verplichtingen op de hoogte.

Het IPO, de VNG en de UvW hebben hun leden recent via ledenbrieven of nieuwsbrieven op de wet TES geattendeerd en daarover enige inhoudelijke informatie verspreid. De drie koepelorganisaties en het Rijk hebben bovendien recent het virtuele kenniscentrum «Europa Decentraal» opgericht, dat informatie geeft over beleid, jurisprudentie en interpretatie van Europese regelgeving. Het is de bedoeling dat op deze website ook TES-informatie zal worden opgenomen.¹¹⁵ De koepelorganisaties verwachten dat de discussie over de implementatie van de wet TES wel op gang zal gaan komen.

Volgens de koepelorganisaties heeft de wet TES nog niet geleid tot aanpassingen in de administratieve organisatie van de leden. De recente invoeringsdatum van 1 mei 2002 wordt daarvoor als reden aangevoerd.

De VNG veronderstelt dat de grotere gemeenten over het algemeen beter bekend zijn met de Europese wet- en regelgeving dan de kleinere. Dat geldt ook voor de wet TES. De ondervraagde gemeenten gaven aan op de hoogte te zijn van de wet TES en de daaruit voortvloeiende verplichtingen.

Tussen de benaderde grotere gemeenten zijn echter ook verschillen aan te geven. Dit heeft alles te maken met de inrichting van het gemeentelijke bestuursapparaat, de omvang van de ontvangen Europese gelden en het aantal verschillende soorten geldstromen.

Zo heeft de ene grote gemeente een centraal bureau dat zich met Europa en EU-subsidies bezighoudt en de gelden beheert vanuit een centraal punt. In andere grotere gemeenten is het beheer gedecentraliseerd en heeft het centrale bureau vooral een voorlichtende en adviserende rol. Over de wet TES hebben sommige gemeenten actief informatie verstrekt aan gedecentraliseerde eenheden en subsidieaanvragers. De bevroegde provincies zijn goed op de hoogte van de wet TES en de daaruit voortvloeiende verplichtingen. Ze steunen daarbij voor een deel op zelf vergaarde kennis over Europese wet- en regelgeving via verschillende kanalen zoals netwerken, overheidsvoorlichting en decentralisatieconvenanten met verschillende ministeries.

Bij de geconsulteerde waterschappen was de wet TES nog onbekend. De reden hiervoor is tweevoudig. Van de twee ondervraagde waterschappen kreeg er maar een ook daadwerkelijk Europese subsidies. Het waterschap dat wel Europese subsidies kreeg, was vooral een uitvoeringsorganisatie. Het beheer van de verkregen gelden lag elders.

¹¹⁵ Zie de website www.europadecentraal.nl.

17.2.2 Interpretatieverschillen reikwijdte wet TES

In de wet TES is bepaald dat bestuursorganen die een EU-subsidie ontvangen de verantwoordelijke minister jaarlijks in kennis stellen van de ontvangen subsidie en daarbij aard en omvang vermelden van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend.¹¹⁶ Ook moet jaarlijks worden gerapporteerd hoe de subsidie is aangewend dan wel invulling is gegeven aan beheer, controle of toezicht met betrekking tot de verstrekte EU-subsidie.

De ministers kunnen regels over vorm en inhoud van de jaarlijkse kennisgeving en rapportage aangeven. Bij het Ministerie van Financiën (coördinerend ministerie) werd ten tijde van dit onderzoek gewerkt aan een modelformat voor decentrale bestuursorganen ten behoeve van de rapportage over EU-subsidies.

Decentraal speelt een aantal onduidelijkheden of interpretatieproblemen met betrekking tot de reikwijdte van de wet TES. De discussie spitst zich toe op vier vragen:

1. Welke subsidies vallen precies onder de wet?

Allereerst bleek uit de inventarisatie dat er bij verscheidene bestuursorganen twijfels bestaan over de vraag of alle EU-subsidies die deze bestuursorganen ontvangen onder de reikwijdte van de wet TES vallen. Zo vroegen enkele gemeenten zich af of het om alle Europese subsidies gaat of alleen om die subsidies waar de Staat als partij bij betrokken is. Die vraag blijkt ook te spelen bij subsidies uit het Vijfde Kaderprogramma voor onderzoek en bij subsidies voor onderwijs. Bestuursorganen menen dat deze subsidies niet onder de wet TES vallen omdat ze zonder tussenkomst van het Rijk direct aan de bestuursorganen gegeven worden. De verwarring op dit punt is opmerkelijk, aangezien de toezichtsbevoegdheden voor de ministers in de wet TES nu juist voor dit soort gelden zijn gecreëerd.

Ook vragen sommige decentrale bestuursorganen zich af of de werkingskracht van de wet TES zich ook uitstrekt tot – soms heel geringe – EU-gelden die rechtstreeks door decentrale bestuursorganen worden ontvangen en beheerd. Er wordt in dit verband gewezen naar bijvoorbeeld de kleine «jumelageprojecten» tussen gemeenten. Extra toezicht en controle op deze kleine geldstromen ervaren de decentrale bestuursorganen als ongewenst en ondoelmatig.

2. Is een algemene universiteit een «bestuursorgaan»?

Ten tweede leidt het begrip «bestuursorgaan» tot discussie. De VSNU stelt zich op het standpunt dat de wet TES niet van toepassing is op universiteiten. Universiteiten zouden namelijk geen bestuursorganen zijn in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht.

De Algemene Rekenkamer stelt dat algemene universiteiten wel degelijk bestuursorganen zijn en heeft de VSNU in dit verband per brief verwezen naar de «Nota naar aanleiding van het Verslag bij het Wetsvoorstel Toezicht Europese Subsidies».¹¹⁷ In de betreffende nota wordt de positie van universiteiten als volgt toegelicht:

«Openbare universiteiten en openbare hogescholen zijn bestuursorganen in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (bijzondere universiteiten en bijzondere hogescholen treden ten aanzien van de besteding van dergelijke subsidiegelden niet op als bestuursorgaan; zij zijn slechts bestuursorgaan voor zover het gaat om het uitreiken van getuigschriften, diploma's en bullen). Ten aanzien van EU-subsidies die worden besteed

¹¹⁶ Bij de Kamerbehandeling van het wetsvoorstel TES werd aangedrongen op een jaarlijkse rapportage aan de Staten-Generaal over decentraal ontvangen EU-subsidies, waarbij de bedoelde kennisgevingen en rapportages aan de afzonderlijke ministers als basismateriaal zouden kunnen dienen (zie artikel 2, vijfde lid van de wet TES).

¹¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 572, nr. 5.

door bestuursorganen creëert het onderhavige wetsvoorstel bevoegdheden voor de betrokken ministers. Daarbij aansluitend verleent het wetsvoorstel tot achtste wijziging van de Comptabiliteitswet aan de Algemene Rekenkamer ter zake onderzoeksbevoegdheden.»

De Algemene Rekenkamer heeft de VSNU op 12 september 2002 verzocht te bevorderen dat universiteiten medewerking zouden verlenen aan het onderzoek. Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek heeft de VSNU echter geen reactie gegeven. Wel hebben twee benaderde universiteiten separaat een reactie gestuurd naar de Algemene Rekenkamer. Beide universiteiten onderschrijven hierin de visie van de VSNU en delen mee het standpunt van de VSNU over de toepasselijkheid van de wet TES af te wachten. Geen van de vijf benaderde universiteiten heeft medewerking verleend.

Omdat een reactie van de VSNU uitbleef, heeft de Algemene Rekenkamer de minister van OCenW op 20 november 2002 verzocht om per brief om te bevestigen dat universiteiten bestuursorganen zijn in de zin van de wet TES en hiervan universiteiten op de hoogte te stellen.

Bij brief van 10 januari 2003 liet de minister van OCenW weten dat de implementatie van de wet TES op grote problemen zal stuiten, vanwege de omvangrijke administratieve lasten die daarmee samenhangen. Volgens de minister blijkt uit het overleg hierover in het Interdepartementaal Overleg van de Centrale directie Financieel-Economische Zaken (IOFEZ) dat vrijwel alle departementen hiermee worstelen, waaronder ook OCenW.

De minister kondigt in haar brief aan een en ander schriftelijk aan de minister van Financiën voor te zullen leggen met het verzoek om na te gaan op welke wijze aan het probleem van de volgens haar buitenproportionale administratieve lasten tegemoet kan worden gekomen. Gegeven deze omstandigheden wil zij niet ingaan op het verzoek van de Algemene Rekenkamer om de VSNU omtrent de toepasselijkheid van de wet TES op universiteiten op de hoogte te stellen.

Op 27 januari 2003 heeft de VSNU gereageerd op de brief van de Algemene Rekenkamer van 12 september 2002. In haar reactie stelt de VSNU dat er twee hoofdelementen te onderscheiden zijn in de discussie over de wet TES en de toepasselijkheid daarvan op openbare universiteiten: de status van al dan niet zelfstandig bestuursorgaan, en de verzwarende van de administratieve lasten die met de uitvoering van de wet gemeend is.

Om de impasse rond de status van (openbare) universiteiten te doorbreken heeft de VSNU aangekondigd dat zij de minister van OCenW zou voorstellen de kwestie voor te leggen aan de landsadvocaat.

3. Zijn beheersconvenanten over structuurfondsprogramma's nog geldig?

Ten derde is er onduidelijkheid over de vraag wat na de inwerkingtreding van de wet TES de juridische status is van de beheersconvenanten die tussen het Rijk en provincies zijn afgesloten over structuurfondsprogramma's voor de periode 2002–2006. Deze convenanten lopen veelal tot 2007 en zijn ondertekend voordat de wet TES van kracht werd. Hoewel uit gesprekken met de koepelorganisatie de voorzichtige conclusie kan worden getrokken dat de bedoelde beheersconvenanten niet strijdig zijn met de wet TES, kan onduidelijkheid op dit punt tot verwarring leiden.

4. Waar is al die administratieve rompslomp goed voor?

Ten slotte wordt er door verschillende bestuursorganen naar voren

gebracht dat door de wet TES de controle-intensivering en de administratieve belasting zal toenemen, zonder dat daar in hun ogen noemenswaardige winst tegenover staat.

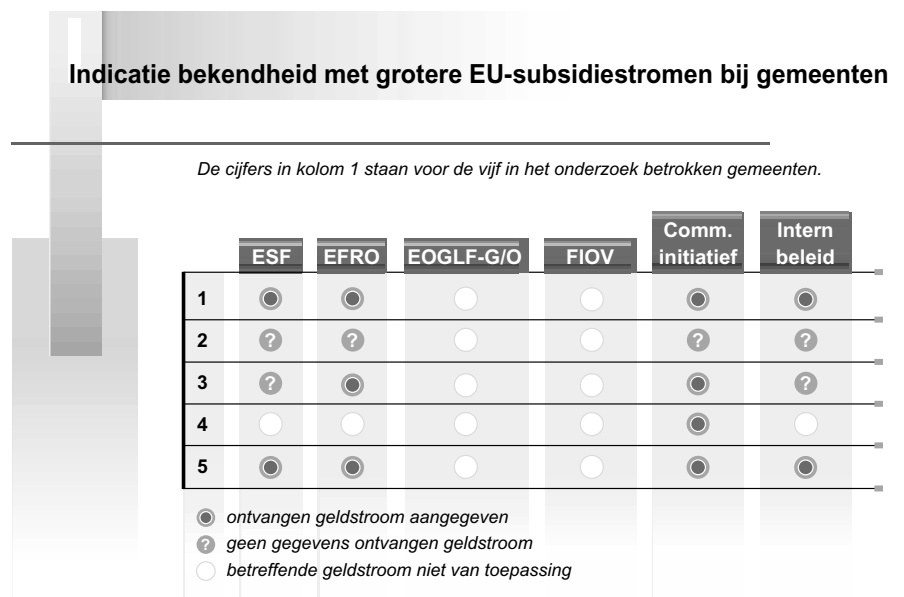
17.2.3 Stand van zaken administratieve organisatie

Gemeenten

De geconsulteerde gemeenten zijn allemaal zowel beheersautoriteit als uitvoerder van de door de EU gefinancierde projecten. Het beheer van de EU-gelden is verdeeld over verschillende gemeentelijke diensten en deelgemeenten. De mate van decentralisatie van het projectbeheer verschilt evenwel per gemeente. In enkele gemeenten wordt het «concerndienstenmodel» gehanteerd. Dit model gaat ervan uit dat de verschillende diensten integraal verantwoordelijk zijn voor hun eigen financiële administraties. Gemeentebreed ontstaat er alleen inzicht als alle diensten de informatie over de EU-gelden centraal aanleveren. Alle geconsulteerde gemeenten krijgen EU-subsidies in het kader van communautaire initiatieven. De meeste gemeenten krijgen EFRO en ESF-gelden. Enkele gemeenten ontvangen ook subsidies voor Intern Beleid.

Het aantal projecten dat met EU-gelden wordt gefinancierd loopt uiteen van een paar projecten (clusterprojecten) tot enkele tientallen. Twee gemeenten geven het totaal aan Europese subsidies voor de komende zes jaar weer in de vorm van een schatting. Hierbij gaat het om bedragen in de orde van 45 miljoen euro tot 144 miljoen euro voor een periode van zes jaar.

Figuur 47



Over de uitvoering van de projecten wordt nu al op verschillende niveaus (rechtstreeks EU, aan een of meer ministeries) en op verschillende wijze (via evaluaties, via tussen- en eindverantwoordingverslagen) gerapporteerd.

Provincies

De provincies zijn meestal beheersautoriteit; slechts in een enkel geval zijn

ze ook projectuitvoerder. Het beheer vindt centraal plaats vanuit een EU-coördinatiepunt.

Bij provincies werd tot op heden vooral gedacht vanuit beheersconvenanten met het Rijk. De wet TES is nog te kort van kracht om vanuit de wet te denken over verantwoordelijkheden voor het beheer van EU-subsidies.

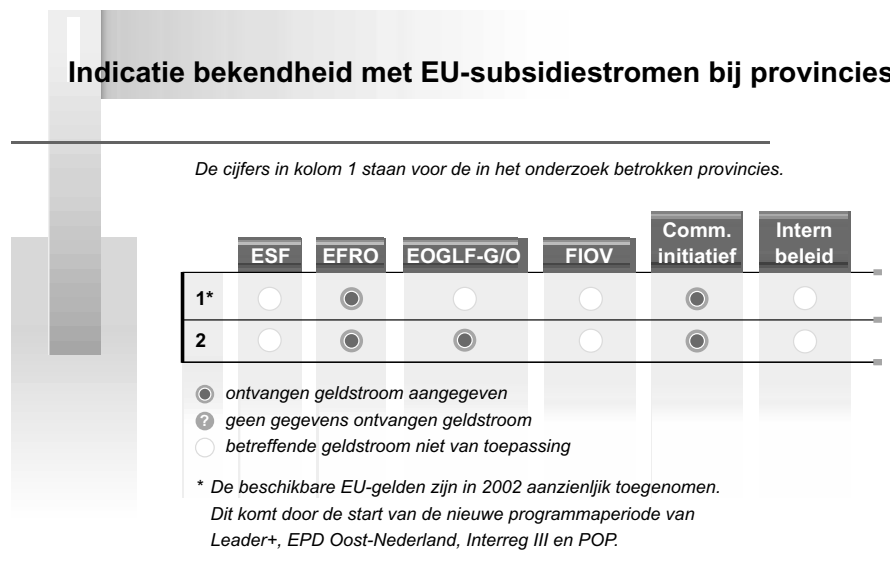
De toename van EU-gelden en EU-programma's heeft in provincies geleid tot verdergaande organisatie en coördinatie vanuit één centraal punt. Provinciale EU-desks zijn daarvan een voorbeeld. De EU-desks zijn ingericht om meer vat te krijgen op de administratieve organisatie en het beheer. De ontwikkelde monitorsystemen zijn in staat de rapportage informatie voor de Europese Commissie te leveren. Het programmabeheersinformatiesysteem dat hier vaak wordt gebruikt, voldoet aan de rapportagevereisten van de Europese Commissie.

De geconsulteerde provincies waren zowel uitvoerder als beheersautoriteit en kunnen financiële en inhoudelijke informatie genereren op programma en projectniveau. Het *totale* budget van alle EU-projecten dat hiermee in 2001 gemoeid was, was in provincie 1 circa 75 miljoen euro aan formeel gecommiteerde projecten, en in provincie 2 naar schatting 386 miljoen euro.

Over de uitvoering van de projecten wordt nu al op verschillende niveaus (rechtstreeks EU, aan een of meer ministeries) en op verschillende wijze (via evaluaties, eindverantwoordingverslagen en jaarverslagen) gerapporteerd.

Indicatie bekendheid met EU-subsidiestromen bij provincies

Figuur 48



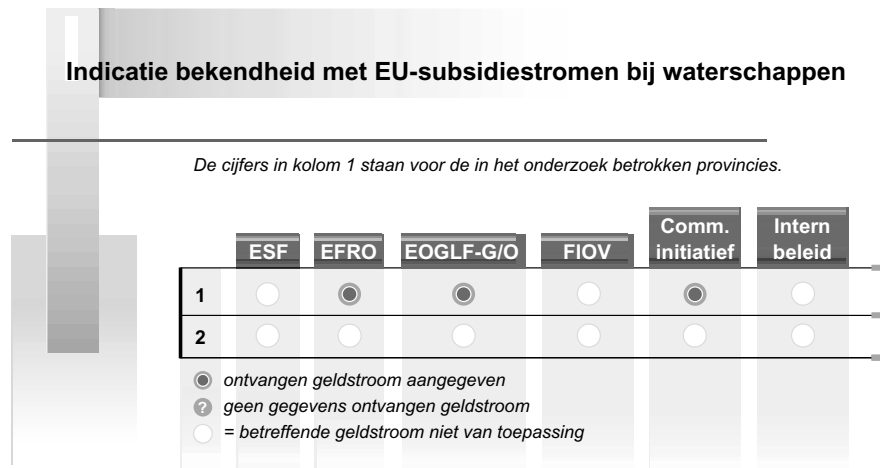
Waterschappen

Van de twee geconsulteerde waterschappen ontving er één wel en één geen EU-subsidies in het jaar 2001. Het waterschap dat wel subsidies heeft gekregen is projectuitvoerder.

De eigen administratieve organisatie van dit waterschap voorziet niet in een geautomatiseerde informatievoorziening over het financieel beheer van projecten. Het waterschap rapporteert wel reeds naar verschillende instanties namelijk aan het Ministerie van VROM, aan de provincie en de Dienst Landelijk gebied. Men doet dat door middel van evaluaties, voortgangsrapportages en eindverantwoordingsverslagen.

Het *totale* budget van alle EU-projecten in 2001 bij dit waterschap betrof naar schatting 1 miljoen euro.

Figuur 49



Universiteiten

De universiteiten hebben zoals hiervoor vermeld niet meegewerkt aan dit deelonderzoek. In openbare stukken zoals jaarverslagen van universiteiten is nauwelijks iets terug te vinden over de door universiteiten ontvangen EU-subsidies. Uit andere openbare stukken is echter bekend dat er door wetenschappelijke onderzoekers verbonden aan universiteiten vaak gebruikgemaakt wordt van Europese subsidiemogelijkheden, onder meer uit Kaderprogramma's. Nederlandse bedrijven en instellingen (waaronder universiteiten) hebben in 2001, rond de 210 miljoen euro ontvangen uit het Kaderprogramma. Qua volume is dit de derde EU-geldstroom voor Nederland (na structuurfondsen en landbouwsteun).¹¹⁸

De meeste universiteiten hebben overigens een EU-desk waar medewerkers informatie en advies over EU-subsidies kunnen krijgen.

17.3 Conclusies

In het kader van dit EU-trendrapport het was het onmogelijk alle door de ministeries geleverde informatie te toetsen op juistheid. Dat was ook niet de doelstelling van deze inventarisatie. De inventarisatie zal in de toekomst onder meer worden gebruikt om toezicht-, controle- en beheer van die gelden te kunnen betrekken in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Op grond van de achtste wijziging van de Comptabiliteitswet heeft zij immers de bevoegdheid gekregen om de besteding van EU-subsidies tot op het niveau van de eindbegunstigde (dus ook bij decentrale bestuursorganen) te toetsen op rechtmatigheid en doelmatigheid.

Uit de inventarisatie kan niettemin worden geconcludeerd dat het merendeel van de ministeries redelijk zicht heeft op de grotere EU-geldstromen, maar dat het zicht op de kleinere geldstromen (EU-gelden voor intern beleid) nog beperkt en onvolledig is. In het geval dat de EU-gelden buiten het ministerie om rechtstreeks door decentrale diensten en bestuursorganen worden aangevraagd, besteed of beheerd, beschikt het merendeel van de ministeries niet over een volledig en actueel beeld. Weinig ministeries hadden in augustus 2002 de decentrale

¹¹⁸ Tot medio juli 2002 waren door Nederlandse aanvragers circa 1200 projectvoorstellen/subsidieaanvragen ingediend bij de Europese Commissie (7,7 % van totaal aantal ingediende van 15 500) in het kader van het Zesde Kaderprogramma.

bestuursorganen en diensten die onder het ministeriële EU-toezicht vallen, geattendeerd op de uit de wet TES voortvloeiende verplichtingen.

In het voorjaar van 2003 zullen de ministeries op grond van de wet TES voor het eerst de beheersinformatie (moeten) verzamelen bij de decentrale bestuursorganen over de uitvoering van EU-projecten en de besteding van de EU-bijdragen in 2002. Of alle bestuursorganen dan voldoende voorbereidingen hebben getroffen om deze informatie aan het ministerie te leveren, is nu nog onzeker.

Met het oog hierop is de Algemene Rekenkamer voornemens om in het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek over 2002 te inventariseren of, en zo ja welke organisatorische en procedurele voorbereidingen er zijn getroffen om er zeker van te kunnen zijn, dat de ministeries tijdig over de gewenste beheersinformatie kunnen beschikken en bestuursorganen deze informatie kunnen opleveren.

De wet TES geeft ministers concrete toezichtsbevoegdheden bij beheer en besteding van EU-gelden door decentrale bestuursorganen met ingang van 1 mei 2002.

De geconsulteerde bestuursorganen beheren verscheidene EU-subsidiestromen. Ze zijn formeel bekend met de wet TES, maar deze bekendheid heeft nog niet geleid tot een heldere vertaalslag van wat de wet TES voor de administratieve organisatie van de betreffende bestuursorganen betekent. De geconsulteerde bestuursorganen zijn nog niet begonnen met de voorbereidingen om hun administratieve organisatie zodanig in te richten of aan te passen dat daarmee kan worden voldaan aan de nieuwe wettelijke inlichtingenverplichting jegens de betreffende minister. Daarvoor is de wet nog te kort in werking.

De mate waarin deze bestuursorganen nu al in staat zijn om (gedetailleerde) beheersinformatie te verstrekken zal naar verwachting uiteenlopen. Verschillende bestuursorganen verantwoorden zich nu reeds over de uitvoering van afzonderlijke EU-projecten. Ze doen dat soms rechtstreeks aan de EU, soms (ook) aan verschillende ministeries via verantwoordingsverslagen en evaluaties.¹¹⁹

Een totaaloverzicht van alle (ontvangen) EU-gelden op een centraal punt in het bestuursorgaan is veelal afwezig.¹²⁰

Decentraal bestaan nog onduidelijkheden over de reikwijdte van de wet TES en de daarmee samenhangende verplichtingen voor bestuursorganen. Gegeven de rapportageverplichtingen (aan afzonderlijke ministers en aan de Staten-Generaal) bij de wet TES is het van belang dat deze onduidelijkheden over toepasselijkheid en reikwijdte van de wet TES zo snel mogelijk worden weggenomen.

Daarnaast is het van belang dat decentrale bestuursorganen hun administratieve organisatie voortvarend aanpassen.

¹¹⁹ Het gaat hier om periodieke beheersrapportages voor structuurfondsbijdragen die de bestuursorganen ontvangen door tussenkomst van een centrale beheersautoriteit, dat kan een ministerie of een ander publiek orgaan zijn (provincie).

¹²⁰ Het is onduidelijk waarom de Europese Commissie geen overzicht verstrekt met afschriften van Europese subsidiebeschikkingen op de aandachtsgebieden van departementen. De ministeriële verantwoordelijkheid zou daarmee efficiënter kunnen worden ingevuld.

Organisatie en geldstromen

Bij de voorbereiding en uitvoering van het EU-beleid in Nederland worden de belangrijkste coördinerende posities ingenomen door de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Financiën. De meeste EU-gelden worden besteed door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Nederland is op verschillende momenten en bestuurlijke en ambtelijke niveaus betrokken bij het opstellen van de jaarlijkse EU-begroting. De uitvoering van het EU-beleid is in Nederland sterk decentraal ingevuld. Beheer, toezicht en controle zijn vormgegeven in een complexe structuur. Nederland draagt jaarlijks ongeveer 5 miljard euro af aan de EU, onder andere uit landbouwheffingen, BTW, de BNP-bijdrage en douanerechten. Nederland ontvangt jaarlijks circa 2,5 miljard euro aan subsidies vanuit de EU, met name in de vorm van landbouwsubsidies en structuurfondsen. Nederland is daarmee een van de nettobetalers van de EU.

Recht- en doelmatigheid besteding EU-gelden in Nederland

De juistheid van de bestedingen van de meeste EU-subsidies in Nederland wordt beperkt gecontroleerd, waardoor de rechtmatigheid van de uitgaven niet altijd gewaarborgd is. De controle- en evaluatie-inspanningen zijn vooral gericht op het voldoen aan rapportageverplichtingen die worden opgelegd door de Europese Commissie. Deze verplichtingen hebben niet tot doel te kunnen beoordelen of EU-subsidies ook doelmatig worden besteed.

De problemen deden zich in de periode 1994–1999 met name voor bij EU-subsidies met een incidenteel karakter (zoals subsidies voor de bestrijding van dierziekten) en EU-subsidies voor structuurfondsbeleid. De rechtmatigheid van de uitgaven EU-landbouwbeleid worden in opzet beter gewaarborgd. Niettemin constateerde de Europese Rekenkamer in haar jaarverslag over het jaar 2001 dat zich ook op het terrein van EU-landbouwsubsidies in Nederland problemen voordoen, bijvoorbeeld bij dierpremies.

Voor de nieuwe beheer-, toezicht-, en controlestructuren van de structuurfondsen in Nederland, en ESF in het bijzonder, geldt dat er op verschillende terreinen vooruitgang is geboekt, maar dat er ook nog veel te verbeteren valt. In opzet zijn de structuren voor de periode 2000–2006 beter geregeld dan in de periode daarvoor, bijvoorbeeld door de nadruk op certificering. Of de structuren in de praktijk goed worden toegepast moet nog blijken. Met de komst van het agentschap SZW is duidelijkheid geschapen over de beheersstructuur. Een aandachtspunt voor het Agentschap SZW is het M&O-beleid. Dat was in 2001 nog niet op orde.

Inventarisatie EU-subsidies en wet TES

De wet Toezicht Europese Subsidies, waarmee ministers met ingang van 1 mei 2002 bevoegdheden hebben gekregen om toe te zien op het beheer en de besteding van EU-gelden door decentrale bestuursorganen en diensten, is een belangrijke stap voorwaarts.

Voor de EU-gelden die rechtstreeks door decentrale diensten en bestuursorganen worden aangevraagd, besteed of beheerd, waren sommige ministeries (nog) niet in staat of bereid om hierover informatie aan te leveren. Andere ministeries bleken heel goed in staat om gedetailleerde en actuele overzichten te geven van de ontvangen EU-bijdragen, de betrokkenheid van het ministerie en van de gehanteerde toezichtstructuur. Van de 276 door de Algemene Rekenkamer geïdentificeerde geldstromen met samen een financieel belang van 250 miljoen euro konden de

ministeries informatie geven over 19,2% (48,2 miljoen euro) van dit bedrag.

Weinig ministeries hadden de decentrale bestuursorganen en diensten die onder het ministeriële EU-toezicht vallen geattendeerd op de uit de Wet TES voortvloeiende verplichtingen. Uit een inventarisatie bij een aantal van deze bestuursorganen bleek dat men formeel wel bekend was met de Wet TES en de daaruit voortvloeiende inlichtingenverplichting, maar dat evenwel nog geen maatregelen waren getroffen om aan de inlichtingenverplichting jegens de betreffende minister te kunnen voldoen. Bij sommige bestuursorganen bestaan nog onduidelijkheden over de Wet TES en de daarmee samenhangende verplichtingen voor hun eigen organisatie.

Trendinformatie 2000-2002 Financieel management EU-geldstromen Nederland

Figuur 50

Trendindicatoren	Stand van zaken 2000-2002
Ontwikkelingen in betrokken organisaties	Sinds 1 mei 2002 heeft Nederland controlebevoegdheden zoals de Europese Rekenkamer, tot en met de meeste niveaus van eindbegunstigden.
Rol Nederland bij begrotings- en verantwoordingsproces EU	Nederland kan onder andere via de Ecofinraad, het overleg van permanente vertegenwoordigers en de Raadswerkgroep Begroting invloed uitoefenen op EU-begroting en verantwoording.
Afdrachten Nederland aan EU	In 2002 ongeveer 5 miljard euro.
Ontvangsten Nederland uit EU	In 2002 ongeveer 2,5 miljard euro.
Nettopositie Nederland	Nederland is nettobetaler. De mate waarin is afhankelijk van berekeningswijze.
Afdekking EU-geldstromen Nederland met (openbare) informatie uit interne en externe controles	Beperkt.
Recht- en doelmatigheid besteding EU-gelden in Nederland	De rechtmatigheid van de besteding van landbouwsubsidies is in opzet goed, de doelmatigheid onduidelijk. Er zijn problemen bij de besteding van structuurfondsgelden.
Ontwikkelingen structuurfondsen in periode 2000-2006, inclusief ESF	Er is in opzet sprake van een verbetering ten opzichte van de periode 1994-1999. Voor het Agentschap SZW blijft beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies een aandachtspunt.
Overzicht ministeries van EU-geldstromen naar decentrale bestuursorganen in Nederland naar aanleiding van de wet Toezicht Europese Subsidies (TES)	Het overzicht op de departementen is wisselend van diepgang en omvang. Het meest complete beeld werd aangeleverd door het Ministerie van Justitie.
Afdekking (%) totale geldstroom naar Nederland in kader van overige gelden door inzicht ministeries	19,2% van de 250 miljoen euro die Nederland (naar schatting) jaarlijks ontvangt wordt afgedekt door bij ministeries aanwezige informatie.
Bekendheid wet TES bij decentrale bestuursorganen Nederland	Organisaties zijn formeel bekend met wet TES.
Activiteiten decentrale bestuursorganen in kader wet TES	Bekendheid met de wet TES heeft nog niet geleid tot (voorbereiding van) veranderingen in de administratieve organisatie.

DEEL 4. CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN REACTIES

19 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

19.1 Hoofdconclusie

De Algemene Rekenkamer heeft in kaart gebracht hoe de voorbereiding, uitvoering en verantwoording van de begroting van de EU zijn vormgegeven. Zij is nagegaan welke ontwikkelingen zich hierin recent hebben voorgedaan. Verder heeft de Algemene Rekenkamer onderzocht welk inzicht er EU-breed bestaat in het financieel management van EU-geldstromen en, meer specifiek, de stand van zaken bij het financieel management van EU-geldstromen in Nederland.

Beheer, controle, toezicht

De Algemene Rekenkamer komt tot de conclusie dat het financieel management in de Europese Unie nog volop in ontwikkeling is. De beheer-, controle- en toezichtsystemen voor EU-gelden vertonen tekortkomingen, zowel in Brussel als in de lidstaten. Dit blijkt onder andere uit het feit dat de Europese Rekenkamer in acht jaar nog geen positieve betrouwbaarheidsverklaring heeft kunnen afgeven over de EU-uitgaven. De problemen doen zich met name voor bij de geldstromen die in gedeeld beheer tussen de EU en de lidstaten worden uitgevoerd. Door het SEM2000-initiatief en de hervorming binnen de Europese Commissie wordt op het terrein van financieel management in de EU wel vooruitgang geboekt.

Verantwoording

De manier waarop verantwoording wordt afgelegd over de besteding van EU-gelden laat nog veel te wensen over. Dit is onder andere het gevolg van de beperkte openbare beschikbaarheid van financiële verantwoordingsgegevens voor de afzonderlijke EU-geldstromen en de individuele lidstaten.

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat er meer inzicht zou moeten bestaan in de rechtmatigheid van de besteding van EU-geldstromen, zowel voor de afzonderlijke geldstromen als voor het totaal aan uitgaven, en zowel op EU-niveau als per lidstaat.

Idealiter zou dit inzicht zoveel mogelijk moeten bestaan uit kwantitatieve en extern gecontroleerde financiële verantwoordingsinformatie. Hiervoor is een goede communautaire en nationale interne en externe controle op de besteding van de EU-middelen en de uitvoering van het beleid noodzakelijk. De Algemene Rekenkamer is dan ook van oordeel dat er zowel op Europees niveau als binnen de lidstaten meer aandacht nodig is voor het Europees verantwoordings- en controlebestel. Niet alleen is hiervoor versterking van een samenhangend stelsel van interne controle en interne audit nodig; ook is het van belang dat de externe controle op EU-niveau maximaal kan steunen op de controle-informatie van de Europese Commissie, en dat de Europese Commissie op haar beurt maximaal kan steunen op controle-informatie uit de lidstaten.

De uitbreiding van de EU in 2004, van vijftien naar vijfentwintig lidstaten, biedt een goede kans om de transparantie binnen de EU te vergroten en het financieel management in de komende jaren verder te verbeteren.

Stand van zaken 2000–2002

De Algemene Rekenkamer heeft vijf hoofdindicatoren geselecteerd aan de hand waarvan zij in de komende jaren zal nagaan hoe het financieel management van EU-geldstromen zich ontwikkelt. Hieronder wordt voor elke indicator een (kwalitatief) beeld gegeven wat de stand van zaken in 2000–2002 was.

Vijf indicatoren ontwikkelingen financieel management

Figuur 51

Bevindingen voor de periode 2000-2002

Indicator 1	Kwaliteit EU-systemen voor financieel management <i>Stand van zaken 2000-2002:</i> Controle op de uitvoering van het beleid krijgt minder aandacht dan beleidsontwikkeling. Sinds de hervorming van de Europese Commissie, ingezet in april 2000, is hierin verbetering zichtbaar, bijvoorbeeld door een nieuw financieel reglement, de invoering van betrouwbaarheidsverklaringen en versterking van de interne audit.
Indicator 2	Inzicht in rechtmatige besteding EU-gelden in de Europese Unie* <i>Stand van zaken 2000-2002:</i> Zeer beperkt inzicht. Er is alleen informatie op hoogste abstractieniveau van de EU-begroting, niet per geldstroom of per land.
Indicator 3	Rechtmatigheid besteding EU-gelden in de EU <i>Stand van zaken 2000-2002:</i> Door ontbrekende informatie is geen gekwantificeerde uitspraak mogelijk. Vaststaat dat de rechtmatigheid niet op orde is, onder meer door te veel onregelmatigheden, met name bij geldstromen in gedeeld beheer.
Indicator 4	Inzicht in recht- en doelmatige besteding EU-gelden in Nederland* <i>Stand van zaken 2000-2002:</i> Beperkt inzicht. Controle-inspanningen zijn vooral gericht op voldoen aan rapportageverplichtingen van de Europese Commissie, niet op juiste besteding van de gelden. Voor de landbouw gelden die via de begroting van het Ministerie van LNV lopen is inzicht in de rechtmatigheid geregeld.
Indicator 5	Recht- en doelmatigheid besteding EU-gelden in Nederland <i>Stand van zaken 2000-2002:</i> Rechtmatigheid EU-landbouwuitgaven is in opzet gewaarborgd; wel zijn er problemen bij de opzet en werking van de structuurfondsen. Met nieuwe wet Toezicht Europese Subsidies is er een instrument om meer zicht te krijgen op decentraal bestede EU-gelden. Met de implementatie is een voorzichtig begin gemaakt.

* Op basis van openbare bronnen.

19.2 Aanbevelingen

Op basis van de hierboven geformuleerde hoofdconclusie, en de onderbouwing daarvan, komt de Algemene Rekenkamer tot een aantal aanbevelingen.

In de eerste plaats beveelt de Algemene Rekenkamer – vanuit het oogpunt dat «good governance» ook «good accountability» impliceert – het kabinet aan dat het via zijn vertegenwoordiger in de nu lopende Europese Conventie inbrengt dat er zowel op Europees niveau als binnen de lidstaten meer aandacht dient te komen voor het Europees verantwoordings- en controlebestel. De Algemene Rekenkamer vraagt vanuit haar eigen verantwoordelijkheid haar zusterrekenkamers in de EU deze aanbeveling te doen aan hun eigen regeringen.

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat er op dit moment weinig zicht is op de rechtmatigheid van de EU-bestedingen, met name als het gaat om een kwantitatieve weergave per geldstroom en per land. Daarom beveelt zij vanuit haar streven naar transparantie het kabinet tevens aan dat dit er bij de EU in Brussel op aandringt dat de Europese Commissie meer kwantitatieve (financiële) verantwoordingsinformatie, per geldstroom en per land, openbaar maakt.

Hierbij is het belangrijk dat de financiële verantwoordingsinformatie goed gecontroleerd wordt. De Europese Rekenkamer moet kunnen steunen op de voorcontroles bij de Europese Commissie, die door de eigen «interne audit capabilities» van de directoraten-generaal kunnen worden uitgevoerd. Tevens zou de Europese Commissie op haar beurt maximaal moeten kunnen steunen op controle-informatie uit de lidstaten.

De Algemene Rekenkamer beveelt de betrokken bewindspersonen aan om in de EU de nodige stappen te zetten met het oog op het bereiken en waarborgen van de gewenste transparantie over de rechtmatigheid (en in tweede instantie de doelmatige besteding) van EU-geldstromen.

In dat kader zou overwogen kunnen worden de nationale rekenkamers van de lidstaten een verslag te laten uitbrengen aan de eigen regering en de Europese Commissie over de EU-afdrachten en EU-bestedingen van en in het eigen land.

Overigens merkt de Algemene Rekenkamer op dat van een goede controle slechts sprake kan zijn als de regelgeving van de Europese Commissie eenduidig is, en interpretatieverschillen kunnen worden voorkomen.

De Algemene Rekenkamer beveelt het kabinet dan ook aan om in Raadsverband hierop aan te dringen bij de Europese Commissie.

Ook voor Nederland zelf constateert de Algemene Rekenkamer een onvolledig zicht op de recht- en doelmatigheid van de besteding van EU-gelden. Zij beveelt daarom het kabinet aan om in de nationale verantwoordingen dat beeld wel te gaan creëren.

Ten slotte beveelt de Algemene Rekenkamer het kabinet aan de uitvoering van de per 1 mei 2002 in Nederland van kracht geworden wet Toezicht Europese Subsidies met meer voortvarendheid ter hand te gaan nemen. Ze dient er daarmee zorg voor te dragen dat het inzicht in Nederland in de decentraal bestede EU-gelden sterk wordt verbeterd.

20 REACTIE KABINET EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

20.1 Reactie kabinet

De minister van Financiën heeft bij brief van 30 januari 2003 gereageerd op het rapport van de Algemene Rekenkamer, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken en de overige leden van het kabinet.

Algemeen

In zijn reactie geeft de minister aan dat het kabinet heeft kennisgenomen van het EU-tendrapport 2003, en het initiatief van de Algemene Rekenkamer toejuicht om jaarlijks de stand van zaken rondom het financieel management van de gelden van de Europese Unie (EU) in kaart te brengen. Het kabinet heeft de conclusies en aanbevelingen met belangstelling gelezen, en kan deze met enige nuancering onderschrijven.

Het kabinet verwacht dat het jaarlijkse tendrapport een extra stimulans zal kunnen bieden om het financieel management van Europese geldstromen verder te verbeteren op die aspecten, waarvoor de Nederlandse regering verantwoordelijkheid draagt. Daarbij merkt men op dat veel bevindingen betrekking hebben op andere lidstaten en op de Europese instellingen. In dat kader zou volgens het kabinet verwacht kunnen worden dat de Algemene Rekenkamer in toekomstige EU-trendonderzoeken sterker de samenwerking met de Europese Rekenkamer zou zoeken. Zo kan volgens het kabinet voorkomen worden dat de Algemene Rekenkamer op het niveau van de EU zich op het terrein van de Europese Rekenkamer begeeft, zoals onder andere bij het landenvergelijkend overzicht.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is ingenomen met de positieve reactie van het kabinet op het EU-tendrapport. Zij wil benadrukken dat reeds bij deze eerste editie samenwerking gezocht is met de Europese Rekenkamer. Zo is er uitgebreid gebruikgemaakt van gegevens van de Europese Rekenkamer en hebben er zowel voor, tijdens als na de uitvoering van de werkzaamheden gesprekken met de Europese Rekenkamer plaatsgevonden. Tegelijkertijd neemt de Algemene Rekenkamer waar dat er terreinen zijn waarop de Europese Rekenkamer niet de gewenste transparantie kan bieden. Zo is de controleaanpak van de Europese Rekenkamer voor haar betrouwbaarheidsverklaring niet gericht op het doen van uitspraken over individuele geldstromen of afzonderlijke lidstaten. Verder kan de Europese Rekenkamer slechts beperkt de doelmatigheid van de uitvoering van EU-beleid controleren, namelijk uitsluitend als hieraan ook EU-geld gekoppeld is. Verder valt de controle van de nationale cofinanciering niet binnen haar onderzoeksmandaat.

Aandacht voor beheer en controle in de EU

In reactie op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer dat Nederland zich in het kader van de Conventie zou moeten inspannen voor meer aandacht voor beheer en controle binnen de Unie en de lidstaten, stelt de minister dat de Conventie primair gericht is op verdragsherziening en dat het Europees verantwoordings- en controlebestel een zaak is die vooral gestalte krijgt op het niveau van secundaire wetgeving en de onderliggende uitvoeringsbepalingen.

De minister geeft aan dat voor de complexe begrotingsprocedure de inzet

gericht is op vereenvoudiging, met inachtneming van het noodzakelijke institutionele evenwicht. Over de Europese Rekenkamer stelt de minister dat zowel de rol van deze EU-instelling alsook de noodzakelijke samenwerking met de (rekenkamers in de) lidstaten goed in het Verdrag zijn verwoord.

De minister onderkent dat de invulling van deze taken en de samenwerking met lidstaten nog verder verbeterd kan worden, en geeft aan dat dit voor Nederland een voortdurend aandachtspunt vormt. Bij nieuw beleid en bij de bespreking van voortgangsrapportages en eindevaluaties is de aandacht van het kabinet voor de kwaliteit van het beleid inclusief aspecten van rechtmatigheid en doelmatigheid steeds onderdeel van de beoordeling. Tegelijkertijd geeft de minister aan dat de uitvoering en de verantwoording van het beleid plaatsvindt binnen een complexe omgeving, waarbinnen uiteenlopende belangen van de lidstaten alsook de rol van de verschillende instellingen een plaats moeten krijgen.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Met het oog op de uitbreiding van de Europese Unie in 2004 is de Algemene Rekenkamer van mening dat dit een goed moment is om het beheer- en controlebestel van EU-geldstromen aan de orde te stellen. In weerwil van het standpunt van het kabinet dat behandeling van het Europees beheer- en controlebestel vooral in secundaire regelgeving plaatsvindt, blijft de Algemene Rekenkamer van mening dat het van belang is om dit in de Europese Conventie te agenderen, juist om ervoor te zorgen dat deze secundaire regelgeving voortvarend wordt aangepakt. De hervorming van de Europese Commissie heeft al tot een aantal veelbelovende resultaten geleid, zoals het oprichten van de Interne Audit Dienst en het van kracht worden van het nieuwe Financieel Reglement per 1 januari 2003. De Interne Audit Dienst heeft echter wel goede en betrouwbare informatie nodig. Daarbij wordt al gediscussieerd over de mogelijkheid om de lidstaten in de toekomst betrouwbaarheidsverklaringen te laten opstellen.

Met instemming constateert de Algemene Rekenkamer dat het kabinet vindt dat de samenwerking met de andere lidstaten verder verbeterd kan worden en dat, hoewel de discussies plaatsvinden in een complexe bestuurlijke context met uiteenlopende belangen, samenwerking een punt van aandacht blijft. Daarbij wil de Algemene Rekenkamer opmerken dat naar haar oordeel openbaarheid en transparantie juist belangrijke middelen kunnen zijn om de lidstaten op één lijn te krijgen. Hoewel het kabinet stelt dat bij de ontwikkeling, voortgang en afsluiting van beleid de kwaliteit van het beleid inclusief aspecten van rechtmatigheid en doelmatigheid steeds onderdeel van de beoordeling is, merkt de Algemene Rekenkamer op dat zij deze informatie maar zeer beperkt in openbare bronnen heeft aangetroffen. De Algemene Rekenkamer roept het kabinet dan ook op om zich meer in te spannen om deze informatie wel openbaar beschikbaar te maken.

Zicht op rechtmatigheid EU-bestedingen

De minister laat weten dat het kabinet de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer gericht op het verhogen van de transparantie onderschrijft. Het geven van inzicht in de rechtmatigheid van de bestedingen per geldstroom en per land vindt het kabinet primair een verantwoordelijkheid van de Commissie en van de Europese Rekenkamer. Hierbij merkt de minister op dat beide instellingen op dit punt verbeteringen kunnen

aanbrengen, en dat de Europese Commissie hier tot op zekere hoogte ook mee bezig is.

De minister stelt verder dat de Europese Rekenkamer ondanks aandringen van de dechargeautoriteit, het Europees Parlement, tot nu toe geen gehoor heeft gegeven aan het verzoek om gekwantificeerde gegevens per sector en per land te publiceren. Aangezien de Europese Rekenkamer onafhankelijk is, hebben de Raad van Ministers en het Europees Parlement geen directe mogelijkheid om dit te veranderen. Verschillen van inzicht in de verschillende lidstaten van de Unie als het gaat om de rol van de Europese Rekenkamer spelen hierbij volgens het kabinet een belangrijke rol. De minister geeft aan dat deze verschillen ook zichtbaar zijn in de Raad. Nederland heeft er in het verleden herhaaldelijk op aangedrongen dat de Raad in zijn aanbeveling aan het Europees Parlement inzake de te verlenen decharge ook een oproep zou doen tot het publiceren van foutenpercentages. Maar voor dit standpunt is nagenoeg geen steun aanwezig. Dit laat onverlet dat Nederland waar mogelijk zal blijven aandringen op een beter inzicht in de rechtmatigheid van de EU-uitgaven.

In reactie op de aanbeveling om in Raadsverband ook aan te dringen op verbetering en eenduidigheid van de *regelgeving* van de Europese Commissie, stelt de minister dat ook die eenduidigheid zeker verbeterd kan worden. Een groot deel van de uitvoeringsproblemen en bijbehorende verhoogde kans op onrechtmatige bestedingen van de EU-gelden is gelegen in het feit dat de regelgeving onnodig complex is. De minister geeft aan dat er al sprake is van verbeteringen en dat Nederland zich hiervoor blijvend zal inzetten. De minister tekent hierbij wel aan dat de wijze van besluitvorming binnen de Europese Unie, met de noodzakelijke instemming van lidstaten, ertoe leidt dat compromissen worden gesloten waarbij de regelgeving soms aan eenduidigheid inboet.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is van mening dat het geven van inzicht in de rechtmatigheid van de bestedingen per geldstroom en per land niet uitsluitend een verantwoordelijkheid is van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer. Uiteraard hebben deze instellingen hierbij een belangrijke taak, maar vastgesteld kan worden dat zij deze vooralsnog maar beperkt (kunnen) uitvoeren.

Verder is de Algemene Rekenkamer van mening dat voor de geldstromen die worden uitgevoerd in gedeeld beheer – ongeveer 85% van alle EU-gelden – de lidstaten een belangrijke rol spelen. Gelet op het beginsel van subsidiariteit (artikel 3 van het EG-Verdrag) zou idealiter de Europese Rekenkamer zich vooral moeten richten op de Europese Commissie, terwijl de lidstaten zelf gecontroleerde verantwoordingsinformatie over de uitvoering in eigen land ter beschikking moeten stellen aan de Europese Commissie.

Bij de Europese Commissie zijn veranderingen gaande die in de toekomst tot verbetering van de transparantie kunnen leiden. Volgens de Algemene Rekenkamer zou Nederland bij de discussies in de Commissie daarover kunnen aansluiten, en kunnen proberen tot samenwerking te komen met gelijkgezinde lidstaten.

De Algemene Rekenkamer is ten slotte verheugd dat het kabinet zich blijvend zal inzetten voor verbetering van de eenduidigheid van de EU-regelgeving, en zal de ontwikkelingen op dit punt met belangstelling volgen.

Recht- en doelmatigheid EU-gelden in Nederland

In reactie op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer dat het kabinet in de nationale verantwoordingen een volledig beeld zou moeten geven van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van de EU-gelden, merkt de minister op dat er ten opzichte van de periode 1994–1999 bij vele departementen aanzienlijke inspanningen zijn geleverd om beheer en controle van EU-geldstromen te verbeteren. Voor de structuurfondsen in Nederland zijn sinds 2001 het toezicht en de controles door de departementen aangescherpt.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer onderschrijft dat er ten opzichte van de periode 1994–1999 bij vele departementen inspanningen zijn geleverd om beheer en controle van EU-geldstromen, met name de structuurfondsen, te verbeteren.

Een volledig zicht op de recht- en doelmatigheid van de besteding van de EU-gelden in Nederland ontstaat daarmee echter nog niet. Behalve gelden voor structuurbeleid ontvangt Nederland immers ook EU-geld voor de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en overig beleid (samen in 2001 circa 85% van de EU-bestedingen in Nederland). De verantwoording hierover is versnipperd. De Algemene Rekenkamer betreurt het dan ook dat het kabinet in het geheel niet ingaat op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om in de nationale verantwoordingen dat inzicht te gaan creëren.

Invoering wet TES

Het kabinet deelt de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de uitvoering van de wet Toezicht Europese Subsidies (TES) langzaam verloopt. Een deel van de verklaring daarvoor is volgens het kabinet gelegen in het feit dat praktische uitvoeringsproblemen vragen oproepen over de reikwijdte en de benodigde administratieve capaciteit. Daarbij merkt de minister op dat uitkeringen van subsidies rechtstreeks aan bedrijven buiten de aansprakelijkheid van de minister en als zodanig buiten het toezicht zoals bedoeld in de wet TES vallen.

De minister geeft mede namens het kabinet aan dat de uitvoeringsproblematiek van de wet TES onderwerp vormt van lopend overleg tussen de ministeries. Hij zegt toe dat gedurende het komende jaar in interdepartementaal verband de vragen als gevolg van de implementatie van deze wet zullen worden beantwoord, en dat de uitvoering zal worden gevolgd. Hiertoe heeft de minister van Financiën, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan alle gemeenteen provinciebesturen een brief gezonden waarin de meldings- en rapportageprocedure aan de beleidsverantwoordelijke ministeries is uiteengezet. Deze brief is in afschrift ook meegezonden met een brief van de minister van Financiën aan de overige ministers, waarin de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden die voortvloeien uit de wet TES nog eens zijn weergegeven.

Het kabinet zegt verder toe dat gedurende het jaar 2003 de invoering van de wet TES en het verloop van de meldingen en rapportages in interdepartementaal verband nauwkeurig zal worden gevolgd.

De minister stelt voor dat de Algemene Rekenkamer de publicatiedatum van volgende EU-trendrapportages enkele weken na 30 juni doet plaatsvinden. Dit omdat de meldingen en rapportages in het kader van de wet TES uiterlijk op 30 juni in elk jaar plaats dienen te hebben, en de

beleidsverantwoordelijke ministers dan de Tweede Kamer gelijktijdig hierover kunnen informeren met het uitbrengen van de structuurfonds-rapportages.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer zal het overleg tussen de ministeries over de uitvoeringsproblematiek van de wet TES met belangstelling volgen. De toepasselijkheid van de wet TES voor universiteiten staat op basis van de wettekst en daarmee samenhangende Kamerstukken volgens de Algemene Rekenkamer niet ter discussie. De Algemene Rekenkamer ziet in de wet TES een potentieel waardevol instrument om beheer en controle van decentraal ontvangen EU-subsidies te verbeteren. Uiteraard is ook de Algemene Rekenkamer hierbij van mening dat de uitvoering zo efficiënt mogelijk dient te zijn, zodat buitensporige administratieve lasten vermeden kunnen worden.

Hierbij zou de Algemene Rekenkamer nog willen opmerken dat met de achtste wijziging van de Comptabiliteitswet, die op 1 mei 2002 gelijk met de wet TES van kracht werd, zowel de Algemene Rekenkamer als de ministers de bevoegdheid hebben gekregen om de rechtmatige en doelmatige besteding van EU-subsidies te controleren tot op het niveau van de eindbegunstigde. Deze bevoegdheid werd toegekend voor publieke en private rechtspersonen, commanditaire vennootschappen, vennootschappen onder firma en natuurlijke personen die een bedrijf of beroep uitoefenen. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de wet TES en de achtste wijziging van de Comptabiliteitswet in samenhang moeten worden gezien. De wet TES is op initiatief van het kabinet tot stand gekomen om toezichtsbevoegdheden te regelen bij bestuursorganen. Los van de vraag naar de reikwijdte van de wet TES staat vast dat zowel ministers als de Algemene Rekenkamer op grond van de Comptabiliteitswet controlebevoegdheden hebben bij *alle* universiteiten.

De Algemene Rekenkamer is het eens met het kabinet dat er bij EU-subsidies die rechtstreeks aan bedrijven worden uitgekeerd, niet altijd sprake is van financiële aansprakelijkheid van de lidstaat, en dat deze subsidies als zodanig buiten het toezicht zoals bedoeld in de wet TES vallen. Echter, aangezien de lidstaat via de Raad betrokken is bij de totstandkoming van deze programma's, is de Algemene Rekenkamer van mening dat de minister op zijn minst op de hoogte zou moeten zijn van de omvang van de ontvangen gelden en door welke bedrijven deze werden ontvangen. Wellicht is dit via de Europese Commissie te achterhalen. Alleen dan kan bijvoorbeeld worden vastgesteld of sprake is van voldoende participatie of van stapeling of zelfs strijdigheid van subsidie-instrumenten. Zodoende krijgt men meer zicht op het effect van een bepaald EU-subsidie-instrument in Nederland. Daarnaast is er bij bepaalde gelden in deze categorie, zoals op het terrein van Transeuropese Netwerken (TEN-gelden), wel sprake van een verantwoordelijkheid van de lidstaat.

De Algemene Rekenkamer waardeert de suggestie van het kabinet voor een andere publicatiedatum van volgende EU-trendrapportages, maar is van oordeel dat de huidige datum het beste aansluit bij de EU-verantwoordingscyclus. De nu gekozen publicatiedatum is afgestemd op de behandeling in de Tweede Kamer van het jaarverslag van de Europese Rekenkamer, vlak voor de voorbereiding van de eerstvolgende Ecofinraad. Bovendien betreft het EU-tendrapport niet alleen structuur-

fondsgelden, maar ook alle andere geldstromen en algemene controle- en beheerkwesties aangaande EU-beleid en EU-geldstromen.

Ten slotte constateert de Algemene Rekenkamer dat het rapportagemoment over decentraal ontvangen EU-gelden op zijn vroegst in juni 2003 plaats zal vinden. Dit terwijl volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften 2003 is aangegeven dat de bedoelde informatie in de departementale jaarverslagen over 2002 moet worden opgenomen.

20.2 Slotwoord Algemene Rekenkamer

De Europese Unie staat op de drempel van een nieuw tijdperk. Gegeven de aanstaande toetreding van tien nieuwe lidstaten wordt zij thans geconfronteerd met de vraag hoe zich te hervormen zodat een krachtige EU van vijftig landen ontstaat die in staat is snel en adequaat te reageren op de complexe uitdagingen in een steeds veranderende wereld. Op dit moment vindt hierover binnen de Europese Conventie volop discussie plaats en wordt zelfs een concept-«EU-grondwet» opgesteld. Opvallend hierbij is het opnieuw ontbreken van aandacht voor beheer, controle en verantwoording terwijl hiervoor in Nederland in het kader het in 1999 ingezette traject «Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording» (VBTB) juist meer aandacht bestaat, mede om de transparantie en het vertrouwen van de burger in het openbaar bestuur te vergroten. Een en ander is des te zorgelijker nu een zeldzame kans zich voordoet om aan deze aspecten van Europese samenwerking de nadruk te geven die zij verdienen. Een nadruk die boven de noodzaak van secundaire regelgeving en daaraan onderliggende uitvoeringsbepalingen uitstijgt.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat juist op het overkoepelende niveau van de Europese Conventie – in het kader van de discussie over «good governance» – het vraagstuk van «good accountability» aan de orde dient te worden gesteld. Gelet op het compromiskarakter van EU-regelgeving, de veelheid van belangen die daarbij betrokken zijn en de wirwar aan uitvoeringsbepalingen die thans bestaan, is het volgens haar van groot belang de uitgangspunten van beheer, controle en (de openbaarheid van) verantwoording vast te leggen, waardoor de nodige transparantie kan ontstaan. Een dergelijke discussie sluit bovendien goed aan bij de huidige ontwikkelingen in Brussel. Met het oprichten van een Interne Audit Dienst en de inwerkingtreding van het nieuwe Financieel Reglement zijn belangrijke stappen gezet, waardoor de praktijk van de besteding van EU-gelden en de verantwoording hierover kan worden verbeterd.

De Algemene Rekenkamer vindt echter niet dat dit alleen een zaak is van de EU (Europese Commissie, Europees Parlement en Europese Rekenkamer). Ook de lidstaten (de nationale regeringen, parlementen en rekenkamers) zijn hierbij betrokken. Immers, de EU is een «Unie van lidstaten» en ook nationale parlementen hebben behoefte aan goede EU-brede (verantwoordings)informatie om hun regeringen te kunnen controleren – mede om zicht te krijgen op hoe in de rest van Europa met hun publiek geld wordt omgegaan.

Dit geldt zeker ook voor Nederland. De Nederlandse belastingbetaler draagt bij aan EU-beleid in andere lidstaten; Nederland is een belangrijke nettobetaler. Daarom is de Algemene Rekenkamer van mening dat de Tweede Kamer inzage moet kunnen hebben in de rechtmatige en doelmatige besteding van de EU-geldstromen in de EU. De Algemene

Rekenkamer wil een bijdrage leveren aan het verschaffen van deze informatie.

Met het verzamelen en analyseren op hoofdlijnen van beschikbare openbare informatie hierover in dit EU-tendrapport, streeft de Algemene Rekenkamer ernaar meer transparantie te creëren in het beheer, de controle en de verantwoording in de EU. Het is echter niet haar bedoeling dit alleen te doen. Zij hoopt dat in de toekomst haar analyses navolging zullen vinden door andere nationale rekenkamers en zal ernaar streven op dit terrein de samenwerking met hen te verbeteren.

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging kabinet	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>Het financieel management in de EU is nog volop in ontwikkeling. De beheer-, controle- en toezichtsystemen voor EU-gelden vertonen tekortkomingen, zowel in Brussel als in de lidstaten. De problemen doen zich met name voor bij de geldstromen die in gedeeld beheer tussen de EU en de lidstaten worden uitgevoerd.</p>	<p>Vanuit het oogpunt dat 'good governance' ook 'good accountability' impliceert, dient het kabinet via zijn vertegenwoordiger in de nu lopende Europese Conventie in te brengen dat er dat er zowel op Europees niveau als binnen de lidstaten meer aandacht dient te komen voor het Europees verantwoordings- en controlebestel.</p>	<p>De Conventie is primair gericht op verdragsherziening en het Europees verantwoordings- en controlebestel is een zaak die vooral gestalte krijgt op het niveau van secundaire wetgeving en de onderliggende uitvoeringsbepalingen.</p>	<p>Het is van belang is om het beheer- en controlebestel in de Europese Conventie te agenderen, juist om ervoor te zorgen dat secundaire regelgeving ook van voldoende kwaliteit is.</p>
<p>Er is weinig zicht op de rechtmatigheid van de EU-bestedingen, met name op het punt van de bestedingen per geldstroom, per land.</p>	<p>Vanuit het streven naar transparantie dient het kabinet er bij de EU in Brussel op aan te dringen dat de Europese Commissie meer (financiële) verantwoordingsinformatie, per geldstroom en per land, openbaar maakt.</p>	<p>De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer is beharenswaardig. Het geven van inzicht in de rechtmatigheid van de bestedingen per geldstroom en per land is echter primair een verantwoordelijkheid van de Commissie en van de Europese Rekenkamer. Niettemin zal Nederland blijven aandringen op beter inzicht in de rechtmatigheid van de EU-uitgaven.</p>	<p>Het geven van inzicht in de rechtmatigheid van de bestedingen per geldstroom en per land is niet uitsluitend een verantwoordelijkheid van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer. Uiteraard hebben deze instellingen hierbij een belangrijke taak, maar vastgesteld kan worden dat zij deze vooralsnog maar beperkt (kunnen) uitvoeren.</p>
	<p>De financiële (verantwoordings-) informatie dient goed te worden gecontroleerd. De Europese Rekenkamer moet hierbij kunnen steunen op de voorcontroles bij de Europese Commissie, die door de eigen 'interne audit capabilities' van de directo-raten-generaal kunnen worden uitgevoerd. De Europese Commissie zou op haar beurt maximaal moeten kunnen steunen op controle-informatie uit de lidstaten.</p>	<p>Verschillen van inzicht tussen de EU-lidstaten over de rol van de Europese Rekenkamer spelen hierbij een belangrijke rol. Ook in de Raad zijn de verschillen zichtbaar. Nederland heeft in het verleden herhaaldelijk opgeroepen tot het publiceren van fouten-percentages. Maar voor dit standpunt is nagenoeg geen steun aanwezig.</p>	<p>Voor de geldstromen die worden uitgevoerd in gedeeld beheer – ongeveer 85% van alle EU-gelden – spelen de lidstaten een belangrijke rol. Volgens het subsidiariteitsbeginsel zou de Europese Commissie het controleobject van de Europese Rekenkamer moeten zijn, terwijl de lidstaten zelf gecontroleerde verantwoordingsinformatie over de uitvoering in eigen land ter beschikking moeten stellen aan de Europese Commissie.</p>
	<p>De betrokken bewindspersonen dienen in de EU de nodige stappen te zetten met het oog op het bereiken en waarborgen van de gewenste transparantie over de rechtmatigheid (en in tweede instantie de doelmatige besteding) van EU-geldstromen.</p> <p>Het kabinet zou in Raadsverband moeten aandringen op verbetering van de eenduidigheid van de regelgeving van de Europese Commissie.</p>	<p>Onnodig complexe regelgeving leidt tot een verhoogde kans op uitvoeringsproblemen en onrechtmatige bestedingen van de EU-gelden. Er is al sprake van verbeteringen, en Nederland zal zich hiervoor blijvend inzetten.</p>	<p>Nederland zou in discussies over de eenduidigheid van de regelgeving van de Europese Commissie aansluiting kunnen zoeken bij gelijkgezinde lidstaten.</p>

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging kabinet	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>Er is in Nederland onvolledig zicht op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van EU-gelden.</p>	<p>Het kabinet dient in de nationale verantwoordingen dat beeld te creëren.</p>	<p>Op het terrein van structuurfondsen zijn aanzienlijke verbeteringen gerealiseerd.</p>	<p>Hiermee is nog geen volledig zicht gecreëerd op de besteding van alle EU-gelden in Nederland. Nederland ontvangt ook EU-geld voor uitvoering van het GLB en overig beleid – samen 85% van EU-bestedingen in Nederland.</p>
<p>De uitvoering van de per 1 mei 2002 in Nederland van kracht geworden wet TES in Nederland verloopt langzaam.</p>	<p>De wet TES dient met meer voortvarendheid ter hand te worden genomen. De ministers dienen er daarmee zorg voor te dragen dat het inzicht in Nederland in de decentraal bestede EU-gelden sterk wordt verbeterd.</p>	<p>De invoering van de wet TES verloopt inderdaad traag. Praktische uitvoeringsproblemen zijn het gevolg van onduidelijkheid over de reikwijdte van wet en de benodigde administratieve capaciteit.</p>	<p>De activiteiten die door het kabinet worden ondernomen om de uitvoering van de wet TES te bespoedigen in 2003 zal de Algemene Rekenkamer met veel belangstelling volgen.</p>

Europese Commissie (vanaf 2003)	Raad van Ministers
<p>Typering: De Commissie is de EU-instelling die het algemene belang van de Europese Gemeenschap uitoefent (onafhankelijk)</p>	<p>Typering: De Raad is de EU-instelling waarin de lidstaten zijn vertegenwoordigd - elk raadslid handelt in opdracht en met machtiging van zijn regering</p>
<p>Samenstelling: Maximaal 27 leden (één per lidstaat - indien meer dan 27 lidstaten treedt een rolatiesysteem in werking)</p>	<p>Samenstelling: De meest betrokken bewindspersoon van elke lidstaat in ieder van de ongeveer 25 gespecialiseerde Raden</p>
<p>Verantwoordelijkheden: bij besluitvorming: exclusief recht van initiatief bij voorstellen onder eerste pijler (EG) bij uitvoering beleid: verantwoordelijk voor de uitvoering van het Gemeenschapsbeleid - voert dit op sommige terreinen (sector mededinging) vergaand zelf uit – ziet toe op naleving van besluiten door de lidstaten bij begrotingsvoorbereiding: legt voorontwerp begroting voor aan Raad en overlegt met Europees Parlement en Raad bij begrotingsuitvoering: eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de begroting (ook voor gedeelde en gedecentraliseerde uitvoering) - beheert zelf vele fondsen op het gebied van het interne en het extern beleid bij begrotingsverantwoording: keurt de geconsolideerde rekening goed en stelt onder andere verslagen over begrotings- en financieel beheer op en legt daarmee verantwoording af voor de uitvoering van de begroting aan het Europees Parlement en de Raad</p>	<p>Verantwoordelijkheden: bij besluitvorming: het belangrijkste wetgevend orgaan van de EU - heeft (binnen de eerste pijler vaak samen met het Europees Parlement) beslissingsbevoegdheid - coördineert het algemeen economisch beleid van de lidstaten - de Europese Raad geeft de grote lijnen van het EU-beleid aan (algemene richtsnoeren) bij uitvoering van beleid: delegeert uitvoeringstaken doorgaans aan de Commissie, ziet hierop toe door deelname in beheers- en programmacomités - lidstaat is verantwoordelijk voor uitvoering in eigen land bij begrotingsvoorbereiding: stelt de ontwerpbegroting vast en bepaalt samen met het Europees Parlement de definitieve begroting; bij begrotingsuitvoering: geen specifiek andere verantwoordelijkheid dan bij beleidsuitvoering bij begrotingsverantwoording: stelt ten behoeve van het Europees Parlement een aanbeveling op over het verlenen van kwijting aan de Commissie voor de uitvoering van de begroting</p>
<p>Stemprocedure: Unanimiteit</p>	<p>Stemprocedure: Per beleidsterrein gelden verschillende procedures*</p>
<p>Locatie: Brussel</p>	<p>Locatie: Brussel en drie maanden per jaar Luxemburg</p>
<p>Bijzonderheden: Ondersteund door een ambtelijk apparaat van ruim 20.000 ambtenaren ondergebracht in een twintigtal directoraten-generaal en diensten - vanuit begrotingsperspectief zijn vooral belangrijk DG Begroting, Interne Auditdienst, DG Landbouw en DG Regio's</p>	<p>Bijzonderheden: De Raad wordt ondersteund door het Comité van Permanente Vertegenwoordigers van de lidstaten bij de EU - dit hulporgaan van de Raad bereidt de zittingen van de Raad voor en behandelt urgente zaken</p>

* Unanimiteit heeft inmiddels veelal plaatsgemaakt voor gekwalificeerde meerderheidsbesluiten; stemmenweging: grote lidstaten 29 stemmen, Nederland 13 stemmen, België, Griekenland en Portugal 12 stemmen, Luxemburg 4 stemmen;

Europees Parlement	Hof van Justitie
<p>Typering: Het Parlement is de EU-instelling die de burgers uit alle lidstaten van de EU vertegenwoordigt</p>	<p>Typering: Het Hof van Justitie is de EU-instelling die de eenheid van interpretatie en toepassing van de EU-recht waarborgt</p>
<p>Samenstelling: 626 leden direct verkozen per lidstaat - in 2002 heeft Nederland 31 Europarlementariërs</p>	<p>Samenstelling: Uit elke lidstaat één rechter en kan in kamers bijeenkomen</p>
<p>Verantwoordelijkheden: Bij besluitvorming: per beleidsterrein variërend van adviserend tot wetgevend: (1) Europees Parlement geeft advies (met name tweede en derde pijler) (2) Europees Parlement werkt samen met Raad, echter Raad beslist (bijvoorbeeld op terrein van visa, onderzoek en milieu) (3) Europees Parlement heeft medebeslissing-bevoegdheid samen met Raad en kan besluit Raad afkeuren (op steeds meer terreinen zoals het Europees Sociaal Fonds, beroepsopleiding en ontwikkelingssamenwerking) (4) instemming van het Europees Parlement is vereist (bijvoorbeeld bij benoemingen bij verschillende EU-instellingen) bij uitvoering van beleid: controleert of het Gemeenschapsbeleid deugdelijk door de Commissie wordt uitgevoerd; bij begrotingsvoorbereiding - behandelt samen met de Raad de ontwerpbegroting en stelt de definitieve begroting vast bij begrotingsuitvoering: geen specifiek andere verantwoordelijkheid dan bij beleidsuitvoering; bij begrotingsverantwoording: verleent al dan niet decharge (kwijting) aan de Commissie voor de uitvoering van de begroting</p>	<p>Verantwoordelijkheden: bij besluitvorming: geen specifieke - indien een verschil van inzicht bestaat tussen EU-instellingen of tussen lidstaten en de EU, verduidelijkt het hof de rechten en plichten van instellingen en de rechtsverhouding tussen de lidstaat en de EU bij uitvoering van beleid: toetst de verenigbaarheid van communautaire regelgeving met het Verdrag en de algemene rechtsbeginselen en het handelen en nalaten van instellingen en lidstaten daarbij bij begrotingsvoorbereiding: geen bij begrotingsuitvoering: geen bij begrotingsverantwoording: geen</p>
<p>Stemprocedure: meestal gewone meerderheid van stemmen, soms volstreekte meerderheid van stemmen (helpt totale Parlement + 1)</p>	<p>Stemprocedure: Collegiale besluitvorming</p>
<p>Locatie: Brussel, Luxemburg en Straatsburg</p>	<p>Locatie: Luxemburg</p>
<p>Bijzonderheden: Sinds het Verdrag van Amsterdam moet het Europees Parlement de voordracht van kandidaten voor de Europese Commissie goedkeuren; Het Europees Parlement kan het vertrouwen in de Commissie als geheel opzeggen en daarmee haar dwingen tot opstappen - met het Verdrag van Nice kan de voorzitter van de Commissie individuele commissarissen verzoeken hun ontslag in te dienen; Het Europees Parlement is het enige EU-instelling die in het openbaar vergadert en beraadslaagt</p>	<p>Bijzonderheden: Het Hof van Justitie treedt ook op als administratieve rechtbank, onder ander voor beroepen van natuurlijke en rechtspersonen tegen maatregelen van de EU die op hen betrekking hebben</p>

Europese Rekenkamer

Typering: De Europese Rekenkamer is de ex-post controleur van de uitvoering van de EU-begroting

Samenstelling: Uit elke lidstaat één Collegelid

Verantwoordelijkheden:

bij besluitvorming: adviseert over sommige financiële onderwerpen

bij uitvoering van beleid: indien geen EU-geld hiermee is gemoeid, geen

bij begrotingsvoorbereiding: geen

bij begrotingsuitvoering: onderzoekt de wettigheid en regelmatigheid van de ontvangsten en uitgaven en gaat na of een goed financieel beheer is gevoerd

bij begrotingsverantwoording: brengt een verklaring uit over de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen ten behoeve van het Europees Parlement en de Raad

Stemprocedure: Collegiale besluitvorming

Locatie: Luxemburg

Bijzonderheden: Als instrumenten beschikt de Europese Rekenkamer over het Jaarverslag over het voorgaande begrotingsjaar, de jaarlijks uit te brengen Verklaring van betrouwbaarheid, Speciale verslagen en ad-hoc-adviezen

Jaar	Politieke/beleidsmatige/beheersmatige ontwikkeling	Omvang communautaire uitgaven (in miljoenen euro's) (*)
1952	Inwerkingtreding Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS)	
1957	Verdrag van Rome	
1958	Inwerkingtreding Europese Economische Gemeenschap (EEG) en Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EURATOM)	
1960		58,6
1962	Invoering Gemeenschappelijk Landbouwbeleid	
1964	Oprichting Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL)	
1965		339,0
1965	Oprichting Europese instellingen (Europese Commissie, Europees Parlement)	
1967	Inwerkingtreding Fusieverdrag (administratieve begroting EGKS en de huishoudelijke begroting van de EURATOM in de EEG-begroting geïntegreerd)	
1970		3.576,4
1970	Akkoorden van Luxemburg, met onder andere: - geleidelijke uitbreiding bevoegdheden Europees Parlement - Eigen Middelenbesluit (ter vervanging financiële bijdragen van de lidstaten) - begroting voor onderzoek en investeringen van EURATOM in de algemene begroting geïntegreerd	
1970	Invoering Gemeenschappelijk Visserijbeleid	
1971	Versterking Europees Sociaal Fonds (ESF)	
1973	Toetreding Denemarken/Ierland/Verenigd Koninkrijk	
1975		6.101,4
1975	Nieuwe budgettaire akkoorden die koers van 1970 bevestigen en nader uitwerken (onder andere instelling Europese Rekenkamer)	
1975	Oprichting Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)	
1977	Inwerkingtreding verder vernieuwde budgettaire bevoegdheden Europees Parlement (verwerpen begroting)	
1977	Eerste vergadering Europese Rekenkamer	
1979	Eerste directe verkiezingen voor Europees Parlement	
1979	Vaststelling Financieel Reglement	
1979	Inwerkingtreding Europees Monetair Systeem (met invoering van de Europese rekeneenheid (ECU))	

1980		16.454,8
1981	Toetreding Griekenland	
1984	Akkoorden van Fontainebleau voor begrotingsproblemen: (begrotingsonevenwichtigheden/compensatie Verenigd Koninkrijk, derde uitbreiding EG, beheersing landbouwuitgaven, ontwikkeling structuurbeleid, uitputting eigen middelen)	
1984	Vaststelling Eerste Kaderprogramma Onderzoek en technologische ontwikkeling	
1985		28.833,2
1985	Terugtrekking Groenland	
1986	Toetreding Spanje en Portugal	
1987	Inwerkingtrekking Europese Akte	
1987	Invoering milieubeleid en ontwikkeling Gemeenschappelijk vervoerbeleid	
1988	Akkoorden van Brussel (pakket-Delors I) (interinstitutioneel akkoord inzake begrotingsprocedure/-discipline, vaststelling financiële vooruitzichten 1988-1992)	
1988	Hervorming van structuurfondsen (EFRO, ESF, EOGFL-Oriëntatie)	
1989	Ineenstorting IJzeren Gordijn	
1990		45.608,0
1990	Herenigd Duitsland	
1992	Hervorming Phare-programma (ondersteuning Midden- en Oost-Europa)	
1993	Inwerkingtrekking Interne Markt	
1993	Akkoorden van Edinburgh (pakket Delors-II) (tweede interinstitutioneel akkoord, financiële vooruitzichten 1993-1999)	
1993	Tweede hervorming structuurfondsen (oprichting FIOV en Cohesiefonds)	
1993	Inwerkingtrekking Verdrag van Maastricht betreffende de EU: - communautaire samenwerking in kader van EG (1e pijler EU) - samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (2e pijler EU) - gemeenschappelijke buitenlands en veiligheidsbeleid (3e pijler EU)	
1995		68.408,6
1995	Toetreding Finland, Oostenrijk en Zweden	
1995	Inwerkingtrekking Verdrag van Schengen (opheffing binnengrenscontroles)	
1995	Start SEM2000-initiatief (Sound and Efficient Management) van de EC (ter verbetering financieel management, onder andere bij de uitvoering van de structuurfondsen)	

1997	Indiening mededeling 'Agenda 2000' door Europese Commissie (aandacht voor toekomst Gemeenschappelijk landbouwbeleid en beleid inzake economische en sociale samenhang, gevolgen toekomstige uitbreidingen, invoering pre-toetredingsstrategie en toekomstige financiering EU)	
1998	Oprichting Europese Centrale Bank	
1998	Ontwikkeling pre-toetredingsstrategie (in eerste instantie gericht op Cyprus, Estland, Hongarije, Polen, Slovenië en Tsjechië)	
1999	Aftreding Commissie-Santer	
1999	Akkoorden van Berlijn (financiële vooruitzichten 2000-2006 en later nieuw interinstitutioneel akkoord)	
1999	Inwerkingtreding Verdrag van Amsterdam: - instelling van Europese sociale politiek - nieuwe reikwijdte samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken	
1999	Derde hervorming structuurfondsen (versterking financieel management, onder andere door financiering op basis van werkelijk gemaakte kosten in plaats van voorschotten)	
2000		92.253,6
2000	Indiening witboek 'Hervorming van de Commissie'	
2001	Ondertekening Verdrag van Nice (aanpassing samenstelling en interne procedures EU-instellingen na uitbreiding)	
2002		95.654,8 (**)
2002	Invoering eurobiljetten en -munten in twaalf lidstaten	
2002	Bijeenkomen van de Europese Conventie	
2002	Vaststelling volledig herzien Financieel Reglement	
2002	Opheffen EGKS (vijftig jaar na oprichting)	

(*) betreft uitvoering in betalingen van de Algemene begroting en uitvoering in het kader van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) en operationele begroting EGKS;
(**) betreft alleen de betalingskredieten voor de Algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2002 (exclusief operationele begroting EGKS en uitgaven in het kader van het Europees Ontwikkelingsfonds).

Bron: Begrotingsvademeccum, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2000, <http://europa.eu.int>, zie onder meer tabel 1: Ontwikkeling van de communautaire uitgaven van 1958 tot en met 2001.

LIDSTATEN, TOETREDENDE EN KANDIDAAT-LANDEN

Op de hiernavolgende bladzijden volgt eerst een overzicht van de EU-lidstaten in 2003. Bron: Europaportaal (Ministerie van Buitenlandse Zaken); The World Factbook (CIA); Website Transparency International. De rangorde van Transparency International, de TI Corruption Perceptions Index (CPI), rangschikt landen naar de mate waarin corruptie wordt gepercipieerd te bestaan tussen publieke ambtsdragers en politici. De resultaten reflecteren de meningen van zakenmensen en landenanalisten. Een lage waarde geeft aan dat er weinig of geen corruptie wordt verondersteld, en hoge waarde dat er veel corruptie wordt verondersteld. De rangorde loopt tussen 1 en 102.

Aansluitend geeft deze bijlage een overzicht van de toetredende en kandidaat-landen. Bron: Europaportaal (Ministerie van Buitenlandse Zaken); The World Factbook (CIA); Website Transparency International.

Lidstaat	Algemene informatie (2001)	BBP in euro's (2000)	Staatsvorm	Rangorde Transparency international	Betrokkenheid Europa vanaf (datum inwerkingtreding)
België	Oppervlakte: 30.510 km ² Hoofdstad: Brussel Munteenheid: euro Bevolking: 10.258.762	286 miljard	Koninkrijk, Staatshoofd: Koning Albert II (1993) Premier: Guy Verhofstadt (1999)	29	1952 Lidstaat EGKS
Denemarken	Oppervlakte: 43.094 km ² Hoofdstad: Kopenhagen Bevolking: 5.352.815 Munt: Deense Kroon	150 miljard	Koninkrijk, Staatshoofd: Koningin Margrethe II (1972) Premier: Anders Fogh (1993)	1	1973 Lidstaat EG
Duitsland	Oppervlakte: 357.021 km ² Hoofdstad: Berlijn Munteenheid: euro Bevolking: 83.029.536	2,13 triljoen	Bondsrepubliek, Staatshoofd: President Johannes Rau (1999) Kanselier: Gerhard Schröder (1998)	14	1952 Lidstaat EGKS
Finland	Oppervlakte: 337.030 km ² Hoofdstad: Helsinki Munteenheid: euro Bevolking: 5.175.783	130,4 miljard	Republiek, Staatshoofd: President Tarja Halonen (2000) Premier: Paavo Lipponen (1995)	2	1995 Lidstaat EG
Frankrijk	Oppervlakte: 547.030 km ² Hoofdstad: Parijs Munteenheid: euro Bevolking: 59.551.227	1,6 triljoen	Republiek, Staatshoofd: President Jacques Chirac (1995) Premier: Raffarin (2002)	22	1952 Lidstaat EGKS
Griekenland	Oppervlakte: 131.940 km ² Hoofdstad: Athene Munteenheid: euro Bevolking: 10.623.835	200 miljard	Republiek, Staatshoofd: President Konstandinos Stephanopoulos (1995) Premier: Konstandinos Simitis (1996)	36	1981 Lidstaat EG
Ierland	Oppervlakte: 70.280 km ² Hoofdstad: Dublin Munteenheid: euro Bevolking: 3.840.838	90 miljard	Republiek, Staatshoofd: President Mary McAleese (1997) Premier: Bertie Ahern (1995)	15	1973 Lidstaat EG
Italië	Oppervlakte: 301.230 km ² Hoofdstad: Rome Munteenheid: euro Bevolking: 57.679.825	1,4 triljoen	Republiek, Staatshoofd: President Carlo Azeglio Ciampi (1999) Premier: Silvio Berlusconi (2001)	38	1952 Lidstaat EGKS
Luxemburg	Oppervlakte: 2.586 km ² Hoofdstad: Luxemburg Munteenheid: euro Bevolking: 442.972	17,5 miljard	Koninkrijk, Staatshoofd: Groothertog Henri (2000) Premier: Jean-Claude Juncker (1995)	11	1952 Lidstaat EGKS
Nederland	Oppervlakte: 41.526 km ² Hoofdstad: Amsterdam Munteenheid: euro Bevolking: 15.981.472	428 miljard	Koninkrijk, Staatshoofd: Koningin Beatrix (1980) Premier: Jan Peter Balkenende (2002)	8	1952 Lidstaat EGKS

Lidstaat	Algemene informatie (2001)	BBP in euro's (2000)	Staatsvorm	Rangorde Transparency international	Betrokkenheid Europa vanaf (datum inwerkingtreding)
Oostenrijk	Oppervlakte: 83.858 km ² Hoofdstad: Wenen Munteenheid: euro Bevolking: 8.150.835	224 miljard	Bondsrepubliek, Staatshoofd: President Thomas Klestil (1992) Kanselier: Wolfgang Schuessel (2000)	17	1995 Lidstaat EG
Portugal	Oppervlakte: 92.391 km ² Hoofdstad: Lissabon Munteenheid: euro Bevolking: 10.066.253	175 miljard	Republiek, Staatshoofd: President Jorge Sampaio (1996) Premier: Antonio Manuel de Oliveira Guterres (1995)	21	1986 Lidstaat EG
Spanje	Oppervlakte: 504.782 km ² Hoofdstad: Madrid Munteenheid: euro Bevolking: 40.037.995	794,3 miljard	Koninkrijk, Staatshoofd: Koning Juan Carlos (1975) Premier: Jos Maria Aznar Lopez (1996)	2	1986 Lidstaat EG
Verenigd Koninkrijk	Oppervlakte: 244.820 km ² Hoofdstad: Londen Munteenheid: Britse pond Bevolking: 59,647,790	1,5 triljoen	Koninkrijk, Staatshoofd: Koningin Elisabeth II (1952) Premier: Anthony Blair (1997)	15	1973 Lidstaat EG
Zweden	Oppervlakte: 449.964 km ² Hoofdstad: Stockholm Munt: Zweedse kroon Bevolking: 8.875.053	217,1 miljard	Koninkrijk, Staatshoofd: Koning Carl Gustaf XVI (1973) Premier: Goran Persson (1996)	3	1995 Lidstaat EG

Toetredend land	Algemene informatie (2001)	BBP in USD (2000)	Staatsvorm	Rangorde Transparency international
Cyprus	Oppervlakte: 9.250 km ² Hoofdstad: Nicosia Bevolking: 664.800 (zuid) en 88.100-208.000 (noord) Munt: Cypriotisch pond/ Turkse lira	10,5 miljard	Republiek, waarbij zuidelijk Grieks-Cypriotisch deel erkend. Noordelijk Turks-Cypriotisch niet erkend. Staatshoofd zuidelijk deel: President Glafcos Clerides (sinds 1993) Premier: President Glafcos Clerides (sinds 1993)	Onbekend
Estland	Oppervlakte: 45.227 km ² Hoofdstad: Tallinn Munteenheid: Estse kroon Bevolking: 1,4 miljoen	7,9 miljard	Republiek Staatshoofd: President: Arnold R tei Premier: Siim Kallas	27
Hongarije	Oppervlakte: 93.034 km ² Hoofdstad: Boedapest Munteenheid: forint Bevolking: 10,1 miljoen	49,7 miljard	Republiek Staatshoofd: President Ferenc Madl (2000) Premier: Peter Medgyessy (2002)	31

Toetredend land	Algemene informatie (2001)	BBP in USD (2000)	Staatsvorm	Rangorde Transparency international
Letland	Oppervlakte: 64.589 km ² Hoofdstad: Riga Munteenheid: lat Bevolking: 2,4 miljoen	6,56 miljard	Republiek Staatshoofd: President Vaire Vike-Freiberga Premier: Andris Berzins	58
Litouwen	Oppervlakte: 65.200 km ² Hoofdstad: Vilnius Munteenheid: litas Bevolking: 3,6 miljoen	17,3 miljard	Republiek Staatshoofd: President Valdas Adamkus Premier: Algirdas Brazauskas	50
Malta	Oppervlakte: 316 km ² Hoofdstad: Valetta Munteenheid: Maltese lira Bevolking: 0,4 miljoen	2,8 miljard	Republiek Staatshoofd: Guido de Marco Premier: Eddie Fenech Adami	Onbekend
Polen	Oppervlakte: 312.685 km ² Hoofdstad: Warschau Munteenheid: zloty Bevolking: 38,6 miljoen	159 miljard	Republiek Staatshoofd: President Aleksander Kwasniewski (2000) Premier: Jerzy Buzek (1997)	44
Slovenië	Oppervlakte: 20.273 km ² Hoofdstad: Ljubljana Munteenheid: tolar Bevolking: 2 miljoen	13 miljard	Republiek Staatshoofd: President Milan Kucan Premier: Janez Drnovsek	25
Slowakije	Oppervlakte: 49.036 km ² Hoofdstad: Bratislava Munteenheid: koruna Bevolking: 5,4 miljoen	45,9 miljard	Republiek Staatshoofd: President Rudolf Schuster (1999) Premier: Mikulas Dzurinda (1998)	53
Tsjechië	Oppervlakte: 78.866 km ² Hoofdstad: Praag Munt: koruna Ceska Bevolking: 10,3 miljoen	53,1 miljard	Republiek Staatshoofd: Vaclav Havel (1993) Premier: Vladimir Spidla	39
Kandidaat-land	Algemene informatie (2001)	BBP in USD (2000)	Staatsvorm	Rangorde Transparency international
Bulgarije	Oppervlakte: 110.910 km ² Hoofdstad: Sofia Munteenheid: lev Bevolking: 7,7 miljoen	34,9 miljard	Republiek Staatshoofd: President: Georgy Purvanov Premier: Premier Simeon Saxe-Coburg Gotha	63
Roemenië	Oppervlakte: 237.500 km ² Hoofdstad: Boekarest Munteenheid: lei Bevolking: 22,5 miljoen	34 miljard	Republiek Staatshoofd: President: Ion Iliescu (2000) Premier: Adrian Nastase (2001)	63
Turkije	Oppervlakte: 780.580 km ² Hoofdstad: Ankara Munteenheid: lira Bevolking: 65 miljoen	409,4 miljard	Republiek Staatshoofd: Ahmet Necdet Sezer Premier: Abdullah Gül	54

Land	Landbouw- gelden	Structuurfondsgelden			Overige geldstromen		
	EOGFL- garantie	EFRO	ESF	EOGLF- ori ntatie	OTO	TEN's	Onderwijs
België	N	R	N/R	N/R	N/R		R
Denemarken	N/R/L	N/R/L	N/R/L	N/R/L	N/R/L	N/R/L	N/R/L
Duitsland	N/R	N/R	N/R	N/R		N	
Finland	N/R/L	N/R/L	N/R/L	N/R/L	N/R/L	N/R/L	N/R/L
Frankrijk*							
Griekenland	N/L	N/R/L	N/R/L	N/R/L	N/R/L	N/R/L	N/R/L
Ierland	N	N	N	N	N	N	N
Italië	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R
Luxemburg	N	N	N	N	N	N	N
Nederland	N/R/L	N/R/L	N/R/L	N/R/L	N	N/R/L	N/R/L
Oostenrijk	N/R/L	N/R/L	N/R/L	N/R/L	N/R/L	N/R/L	N/R/L
Portugal	N/R	N/R/L	N/R/L	N/R/L	N/R	N/R/L	N/R/L
Spanje	N/R/L	N/R/L	N/R/L	N/R/L		N/R/L	N/R/L
Verenigd Koninkrijk	N	N	N	N	N	N	N
Zweden ¹	N/R	N/R/L	N/R/L	N/R/L			N

Controlebevoegdheden nationale rekenkamers op het niveau van: N = nationale overheid, R = regionale overheid, L = lokale overheid,
* geen respons

Bron: enqu te Algemene Rekenkamer onder nationale rekenkamers in de EU.

Rekenkamer/land	Jaar	EU-rapport
Rekenhof/ Cour de Comptes België	1997	- Mutual assistance in the field of direct taxation - A coordinated audit by 12 Supreme Audit Institutions of Member States of the European Union (Austria, Belgium, Denmark, Finland, Germany, Ireland, Italy, Netherlands, Portugal, Spain, Sweden, United Kingdom).
Rigsrevisionen Denemarken	1997	- Mutual assistance in the field of direct taxation - A coordinated audit by 12 Supreme Audit Institutions of Member States of the European Union. (...)
	2001	- Implementation of the Helsinki Convention on the protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area/ Implementatie van het Helsinki Verdrag over de preventie van vervuiling van de Baltische Zee - parallel audit door Denemarken, Finland, Estland, Letland, Litouwen, Polen, Rusland en Zweden.
Bundesrechnungshof Duitsland	1997	- Mutual assistance in the field of direct taxation - A coordinated audit by 12 Supreme Audit Institutions of Member States of the European Union (...)
Valtiontalouden Tarkastusvirasto Finland	1997	- Mutual assistance in the field of direct taxation - A coordinated audit by 12 Supreme Audit Institutions of Member States of the European Union (...)
	2000	- The effectiveness of European Regional Development Fund projects
		- Rural development projects – the Employment effects of the Objective 5b programme
	2001	- Implementation of the Helsinki Convention on the protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area - parallel audit (...)
		- Euro changeover in state administration
2002	- The procedure followed in the notification of state aids to the Commission under Articles 87-89 of the Treaty establishing the European Community (in co-operation with SAs of the Netherlands, Portugal and United Kingdom)	
2002	- Combined report on the notification of State aid – co-ordinated audit by Finland, the Netherlands, Portugal and the United Kingdom.	
	- Negligent farming – problems in monitoring good agricultural practice	
		- The implementation of EU financing in structural fund projects during the programme period 1995-1999
Cour des Comptes Frankrijk	2000	- Les travaux des juridictions financières - Les dépenses d'assistance technique du Fonds social européen - Le Fonds européen de développement régional (FEDER) - The "EAGGF guarantee" certification commission - The European Organisation of Regional External Public Finance Audit Institutions
Griekenland	-	
Oifig an Ard Reachtair Cuntas&Ciste Ierland	1997	- Mutual assistance in the field of direct taxation - A coordinated audit by 12 Supreme Audit Institutions of Member States of the European Union (...)
	2000	- Customs controls over Third Country Imports
		- Dublin Transportation Initiative (Operational Programme for Transport part co-funded)
2001	- BSE Eradication programme	

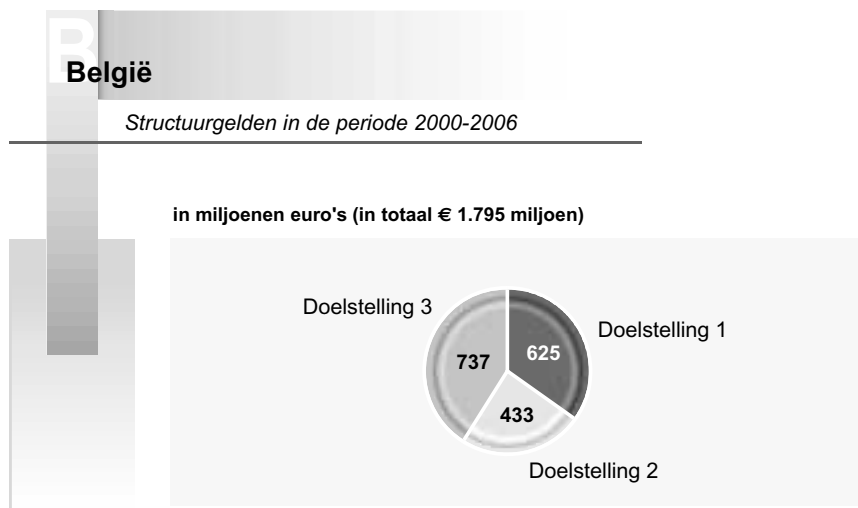
Rekenkamer/land	Jaar	EU-rapport
		- Mutual assistance in the field of direct taxation - A coordinated audit by 12 Supreme Audit Institutions of Member States of the European Union (...)
Corte dei Conti Italië	1997	- Settlement of EAGGF-G accounts and reduction of the grants from Italy
	2000– july 2002	- Fraud and irregularity in ESF grants employment
		- Road haulage infrastructure Community Grant Framework 1994-1999
		- Regulation 2064/97 and its pursuance in Italy
Cour des Comptes Luxemburg	-	-
Algemene Rekenkamer Nederland	1995	- Uitvoering hervormd gemeenschappelijk landbouwbeleid in Nederland - Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland
	1997	- Mutual assistance in the field of direct taxation - A coordinated audit by 12 Supreme Audit Institutions of Member States of the European Union (...) - Voorbereiding plattelandsprojecten met Europese subsidie - Informatievoorziening bij uitvoering van EU-beleid
	1998	- Bestrijding werkloosheid met Europese gelden - Kwaliteit uitvoering Europese akkerbouwsteunregeling - Intracommunautaire BTW-fraude - Europese meldingsverplichtingen - Europese gelden voor de grote steden
	1999	- EU-geldstromen 1995-1998
	2000	- Controle en toezicht op ESF-subsidies - Beheer, controle en toezicht ESF 2000-2006 - EU-technologiesubsidies - EU-structuurfondsen: geld voor ontwikkeling en achterstand - Administration of Arable Area Payments (in the Netherlands, Sweden and England)
	2001	- Aanmelding van steunmaatregelen bij de Europese Unie
	2002	- Combined report on the notification of State aid (30 mei 2002) - co-ordinated audit by Finland, the Netherlands, Portugal and the United kingdom - Eu-regio's: grensoverschrijdend financieel beheer - ESF3-geld ministeries 1994-1999
Rechnungshof Oostenrijk	1997	- Mutual assistance in the field of direct taxation - A coordinated audit by 12 Supreme Audit Institutions of Member States of the European Union (...)
	1998	- Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes über die Konvergenzkriterien, Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, Psychiatrische Versorgung, Heilbad Sauerbrunn Wahrnehmungsbericht; Konvergenzkriterien; Psychiatrische Versorgung, Heilbad Sauerbrunn
	1999	- Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes über Teilgebiete der Gebarung im Land Steiermark sowie Projektförderung Dorfentwicklung; Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes. Wahrnehmungsbericht; Gebarung; Steiermark; Projektförderung; Dorfentwicklung

Rekenkamer/land	Jaar	EU-rapport	
		<ul style="list-style-type: none"> - Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes über Teilgebiete der Gebarung und EU-Mittel im Land Tirol; den Abwasserverband Brixlegg und Umgebung sowie die Abfallwirtschaft Tirol Mitte GesmbH. Wahrnehmungsbericht; Gebarung; EU-Mittel; Tirol; Abwasserverband; Brixlegg; Abfallwirtschaft - Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes über das Verwaltungsjahr 1999. Inhalt: Allgemeiner teil (EU-Mittel; Eigenmittelbeiträge und Rückflüsse), Besonderer teil: Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes 	
	2000	<ul style="list-style-type: none"> - Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes über das Verwaltungsjahr 1999 EU-Eigenmittel-system; System der Pensionsversicherung; Altersversorgung der Beamten; Ausgliederungen - Notification system for state aid (activity report) 	
	2001	<ul style="list-style-type: none"> - Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes über das Verwaltungsjahr 2000. Ausgliederungen; Artothek; Politische Bildungsarbeit; Postzustelldienst und Verteilzentren; Umweltbundesamt; Eisenbahnaufgaben des Bundes; Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes; Bilaterale Beziehungen des RH zu ausländischen Obersten Rechnungskontroll-behörden - Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes in Bezug auf das Bundesland Burgenland; Verwaltungsjahr 2000. EU-Strukturförderung Landwirtschaft; EIWOG; Burgenländische Elektrizitätswirtschafts AG; Sanitäre Aufsicht - Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes Lehrlingsoffensive der Bundesregierung, Euroteam-Gruppe; Aufträge und Förderungen. Werkverträge und Förderungsverträge mit der Euroteam-Gruppe - Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes über die EU-Strukturförderung, die Verbundplan GesmbH, die Bundesländer-flughäfen, die Stadtgemeinde Wolfsberg, den Abwasserverband Völkermarkt-Jaunfeld, den Schulgemeindevorstand Wolfsberg 	
Tribunal de Contas Portugal	1997	<ul style="list-style-type: none"> - Mutual assistance in the field of direct taxation - A coordinated audit by 12 Supreme 	
	2000	<ul style="list-style-type: none"> - Audit Institutions of Member States of the European Union (...) - Audit of the internal control system of management and assessment - FIGG - Audit of the impact of the Operational Programme for Urban Renewal - ERDF - Global Evaluation of the impact of the Common Agricultural Policy on Arable Crops – EAGGF- Garantie - Monitoring of the development and management and control structures of the Portuguese Third Community Support Framework (CSF III) – Structural Funds 	
		2001	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluation of the results of global execution of the Regional Operational Programme (North, Centre, Lisbon and Tagus Valley, Alentejo and Algarve) – CSF II (1994-1999) - ERDF - Performance audit on Thecnology and Science Programme (Praxis XXI) – ERDF and ESF
			2002

Rekenkamer/land	Jaar	EU-rapport
Tribunal de Cuentas Spanje	1997	- Mutual assistance in the field of direct taxation - A coordinated audit by 12 Supreme Audit Institutions of Member States of the European Union (...)
National audit Office UK	1997- 1998	- BSE: the cost of a crisis - The Annual Report of the European Court of Auditors for 1996 - Reform of customs reansit in the European Community - Exchange of information on direct taxation within the European Union - Appropriation Accounts 1996-1997 (Class XIII, Vote 2): European Social Funds (Scotland) - Appropriation Accounts 1996-1997 (Class III, Vote 1): Intervention Board Executive Agency - Protecting environmentally sensitive areas
	1998- 1999	- Audit of the General Budget of the European Union for 1997 and related developments - Administration of Arable Area Payments (in the Netherlands, Sweden and England)
	1999- 2000	- Financial management of the European Union - The Sheep Annual Premium Scheme in England
	2000- 2001	- Financial Management of the European Union - Regulating Freight Imports from outside the European Community
	2001- 2002	- Annual Report of the European Court of Auditors for the year 2001 - Agricultural fraud: the case of Joseph Bowden
	2002	- Combined Report on the notification of State aid
Riksrevisionsverket Zweden	1997	- Mutual assistance in the field of direct taxation - A coordinated audit by 12 Supreme Audit Institutions of Member States of the European Union (...)
	2000	- Administration of Arable Area Payments (in the Netherlands, Sweden and England)
	2001	- Implementation of the Helsinki Convention on the protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area/ Implementatie van het Helsinki Verdrag over de preventie van vervuiling van de Baltische Zee - parallel audit door Denemarken, Finland, Estland, Letland, Litouwen, Polen, Rusland en Zweden.

België

In de periode 2000–2006 ontvangt België in totaal € 1 795 miljoen aan structuurfondsgelden. In de grafiek is te zien hoe deze bedrag zich verhoudt tot de 3 doelstellingen van de structuurbeleid.



België is een federale staat met een landsregering, drie gemeenschapsregeringen en drie gewestregeringen. Bovendien zijn er tien provincies in België.

Het financieel management van de structuurfondsen is conform de staatsstructuur opgezet. Van het doelstelling-1-overgangsprogramma is het Waalse Gewest de beheersautoriteit. De zeven enkelvoudige programmeringsdocumenten voor doelstelling 2 zijn op provincieniveau ingevuld, maar de bovenliggende Gemeenschaps- of Gewestregeringen vervullen de rol van beheersautoriteit.

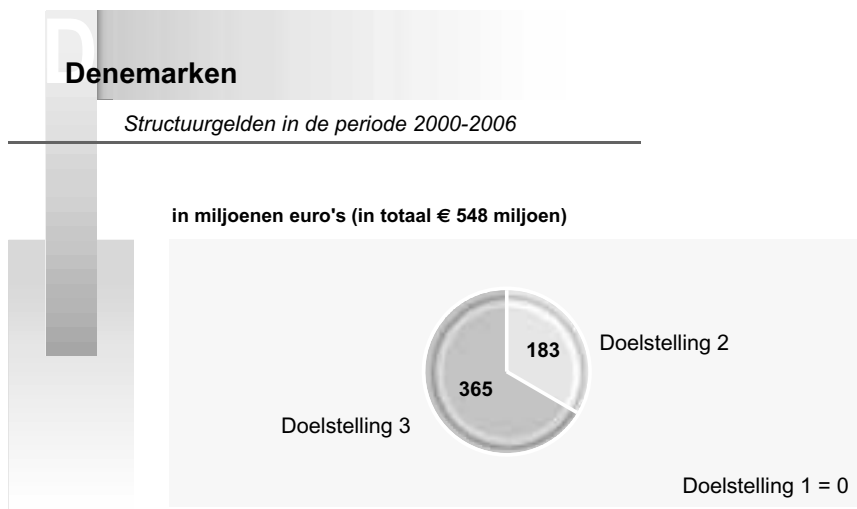
Het dagelijks beheer ligt in de handen van de provincies.

Er zijn in België vier enkelvoudige programmeringsdocumenten voor doelstelling 3 die worden beheerd op regionaal niveau door het Gewests- of Gemeenschapsbestuur. De twee enkelvoudige programmeringsdocumenten voor de Vlaamse en Waalse Gemeenschap bestrijken ruim 85 procent van de ESF-subsidies voor België. Er is slechts één federaal enkelvoudig programmeringsdocument voor doelstelling 3 met het ministerie van Tewerkstelling en Arbeid als beheersautoriteit.

Voor alle programma's van doelstelling 1 en doelstelling 2 zijn de taken van de betalingsautoriteit ondergebracht op bij de Gemeenschaps- en/of Gewestbesturen. Het federale enkelvoudige programmeringsdocument voor doelstelling 3 heeft het ministerie van Tewerkstelling en Arbeid als betalingsautoriteit. De overige «enkelvoudige programmeringsdocumenten voor doelstelling 3 kennen een betalingsautoriteit op regionaal niveau.

Denemarken

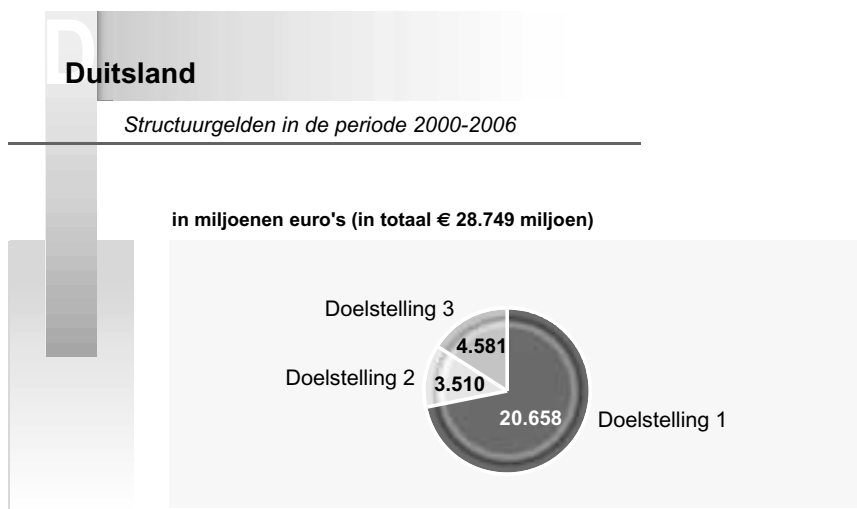
Denemarken ontvangt in de periode 2000–2006 in totaal € 548 miljoen aan structuurfondsgelden. Zoals uit de grafiek blijkt zijn het alleen gelden gericht op doelstelling 2 en 3.



Er is per structuurfonds een beheersautoriteit op centraal niveau ingesteld. Voor EFRO valt deze onder het ministerie van Economische Zaken (het agentschap voor Industrie en Handel). Voor ESF valt deze onder het ministerie voor Werkgelegenheid (de Nationale Arbeidsmarktautoriteit). Voor EOGFL en FIOV is een directoraat van het ministerie van Voedsel, Landbouw en Visserij de beheersautoriteit. Op centraal niveau is per structuurfonds op een betalingsautoriteit ingesteld. Voor EFRO betreft het een apart onderdeel van het agentschap voor Industrie en Handel van het ministerie van Economische Zaken. Voor ESF is een afzonderlijk onderdeel van de Nationale Arbeidsmarktautoriteit, namelijk Bureau Economische Zaken, de betalingsautoriteit. Voor EOGFL en FIOV is de betalingsautoriteit een afzonderlijk onderdeel van het directoraat voor Voedsel, Visserij en Landbouw.

Duitsland

Duitsland ontvangt € 28 749 miljoen uit de structuurfondsen in de periode 2000–2006. In de grafiek is te zien dat het overgrote deel van het geld is bedoeld voor doelstelling-1-programma's.



In Duitsland is er voor doelstelling 1 een communautair bestek met tien operationele programma's. Het federale ministerie van Economische Zaken treedt op als centrale beheersautoriteit. Verder zijn er nog drie federale ministeries als beheersautoriteit aangewezen, voor drie operationele programma's, en zes regionale beheersautoriteiten voor operationele programma's van betreffende Länder.

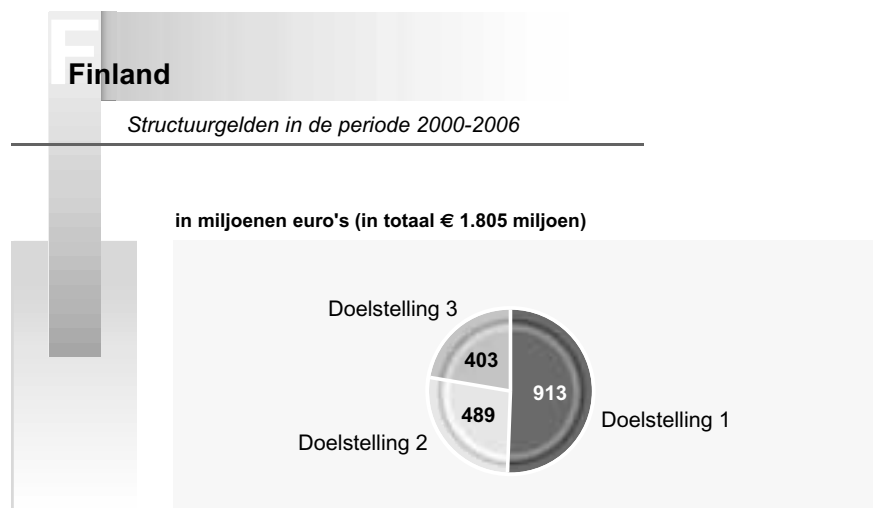
Voor doelstelling 2 zijn er in Duitsland elf enkelvoudige programmeringsdocumenten, waarvoor meestal de ministeries van Economische Zaken van betreffende Länder als beheersautoriteit optreden.

Voor doelstelling 3 is het federale ministerie van Arbeid en Sociale Zaken de beheersautoriteit. Met de ministeries van de elf Länder die een deel van de verantwoordelijkheid dragen voor doelstelling-3-programma's, zijn beheerscontracten afgesloten om de verantwoordelijkheidsverdeling vast te leggen.

Per structuurfonds is op centraal niveau een betalingsautoriteit ingesteld en bovendien één apart voor het transportprogramma. Voor EFRO is de betalingsautoriteit de het Federale Bureau voor Economie. Voor ESF is het federale ministerie van Arbeid en Sociale Zaken de betalingsautoriteit. Voor EOGFL en FIOV is het ministerie voor Consumentenbescherming, Voedsel en Landbouw de betalingsautoriteit. Voor het Transportprogramma is het federale ministerie van Transport de betalingsautoriteit.

Finland

In de periode 2000–2006 gaat € 1 805 miljoen uit de structuurfondsen naar Finland, als volgt verdeeld over de doelstellingen.

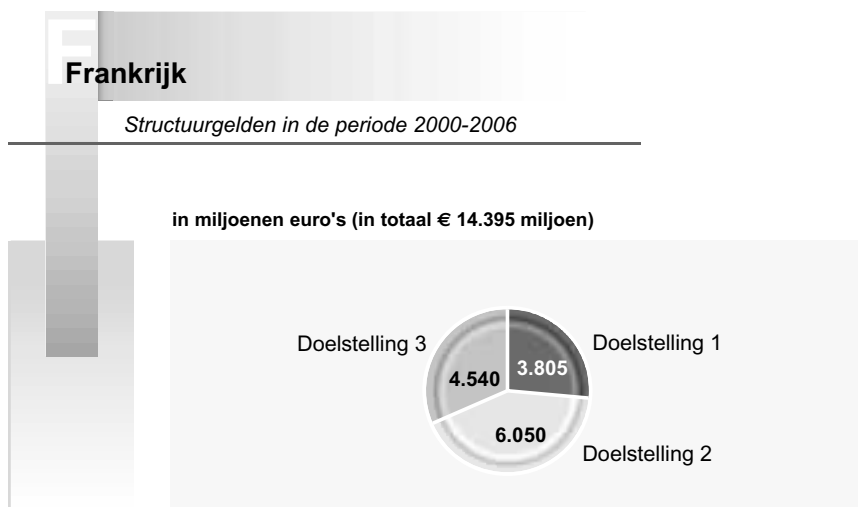


Finland heeft twee enkelvoudige programmeringsdocumenten voor doelstelling 1, drie voor doelstelling 2 en één voor doelstelling 3. De beheersautoriteiten zijn op centraal niveau gepositioneerd. Het ministerie van Binnenlandse Zaken is beheersautoriteit voor doelstelling 1 en 2 en het ministerie van Arbeid voor doelstelling-3-programma's.

De betalingsautoriteiten zijn in Finland per structuurfonds op centraal niveau ingesteld. Voor EFRO is de betalingsautoriteit het ministerie van Binnenlandse Zaken. Voor ESF is het ministerie van Arbeid de betalingsautoriteit en voor EOGFL en FIOV het ministerie van Landbouw en Bosbouw.

Frankrijk

Frankrijk krijgt in de periode 2000–2006 € 14 395 miljoen uit de structuurfondsen. De grafiek geeft aan hoe het geld is verdeeld over de doelstellingen.



Frankrijk heeft zeven enkelvoudige programmeringsdocumenten voor doelstelling 1, 22 programma's voor doelstelling 2 en één programma voor doelstelling 3.

Voor doelstelling 1 en 2 is het beheer gedecentraliseerd naar de regio's en de overzeese gebiedsdelen. Bij de regionale enkelvoudige programmeringsdocumenten is sprake van *deconcentratie*: de beheersautoriteit is in handen van de *prefet de la region*, die optreedt als vertegenwoordiger van de staat in de regio. De *prefet de la region* is tevens betalingsautoriteit.

Er zijn ook enkele nationale programma's die door centrale ministeries worden beheerd. Bijvoorbeeld voor het nationale informaticaprogramma PNI – dat dient ter ondersteuning van alle andere enkelvoudige programmeringsdocumenten en communautaire initiatieven – is het ministerie van Ruimtelijke Ordening en de Regio's (DATAR) de beheersautoriteit. De nationale programma's hebben een centrale betalingsautoriteit. Voor het informatiseringprogramma PNI treedt het ministerie van Economie en Financiën op als betalingsautoriteit.

Voor ESF is er een centrale beheersautoriteit, namelijk de afdeling ESF van het ministerie van Sociale Zaken, Werkgelegenheid en Solidariteit. Ook de betalingsautoriteit valt onder dit ministerie. Hoewel het ESF een rol speelt in alle drie de doelstellingen, is het met name geconcentreerd op het enkelvoudig programmeringsdocument voor doelstelling 3.

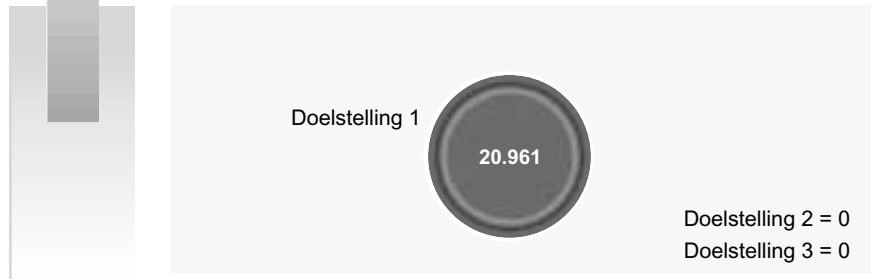
Griekenland

Naar Griekenland gaat een bedrag van € 20 961 miljoen aan structuurgelden in de periode 2000–2006. Dit geld is in zijn geheel uit hoofde van doelstelling 1.

Griekenland

Structuurgelden in de periode 2000-2006

in miljoenen euro's (in totaal € 20.961 miljoen)



Griekenland is ingedeeld in dertien regio's, die allemaal onder doelstelling 1 vallen. Daarom ontvangt het land alleen steun uit hoofde van doelstelling 1 en geen steun uit hoofde van doelstelling 2 en 3.

Het communautair bestek voor de periode 2000-2006 kent één centrale beheersautoriteit op nationaal niveau, te weten het ministerie van Economische Zaken en Financiën. Deze centrale beheersautoriteit coördineert de regionale beheersautoriteiten, die er zijn voor elk van de operationele programma's. De beheersautoriteiten op programmaniveau zijn verantwoordelijk voor beheer en uitvoering van het programma, de evaluatie en de monitoring. Eenderde van de fondsen gaat naar de dertien regionale programma's.

Daarnaast zijn er twaalf operationele programma's met een sectorale invalshoek. De beheersautoriteiten voor deze programma's zijn de ministeries die verantwoordelijkheid dragen voor de betreffende sector. Zo is bijvoorbeeld de centrale beheersautoriteit van het cultuurprogramma het ministerie van Cultuur.

Er is één centrale betalingsautoriteit in Griekenland. Het betreft een afdeling binnen het ministerie van Economische Zaken en Financiën. Deze betalingsautoriteit is verantwoordelijk voor de betalingen voor alle operationele programma's van het communautair bestek en voor alle fondsen.

Ierland

In de periode 2000-2006 vloeit een totaalbedrag van € 3 088 miljoen naar Ierland. In de grafiek is te zien dat deze gelden alleen beschikbaar zijn voor doelstelling-1-programma's, omdat Ierland geheel onder doelstelling 1 valt.

Ierland

Structuurgelden in de periode 2000-2006

in miljoenen euro's (in totaal € 3.088 miljoen)



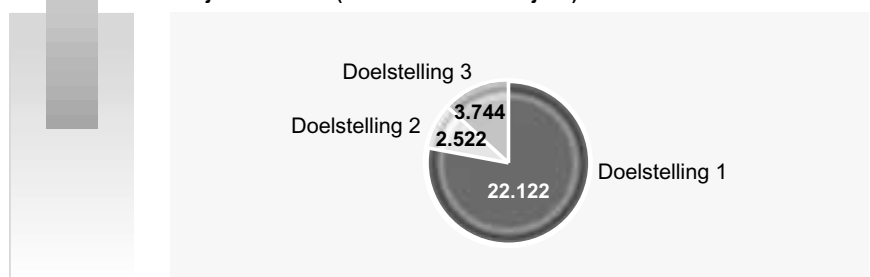
Ierland heeft één Communautair Bestek voor doelstelling 1, met daarin zeven operationele programma's: drie nationale, twee multiregionale en twee regionale programma's. De programma's worden uit alle vier de structuurfondsen gefinancierd. Het ministerie van Financiën is beheersautoriteit voor het communautair bestek als geheel. Daarnaast zijn er beheersautoriteiten voor elk van de programma's. Voor het programma «Employment & Human Resources Development» is dit bijvoorbeeld het centrale ministerie van Handel en Werkgelegenheid. Voor het «Southern and Eastern regional operational programme» is het Regionale *Assembly* de beheersautoriteit.

De betalingsautoriteiten zijn op centraal niveau ingesteld per fonds. Voor EFRO is het ministerie van Financiën de betalingsautoriteit, voor ESF het ministerie van Handel en Werkgelegenheid, voor EOGFL-O het ministerie van Landbouw en voor FIOV het ministerie voor Mariene en Natuurlijke Hulpbronnen.

Italië

Structuurgelden in de periode 2000-2006

in miljoenen euro's (in totaal € 28.388 miljoen)



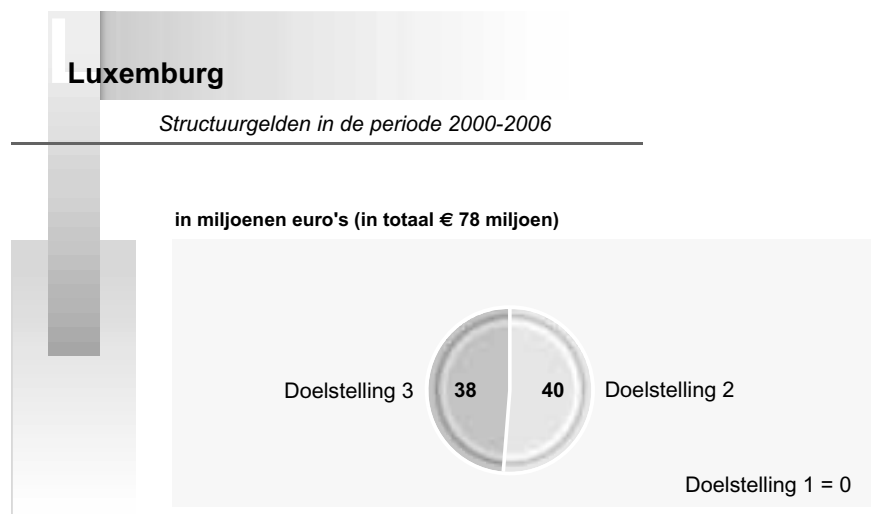
In Italië is het management in hoge mate gedecentraliseerd. Voor doelstelling-1-programma's zijn er zeven beheersautoriteiten in de regio's en vijf beheersautoriteiten op centraal niveau. Het beheer van de doelstelling-2-programma's is volledig gedecentraliseerd. Er zijn in totaal vijftien beheersautoriteiten in de regio's. Voor doelstelling-3-programma's is er één centrale beheersautoriteit en veertien beheersautoriteiten in de regio's.

In Italië zijn de voor de meeste programma's ook de betalingsautoriteiten op decentraal niveau gepositioneerd.

Per programma is er per fonds (dus één of meer betalingsautoriteiten per programma) een betalingsautoriteit. En paar programma's hebben op centraal niveau een betalingsautoriteit.

Luxemburg

Luxemburg ontvangt € 78 miljoen uit de structuurfondsen in de periode 2000–2006, voor doelstelling-2 en -3-programma's.



Er is één enkelvoudig programmeringsdocument voor doelstelling 2 voor het Groothertogdom Luxemburg, geheel te financieren uit het EFRO. De beheers- en betalingsautoriteit is op centraal niveau ingesteld. Het betreft het ministerie van Economische Zaken, directie Industrie en Technologie. Ook is er een enkelvoudig programmeringsdocument voor doelstelling 3. Ook hier is het beheer centraal geregeld door het ministerie van Werkgelegenheid (beheers- en betalingsautoriteit).

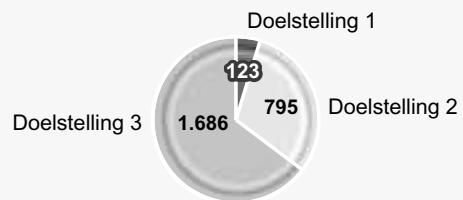
Nederland

In de periode 2000–2006 is er voor Nederland in totaal € 2 604 miljoen beschikbaar voor structuurbeleid. In de grafiek is te zien dat het overgrote deel van het geld uit hoofde van doelstelling 3 wordt toegekend.

Nederland

Structuurgelden in de periode 2000-2006

in miljoenen euro's (in totaal € 2.604 miljoen)



In Nederland is het management gedecentraliseerd. Voor doelstelling-1 en -2-programma's zijn de provincies de beheersautoriteit, behalve voor het Grotestedenprogramma binnen doelstelling 2 (EFRO). Daarvoor is het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), samen met de betreffende negen steden, de beheersautoriteit.

Voor doelstelling 3 is een agentschap binnen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de beheersautoriteit.

In Nederland zijn er voor doelstelling 1 en 2 betalingsautoriteiten op decentraal niveau (uitgezonderd het Grotestedenprogramma). Het betreft de provincies van Flevoland, Gelderland, Brabant en het samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN). Het Ministerie van BZK is de betalingsautoriteit voor het Grotestedenprogramma, in samenwerking met de betreffende stadsbesturen. Voor doelstelling 3 is er een betalingsautoriteit op centraal niveau, namelijk het Ministerie van SZW.

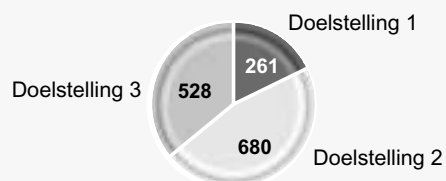
Oostenrijk

Oostenrijk krijgt in de periode 2000-2006 € 1 469 miljoen uit de structuurfondsen. In de grafiek is te zien hoe dit geld zich verhoudt tot de doelstellingen.

Oostenrijk

Structuurgelden in de periode 2000-2006

in miljoenen euro's (in totaal € 1.469 miljoen)

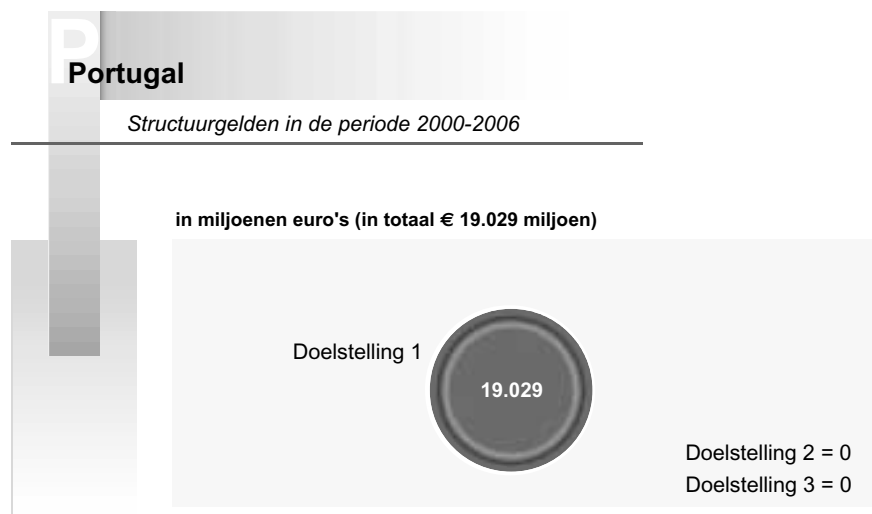


In Oostenrijk is het management gedecentraliseerd. In bijna alle gevallen treedt het regionale bestuur (*Länder*) op als beheersautoriteit van de doelstelling 1 en 2 programma's in betreffende regio's. In één regio is er een apart Economisch Ontwikkelingsfonds dat optreedt als beheersautoriteit. Voor doelstelling 3 is het federale ministerie van Economie en Arbeid de beheersautoriteit.

In Oostenrijk is per structuurfonds op centraal niveau een betalingsautoriteit ingesteld. Voor EFRO en ESF is de betalingsautoriteit een onderdeel van het federale ministerie van Economische Zaken en Arbeid. Voor EOGFL en FIOV is een onderdeel van het federale ministerie van Landbouw, Bosbouw, Milieu en Watermanagement de betalingsautoriteit.

Portugal

Alle gelden uit de structuurfondsen worden aan Portugal uit hoofde van doelstelling 1 toegekend. Het betreft in de periode 2000–2006 een totaalbedrag van € 19 029 miljoen.



In Portugal zijn er elf sectorale programma's en zeven regionale programma's. Voor de sectorale programma's zijn operational managers aangesteld bij de centrale ministeries op het betreffende verantwoordelijkheidsgebied. Bijvoorbeeld voor het Cultuurprogramma is het ministerie van Cultuur de beheersautoriteit. Voor de regionale programma's is het beheer ondergebracht bij regionale organen, bijvoorbeeld het regionale bestuursorgaan of een coördinatiecommissie op regionaal niveau.

In Portugal zijn per structuurfonds op centraal niveau betalingsautoriteiten ingesteld. Voor EFRO is het directoraat-generaal voor Regionale Ontwikkeling de betalingsautoriteit. Voor ESF is dat het ESF Managementinstituut. Voor EOGFL en FIOV treedt het Ontwikkelingsinstituut voor Landbouw en Visserij op als betalingsautoriteit.

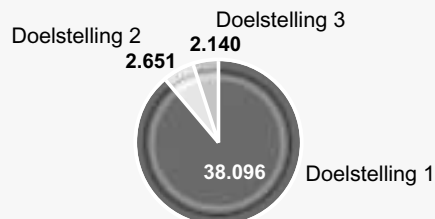
Spanje

Spanje ontvangt in de periode 2000–2006 een bedrag van € 42 887 en is daarmee van alle lidstaten de grootste begunstigde. Verre weg het meeste geld wordt toegekend uit hoofde van doelstelling 1.

Spanje

Structuurgelden in de periode 2000-2006

in miljoenen euro's (in totaal € 42.887 miljoen)



In Spanje is er op centraal niveau voor ieder fonds een beheersautoriteit. EFRO is ondergebracht bij het ministerie van Financiën en EOGFL en FIOV zijn ondergebracht bij het ministerie voor Landbouw en Visserij. ESF (doelstelling 3) is ondergebracht bij het ministerie van Arbeid en Sociale Zaken. In de praktijk is het dagelijks bestuur grotendeels in handen van de zeventien autonome regio's in het Spaanse staatsbestel. Het principe van gezamenlijke verantwoordelijkheid van het centrale en decentrale bestuur wordt gevolgd.

In Spanje zijn per structuurfonds op centraal niveau betalingsautoriteiten ingesteld, maar in de praktijk spelen de autonome regio's ook grote rol. Voor EFRO is het directoraat EU-fondsen van het ministerie van Financiën de betalingsautoriteit. Voor EOGFL is het directoraat Plattelandsontwikkeling van het ministerie van Landbouw en Visserij de betalingsautoriteit en voor FIOV het directoraat Structuur en Vismarkten van hetzelfde ministerie. De betalingsautoriteit voor ESF is de ESF-afdeling van het ministerie van Arbeid en Sociale Zaken. Er is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid met de zeventien autonome regio's.

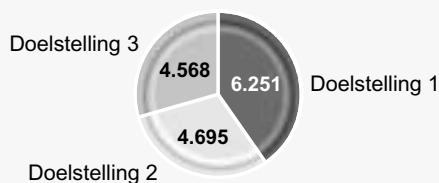
Verenigd Koninkrijk

In de periode 2000–2006 kan het Verenigd Koninkrijk aanspraak maken op een bedrag van € 15 514 miljoen uit de structuurfondsen. Alle drie de doelstellingen worden hiermee afgedekt.

Verenigd Koninkrijk

Structuurgelden in de periode 2000-2006

in miljoenen euro's (in totaal € 15.514 miljoen)



In Engeland is de beheersautoriteit voor doelstelling 1 en 2 centraal gepositioneerd. Voor EFRO is het Bureau van de vice-premier aangewezen, voor EOGFL en FIOV het ministerie van Milieu, Voedsel en Landbouw. In de praktijk is het management gedelegeerd aan de *Government Offices*; de bureaus in de regio's van Engeland die een scala aan overheidstaken uitvoeren. Voor ESF is in Engeland de ESF-unit van het ministerie voor Werk de beheersautoriteit.

In Wales is de *National Assembly* de beheersautoriteit voor alle fondsen. De uitvoering is gedelegeerd aan een agentschap. In Schotland is de ESF-divisie van het Schotse Ontwikkelingsdepartement de beheersautoriteit voor alle fondsen. En in Noord-Ierland is de Europa-divisie van het Noord-Ierse ministerie van Financiën en Personeel de beheersautoriteit voor alle fondsen. De uitvoering is gedelegeerd aan regionale uitvoeringseenheden.

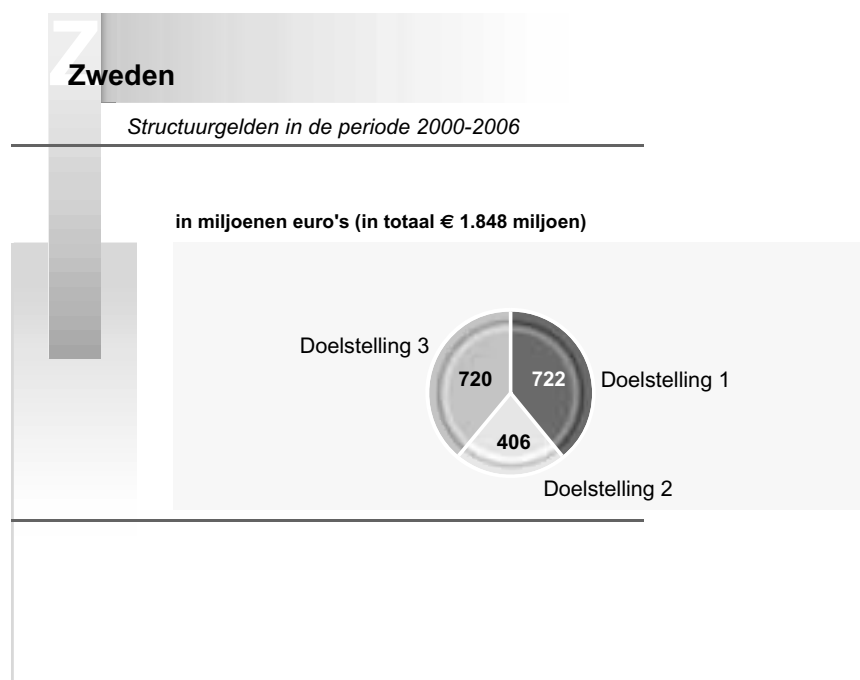
In Engeland zijn per fonds betalingsautoriteiten opgericht. Voor EFRO is het Bureau van de vice-premier betalingsautoriteit, maar de uitvoering is gedelegeerd naar de *Government Offices* in de tien Engelse regio's. Voor EOGFL en FIOV is het departement voor Milieu, Voedsel en Plattelandszaken de betalingsautoriteit.

In Wales en Schotland is er één betalingsautoriteit voor alle fondsen, respectievelijk de *National Assembly* van Wales (gedelegeerd naar het Wales Europese Fondsen Bureau) en het Schotse Ontwikkelingsdepartement.

In Noord-Ierland is er voor elk structuurfonds een centraal departement dat als betalingsautoriteit optreedt. Voor EFRO betreft het ministerie van Financiën en Personeel. Voor ESF is het ministerie voor Werkgelegenheid en Opleiding de betalingsautoriteit. En voor EOGFL en FIOV is het ministerie voor Landbouw en Plattelandsontwikkeling de betalingsautoriteit.

Zweden

Zweden ontvangt in de periode 2000–2006 € 1 848 miljoen uit de structuurfondsen. In de grafiek is te zien hoe het geld wordt besteed aan de drie doelstellingen.



In Zweden zijn beheersautoriteiten gepositioneerd op regioniveau. Voor doelstelling 1 en 2 zijn er vijf beheersautoriteiten in betreffende regio's. Voor doelstelling 3 is het Zweedse ESF-Raad de beheersautoriteit, met 20 regionale afdelingen.

In Zweden zijn er betalingsautoriteiten op regionaal niveau, die voor doelstelling 1 en 2 uit alle fondsen betalingen verrichten. Voor het ESF is een centrale betalingsautoriteit, namelijk het Nationale Bureau voor de Arbeidsmarkt

EPD	Structuurfonds	Verantwoordelijke bewindspersonen	Aanspreekpunt	Overige betrokken vakdepartementen	Beheers- en betaalautoriteit
Doelstelling 1 Flevoland	EFRO, EOGFL-O, FIOV, ESF EFRO	staatssecretaris EZ, ministers LNV en SZW	staatssecretaris EZ		provincie Flevoland
Doelstelling 2 Noord-Nederland	EFRO	staatssecretaris EZ	staatssecretaris EZ	LNV, SZW	Samenwerkingsverband Noord-Nederland
Oost-Nederland	EFRO	minister LNV en staatssecretaris EZ	minister LNV	SZW	provincie Gelderland
Zuid-Nederland	EFRO	staatssecretaris EZ en minister LNV	staatssecretaris EZ	SZW	provincie Noord-Brabant
Steden	EFRO	minister BZK	minister BZK	EZ	ministerie BZK
Doelstelling 3 landelijk m.u.v. doelstelling 1-regio's	EFRO	minister SZW	minister SZW		ministerie SZW
Communautaire initiatieven (kleinere structuurfondsprogramma's die onder leiding staan van Europese Commissie)					
Equal	ESF	minister SZW	minister SZW		ministerie SZW
Leader+	EOGFL-O	minister LNV	minister LNV		provincie per landsdeel
Urban	EFRO	minister BZK	minister BZK		gemeenten/banken
Interreg IIIa	EFRO	staatssecretaris EZ	staatssecretaris EZ		Euregio's/banken
Interreg IIIb	EFRO	minister VROM	minister VROM	V&W, LNV en EZ	(inter)nationale secretariaten/banken
Interreg IIIc	EFRO	minister VROM	minister VROM	EZ	
Aanpassing van de visserijstructuur					
EPD Visserij	FIOV	minister LNV	minister LNV		

Bron: Tweede Kamer 2000-2001, 27 813, nr. 1. Wijzigingen na kabinetwisseling in juni 2002 zijn niet bekend bij de Algemene Rekenkamer.

OVERZICHT «OVERIGE» EU-GELDSTROMEN

Begrotingspost	Omschrijving/afdeling/onderafdeling	EU-begroting 2001 (euro)	Ontvangen in NL (euro)	C/B/O*	Periode	Toezicht namens minister	Controle namens minister	Betrokken directies
Ministerie van OCenW								
B3-1001	Socrates	190 366 000	4 863	O	?	HBO en WO	accountants	IB, HBO, WO en VO
B3-1010	Communautair programma jeugd	55 733 000		O	?	?	accountants	IB, HBO, WO en VO, BVE, CFI,
B3-1021	Leonardo da Vinci	137 167 000		O	per jaar	CINOP?	externe accountants	BVE, HBO, CFI WO
B3-2008	Kaderprogramma voor cultuur	23 580 000	5 000 000	O	?	?	?	WO
B3-2009	Votooting bestaande programma's (Caleidoscoop, Ariane, Raphael)	11 000 000		O	?	?	?	?
B3-2010	Media Plus	49 070 000		O	?	?	?	?
B3-2011	Media Opleiding (bevordering beroepsopleiding audiovisuele industrie)	9 300 000		O	?	?	?	?
B5-330	Info 2000 (opvolger heet eContent)	14 000 000	18 400 000	O	per jaar*	?	?	OWB, DAD en CFI
<i>* Voor B5-330, B5-331, B6-5411, B6-6111, B6-6131, B6-6141, B6-6151, B6-6210, B6-6211, B6-6411 en B6-6511 samen</i>								
B5-331	Informatiemaatschappij	7 000 000				?	?	OWB, DAD en CFI
B6-5411	Voltooiing 4e Kaderprogramma (1994-1998)	639 319 000				?	?	OWB, DAD en CFI
B6-6111	Kwaliteit van het bestaan en beheer van de biologische hulpbronnen	397 326 000				?	?	OWB, DAD en CFI+I31
B6-6131	Een concurrerende en duurzame groei	436 163 000				?	?	OWB, DAD en CFI
B6-6141	Vijfde kaderprogramma van de EG op gebied van onderzoek etc. Sub programma milieu en duurzame ontwikkeling	127 859 000				?	?	OWB, DAD en CFI
B6-6151	Specifiek programma voor onderzoek etc; sub-programma energie	164 368 000				?	?	OWB, DAD en CFI
B6-6211	Bevestiging van de internationale rol van het communautaire onderzoek	77 239 000				?	?	OWB, DAD en CFI
B6-6411	Verhoging van het menselijk onderzoekspotentieel en verdieping fundamentele kennis op sociaal-economisch gebied	235 446 000				?	?	OWB, DAD en CFI
B6-6511	Bijdragen in realiseren van het volledige potentieel van kernenergie; zowel fusie als splijting	38 167 000				?	?	OWB, DAD en CFI
B7-830	EG-VS programma voor samenwerking op het gebied van HO en beroeps onderwijs + Canada	2 400 000		O	?	?	?	HBO

* C = door centrale overheid ontvangen. B = rechtstreeks ontvangen door bestuursorganen in de zin van de wet TES. O = overig.

Begrotingspost	Omschrijving/afdeling/onderafdeling	EU-begroting 2001 (euro)	Ontvangen in NL (euro)	C/B/O*	Periode	Toezicht namens minister	Controle namens minister	Betrokken directies
Ministerie van EZ								
B4-1030	Altener (bevordering van duurzame energie)	11 978 500						Geen financiële aansprakelijkheid EZ. Verhouding subsidie-ontvanger en EC zijn contractueel geregeld.
B4-1031	Save (bevordering van de energie-efficiëntie)	13 338 000						idem als bij B4-1030
B4-1040	ETAP (Meerjarenprogramma voor studies, analyses, prognoses en aanverwante werkzaamheden in de energiesector) en CARNOT: Vaste brandstoffen							idem als bij B4-1030
B4-1041	Synergy (bevordering internationale samenwerking in de energiesector)	4 310 000						idem als bij B4-1030
B5-100	Communautaire activiteiten ten behoeve van consumenten	19 226 000						Geen financiële aansprakelijkheid. Gelden worden rechtstreeks aan uitvoerende organisaties uitgekeerd. RWT's hebben geen geld ontvangen.
B5-304	Procedures voor de plaatsing en bekendmaking van overheidsopdrachten	24 000 000						Het gaat hier om Europese aanbestedingen. Geen geld naar Nederland.
B5-313	Normalisatie en harmonisatie van de wetgevingen	22 820 000						EZ kent geen geldstromen naar Nederland. Ook het NEN krijgt geen EU-geld.
B5-510	Programma voor ondernemingen en ondernemingschap gericht op MKB	22 500 000						EZ is niet betrokken bij EU-programma's voor MKB. Vragen zelfstandig aan bij EC.
B5-511	Programma voor ondernemingen: verbetering van het financiële klimaat voor het MKB	21 500 000						EZ is niet betrokken bij EU-programma's voor MKB. Vragen zelfstandig aan bij EC.
B5-512	Afronding Werkgelegenheid 1998-2000	55 000 000						EZ is niet betrokken bij EU-programma's voor MKB. Vragen zelfstandig aan bij EC.
B5-600	Beleid inzake statistische informatie waarbij de derde landen zijn betrokken	26 730 000	56 548	O	2001	CBS	DAD	CBS
B5-710	Financiële steun energie-infrastructuurvoorzieningen (TEN-energie)	18 000 000	1 040 000		sept '96 tot mei '99	M&E	Externe accountants	FEZ
B5-7211	Netwerken voor intracommunautaire statistieken (Edicom)	8 370 000	939 000	O	2001	CBS	DAD	CBS
B6-5111	Afronding van 1e-3e Kaderprogramma Onderzoek en technologische ontwikkeling	22 620 000		O				
B7-410	Maatregelen ter ondersteuning van de hervorming van de economische en sociale structuren in de derde landen van het Middellandse-Zeegebied (MEDA)	246 450 000		O				
B7-523	SURE: Industriële samenwerking op het gebied van kernenergie voor vreedzaam gebruik met Rusland en Oekraïne (tweede gedeelte van het SURE-programma)							

* C = door centrale overheid ontvangen. B = rechtstreeks ontvangen door bestuursorganen in de zin van de wet TES. O = overig.

Begrotingspost	Omschrijving/afdeling/onderafdeling	EU-begroting 2001 (euro)	Ontvangen in NL (euro)	C/B/O*	Periode	Toezicht namens minister	Controle namens minister	Betrokken directies
Ministerie van Financiën								
B3-...	Diverse Twinning projecten		192 000	O	?	FEZ	DAD	FEZ
B3-306	Prince	34 160 000	421 500	O	2001	FEZ	DAD	FEZ
B5-303	Douane 2002	24 295 000	171 000	O	2001	FEZ	DAD	DGB, FEZ
B5-305	Fiscalis (actieprogramma ter verbetering van de stelsels van indirecte belasting van de interne markt)	6 300 000	119 107	O	2001	FEZ	DAD	DGB, FEZ
B7-030	Eurodouane		290 000	O	2001	FEZ	DAD	
Ministerie van VROM								
B4-3200	Life III (2000-2004) – natuurbescherming	18 290 000	4 000 000	O	jaarlijks*	?	?	
B4-3201	Life III (2000-2004) – milieubescherming	18 290 000						
* jaarlijks wordt voor Life natuur en Life milieu samen f 4 miljoen ontvangen								
B6-61	5e Kaderprogramma milieu en duurzame ontwikkeling	127 859 000		O				IWK = Interdepartementale Werkgroep Kaderprogramma
B6-6141	Energie, milieu en duurzame ontwikkeling (EG) – milieu en duurzame ontwikkeling							delegatieleider in EU-programmacomité
B6-6151	Energie, milieu en duurzame ontwikkeling (EG) – energie	164 368 000	VROM is niet verantwoordelijk: uitvoering bij EF-Liaison					
B7	Externe maatregelen		VROM is niet verantwoordelijk maar wel betrokken.					
B7-01	Pretoetredingsinstrument Sapard		VROM is niet verantwoordelijk maar wel betrokken.					
B7-020	ISPA (geassocieerde landen uit Midden- en Oost-Europa – gericht op milieu en vervoer)	330 560 000	VROM is niet verantwoordelijk, wie wel is nog onduidelijk.					
B7 030	Phare		VROM is niet verantwoordelijk, wie wel is nog onduidelijk.					
B7-2	Tacis			O	VROM is niet verantwoordelijk, wie wel is nog onduidelijk.			
Ministerie van BZK								
	Ministerie heeft geen data verstrekt							

* C = door centrale overheid ontvangen. B = rechtstreeks ontvangen door bestuursorganen in de zin van de wet TES. O = overig.

Begrotingspost	Omschrijving/afdeling/onderafdeling	EU-begroting 2001 (euro)	Ontvangen in NL (euro)	C/B/O*	Periode	Toezicht namens minister	Controle namens minister	Betrokken directies
Ministerie van Justitie								
B5-802	Maatregelen ter bestrijding van geweld tegen kinderen, jongeren en vrouwen (Daphne)	5 036 000		C/O	Justitie heeft geen directe taak			
B5-810	Europees Vluchtelingenfonds	35 090 000	3 313 799	C	2001	ja	ja	DFEZ, DVB, DBOB DAD
B5-820	Programma voor opleiding, uitwisseling en samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (Odysseus, Falcone, FADO en Robert Schuman)	14 923 000	4 100 000	C/O CBO	2000-2003			BIZ en DBOB
B7-030	Phare-BIZ (Phare Twinning Tsjechië 98, Phare Twinning Polen 98, Phare Horizontaal Rule of Law, Phare Twinning Tsjechië 2001) Het Ministerie van Justitie heeft de eindverantwoordelijkheid richting EC. De uitvoering van de activiteiten en de daadwerkelijke besteding van de gelden ligt bij de NGO's. Zij zijn contractpartner bij de ondertekening en uitvoering van een project-convenant. Zij leggen zelf direct verantwoording af aan de EC middels rapportages. Het Ministerie van Justitie heeft tijdens de uitvoering van projecten alleen een 'kassier-functie' (dat wil zeggen) ontvangt de gelden en sluisst deze door naar de NGO's). Een uitzondering hierop is Phare 99 Rule of Law: hier worden de gelden decentraal beheerd.			C				
	Phare twinning Slowakije (DISAD) Project bestrijkt de jaren 2001 – 2002. Totaal budget € 0,8 miljoen. De exacte bedragen die Nederland in peiljaar 2001 heeft ontvangen zijn nog niet bekend maar liggen tussen de € 40.000 en € 20.000.			C		departement	departement	
	Phare twinning Polen (DISAD) B1: project bestrijkt de jaren 2001 – 2002. Totaal budget € 1,9 miljoen. De exacte bedragen die Nederland in peiljaar 2001 heeft ontvangen zijn nog niet bekend maar liggen tussen de € 40.000 en € 20.000.			C		departement	departement	
B7-7500	Agreement relating to Synthetic Drugs project		947 584	C	2000-2001	DISAD	DAD en externe accountant	DISAD
Ministerie van BuiZa								
B3-306	Prince	34 160 000	200 000	C	2001	Controller FEZ	Controller FEZ	DVL
Ministerie van SZW								
	Ministerie heeft geen data verstrekt							

* C = door centrale overheid ontvangen. B = rechtstreeks ontvangen door bestuursorganen in de zin van de wet TES. O = overig.

Begrotingspost	Omschrijving/afdeling/onderafdeling	EU-begroting 2001 (euro)	Ontvangen in NL (euro)	C/B/O*	Periode	Toezicht namens minister	Controle namens minister	Betrokken directies
Ministerie van LNV								
B5-3001	Tenuitvoerlegging en ontwikkeling van de interne markt	8 193 000		O				
B6-5	LNV heeft alleen inhoudelijke bemoeienis. LNV doet voorstellen aan Nuffic, die met de verdere organisatie is belast			O				
B6-5111	Werkzaamheden voor gezamenlijke rekening en coördinatie-werkzaamheden - afronding van vroegere werkzaamheden en andere activiteiten	22 620 000		O				
B6-5411	Afronding van 1e-3e Kaderprogramma Onderzoek en technologische ontwikkeling	639 319 000		O				
B6-6111	Voltooiing 4e Kaderprogramma (1994-1998)	397 326 000		O				
B6-6131	Kwaliteit van het bestaan en beheer van de biologische hulpbronnen Een concurrerende en duurzame groei	436 163 000		O				
B6-6411	Verhoging van het menselijk onderzoekspotentieel en verdieping fundamentele kennis op sociaal-economisch gebied	235 446 000		O				
B7-010	Landbouw (geassocieerde landen uit Midden- en Oost Europa)	321 080 000		O				
Ministerie van V&W								
B4-3200	Milieu		2 400 000	O	2001-2005	FEZ	DAD	RIZA, MD en DWW
B-6	5e Kaderprogramma		6 700 000	O	2001	?	?	meer directies, o.a. DGL
B5-70	Netwerken vervoer		873 833	C/O	div.jaren	?		
B5-700	Financiële steun trans-Europees vervoernetwerk	522 165 000		O	2001-2006	FEZ	DAD	FEZ
B5-710	Financiële steun energie-infrastructuurvoorzieningen (TEN-energie)	18 000 000	1 200 000	O	2002		externe	RWS
B5-720	Trans-Europese netwerken op het gebied van telecommunicatie	30 060 000		O			accountants	DIZ, DGTP:**
B7-030	Phare: (geassocieerde landen uit Midden- en Oost-Europa – institutionele versterking en financiering van infra-structuurvoorzieningen)	1 167 490 000		O				RWS RVI DGTP
Ministerie van Defensie								
	Geen gelden ontvangen en geen betrokkenheid							
Ministerie van VWS								
B3-1010	Jeugd	55 733 000	1 598 959	O	2001	ja	DAD	DJB en FPB

* C = door centrale overheid ontvangen. B = rechtstreeks ontvangen door bestuursorganen in de zin van de wet TES. O = overig.

** Vanaf juli 2002 naar EZ.

Afkorting	Betekenis
BNP	Bruto Nationaal Product
BTW	Bruto Toegevoegde Waarde
BuiZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CB	Communautair bestek
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CdvR	Comité van de Regio's
Coreper	Comité van Permanente Vertegenwoordigers
DAR	Directie Accountancy Rijksoverheid (Ministerie van Financiën)
DAS	Déclaration d'assurance (Europese Rekenkamer)
DG	Directoraat Generaal
ECB	Europese Centrale Bank
Ecofin	Raad voor Economische Zaken en Financiën
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EG	Europese Gemeenschap (EEG, EGKS en Euratom samen)
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EIB	Europese Investeringsbank
EMU	Economische en Monetaire Unie
EOF	Europees Ontwikkelingsfonds
EOGFL-garantie	Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie
EOGFL-oriëntatie	Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie
EPD	Enkelvoudig programmeringsdocument
EPS	Europese Politieke Samenwerking
ESC	Economisch en Sociaal Comité
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
EUROSAI	European Organisation of Supreme Audit Institutions
EZ	Ministerie van Economische Zaken
GOS	Landen van de Gemeenschap van Onafhankelijke Staten
IAS	Internal Audit Service (Europese Commissie)
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions

Afkorting	Betekenis
IPO	Interprovinciaal Overleg
ISPA	Instrument for Structural Policy Assistance
JBZ	Justitie en Binnenlandse Zaken
GLB	Gemeenschappelijk landbouwbeleid
Laser	Landelijke service bij regelingen
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
M&O-beleid	Beleid tegen misbruik en oneigenlijk gebruik
OC&W	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OLAF	Europees Bureau voor Fraudebestrijding
OP	Operationaal programma
PHARE	EU-hulpprogramma voor de kandidaatlanden van Midden- en Oost-Europa
POP	Plattelands Ontwikkelingsplan
RWT	Rechtspersoon met Wettelijke Taak
SAPARD	Special Accession Programme for Rural and Agricultural Development
SEM2000	Sound and Efficient Management
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TEN	Trans Europese Netwerken
TES	Wet Toezicht Europese Subsidies
UvW	Unie van Waterschappen
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
V&W	Ministerie van Verkeer een Waterstaat
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VSNU	Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WTO	World Trade Organisation
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan