
Vergaderjaar 2006–2007

30 955

EU-tendrapport 2007

Nr. 1

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 8 februari 2007

Hierbij bieden wij u aan het op 24 januari 2007 door ons vastgestelde EU-tendrapport 2007.

Algemene Rekenkamer,

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Jhr. mr. W. M. de Brauw,
secretaris

Vergaderjaar 2006–2007

30 955

EU-trendrapport 2007

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

Terugblik en leeswijzer	5	5	Rechtmatigheid besteding EU-gelden	44
Samenvatting EU-trendrapport 2007	10	5.1	Rechtmatigheidsinformatie Europese Commissie	44
DEEL 1 EU-INSTELLINGEN	17	5.1.1	Voorbehouden per directoraat-generaal	44
1 Inleiding deel 1	19	5.1.2	Onregelmatigheden en financiële correcties per begrotingshoofdstuk	45
2 EU-breed: kerncijfers 2005	21	5.1.3	Fraude	47
2.1 Bijdragen lidstaten aan EU-begroting	21	5.1.4	Versterking OLAF	48
2.1.1 Eigen middelen	21	5.2	Oordeel Europese Rekenkamer over wettigheid en regelmatigheid	49
2.1.2 Overige bijdragen lidstaten	22	5.2.1	Algemeen oordeel 2005	49
2.2 Uitgaven door EU 2000–2005	22	5.2.2	Oordeel per hoofdstuk van de begroting	50
2.2.1 Gerealiseerde uitgaven EU per begrotingshoofdstuk	22	5.2.3	Geconstateerde fouten per hoofdstuk van de begroting	52
2.2.2 Overige uitgaven	23	5.2.4	Overige informatie Europese Rekenkamer	54
2.3 Saldo EU-begroting	23	6 Doeltreffendheid EU-beleid	56	
3 Ontwikkelingen in beleid financieel management EU	24	6.1	Algemeen beeld beleidsresultaten 2005	56
3.1 Financiële perspectieven 2007–2013	24	6.2	Beleidsresultaten per begrotingshoofdstuk	57
3.2 Stand van zaken verbetering financieel management	25	6.2.1	Voorwaarden en richtlijnen voor evaluaties	57
3.2.1 Routekaart en actieplan Europese Commissie	25	6.2.2	Verband tussen geldstromen en evaluaties	58
3.2.2 Financiële perspectieven en financieel reglement	26	6.2.3	Beschikbare informatie over realisatie van beleidsdoelen	59
3.2.3 Andere initiatieven Europese Commissie	26	6.2.4	Mate van doelrealisatie	60
3.3 Beleidswijzigingen per uitgavencategorie	27	6.2.5	Knelpunten bij doelrealisatie	61
3.3.1 Gemeenschappelijk landbouwbeleid	27	7 Conclusies en trends Europese instellingen	62	
3.3.2 Structuurbeleid	29	DEEL 2 EU-LIDSTATEN	67	
3.3.3 Intern beleid	32	8 Inleiding deel 2	69	
4 Systemen voor financieel management EU 2003–2005	34	9 EU-lidstaten: kerncijfers	71	
4.1 Planning en uitvoering begroting	34	9.1	Afdrachten aan EU in 2005, per lidstaat	71
4.1.1 Beleidsterreinen en directoraten-generaal	34	9.1.1	Afdrachten lidstaten aan EU-begroting	71
4.1.2 Resultaten planning en uitvoering begroting	35	9.1.2	Afdrachten lidstaten aan Europees ontwikkelingsfonds	72
4.2 Maatregelen van controle door Europese Commissie	37	9.2	Ontvangsten lidstaten vanuit EU in 2005	73
4.2.1 Maatregelen van interne controle	37	9.2.1	Toegekende EU-gelden aan de lidstaten	73
4.2.2 Interne audit door de Europese Commissie	38	9.2.2	Ontvangen EU-gelden in verhouding tot eigen begroting	74
4.2.3 Opvolgonderzoek naar fraude	40			
4.3 Verantwoording	40			
4.4 Externe audit door Europese Rekenkamer	42			

9.3	Nettopositie 2005, per lidstaat ⁷⁴	00	17.2.2	Informatie van de Europese Rekenkamer	147
9.4	Decommittering structuurfondsbudgetten 2005	75	17.3	Structuurbeleid	147
9.5	Begroting in de periode 2007–2013	76	17.3.1	Programma's doelstellingen 1–3	147
			17.3.2	Communautaire initiatieven	149
10	Rechtmatigheid besteding EU-gelden in de lidstaten	79	17.4	Onderzoek naar onregelmatigheden	150
10.1	Rechtmatigheidsinformatie Europese Commissie	79	17.4.1	Onderzoeksplan en normenkader	150
10.1.1	Gegevens in activiteitenverslagen	79	17.4.2	Systemen voor ontdekking, melding en afwikkeling	152
10.1.2	Gegevens lidstaatrapporages in jaarverslag OLAF	80	17.5	Intern beleid van de Europese Commissie	158
10.1.3	Correcties gemeenschappelijk landbouwbeleid	86	17.5.1	TEN-transport	159
10.2	Rechtmatigheidsinformatie Europese Rekenkamer	88	17.5.2	Leonardo da Vinci-programma	159
10.3	Werkzaamheden nationale rekenkamers	89			
10.3.1	EU-auditactiviteiten nationale rekenkamers	89	18	Doeltreffendheid EU-beleid in Nederland	160
10.3.2	Publicaties nationale rekenkamers	91	18.1	Onderzoeksplan	160
10.3.3	Participatie in Contactcomité	93	18.1.1	Onderzoeksobject	160
10.3.4	Werkgroepen	94	18.1.2	Definities	161
			18.1.3	Vergelijking doelrealisatie update ten opzichte van midtermevaluatie	161
11	Doeltreffendheid EU-beleid in de lidstaten	96	18.1.4	Betrouwbaarheid van de informatie	160
11.1	Doeltreffendheidsinformatie in activiteitenverslagen	96	18.2	Meetbaarheid doelen	160
11.2	Overige informatie Europese Commissie	96	18.3	Kwaliteit van de informatie over doelrealisatie	161
11.2.1	EU-brede beleidsevaluaties	96	18.3.1	Algemeen overzicht informatie over doelrealisatie	164
11.2.2	Doeltreffendheidsinformatie per geldstroom	97	18.3.2	Voorbeelden van indicatoren	165
			18.3.3	Oorzaken gebrekkige informatie over doelrealisatie	166
12	Conclusies en trends EU-lidstaten	100	18.4	Doelrealisatie	168
			18.5	Verhouding nationaal-Europees beleid	169
DEEL 3	NEDERLAND	103			
13	Inleiding deel 3	105	19	Conclusies en trends Nederland	171
14	Nederland: kerncijfers	107	DEEL 4	CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN REACTIES	179
14.1	Ontvangsten Nederland van de EU	107	20	Conclusies	181
14.2	Afdrachten Nederland aan de EU	108	20.1	Hoofdconclusies	181
14.3	Overige betalingen: Europees Ontwikkelingsfonds	109	20.2	Scores op hoofdindicatoren 2003–2006	182
14.4	Nettopositie Nederland	109	20.3	Aanbevelingen	184
15	Ontwikkelingen in beleid EU-financieel management	111	21	Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer	186
15.1	Beleidsontwikkelingen	111	21.1	Reactie op de hoofdconclusies	186
15.1.1	Gemeenschappelijk landbouwbeleid	111	21.2	Reactie per aanbeveling	187
15.1.2	Structuurbeleid	112			
15.2	Ontwikkelingen in beleid financieel management	114	BIJLAGEN EU-TRENDRAPPORT 2007	193	
15.2.1	Actieplan Europese Commissie	114	Bijlage 1	Overzicht van belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	195
15.2.2	Streven naar een lidstaatverklaring	114	Bijlage 2	Gebruikte afkortingen en verklarende woordenlijst	198
15.2.3	Benodigde extra stappen voor lidstaatverklaring	115	Bijlage 3	Scores indicatoren per onderzochte DG en dienst van de Europese Commissie	202
16	Systemen EU-financieel management Nederland	117	Bijlage 4	Scores geanalyseerde EU-brede evaluaties	212
16.1	Geldstromen en wijze van administratie	117	Bijlage 5	Gepubliceerde rapporten over besteding EU-gelden door nationale rekenkamers EU-lidstaten	214
16.1.1	Betrokken ministeries en geldstromen	117	Bijlage 6	Extra stappen naar Nederlandse lidstaatverklaring	217
16.1.2	Wijze van administratie	118	Bijlage 7	Tabellen systemen Nederland	220
16.2	Rechtmatigheidscontrole ontvangsten en afdrachten	120	Bijlage 8	Beheer- en controlestructuren onderzochte structuur- fondsprogramma's	227
16.2.1	Ontvangsten	120	Bijlage 9	Geanalyseerde updates van midtermevaluaties	230
16.2.2	Afdrachten Nederland aan de EU	121	Literatuur		231
16.3	Gemeenschappelijk landbouwbeleid	122			
16.3.1	Financiële uitvoering	122			
16.3.2	Controle en toezicht	124			
16.3.3	Verantwoording	126			
16.3.4	Externe audits	127			
16.4	Structuurfondsen	127			
16.4.1	Financiële uitvoering	127			
16.4.2	Controle	130			
16.4.3	Toezicht	133			
16.4.4	Verantwoording	134			
16.4.5	Externe audits	137			
16.5	Intern beleid	138			
16.5.1	Uitvoering intern beleid	138			
16.5.2	Controle, toezicht en verantwoording	143			
17	Rechtmatigheid besteding EU-gelden in Nederland	144			
17.1	Afdrachten aan de EU	144			
17.2	Gemeenschappelijk landbouwbeleid	145			
17.2.1	Informatie van Nederland	145			

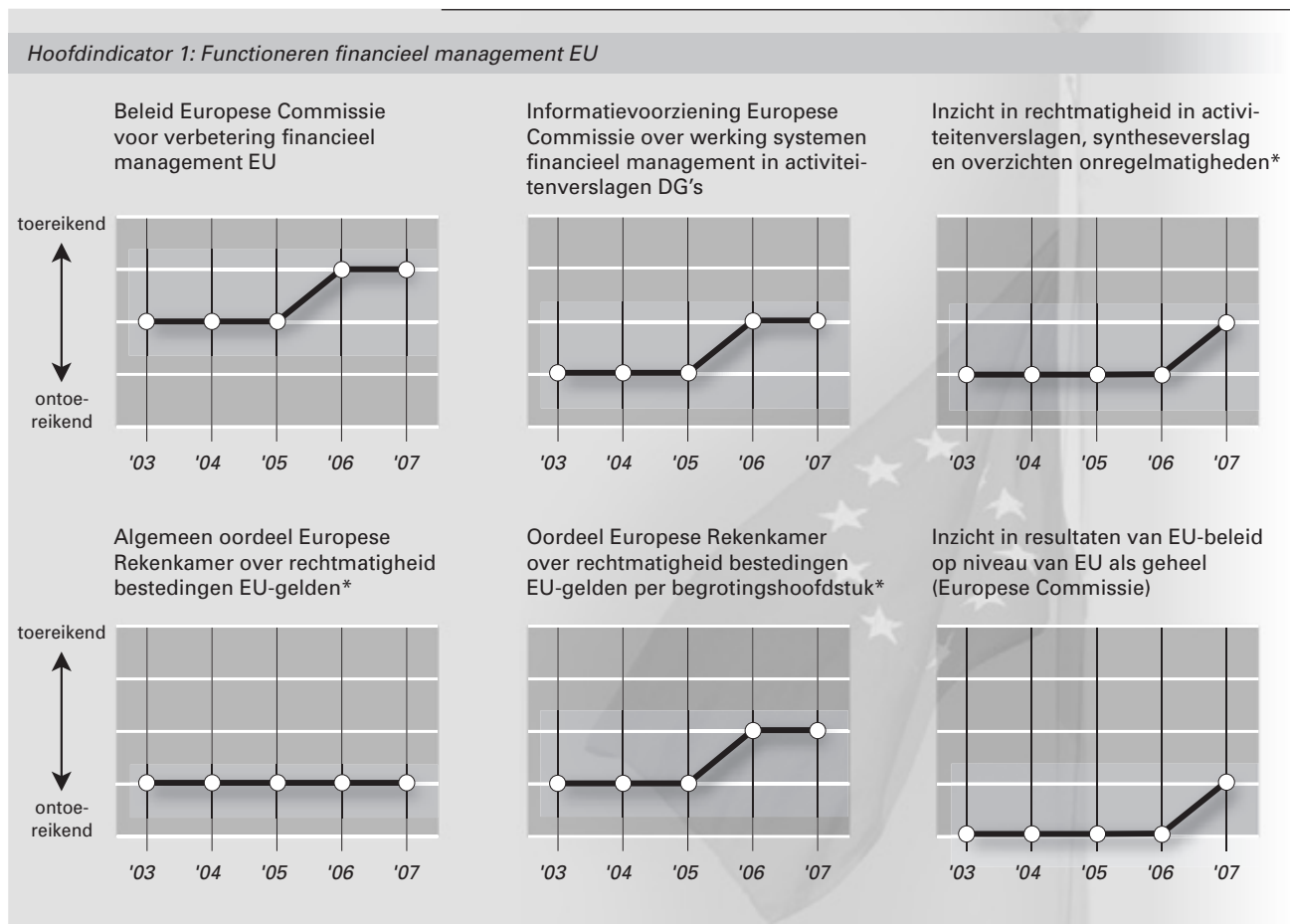
TERUGBLIK EN LEESWIJZER

Terugblik op vijf jaar EU-tendrapport

Het *EU-tendrapport 2007* is de vijfde editie van de rapportage die de Algemene Rekenkamer jaarlijks uitbrengt over de stand van zaken rond het financieel management van de Europese Unie (EU). Na vijf jaar EU-tendrapport is het tijd om de stand op te maken: op welke punten is er sinds 2003 vooruitgang geboekt in het financieel management van de EU-instituties, de EU-lidstaten en in Nederland, en op welke punten niet?

In de drie figuren die hierna volgen geven we op een aantal relevante aspecten een trend weer, aan de hand van de hoofdindicatoren die we de afgelopen jaren in de EU-tendrapporten hebben gehanteerd.

Figuur 1 Vijf jaar EU-tendrapport: overzicht resultaten voor EU-instellingen

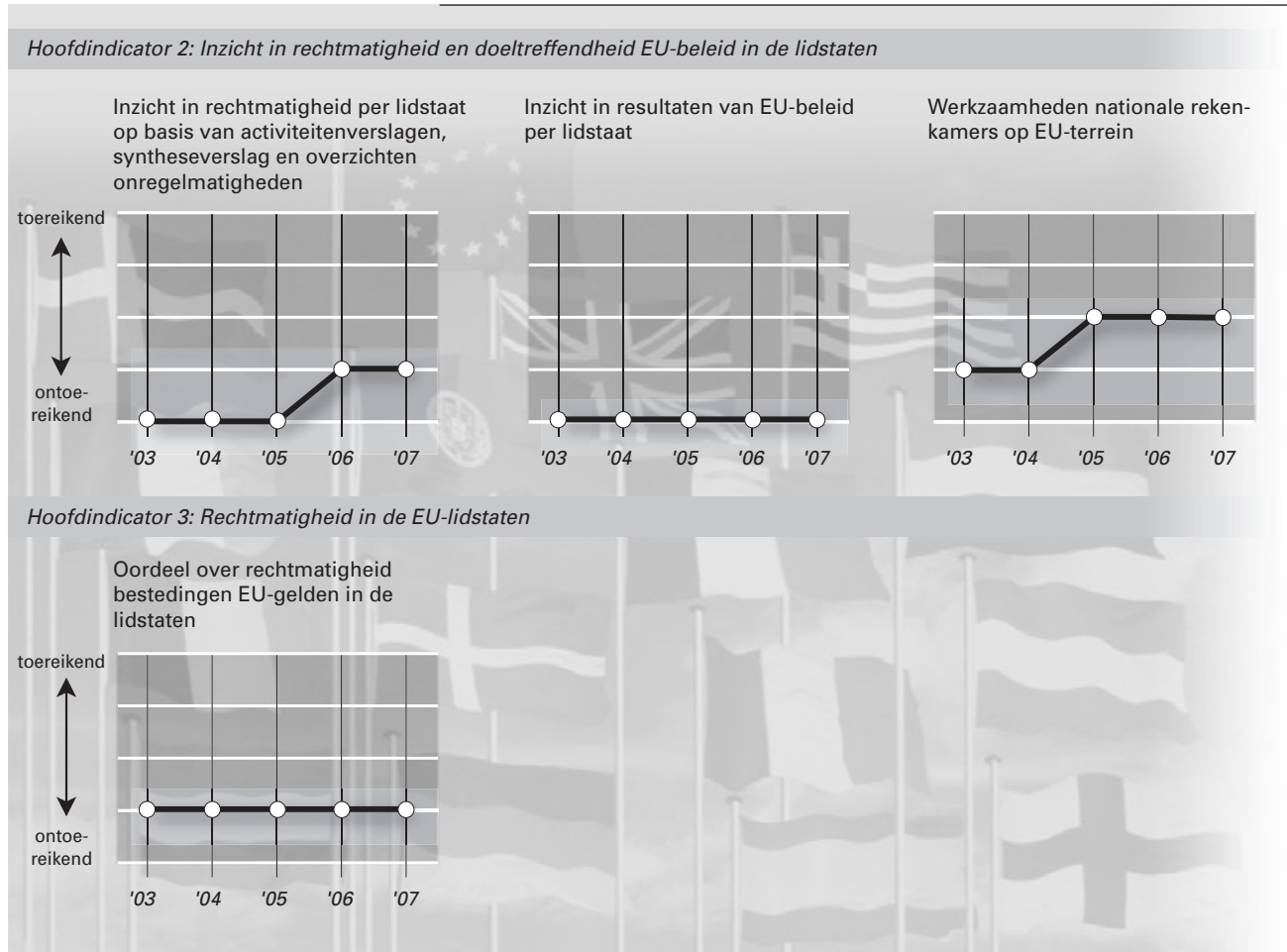


* Op basis van jaarverslagen 2001 – 2005.

Voor de EU-instellingen (figuur 1; zie ook deel 1 van dit EU-tendrapport) valt op dat de laatste jaren bij de meeste aspecten een licht positieve trend zichtbaar is. Dit geldt voor het EU-beleid voor financieel management, voor de beschikbare informatie over de werking van systemen voor financieel management, voor het inzicht in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden én voor het rechtmatigheidsoordeel van de

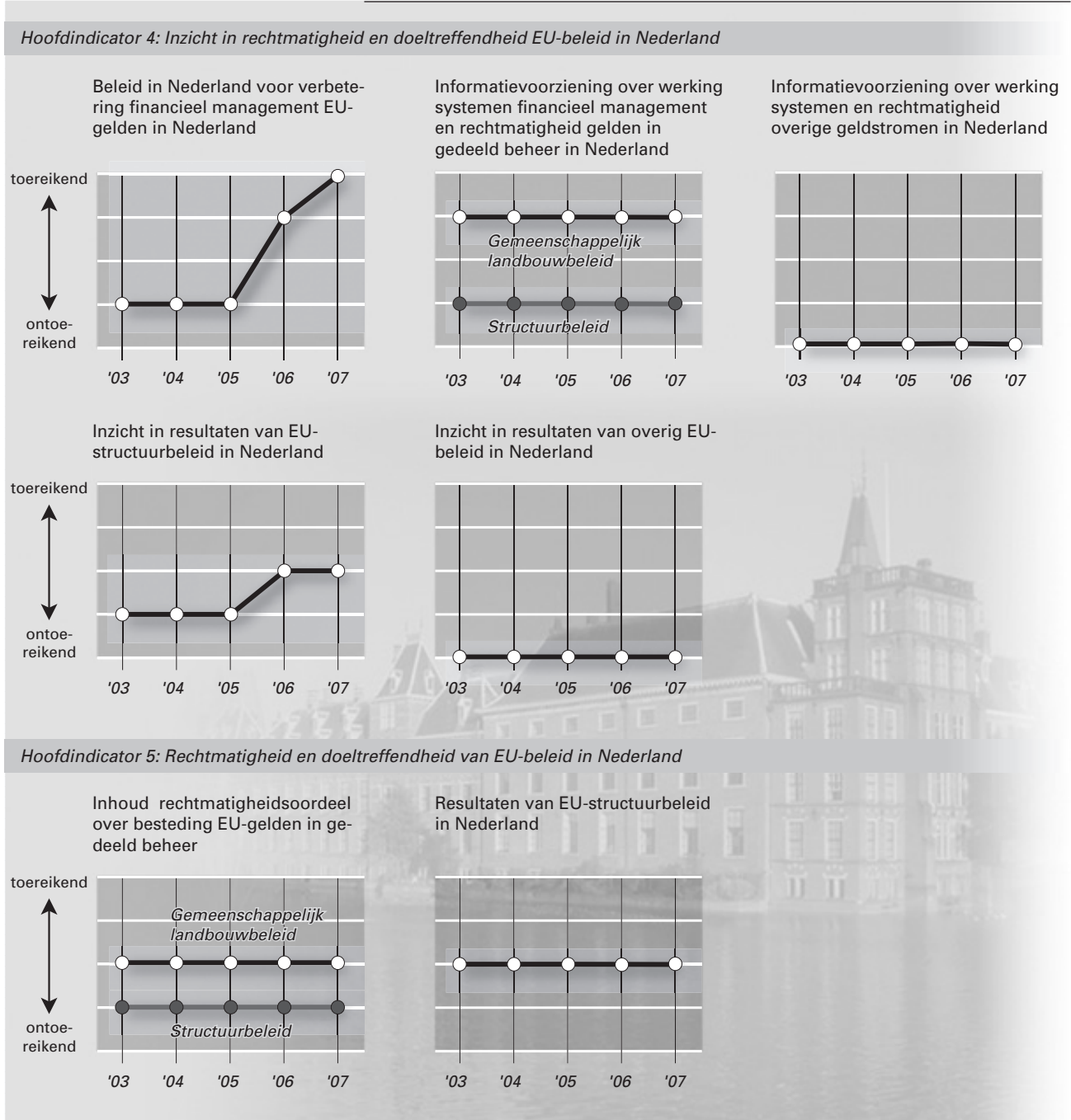
Europese Rekenkamer over een aantal begrotingshoofdstukken. Tegelijkertijd kunnen we vaststellen dat op de meeste van deze aspecten (vooral het inzicht in de resultaten van het EU-beleid) het niveau nog maar ten dele toereikend is. Hierin is in de komende jaren nog veel verbetering nodig.

Figuur 2 Vijf jaar EU-tendrapport: overzicht resultaten voor EU-lidstaten



Bij de EU-lidstaten (figuur 2; zie ook deel 2 van dit EU-tendrapport) is het beeld minder gunstig dan bij de EU-instellingen. Ook hier is sprake van een licht positieve trend, maar slechts bij twee van de vier aspecten; alleen het inzicht in de rechtmatigheid per lidstaat en de EU-gerelateerde werkzaamheden van de nationale rekenkamers laten een lichte verbetering zien. Het niveau van inzicht in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de lidstaten is echter nog steeds laag. Daarbij komt dat het niveau van het inzicht in met name de resultaten van het EU-beleid in de lidstaten nog geheel ontoereikend is.

Figuur 3 Vijf jaar EU-trendrapport: overzicht resultaten voor Nederland



De trends die wij op de verschillende aspecten signaleren bij de lidstaat Nederland (figuur 3; zie ook deel 3 van dit EU-trendrapport) bewegen zich tussen twee uitersten. Aan de ene kant is het Nederlandse beleid ter verbetering van het financieel management van EU-gelden de laatste jaren sterk verbeterd. Dat komt vooral doordat Nederland zich duidelijk heeft ingezet voor de totstandkoming van een jaarlijkse nationale verantwoording over het beheer en de besteding van EU-gelden in

Nederland (zie deel 3, § 15.2). Aan de andere kant is de informatie over de werking van systemen voor financieel management en over de rechtmatigheid van EU-geldstromen in Nederland – met uitzondering van de landbouwgeden – ontoereikend. Datzelfde geldt voor het inzicht in de resultaten van het EU-beleid in Nederland – alleen bij het inzicht in de resultaten van structuurbeleid is een licht positieve trend zichtbaar.

Leeswijzer EU-tendrapport 2007

Opbouw van dit rapport

Het *EU-tendrapport 2007* bestaat net als de vier voorgaande edities uit de volgende onderdelen:

- Deel 1: ontwikkelingen in het EU-brede financieel management en in de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het EU-beleid (zowel het totale beleid als de afzonderlijke begrotingshoofdstukken).
- Deel 2: een landenvergelijking op het punt van rechtmatigheid en doeltreffendheid van besteding van EU-gelden in de 25 EU-lidstaten.
- Deel 3: een overzicht van de ontwikkelingen in het financieel management, de controle van EU-gelden en de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het EU-beleid in Nederland.
- Deel 4: conclusies en aanbevelingen, bestuurlijke reacties en het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

Hoofdindicatoren

In de delen 1 tot en met 3 geven we een beoordeling van de actuele stand van zaken op de vijf hoofdindicatoren die de Algemene Rekenkamer cruciaal acht voor inzicht in de ontwikkeling van het financieel management van de EU:

- Hoofdindicator 1: *Kwaliteit van de EU-systemen voor financieel management*. We beoordelen hier op basis van openbare bronnen in hoeverre de beheer-, controle- en toezichtsystemen van de EU de rechtmatigheid (en waar mogelijk doeltreffendheid) waarborgen van de totale EU-begroting en van de afzonderlijke hoofdstukken van de begroting. De stand van zaken op deze hoofdindicator komt aan de orde in deel 1 van dit rapport.
- Hoofdindicator 2: *Inzicht in de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden op EU-niveau en in de EU-lidstaten*. De beschikbaarheid van rechtmatigheids- en doeltreffendheidsinformatie staat hier centraal. Ook hiervan geven we een beoordeling op basis van openbare bronnen. De stand van zaken op deze hoofdindicator komt aan de orde in de delen 1 en 2 van dit rapport.
- Hoofdindicator 3: *Rechtmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden op EU-niveau en in de EU-lidstaten*. Hier kijken we naar (de rechtmatigheid en doeltreffendheid van) de bestedingen zélf. Bij de beoordeling hiervan worden openbare bronnen gebruikt. De stand van zaken rond deze hoofdindicator komt eveneens aan de orde in de delen 1 en 2.
- Hoofdindicator 4: *Inzicht in rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden in Nederland*. Het gaat hier om de mate waarin de betrokken Nederlandse ministeries zicht hebben op (de rechtmatigheid en doeltreffendheid van) de bestedingen van de EU-gelden waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Bij de beoordeling hiervan gebruiken we eigen onderzoek en openbare bronnen. De stand van zaken op dit punt komt aan bod in deel 3.
- Hoofdindicator 5: *Rechtmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden in Nederland*. Hier kijken we, eveneens op basis van eigen onderzoek en openbare bronnen, naar (de rechtma-

tigheid en doeltreffendheid van) de bestedingen zélf, in dit geval in Nederland. We beoordelen ook dit aspect in deel 3.

In het rapport wordt informatie over verschillende jaren gebruikt. De daarbij gehanteerde vuistregel is dat het jaar 2005 centraal staat als het gaat om de rechtmatige besteding van EU-gelden en het functioneren van de systemen. Waar mogelijk vindt een vergelijking plaats met eerdere jaren. Bij de beschrijving van beleidsontwikkelingen wordt ook informatie tot en met 2006 opgenomen.

Overeenkomsten en verschillen met vorige edities

Vergeleken met vorige edities van het EU-trendrapport zijn de hoofdindicatoren en de onderwerpen die in de delen 1 tot en met 4 aan de orde komen gelijk gebleven. Ook wordt voor delen 1 en 2 nog steeds alleen openbare informatie gebruikt. Bij voorkeur hebben we daarbij gebruikgemaakt van (voor zover beschikbaar) extern gecontroleerde informatie, zoals rapporten van nationale rekenkamers en de Europese Rekenkamer. Daarnaast hebben we gebruikgemaakt van openbare stukken van de Europese Commissie.

Het *EU-trendrapport 2007* heeft zoals gezegd dezelfde opzet als het *EU-trendrapport 2006*. Dat betekent dat we ons concentreren op de EU-geldstromen, de voorwaarden voor een goed financieel management, inclusief het beleid dat daarvoor wordt ontwikkeld, en de (al dan niet volledig) rechtmatige en doeltreffende besteding van de Europese gelden. In het rapport wordt – zoals in de vorige EU-tendrapporten ook het geval was – zowel het Nederlandse begrip «rechtmatigheid» als het Europese ondeelbare begrip «wettigheid en regelmatigheid» gebruikt. Het Nederlandse en het Europese begrip betekenen in de praktijk hetzelfde. Om verwarring te vermijden wordt in de tekst steeds de terminologie gehanteerd die de door ons aangehaalde bron hanteert. Daarnaast gebruiken we op verschillende plaatsen het Europese begrip «onregelmatigheid». Dit begrip verwijst heel specifiek naar inbreuken op het Gemeenschapsrecht waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen zouden kunnen worden benadeeld.

In het *EU-trendrapport 2007* geven we wederom bij elke hoofdindicator in algemeen beschrijvende zin een kwalitatief oordeel. Daarnaast passen we een aantal *kwantitatieve indicatoren* toe. Een verschil met het *EU-trendrapport 2006* is dat we in de editie van dit jaar ook kwantitatieve indicatoren formuleren voor het functioneren van de systemen van financieel management in Nederland. Hiermee willen we het belang van transparantie op het gebied van financieel management benadrukken.

SAMENVATTING EU-TRENDRAPPORT 2007

Belangrijkste conclusies

De *eerste hoofdconclusie* uit onze bevindingen over de afgelopen periode is dat Nederland – als een van weinige EU-lidstaten – een belangrijke stap heeft gezet naar een betere verantwoording over EU-gelden. Nederland gaat namelijk in het voorjaar van 2007 voor het eerst een «lidstaatverklaring» over landbouw- en structuurfondsgelden naar Brussel en het parlement sturen. Vanaf 2008 wordt de verklaring in het najaar afgegeven. Deze omvat dan behalve landbouw- ook structuurfondsgelden en eigen middelen. In zo'n verklaring legt een nationale regering verantwoording af over de juiste besteding van ontvangen EU-gelden en de afdracht van gelden aan de EU. Het kabinet heeft de Algemene Rekenkamer gevraagd hierbij een oordeel te geven, en wij hebben daarin toegestemd. Wij zullen ons *oordeel* ten aanzien van de lidstaatverklaring baseren op normen ontleend aan de Europese regels. Onze *werkzaamheden* zullen echter tevens gebaseerd zijn op de Nederlandse toepasselijke normen. Als daartoe aanleiding is zullen we in onze rapportage aan de Staten-Generaal aandacht besteden aan eventuele afwijkingen en overeenkomsten.

Met de opstelling van een lidstaatverklaring bevindt Nederland zich in de voorhoede van de ontwikkeling naar een betere financiële verantwoording op basis waarvan EU-burgers te weten kunnen komen of hun geld goed besteed wordt.

Onze *tweede hoofdconclusie* is minder positief: het inzicht in en de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden op EU-niveau is in 2005 niet of nauwelijks verbeterd. De Europese Rekenkamer heeft voor begrotingsjaar 2005 opnieuw geen betrouwbaarheidsverklaring af kunnen geven. Er bestaat op het niveau van de begrotingshoofdstukken geen gespecificeerd beeld van de mate waarin de EU-gelden rechtmatig worden toegekend en uitgegeven. Europese burgers kunnen dus nog niet achterhalen of hun gelden juist worden besteed binnen de EU.

Geringe verbetering in het Europese financieel management is wel zichtbaar op het niveau van de Europese Commissie. De jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-generaal (DG's) en diensten van de Commissie gaven in 2005 weer iets meer inzicht in hun resultaten dan in voorgaande jaren. Maar de activiteitenverslagen zijn nog steeds beperkt als het gaat om informatie over bijvoorbeeld controles in de lidstaten. Door de expliciete verklaring die de Commissie tegenwoordig afgeeft bij het overkoepelende Syntheseverlag, is de verantwoordingsketen van de EU verder aangevuld. De Commissie verklaart namelijk expliciet dat zij verantwoordelijk is voor het management in 2005. In de bedoelde verklaring stelt de Commissie dat de bestaande interne controlesystemen redelijke zekerheid geven over de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden (ook in de lidstaten), met inachtneming van de geformuleerde voorbehouden. Juist die voorbehouden van de DG's en de diensten (hoewel licht afgenomen in 2005) zijn nog steeds talrijk, waardoor de werkelijke betekenis van de verklaring beperkt is.

Onze *derde hoofdconclusie* luidt dat er in Nederland voldoende informatie beschikbaar is over de besteding van Europese landbouw- en structuurfondsgelden om vast te kunnen stellen of de systemen voor financieel management goed werken. De systemen blijken in het algemeen ook redelijk te functioneren.

Maar: een *volledig* beeld van de rechtmatigheid van de bestedingen in het kader van het EU-beleid was er in 2005 niet, evenmin als in voorgaande jaren. Verder blijken er aan de manier waarop in Nederland wordt omgegaan met onregelmatigheden bij de uitvoering van EU-programma's, *financiële risico's* te zijn verbonden. Dit geldt vooral voor de programma's die worden gefinancierd vanuit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Ook aan het feit dat gemeenten en provincies bij de EU BTW declareren die al gedekt wordt door het BTW-compensatiefonds, zijn mogelijk grote financiële risico's verbonden.

Over de doeltreffendheid van het EU-beleid in Nederland is weinig informatie beschikbaar. Alleen over de doeltreffendheid van het structuurbeleid zijn er gegevens. De kwaliteit daarvan is wisselend. Zo is de kwaliteit van de informatie over doelrealisatie nog onvoldoende. Voor de programma's waarover informatie van voldoende kwaliteit beschikbaar is, geldt dat de mate van doelrealisatie medio 2005 redelijk genoemd kan worden.

De verantwoording die de betrokken ministers aan de Tweede Kamer afleggen over de *resultaten* van het EU-beleid in Nederland, is tamelijk diffuus en onvolledig: de weinige rapportages komen laat en gaan vooral in op besteding van gelden, niet op beleidsresultaten.

Stand van zaken 2003–2006

Op basis van de bevindingen uit ons onderzoek hebben we onze analyse van de vijf hoofdindicatoren van het EU-trendrapport geactualiseerd.

Indicator 1: kwaliteit EU-systemen voor financieel management

Elk jaar geeft de informatie in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de DG's en diensten van de Europese Commissie iets meer inzicht in de resultaten van het gevoerde beleid en de inzet die daarvoor is gepleegd. De informatie is echter nog steeds beperkt als het gaat om de resultaten van controles ter plaatse in de lidstaten en van interne audits binnen de DG's van de Commissie.

Het blijkt bovendien lastig om van jaar op jaar gegevens van de Commissie te actualiseren: wat hierover wordt vermeldt wisselt nogal eens, en met name in de informatie van het Europees antifraudebureau OLAF nemen wij onduidelijkheden en omissies waar.

Het Syntheseverslag wordt niet ondertekend door één of meer politiek verantwoordelijke EU-commissarissen. Hierdoor is de verantwoordingsketen van de Commissie nog incompleet. Toch heeft het Syntheseverslag 2005 een andere lading dan eerdere Syntheseverslagen. In dit geval verklaart de Commissie namelijk expliciet dat zij verantwoordelijk is voor het management in 2005. Dat de Commissie politieke verantwoordelijkheid neemt voor het jaarlijkse overkoepelende Syntheseverslag kan op termijn tot een versterking van de Europese verantwoordingsketen leiden. Het Syntheseverslag gaat echter op dit moment nog vergezeld van zo veel voorbehouden, dat de werkelijke betekenis van de begeleidende Commissieverklaring die stelt dat de bestaande interne controlesystemen redelijke zekerheid geven over de rechtmatigheid van de bestedingen (ook in de lidstaten) beperkt is.

Indicator 2: inzicht in rechtmatige besteding EU-gelden in de EU

Het inzicht in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden binnen de EU als geheel is in 2005 niet verbeterd. Het jaarverslag van de Europese Rekenkamer geeft geen gekwantificeerd totaalbeeld voor de EU. Daarnaast zijn de beschikbare gegevens uit de EU-lidstaten zijn nog niet

voldoende om tot een beeld per lidstaat te komen. Hoopgevend is dat inmiddels drie lidstaten, waaronder Nederland, zich inzetten voor het ontwikkelen van een lidstaatverklaring over de besteding van EU-gelden in eigen land.

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

De Europese Rekenkamer heeft ook voor begrotingsjaar 2005 geen positieve betrouwbaarheidsverklaring kunnen afgeven. Op alle belangrijke beleidsterreinen van de EU zijn er in meer of mindere mate problemen met de wettigheid en regelmatigheid van de bestedingen van EU-gelden vastgesteld. De gegevens van de Europese Commissie over onregelmatigheden en fraude, en de informatie die af te leiden is uit de betrouwbaarheidsverklaringen van de DG's en diensten van de Commissie, blijven tezamen onvoldoende basis bieden tot het doen van uitspraken over rechtmatigheid.

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

De trend dat er in Nederland wel informatie aanwezig is over de systemen van financieel management voor Europese landbouw- en structuurfondsgelden, maar niet volledig over de rechtmatigheid van de besteding daarvan, heeft zich in 2005 doorgezet. Bij de ministeries bestaat vrijwel geen inzicht in de besteding van gelden voor het intern beleid van de EU. Over de doeltreffendheid van het Europees beleid zoals dat in Nederland wordt uitgevoerd was in 2005 wel enige informatie beschikbaar – althans voor zover het gaat om het beleid dat wordt gefinancierd vanuit de structuurfondsen. De updates van de midtermevaluaties verschaffen hier enig inzicht. De verantwoording aan de Tweede Kamer over de resultaten van het EU-beleid is echter beperkt: de rapportages komen laat en gaan nauwelijks in op beleidsresultaten.

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

Rechtmatigheidsinformatie over de besteding van EU-gelden in Nederland beperkt zich tot informatie over onregelmatigheden en de financiële consequenties daarvan. Daaruit komt een beeld naar voren van een toename van de gemelde onregelmatigheden bij de «eigen middelen» (de bijdragen van Nederland aan de begroting van de EU), een afname van de gemelde onregelmatigheden bij de landbouwgeden en een constant aantal gemelde onregelmatigheden bij de structuurfondsgelden. De lidstaatverklaring die Nederland vanaf 2007 gaat opstellen over de nationale besteding van EU-gelden zou op termijn tot een beter totaalbeeld moeten gaan leiden.

Ons eigen onderzoek naar de uitvoering van het structuurbeleid bij drie van de zes Nederlandse structuurfondsprogramma's heeft laten zien dat er financiële risico's verbonden zijn aan de werkwijze die Nederland hanteert bij het opsporen en melden van onregelmatigheden. Bepaalde problemen die regelmatig voorkomen bij met name de EFRO-programma's, worden consequent niet gemeld aan Brussel. De Europese Commissie, die dit onlangs ook zelf heeft vastgesteld, heeft haar afkeuring hierover uitgesproken. Zij is het tevens oneens met de werkwijze van gemeenten in Nederland bij het BTW-compensatiefonds. De Commissie heeft Nederland gemaand snel orde op zaken te stellen.

Belangrijkste aanbevelingen

Onze belangrijkste aanbevelingen aan de ministers van Financiën en van Buitenlandse Zaken zijn:

- De ministers van Financiën en van Buitenlandse Zaken zouden de overige EU-lidstaten actief moeten blijven informeren over de ervaringen met de Nederlandse lidstaatverklaring.
- Belangrijk is ook dat zij de Europese Commissie blijven vragen om transparantie over de besteding van EU-gelden in de lidstaten verder te bevorderen.
- Verder zouden de beide bewindspersonen bij de Commissie moeten aandringen op verdere versterking van de verantwoordingsketen van de EU. In dat verband zouden zij de Commissie onder meer moeten vragen om transparant te maken hoe haar verklaring over redelijke zekerheid in het Syntheseverslag verankerd is in de onderliggende verklaringen van de DG's.
- Tot slot zouden de beide ministers de Commissie moeten verzoeken om systematischer beschikbare informatie te publiceren over rechtmatigheid op het niveau van individuele lidstaten, de kwaliteit van de informatie van OLAF te verbeteren en inzicht te geven in de resultaten en benutting van controles van de DG's in de lidstaten.

De belangrijkste aanbeveling die wij richten tot de minister van Financiën afzonderlijk luidt:

- De minister zou moeten bevorderen dat de inhoud van de Nederlandse lidstaatverklaring wordt verankerd in een «single audit»-aanpak – een systeem dus waarbij elk controleniveau voortbouwt op het voorgaande – inclusief harmonisatie van controlewerkzaamheden, rapportage en formulering van deelverklaringen.

Onze belangrijkste aanbevelingen aan de ministers van Economische Zaken (EZ), van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en van Financiën zijn:

- De ministers van EZ, BZK, SZW, LNV en Financiën zouden de uitvoering van ontdekking en melding van onregelmatigheden moeten verbeteren, zodat Nederland in de nieuwe structuurfondsperiode (2007–2013) niet met dezelfde problemen geconfronteerd zal worden. Van belang hierbij is dat als onregelmatigheden worden geconstateerd, deze altijd worden gemeld aan OLAF.
- De genoemde ministers zouden in de nieuwe structuurfondsperiode moeten zorgen voor een betere aansluiting van beleidsdoelen, -indicatoren en -prestaties. Bovendien zouden alle evaluaties gebaseerd moeten zijn op realisatiegegevens, niet op prognoses, en zou meer belang moeten worden gehecht aan het bruikbaar maken van informatie over (resultaten van) EU-beleid voor de Tweede Kamer.

Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer

Op 24 januari 2007 heeft de minister van Financiën mede namens de minister van Buitenlandse Zaken de Algemene Rekenkamer de kabinetsreactie op het *EU-trendrapport 2007* gestuurd.

Reactie op de hoofdconclusies

Het kabinet is de Algemene Rekenkamer erkentelijk voor de hoofdconclusie dat Nederland positieve stappen zet in de richting van een nationale verklaring (lidstaatverklaring). Verder geeft het kabinet aan

verheugd te zijn dat de Algemene Rekenkamer positief heeft gereageerd op het verzoek van het kabinet om een jaarlijks oordeel af te geven bij de nationale verklaring.

Bij de totstandkoming van de nationale verklaring zal volgens het kabinet zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van het principe van «single audit». Verder meent het kabinet dat met de centralisatie van de audit-functie en de certificeringsfunctie voor structuurfondsen in de nieuwe programmaperiode 2007–2013 een belangrijke stap is gezet in de richting van meer uniformiteit in het financieel beheer van EU-gelden.

In reactie op onze conclusie dat het inzicht in de rechtmatigheid van de bestedingen van EU-gelden op EU-niveau in 2005 niet of nauwelijks is verbeterd geeft het kabinet aan te betreuren dat de Europese Rekenkamer ook dit jaar niet staat is geweest om in haar jaarverslag over de EU-begroting 2005 tot een positieve betrouwbaarheidsverklaring te komen. Bij de Europese Commissie zal het kabinet erop aandringen dat deze het financieel beheer zodanig verbetert dat dergelijke voorbehouden in de toekomst zullen afnemen.

Over onze constatering dat ook in Nederland geen volledig beeld bestaat van de rechtmatigheid van de bestedingen van EU-gelden, merkt het kabinet op dat met de invoering van de nationale verklaring een nieuwe verantwoordingslijn wordt gecreëerd naar de Tweede Kamer over de rechtmatige besteding van EU-gelden in gedeeld beheer. De nationale verklaring is ingevoerd met de bedoeling de rechtmatigheid van de EU-bestedingen te kunnen waarborgen en een betrouwbaar beeld te creëren van de rechtmatigheid van de besteding van deze gelden.

Over de door ons gesignaleerde risico's voor programma's gefinancierd uit het EFRO (te weten het probleem dat sommige gemeenten en provincies in het kader van EFRO-projecten BTW bij de EU declareren die nationaal al wordt gecompenseerd via het BTW-compensatiefonds), geeft het kabinet aan hierover principieel van mening te verschillen met de Commissie. Over de uitleg van de verordening op dit specifieke punt zijn nog gesprekken gaande; het kabinet streeft ernaar op korte termijn hierover duidelijkheid te krijgen.

Het kabinet vindt dat in de huidige verantwoording over het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid een goed beeld wordt gegeven van de resultaten van EU-beleid in Nederland, maar deelt met de Algemene Rekenkamer de overtuiging dat verbetering van de verantwoording over de resultaten mogelijk is.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn van mening dat de ontwikkeling van de lidstaatverklaring over de besteding van EU-gelden in gedeeld beheer in Nederland de belangrijkste stap is die de laatste jaren is gezet in de richting van verbetering van het financieel management van EU-gelden. Wij hopen dat hiermee inderdaad de rechtmatigheid van de EU-bestedingen kan worden gewaarborgd, waardoor ook burgers meer zekerheid krijgen over de juiste besteding van Europese gelden.

Wij zullen, aanvullend op het jaarlijks afgeven van een extern oordeel bij de lidstaatverklaring, de verdere ontwikkeling van de verklaring nauwlettend blijven volgen en waar mogelijk daaraan constructief bijdragen. In dit verband spreken wij de hoop uit dat de lidstaatverklaring vanaf 2008 niet alleen de gelden in gedeeld beheer zal bevatten, maar ook de Nederlandse afdracht aan de eigen middelen van de EU.

Wij zullen de kwestie rond het BTW-compensatiefonds blijven volgen, aangezien deze aanzienlijke financiële gevolgen kan hebben. Indien nodig komen wij op dit onderwerp terug in volgende EU-trendrapporten. Verder zijn wij verheugd dat het kabinet onze overtuiging deelt dat verbetering van de verantwoording over de resultaten van EU-beleid in Nederland mogelijk is. We zullen met belangstelling volgen op welke wijze het kabinet hieraan invulling gaat geven.

Reactie op specifieke aanbevelingen

Lidstaatverklaring, transparantie en versterking Europese verantwoordingsketen

Het kabinet laat weten dat de ministers van Financiën en Buitenlandse Zaken de overige lidstaten uitgebreid hebben geïnformeerd over het Nederlandse initiatief tot de invoering van een nationale verklaring. Zij zijn voornemens dat te blijven doen. Er is intensief samengewerkt met de Britse en Deense EU-partners die vergelijkbare initiatieven hebben genomen en deze samenwerking zal in de directe toekomst worden geïntensiveerd om gezamenlijk de overige EU-lidstaten te stimuleren om vergelijkbare initiatieven te ontplooien.

Verder zullen de ministers er bij de Europese Commissie op blijven aandringen dat zij de transparantie van de uitgaven in de lidstaten blijft bevorderen. Ook zullen ze blijven aandringen op een versterking van de verantwoordingsketen van de EU. Een integraal onderdeel van de opzet van de nationale verklaring is het streven deze te verankeren in de verantwoording van de Commissie.

De Commissie zal worden verzocht om in het Syntheserapport de beschikbare informatie te publiceren over rechtmatigheid op het niveau van individuele lidstaten, en inzicht te geven in de resultaten en benutting van controles van de DG's in de lidstaten.

Het kabinet deelt de zorg van de Algemene Rekenkamer over de kwaliteit van de informatie van het antifraudebureau OLAF en zal zij OLAF oproepen de kwaliteit van haar informatievoorziening te verbeteren.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn content met de toezeggingen van de ministers. Wij zijn het met de ministers eens dat intensivering van relaties met Denemarken en het Verenigd Koninkrijk van groot belang is om gezamenlijk de overige EU-lidstaten te stimuleren om vergelijkbare initiatieven te ontplooien. Ook ondersteunen wij het streven van de ministers om de lidstaatverklaring te verankeren in de Europese verantwoordingscyclus, waarbij de Nederlandse informatie door de Europese Commissie en vervolgens door de Europese Rekenkamer gebruikt moet kunnen worden.

Verankering lidstaatverklaring in «single audit»-aanpak

Het kabinet geeft aan dat bij de ontwikkeling van het rapportagemodel voor de nationale verklaring zoveel mogelijk wordt uitgegaan van de single-audit-gedachte. Het uitgangspunt voor de inrichting van de nationale verklaring sluit daarmee volgens het kabinet naadloos aan bij de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer. De eerdergenoemde centralisatie van de auditfunctie en de certificeringsfunctie vergemakkelijkt een inrichting van de rapportageketen conform de single-audit-gedachte.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij stemmen in met de reactie van de minister van Financiën en zullen de ontwikkelingen op dit vlak met belangstelling volgen.

Structuurfondsen: onregelmatigheden en beleidsresultaten

In algemene zin onderschrijft het kabinet onze aanbeveling om de ontdekking en melding van onregelmatigheden te verbeteren. Het kabinet stelt dat het inmiddels geformaliseerde Actieplan EFRO maatregelen bevat die bijdragen tot betere en eerdere detectie en vastlegging van onregelmatigheden. Ook is het draaiboek voor onregelmatigheden aangepast en worden er trainingen verzorgd voor de beheersautoriteiten. Volgens het kabinet stellen wij terecht dat onregelmatigheden te allen tijde gemeld dienen te worden, ook al betreft het nog niet aan de Europese Commissie gedeclareerde bedragen. Wel tekent het kabinet daarbij aan dat het de vraag is of dergelijke meldingen niet bijdragen aan de administratieve lasten en bureaucratie voor de lidstaat en de Commissie.

Het kabinet is verder verheugd dat wij de doelrealisatie van het programma van het Europees Sociaal Fonds (ESF) als «redelijk goed» beoordelen en de evaluatieaanpak van het ESF-programma als positief voorbeeld noemen. Het kabinet geeft aan dat voor de periode 2007–2013 is in het nieuwe operationeel programma ruim aandacht besteed aan de opzet van de evaluatie.

Voor het doelstelling 2-programma EFRO geldt dat het Ministerie van EZ voor alle vier de operationele programma's 2007–2013 in 2006 een ex-ante-evaluatie heeft laten uitvoeren en dat het ministerie in de afgelopen periode veel energie heeft gestoken in onderzoek naar de echte werkgelegenheidseffecten van de structuurfondsprogramma's. Het ministerie zal zijn inspanningen conform onze aanbeveling opvoeren. Hiermee is volgens het kabinet al concreet een aanvang genomen door het invoeren van een nieuw monitorsysteem voor het bruikbaar maken van de resultaten van het EU-beleid.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn ingenomen met de toezeggingen van het kabinet om de systemen voor ontdekking en melding van onregelmatigheden te verbeteren en zullen de opvolging van deze toezeggingen blijven volgen.

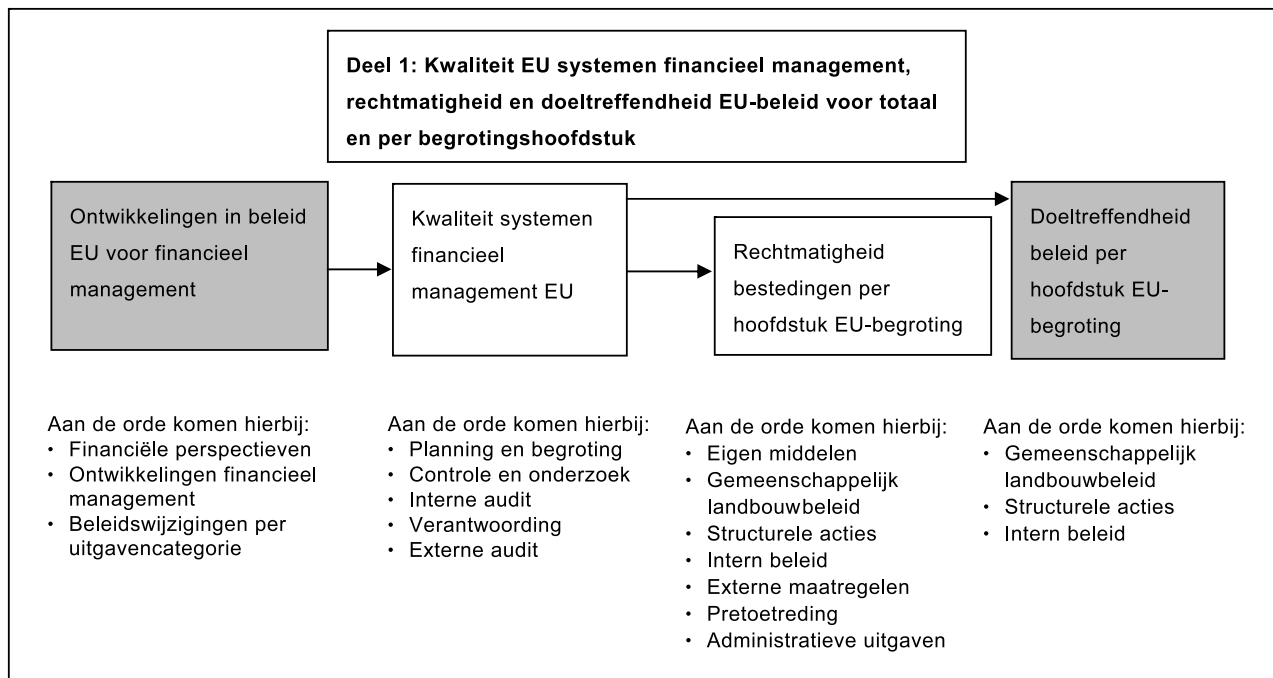
Wij kunnen ons voorstellen dat het kabinet vraagtekens plaatst bij de melding van onregelmatigheden die al vooraf hersteld en gecorrigeerd zijn. Wij willen echter in herinnering roepen dat het in de periode 2000–2006 altijd zo was dat de gelden die betrokken waren bij een door de lidstaat gemelde en gecorrigeerde onregelmatigheid behouden bleven voor het programma, terwijl dit voor onregelmatigheden die niet gemeld waren, niet het geval was.

Verder nemen wij met instemming kennis van de aandacht die voor de periode 2007–2013 in het operationeel programma voor ESF besteed is aan de opzet van de evaluatie. Wij zijn verheugd met de toezegging dat het Ministerie van EZ als beleidsverantwoordelijk ministerie voor het doelstelling 2-programma EFRO zijn inspanningen zal opvoeren om de realisatie van EU-beleid beter inzichtelijk te maken. Het invoeren van een monitorsysteem zien wij daarbij als een positieve stap. Wij gaan ervan uit dat dit dan vervolgens bruikbare informatie zal opleveren voor de Tweede Kamer.

DEEL 1 EU-INSTELLINGEN

1 INLEIDING DEEL 1

Deel 1 van het *EU-trendrapport 2007* is gericht op de ontwikkelingen in het financieel management, de rechtmatigheid van de bestedingen en de doeltreffendheid van het EU-beleid voor de EU als geheel, op het niveau van de Europese instellingen. Onderstaand overzicht geeft aan welke onderwerpen uit het EU-trendrapport in deel 1 aan de orde komen.



Wordt volledig behandeld, inclusief indicatoren



Wordt op hoofdlijnen behandeld, met indicatoren (indien reeds beschikbaar)



Wordt buiten beschouwing gelaten



Leidt idealiter tot

Zoals het overzicht aangeeft ligt in deel 1 de nadruk op de kwaliteit van de systemen voor financieel management in de EU en de rechtmatigheid van de bestedingen in de EU als geheel (per begrotingshoofdstuk). Voor deze aspecten formuleren we indicatoren. Op basis van openbaar beschikbare informatie kennen we daaraan vervolgens waarden toe.

Ook de onderwerpen in de grijsgetinte blokken («recente ontwikkelingen in het beleid van de EU voor financieel management» en «informatie over de doeltreffendheid van het EU-beleid») krijgen aandacht in deel 1, maar meer in beschrijvende zin.

De indeling van deel 1 is als volgt:

- Hoofdstuk 2: kerncijfers EU-breed over bijdragen van lidstaten aan de EU-begroting en de uitgaven van de EU in de lidstaten.
- Hoofdstuk 3: ontwikkelingen in het EU-beleid op het gebied van financieel management, zoals de nieuwe financiële perspectieven 2007–2013, en het vanuit het Europees Parlement en de Europese Commissie geïnitieerde streven naar een andere controlesystematiek in de Unie.

- Hoofdstuk 4: globale beoordeling van de kwaliteit van het financieel management van de Europese Commissie, op basis van enkele indicatoren ter zake van begroting, controle, audit en verantwoording.
- Hoofdstuk 5: beoordeling van het inzicht in en mate van rechtmatigheid van de bestedingen per hoofdstuk van de EU-begroting, aan de hand van enkele indicatoren.
- Hoofdstuk 6: beschrijving van een aantal bevindingen over de doeltreffendheid van het EU-beleid voor de drie belangrijkste geldstromen: gemeenschappelijk landbouwbeleid, structuurbeleid en intern beleid.
- Hoofdstuk 7: conclusies en trends bij deel 1.

2 EU-BREED: KERNCIJFERS 2005

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de ontvangsten van de EU tot en met 2005, oftewel de bijdragen die de lidstaten leveren aan de EU-begroting (§ 2.1) en van de uitgaven die de EU doet vanuit deze begroting (§ 2.2). Ook staan we stil bij het saldo van deze bijdragen en uitgaven: het overschot op de EU-begroting als gevolg van onderbesteding (§ 2.3).

2.1 Bijdragen lidstaten aan EU-begroting

In 2004 en 2005 werden de totale uitgaven van de EU begroot op respectievelijk € 99,7 en € 106,3 miljard.

Om de uitgaven te financieren hebben de lidstaten zoals elk jaar een per land vastgesteld bedrag afgedragen aan Brussel. Deze bijdragen aan de begroting van de EU vormen het grootste deel van de zogenoemde eigen middelen van de EU.

2.1.1 Eigen middelen

De eigen middelen van de EU zijn opgebouwd uit drie soorten bijdragen (ook wel: afdrachten) van de lidstaten:

- traditionele eigen middelen: 75% van de door de lidstaten geïnde landbouwrechten, heffingen suiker en douanerechten;
- BTW-middelen: een EU-breed vastgesteld percentage (met een plafond) van de BTW-grondslag oftewel het consumptiepeil van de afzonderlijke lidstaten;
- Afdrachten die gerelateerd zijn aan het bruto nationaal inkomen (BNI) van de lidstaten.

Overzicht 1. Werkelijke ontvangsten EU 2000–2005 (in miljoenen euro's).

	2000 werkelijke ontvangsten	2001 werkelijke ontvangsten	2002 werkelijke ontvangsten	2003 werkelijke ontvangsten	2004 werkelijke ontvangsten	2005 werkelijke ontvangsten
Traditionele eigen middelen:	15 267,1	14 589,2	9 214,0	10 857,2	12 307,1	14 063,1
Landbouwrechten	1 198,4	1 132,9	1 180,3	1 349,1	1 751,2	1 350
Heffingen Suiker	1 196,8	840,0	864,8	510,8	535,5	695,1
Douanerechten	14 568,3	14 237,4	12 917,5	12 616,1	14 122,8	12 017,2
Af: inningskosten	- 1 696,3	- 1 621,0	- 5 748,6	- 3 618,9	- 4 102,4	- 4 687,7
BTW-middelen	35 192,5	31 320,3	22 388,2	21 260,1	13 912,2	16 018,0
BNI-afdracht	37 580,5	34 878,8	45 947,6	51 235,2	68 982,0	70 860,6
Correctie Verenigd Koninkrijk*	- 70,9	70,3	148,2	280,1	- 148	- 130,6
Werkelijk afgedragen eigen middelen	87 969,2	80 718,1	77 698,0	83 632,5	95 053,3	100 811,1
Overige ontvangsten:	4 755,2	13 571,2	17 736,4	9 836,1	8 458,7	6 279,5
Overschot voorgaand jaar	3 209,1	11 612,7	15 375,0	7 676,8	5 693,0	3 262,7
Diverse ontvangsten	1 546,1	1 958,5	2 361,4	2 159,3	2 765,7	3 016,8
Totaal	92 724,4	94 289,3	95 434,4	93 468,6	103 511,9	107 090,6

Bron: Jaarverslagen Europese Rekenkamer 2000–2005.

* Het hier weergegeven bedrag is niet de «rebate» voor het Verenigd Koninkrijk, maar een boekhoudkundige verrekening daarvan. De «rebate» zelf (dit is het deel van de Britse afdracht aan de EU dat het Verenigd Koninkrijk nog steeds krijgt gecompenseerd vanwege het welvaartsverschil dat vroeger bestond tussen dit land en de overige lidstaten) bedroeg in 2005 ruim € 5 miljard.

Het overzicht laat zien dat er na jaren van min of meer gelijkblijvende bijdragen van de lidstaten aan de EU-begroting, sinds 2004 sprake is van een toename. De reden daarvoor ligt in de toetreding van tien nieuwe lidstaten aan de Unie in 2004.

2.1.2 Overige bijdragen lidstaten

Europees Ontwikkelingsfonds

Het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) geeft financiële ondersteuning aan projecten en programma's die bijdragen aan sociale en economische ontwikkeling van landen en gebieden in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan. Het fonds wordt apart van de algemene begroting van de EU geadmistreerd en heeft een eigen financieel reglement.¹

In juli 2006 bracht de Europese Commissie het jaarlijks rapport uit over het financieel management van het EOF (Europese Commissie, 2006a). Dit rapport heeft betrekking op de afwikkeling van de zesde tot en met het achtste ontwikkelingsfonds en het lopende, negende fonds. Het negende fonds heeft een looptijd tot december 2007.

De bijdragen uit de lidstaten aan het negende EOF bedroegen tezamen € 14,943 miljard. Overdrachten uit de oude EOF's bedroegen volgens het verslag eind 2005 € 29,512 miljard. In totaal was er eind 2005 dus een bedrag beschikbaar van ruim € 44 miljard.

Bij de besluitvorming over de financiële perspectieven voor de periode 2007–2013 is besloten geen verandering aan te brengen in de wijze waarop het EOF gefinancierd wordt. Het EOF wordt derhalve niet opgenomen in de EU-begroting.

2.2 Uitgaven door EU 2000–2005

2.2.1 Gerealiseerde uitgaven EU per begrotingshoofdstuk

Overzicht 2 toont de gerealiseerde uitgaven (2000–2005) van de EU per begrotingshoofdstuk. Er zijn vijf beleidshoofdstukken: gemeenschappelijk landbouwbeleid, Structurele acties, intern beleid, externe maatregelen en pre-toetredingssteun. Onder de «administratieve uitgaven» vallen behalve uitgaven voor de Commissie en pensioenen ook de uitgaven voor de andere instellingen van de EU, zoals het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer.

Overzicht 2. Werkelijk verrichte betalingen per begrotingshoofdstuk financiële perspectieven 2000–2005 (in miljoenen euro's).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gemeenschappelijk landbouwbeleid	40 505,9	41 533,9	43 520,6	44 379,2	43 579,4	48 465,8
Structurele acties	27 590,8	22 455,8	23 499,0	28 527,6	34 198,3	32 763,2
Intern beleid	5 360,8	5 303,1	6 566,7	5 671,8	7 255,2	7 972,1
Externe maatregelen	3 841,0	4 230,6	4 423,7	4 285,8	4 605,8	5 013,1
Pre-toetredingssteun	1 203,4	1 401,7	1 754,4	2 239,8	3 052,9	2 984,6
Administratieve uitgaven	4 643,0	4 855,1	5 211,6	5 305,2	5 856,4	6 191,4
Compensatie nieuwe lidstaten	–	–	–	–	1 409,5	1 305,0
Reserves	186,3	207,2	170,5	147,9	181,9	140,1
Totaal	83 331,1	79 987,4	85 144,5	90 5 57,3	100 139,4	104 835,2

Bron: Jaarverslagen Europese Rekenkamer 2000–2005.

Het overzicht laat zien dat er sinds 2003 sprake is van een toename van de werkelijk verrichte betalingen bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het intern beleid, de externe maatregelen en de administratieve uitgaven. Bij het structuurbeleid en de pre-toetredingssteun is juist sprake van minder betalingen.

De bedragen die in 2004 en 2005 zijn uitbetaald onder de noemer «compensatie» waren bedoeld om ervoor te zorgen dat de nieuwe

¹ Financieel Reglement van 27 maart 2003 van toepassing op het Europees Ontwikkelingsfonds. Publicatieblad van de Europese Unie, L83 van 1 april 2003.

lidstaten in de eerste jaren van hun lidmaatschap netto-ontvanger zouden zijn. In 2005 waren deze bedragen lager dan in 2004.

2.2.2 Overige uitgaven

Europees ontwikkelingsfonds

In totaal hadden aan het eind van 2005 de lidstaten ruim € 44 miljard bijgedragen aan het zesde tot en met het negende EOF. Van dit beschikbare totaalbedrag was volgens het jaarlijks rapport over het financieel management van het Europees Ontwikkelingsfonds eind 2005 bijna € 39 miljard gecommiteerd, en ruim € 28 miljard besteed (Europese Commissie, 2006a). Voor bijna € 16 miljard was aan het einde van 2005 dus nog niet duidelijk waaraan het besteed zou gaan worden.

2.3 Saldo EU-begroting

Anders dan de Nederlandse begroting mag de EU-begroting geen overschot of tekort hebben. Alle uitgaven moeten worden gedekt door inkomsten en niet-bestede kredieten moeten terugvloeien naar de lidstaten. Dat laatste gebeurt ofwel door de betreffende bedragen te verrekenen met de afdrachten van de lidstaten over latere jaren, ofwel door de bedragen volgens een bepaalde verdeelsleutel terug te storten aan de lidstaten.

In 2005 bedroeg het overschot op de EU-begroting (exclusief wisselkoersverschillen en bestemmingsontvangsten) ruim € 2,2 miljard. In de jaren 2001–2004 was dit respectievelijk € 14,9 miljard, € 8,4 miljard, € 5,5 miljard en € 2,1 miljard. Er is dus in de afgelopen jaren sprake van een stapsgewijze afname van het overschot, met een stabilisatie in 2004 en 2005.

3 ONTWIKKELINGEN IN BELEID FINANCIËEL MANAGEMENT EU

In dit hoofdstuk schetsen we de ontwikkelingen die zich in het afgelopen jaar hebben voorgedaan in het EU-beleid voor financieel management. Allereerst komen de onderhandelingen over de nieuwe financiële perspectieven aan de orde (§ 3.1). Vervolgens gaan we in op de voorstellen die van verschillende kanten zijn gedaan om het interne controlesysteem te verbeteren (§ 3.2). Ten slotte staan we stil bij de overige relevante beleidswijzigingen; we behandelen deze per uitgaven-categorie (§ 3.3).

3.1 Financiële perspectieven 2007–2013

Op 15 en 16 december 2005 voerden de EU-regeringsleiders in de Europese Raad overleg over de financiële perspectieven 2007–2013, onder voorzitterschap van het Verenigd Koninkrijk. Discussiepunten waren:

- een voorgestelde verlaging van de structuurfondsen;
- een voorgestelde bezuiniging op plattelandsontwikkeling (in reactie op het Commissievoorstel ter zake en een eerder compromisvoorstel van het Luxemburgse voorzitterschap);
- een reductie op de «rebate» voor het Verenigd Koninkrijk.²

Nederland was ontevreden over de voorgestelde verbetering van de Nederlandse nettobetalingsspositie met € 850 miljoen per jaar (oftewel € 5,9 miljard over de gehele periode 2007–2013). Op 17 december 2005 kwam het laatste onderhandelingsbod ter tafel. De belangrijkste elementen daarin waren een reductie op de Britse «rebate» van € 10,5 miljard voor de gehele periode 2007–2013 en toekenning van meer EU-middelen aan met name de nieuwe lidstaten. Hiermee zou het uitgavenniveau komen te liggen op 1,045% van het gezamenlijke bruto nationaal inkomen (BNI).

Gevolgen van het EU-begrotingsvoorstel 2007–2013 voor Nederland

Voor Nederland was in het Britse voorstel een correctie van € 1 miljard per jaar opgenomen, die deels zou worden gecompenseerd door een korting op de BTW-afdrachten en deels door een jaarlijkse korting op de Nederlandse BNI-afdrachten. Door de combinatie van een relatief laag uitgavenplafond (1,045%) en de specifieke korting voor Nederland, zou met dit voorstel een besparing van ongeveer € 7 miljard in de periode 2007–2013 voor Nederland worden gerealiseerd (Europese Raad, 2005).

Alle 25 lidstaten hebben uiteindelijk ingestemd met het Britse voorstel. Concreet betekent dit dat er voor de nieuwe financiële perspectieven wordt gewerkt met een maximumpercentage van 1,045% van het gezamenlijk BNI. Voor de financiële perspectieven 2000–2006 bedroeg dit percentage nog circa 1,10% van het gezamenlijk BNI.³

In mei 2006 is over de financiële perspectieven 2007–2013 een nieuw «interinstitutioneel» akkoord gesloten tussen de Europese Raad (i.e. de nationale regeringsleiders), de Europese Commissie en het Europees Parlement. De Europese Raad van december 2005 had het totaalbedrag van de perspectieven vastgesteld op € 862,4 miljard.⁴ In de onderhandelingen met het Parlement werd dit verhoogd tot € 864,3 miljard (prijzen 2004).⁵

Op 17 mei 2006 zijn de afspraken goedgekeurd door het Europees Parlement. Daarbij heeft het Parlement wel aangegeven dat een aantal

² Dit is het deel van de Britse afdracht aan de EU dat het Verenigd Koninkrijk krijgt gecompenseerd vanwege het welvaartsverschil dat vroeger bestond tussen dit land en de overige lidstaten.

³ Gezien de voortdurende onderbesteding op de EU-begroting in de periode 2000–2006 is dit percentage echter nooit gehaald.

⁴ Het bedrag betreft de vastleggingskredieten.

⁵ In prijzen 2006 betekent dit – inclusief inflatie een totaal begrotingsbedrag van circa € 975 miljard. Zie 2006/C 139/01, Publicatieblad van de EU, C139 van 14 juni 2006 en COM(2006) 327 def. van 22 juni 2006. De financiële perspectieven van de EU-25 bedroegen voor de periode 2000–2006 in prijzen 2006 € 752,2 miljard. Zie 2005/708/EG, Publicatieblad L269 van 14 oktober 2005.

problemen nog opgelost diende te worden, zoals de wijze waarop de uitgaven worden gedekt.

Pas nadat alle lidstaten het nieuwe akkoord hebben geratificeerd, zal het met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2007 inwerking treden.

3.2 Stand van zaken verbetering financieel management

3.2.1 Routekaart en actieplan Europese Commissie

Ontwikkelingen rond de routekaart

In het *EU-trendrapport 2006* hebben wij vermeld dat de Commissie in 2005 een «routekaart» voor een geïntegreerd interne-controlekader heeft gepresenteerd. Deze routekaart werd op 15 juni 2005 voorgelegd aan het Europees Parlement, de Raad van Ministers en de Europese Rekenkamer. In de routekaart werd voorgesteld de lidstaten een nadrukkelijker rol te laten spelen bij controle en verantwoording over de besteding van EU-gelden. De bedoeling hiervan was de instellingen en de lidstaten aan te moedigen tot nauwere samenwerking, om zo te komen tot een kader voor interne controles op de EU-geldstromen van begin tot eind. De Europese Rekenkamer zou daarmee van voldoende en redelijke bewijzen kunnen worden voorzien om een positieve betrouwbaarheidsverklaring te kunnen opstellen over de wettigheid en regelmatigheid van de transacties, voornamelijk betalingen (Europese Commissie, 2005a).

In de Ecofinraad van 8 november 2005 bleek dat er onder de lidstaten onvoldoende steun bestond voor deze plannen van de Commissie. Met name het voorstel om te komen tot «lidstaatverklaringen» (waarin een nationale regering verantwoording af over de juiste besteding van ontvangen EU-gelden), riep veel weerstand op.

De regeringsleiders hebben uiteindelijk een aantal instructies opgesteld voor de nadere uitwerking (maar ook inperking) van de plannen van de Commissie.

Het actieplan

De diensten van de Europese Commissie hebben parallel aan de gebeurtenissen rond de routekaart een inventarisatie gemaakt van de bestaande leemten («gap assessment») in de huidige interne controle op de besteding van EU-gelden. Daarbij werd de huidige situatie vergeleken met een geïntegreerd interne-controlekader dat een aanvaardbare controlezekerheid zou bieden.⁶

Op basis van deze «gap assessment» en de instructies van de Raad heeft de Commissie op 17 januari 2006 een actieplan voor een geïntegreerd interne-controlekader uitgebracht (Europese Commissie, 2006b). Het actieplan omvat een lijst van in 2006–2007 uit te voeren stappen op basis van de wensen die het Europees Parlement en de Raad naar aanleiding van de «routekaart» hadden. De acties betreffen:

- vereenvoudiging van regelgeving en het opstellen van gemeenschappelijke controlebeginselen (acties 1–4);
- beheersverklaringen en controlezekerheid, waaronder lidstaatverklaringen (acties 5–8);
- «single audit»-aanpak: resultaten bekendmaken en prioriteit geven aan kostenbatenvetouding (acties 9–11);
- het oplossen van sectorspecifieke leemten (acties 12–16).

In juli 2006 heeft de Commissie een notitie gepresenteerd over de voortgang die inmiddels was geboekt met de implementatie van het actieplan (Europese Commissie, 2006c). De meeste voortgang bleek te zijn geboekt met het oplossen van sectorspecifieke leemtes. Verder wordt

⁶ Bron: http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/positive_declaration_en.htm (website EU-commissaris Kallas), geraadpleegd op 6 november 2006.

gemeld dat de National Audit Office (Verenigd Koninkrijk) en het Nederlandse Ministerie van Financiën de mogelijkheden voor het opstellen van een lidstaatverklaring aan het verkennen waren.

Met een ander initiatief uit het actieplan van de Europese Commissie, de «contracts of confidence», was medio 2006 nog geen concrete vordering gemaakt.⁷ Het betreft hier de wens van de Commissie om voor het beheer van structuurfondsmiddelen bilaterale contracten af te sluiten met individuele lidstaten. Volgens het actieplan zouden per 30 september 2006 deze contracten moeten zijn gesloten met minimaal acht lidstaten, op basis van vrijwillige medewerking. Uit de genoemde notitie van de Commissie blijkt dat er slechts met drie lidstaten (Oostenrijk, Portugal en het Verenigd Koninkrijk)⁸ onderhandelingen gaande zijn. De notitie geeft niet aan hoe de «contracts of confidence» zich volgens de Commissie verhouden tot lidstaatverklaringen.

Overigens zal de Commissie ieder jaar een gedetailleerd verslag openbaar maken over de geboekte voortgang; het eerste zal eind 2006 worden uitgebracht.

3.2.2 Financiële perspectieven en financieel reglement

Meer verantwoordelijkheid lidstaten voor beheer EU-geldstromen

Het interinstitutionele akkoord over de nieuwe financiële perspectieven 2007–2013 gaat ook in op verbetering van het financieel management en de rol van lidstaten daarin. Artikel 44 stelt dat het Europees Parlement, de Raad van Ministers en de Europese Commissie het eens zijn over het belang van de verbetering van interne controle zonder dat dit administratieve lasten met zich meebrengt. Om te komen tot een positieve betrouwbaarheidsverklaring van de Europese Rekenkamer vinden ze dat prioriteit moet worden gegeven aan een solide financieel management van geldstromen voor programma's die gezamenlijk (in «gedeeld beheer») worden uitgevoerd door de Commissie en partijen in de lidstaten. In dit verband dienen de relevante audit-autoriteiten van de lidstaten een overzicht te maken van de mate waarin de management- en controle-systemen voldoen aan de regels van de EU. De lidstaten zouden jaarlijks op het van toepassingen zijnde nationale niveau een samenvatting moeten maken van de beschikbare audits en verklaringen.

De Spaanse delegatie (met steun van Duitsland, België, Frankrijk, Italië, Griekenland en Litouwen) heeft een unilaterale verklaring gevoegd bij het nieuwe interinstitutionele akkoord. Hierin geeft Spanje aan dat artikel 44 geen verandering brengt in de volledige verantwoordelijkheid van de Commissie voor de implementatie van de EU-begroting zoals vastgelegd in artikel 274 van het Verdrag, en dat alléén de Commissie informatie aan het Europees Parlement kan sturen over de uitvoering van de begroting en het functioneren van de financiële controlesystemen. De inhoud van artikel 44 van het interinstitutionele akkoord is door het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (COREPER) van 19 oktober 2006 verwerkt in de herziening van het financieel reglement (Europese Raad, 2006a).⁹ Daarin wordt nu ook aangegeven dat Lidstaten de betreffende jaarlijkse samenvatting op moeten stellen.

3.2.3 Andere initiatieven Europese Commissie

Europees transparantie-initiatief

De inspanningen van de Europese Commissie om te komen tot meer

⁷ Zie voor een nadere bespreking van de «contracts of confidence» het *EU-tendrapport 2006*, p. 28 (Algemene Rekenkamer, 2006).

⁸ Voor deze laatste lidstaat betreft het alleen Wales.

⁹ In het COREPER van 17 oktober 2006 zijn wijzigingen in het document aangebracht, maar is dit specifieke onderwerp aangenomen.

transparantie gaan door. Nadat zij eerder (9 november 2005) het voorstel voor een «Europees transparantie-initiatief» had gelanceerd (Europese Commissie, 2005b), bracht zij op 3 mei 2006 een «groenboek» uit over dit onderwerp (Europese Commissie, 2006d). In dit groenboek zijn drie onderwerpen aangewezen waarover de Commissie een open, publieke raadpleging organiseert. Deze drie onderwerpen zijn:

- een beter gestructureerd kader voor activiteiten van belangenvertegenwoordigers (lobbyisten);
- terugkoppeling over de minimumnormen die de Commissie hanteert voor raadpleging van belanghebbenden ;
- verplichte openbaarmaking van informatie over eindbegunstigden van EU-subsidies die in gedeeld beheer met de lidstaten worden uitgegeven.

Het doel van de openbare raadpleging is om te komen tot concrete maatregelen en zonodig wetgevingsvoorstellen over transparantie. De publieke raadpleging vindt plaats met behulp van een website waarop geïnteresseerden en belanghebbenden hun mening aan de Commissie kenbaar kunnen maken.¹⁰

Voorbeeld van een transparantiemaatregel

Een concreet voorbeeld van een Commissiemaatregel die moet zorgen voor meer transparantie, is onlangs getroffen vanuit het DG Begroting. Dit DG heeft aan alle nationale rekenkamers van de lidstaten een lijst gestuurd met bedragen die door de eigen lidstaat in 2005 uit het EU-budget zijn ontvangen. Het aan Nederland toegepaste overzicht is opgenomen in § 14.1 van dit rapport.

Overigens wordt ook *buiten* de Commissie, bijvoorbeeld door belangenorganisaties, gewerkt aan transparantie. Zo worden de eindbegunstigden van EU-subsidies inmiddels door verschillende instanties openbaar gemaakt op diverse websites. De Commissie presenteerde bijvoorbeeld een website met gegevens over landbouwsubsidies alsmede een centraal webportaal met informatie over eindbegunstigden die door de Commissie beheerde EU-subsidies ontvangen.¹¹ Op termijn zullen op dit webportaal links naar websites van lidstaten worden opgenomen waarop informatie is te vinden over eindbegunstigden van EU-subsidies die in gedeeld beheer worden besteed (Fischer Boel, 2006).

3.3 Beleidswijzigingen per uitgavencategorie

3.3.1 Gemeenschappelijk landbouwbeleid

De hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid staat al jaren op de Europese agenda; het formele besluit hiertoe van de Landbouwraad, waarin de landbouwministers van de lidstaten zitting hebben, dateert van juni 2003 (Europese Raad, 2003).

In hoofdlijnen komt het nieuwe systeem erop neer dat subsidies in de nabije toekomst niet langer gebaseerd zijn op hoeveelheden en aantallen geproduceerde producten, maar op historische gegevens over eerder verkregen landbouwsubsidies,¹² die per bedrijf in één bedrag worden uitgekeerd (de zogenoemde bedrijfstoelage of «single farm payment»). Dit nieuwe, van de productie ontkoppelde subsidiesstelsel moet voorkomen dat er overschotten ontstaan. Verder zou er in het nieuwe stelsel meer geld vrij moeten komen voor kleinere bedrijven en voor plattelandsontwikkeling, doordat betalingen aan grote bedrijven worden verlaagd (in EU-jargon: «gemoduleerd»). Daarnaast is besloten dat de marktordeningss-

¹⁰ De website http://ec.europa.eu/comm/eti/index_en.htm stond vanaf de openbaarmaking van het groenboek (3 mei 2006) tot en met 31 augustus 2006 open. Alle bijdragen van geconsulteerde organisaties werden op de website gepubliceerd.

¹¹ <http://www.farmsubsidy.org> en http://ec.europa.eu/grants/beneficiaries_en.htm.

¹² Om in aanmerking te komen voor de bedrijfstoelage, moet de boer beschikken over toeslagrechten. Deze toeslagrechten worden berekend op basis van de betalingen die hij tijdens de referentieperiode 2000–2002 heeft ontvangen (historisch model).

mechanismen voor melk, rijst, granen, harde tarwe, gedroogde voedergrassen en noten worden hervormd.

«Cross-compliance»

Om in aanmerking te komen voor landbouwsubsidies moeten producenten van landbouwproducten voldoen aan een aantal randvoorwaarden (de zogenoemde «cross compliance»). De landbouwer dient zijn grond in goede landbouwconditie te houden en bepaalde regels in acht te nemen inzake de gezondheid van mens, dier en plant en inzake milieu en dierenwelzijn.

De eisen op het punt van goede landbouwpraktijken mogen overigens per lidstaat worden vastgesteld, afhankelijk van de landbouwomstandigheden en de milieu- en bodemgesteldheid van die lidstaat. Voldoet een aanvrager niet aan de randvoorwaarden, dan wordt zijn subsidie gekort. Voorlopig lijkt de controle op het al dan niet voldoen aan de randvoorwaarden een van de ingewikkeldste punten van het hervormde landbouwbeleid te worden.

Beschikbaar budget

Volgens de financiële perspectieven 2007–2013 is er voor het hervormde landbouwbeleid van de Unie (inclusief Roemenië en Bulgarije) € 418 miljard beschikbaar. Hiervan is € 330,1 miljard beschikbaar voor marktorderingsmechanismen en rechtstreekse betalingen (Europese Commissie, 2006e).¹³ Ter vergelijking: in de periode 2000–2006 was dit respectievelijk € 333,6 miljard en € 294,3 miljard.¹⁴

Nieuwe lidstaten en het hervormde gemeenschappelijk landbouwbeleid

De tien lidstaten die in 2004 tot de EU zijn toegetreden kunnen gedurende een overgangperiode van drie jaar (die met twee jaar kan worden verlengd) voor de toekenning van rechtstreekse betalingen aan de landbouwers gebruikmaken van een specifieke regeling, waarbij alleen de oppervlakte van een landbouwbedrijf maatgevend is voor de hoogte van de subsidie.¹⁵ Deze regeling (de «regeling inzake een enkele areaalbetaling») is eenvoudiger dan de regeling voor bedrijfstoelagen, omdat slechts bepaalde instrumenten van het geïntegreerd beheer- en controlesysteem hoeven te worden gebruikt.¹⁶

Alle nieuwe lidstaten met uitzondering van Slovenië en Malta passen de regeling inzake een enkele areaalbetaling toe. Slovenië en Malta hebben ervoor gekozen de oude regelingen voor akkerbouwgewassen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid toe te passen.

Recapitulatie stand van zaken hervorming gemeenschappelijk landbouwbeleid

In juli 2006 was de situatie in de lidstaten volgens informatie van de Europese Commissie als volgt:¹⁷

- Tien lidstaten (België, Denemarken, Duitsland, Ierland, Italië, Luxemburg, Oostenrijk, Portugal, het Verenigd Koninkrijk en Zweden) passen vanaf 2005 de bedrijfstoelageregeling toe. In deze lidstaten bestaan er geen areaalbetalingen voor akkerbouwgewassen meer; deze zijn volledig in de bedrijfstoelageregeling opgenomen.
- Zeven lidstaten (Finland, Griekenland, Frankrijk, Malta, Nederland, Slovenië en Spanje) moeten de bedrijfstoelageregeling in 2006 of uiterlijk in 2007 invoeren. In deze lidstaten is in 2005 nog de traditionele regeling voor akkerbouwgewassen toegepast en blijft die regeling gelden tot en met het jaar vóór de invoering van de bedrijfstoelageregeling.

¹³ In lopende prijzen.

¹⁴ Besluit 2005/708/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 tot aanpassing van de financiële vooruitzichten 2000–2006.

¹⁵ Het nationale totaalbedrag wordt door de Commissie vastgesteld en is gelijk aan de som van alle rechtstreekse betalingen die de betrokken lidstaat op grond van de gewone regelingen voor rechtstreekse betalingen zou ontvangen. Artikel 143 ter van Verordening (EG) nr. 1782/2003.

¹⁶ Er zijn in het kader van deze regeling geen braakleggingsverplichtingen en geen betalingen per dier of per geproduceerde ton product; er zijn alleen betalingen per hectare landbouwgrond.

¹⁷ Bron: http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/faq/index_nl.htm#5 (website Europese Commissie).

- Acht nieuwe lidstaten (Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slowakije en Tsjechië) passen de regeling inzake een enkele areaalbetaling toe. Na afloop van de overgangperiode tot uiterlijk in 2009, zal in die lidstaten ook de bedrijfstoelageregeling gelden.

Wijzigingen van het financieel management

Het beheer van de Europese landbouw gelden zal de volgende veranderingen ondergaan:

- Met ingang van boekjaar 2007, dat begint op 16 oktober 2006, wordt het gemeenschappelijk landbouwbeleid gefinancierd uit twee nieuwe fondsen: het Europees Landbouwgarantiefonds (ELG) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Uit elk van deze twee fondsen wordt één pijler van het gemeenschappelijk landbouwbeleid gefinancierd, respectievelijk inkomenssteun – de bedrijfstoelagen en marktordeningsregelingen – (eerste pijler) en plattelandsontwikkeling (tweede pijler).¹⁸ Het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (waaruit tot die tijd de landbouwsubsidies worden betaald) zal worden opgeheven.
- Naleving van de randvoorwaarden voor landbouwsubsidies zal worden gecontroleerd door nationale autoriteiten die eerder ook al actief waren op het terrein van handhaving.
- In het nieuwe regime zal het aantal betaalorganen in de lidstaten tot een minimum aantal worden beperkt. Hiermee verwacht de Europese Commissie beter zicht te krijgen op de uitvoering in de lidstaten en eenduidige uitvoering van de subsidieregels te kunnen vergemakkelijken.
- De hoofden van de betaalorganen in de lidstaten gaan jaarlijks, vanaf het boekjaar 2007 een «statement of assurance» (borgingsverklaring) afgeven bij de jaarafrekening.

3.3.2 Structuurbeleid

Op 1 januari 2007 begint de nieuwe programmaperiode van het structuurbeleid waarvoor de Europese Commissie in juli 2004 een pakket met voorstellen had ingediend. Figuur 4 geeft een schematisch overzicht van de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de voorgaande programmaperiode.

¹⁸ Zie Verordening (EG) nr. 1290/2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Figuur 4. Vergelijking structuurfondsperiodes 2000-2006 en 2007-2013

Veranderingen in de financiële en organisatorische randvoorwaarden

2007 - 2013		2000 - 2006	
Budget	€ 308,0 miljard, waarvan € 61,6 miljard uit het Cohesiefonds	Budget	€ 258,7 miljard, waarvan € 27,8 miljard uit het Cohesiefonds
Opzet	Drie doelstellingen	Opzet	Drie doelstellingen, vier communautaire initiatieven, innovatieve acties
Fondsen	Drie fondsen: EFRO, ESF, Cohesiefonds	Fondsen	Zes fondsen: EFRO, EFS, EOGFL-O, EOGFL-G, FIOV, Cohesiefonds
Niveaus invulling opzet	Een operationeel programma per doelstelling en fonds (en Nationaal Strategisch Referentiekader (NSR) per lidstaat)	Niveaus invulling opzet	Drie programmeringsniveaus: communautair steunbestek, enkelvoudig programmeringsdocument (EPD), programmacomplement
Certificering	Certificering betrouwbaarheid beheer- en controle-systemen door nationale autoriteit	Certificering	Geen
Invulling subsidiabiliteit	Grotendeels nationale invulling subsidiabiliteitsregels	Invulling subsidiabiliteit	Europese vaststelling regels subsidiabiliteit
Additionaliteit	Additionaliteit vooral in convergentiedoelstelling getoetst	Additionaliteit	Toetsing additionaliteit
Cohesiefonds	Tien nieuwste lidstaten, Griekenland, Portugal en Spanje (uitfasering)	Cohesiefonds	Ierland, Griekenland, Portugal en Spanje
Regime	Eén basisverordening voor alle structuurfondsen en het Cohesiefonds	Regime	Aparte regimes voor het Cohesiefonds en overige structuurfondsen
N+2/N+3	N+2/N+3-regel	N+2/N+3	N+2-regel
Autoriteiten	Managementautoriteit, certificeringsautoriteit, auditautoriteit	Autoriteiten	Managementautoriteit en betaalautoriteit

We lichten de drie nieuwe doelstellingen hieronder kort toe (Europese Raad, 2006b):

- *Convergentie*. Met deze doelstelling, die dichtbij de oude doelstelling 1 ligt, wordt beoogd de minst ontwikkelde lidstaten en regio's binnen de Unie sneller aansluiting te laten vinden bij de meer ontwikkelde, door bevordering van de omstandigheden voor economische groei en werkgelegenheid. De financiering zal uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Cohesiefonds komen. Voor deze doelstelling is € 283 miljard (81,7% van het totaal van de structuurfondsmiddelen) toegewezen.
- *Regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid*. Deze doelstelling is erop gericht om het concurrentievermogen en de aantrekkingskracht van de regio's binnen de Unie te versterken, en de werkgelegenheid in deze gebieden te verbeteren. De doelstelling geldt voor andere dan de minst begunstigde regio's. De voor deze doelstelling bestemde middelen bedragen € 55 miljard (ofwel 15,8% van het totaal van de structuurfondsmiddelen), gelijkelijk verdeeld tussen het EFRO en het ESF.
- *Europese territoriale samenwerking*. Deze doelstelling richt zich op versterking van de samenwerking op grensoverschrijdend, transnationaal en interregionaal vlak, uitgaande van het oude initiatief Interreg. De financiering zal vanuit het EFRO plaatsvinden. De totale

middelen voor deze doelstelling bedragen € 8,1 miljard (2,4% van het totaal van de structuurfondsmiddelen).

De jaarlijkse toewijzing van middelen geschiedt op basis van een «progressief maximeringssysteem»: naarmate de relatieve welvaart in een lidstaat hoger is wordt het maximum te ontvangen middelen lager. Het toegewezen bedrag zal altijd lager zijn dan 4% van het bruto binnenlands product (BBP) van de betrokken lidstaat.

Verder wordt voor technische bijstand (beheerskosten) 0,3% van het totaal toegewezen. Lidstaten mogen daarnaast op eigen initiatief een «prestatie- en kwaliteitsreserve» aanleggen van 3% van de middelen (Europese Raad, 2006b, artikel 50). Ten slotte mag een lidstaat op eigen initiatief een reserve¹⁹ aanleggen om de gevolgen te kunnen opvangen van onvoorzien lokale of sectorale economische crises (Europese Raad, 2006b, artikel 51).

Een gedeelte van de toegewezen middelen wordt door de Commissie «ambtshalve doorgehaald» (geschraapt) als er geen gebruik van is gemaakt of als aan het einde van het tweede jaar volgend op dat van de toewijzing (de «n+2»-regel) geen enkele betalingsaanvraag is binnengekomen. Een uitzondering op deze regel geldt met ingang van de nieuwe programma-periode voor lidstaten die over de periode 2001–2003 een BBP hadden van minder dan 85% van het gemiddelde van de EU-25 over dezelfde periode. Voor deze lidstaten blijven toegewezen gelden *drie* jaar beschikbaar (de «n+3»-regel) (Europese Raad, 2006b, artikel 91).

Beheer, toezicht en controle

Beheer, toezicht en controle op de programma's vinden plaats door drie instanties die in de structuurfondsverordening worden genoemd:

1. Een *managementautoriteit*. Deze is ervoor verantwoordelijk dat een operationeel programma op efficiënte, doeltreffende en correcte wijze wordt beheerd en uitgevoerd. Zij legt de Commissie uiterlijk op 30 juni van elk jaar een jaarverslag over de uitvoering (voor het eerst in 2008) en uiterlijk op 31 maart 2017 een eindverslag voor.
2. Een *certificeringsautoriteit*. Deze certificeert uitgavenstaten en betalingsaanvragen en dient deze in bij de Commissie. Door middel van de certificering verklaart deze autoriteit dat de documenten juist zijn en in overeenstemming met de communautaire en nationale voorschriften. Zij houdt de boekhoudkundige gegevens bij en zorgt voor de terugvordering van de EU-subsidie in geval van onregelmatigheden.
3. Een *auditautoriteit*. Dit is een onafhankelijke instantie, aangewezen door de lidstaat voor elk operationeel programma. Deze instantie voert aan de hand van een steekproef audits uit en stelt jaarlijkse controleverslagen op. Deze verslagen moeten worden toegestuurd aan de Commissie op 31 december van elk verslagjaar (voor het eerst op 31 december 2008). Bij dit jaarlijkse verslag formuleert de auditautoriteit een «opinion» of advies over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties. Daarnaast geeft zij bij de eindafrekening een controleverslag met eindverklaring af (eenmalig in 2017).

Naast deze drie instanties die in de structuurfondsverordening worden genoemd zijn er ook nog door de lidstaat aangewezen instanties:

- één instantie die bevoegd is om de betalingen te ontvangen; en
- één of meer instanties die verantwoordelijk zijn voor het verrichten van de betalingen aan de begunstigen.

Er is overigens in de structuurfondsverordening een aangepaste regeling opgenomen voor «kleine programma's».²⁰ Als in een programma de

¹⁹ 1% van de jaarlijkse bijdrage voor de convergentiedoelstelling en van 3% van de jaarlijkse bijdrage voor de doelstelling «Regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid».

²⁰ Dit is de zogenoemde «proportionele controleregeling». Zie artikel 74 Europese Raad, 2006b.

EU-bijdrage maximaal 40% bedraagt van de totale overheidsuitgaven voor het programma én deze totale overheidsuitgaven niet groter zijn dan € 750 miljoen, kan de Commissie besluiten om slechts eigen audits ter plaatse te verrichten als zij bewijzen heeft die tekortkomingen in de systemen doen vermoeden. Zij kan ook eisen dat de lidstaat extra audits verricht. Met deze regeling wil de Commissie de controlelasten voor relatief kleine programma's verlagen.

Vooruitblik evaluaties in programmaperiode 2007–2013

In de nieuwe programmaperiode wordt de evaluatieverplichting minder omvangrijk dan in de huidige periode. Zo vervalt de verplichte actualisering van de evaluatie halverwege (Europese Raad, 2006b, artikel 47–48). Verder mogen voortaan ook indicatoren worden gebruikt die geen informatie geven over de doelrealisatie. Zo blijkt uit een methodologische handleiding van de Commissie voor indicatoren – waarin de mogelijke «kernindicatoren» per programma worden genoemd – dat voor vrijwel alle onderdelen ook de indicator «aantal projecten» is opgenomen (Europese Commissie, 2006f).

Deze aanpassing van de evaluatieverplichtingen kan gevolg hebben dat aan het eind van de nieuwe periode het inzicht in de doeltreffendheid van de programma's gering is.

3.3.3 Intern beleid

Zevende Kaderprogramma voor onderzoek

Op 24 juli 2006 hebben de EU-regeringsleiders overeenstemming bereikt over het Zevende Kaderprogramma voor onderzoek voor de periode 2007–2013.²¹ Het raadsbesluit is aan het Europees Parlement voorgelegd voor tweede lezing, aangezien het Parlement medebeslissingsrecht heeft. Verwacht wordt dat het Zevende Kaderprogramma in het najaar van 2007 onder Fins voorzitterschap door de Europese Raad kan worden gelanceerd.

Het uiteindelijke budget voor het Zevende Kaderprogramma bedraagt € 50,5 miljard. Dat is lager dan de Commissie voorstelde; in de eerste voorstellen was sprake van € 72,7 miljard. Niettemin is er sprake van een aanzienlijke stijging ten opzichte van de vorige periode: voor het Zesde Kaderprogramma, dat een looptijd had van vijf jaar, was een budget beschikbaar van € 17,5 miljard (€ 16,3 miljard voor het EG-gedeelte en € 1,2 miljard voor Euratom).

Met het bereiken van overeenstemming over het budget van € 50,5 miljard werd ook de indicatieve verdeling ervan over de verschillende programma's bekend. Deze verdeling is opgenomen in het volgende overzicht.

Overzicht 3. Verdeling budget Zevende Kaderprogramma 2007–2013.

Subprogramma	Bedrag in miljarden euro's Prijzen 2006
Gezamenlijk onderzoek	32 365
Ontwikkeling gezamenlijke ideeën, inclusief opzetten Europese Onderzoeksraad	7 460
Human resources	4 728
Onderzoeksmogelijkheden voor het midden- en kleinbedrijf	4 217
Non-nucleair onderzoek door het gezamenlijk onderzoekscentrum inzake nucleaire veiligheid (2007–2011)	1 751
Totaal	50 521

²¹ Persbericht nr. 11 554/06 van de Raad, van 24 juli 2006.

Overige interne beleidsterreinen

Behalve aan het zevende Kaderprogramma wordt binnen het intern beleid ook nog circa € 30 miljard uitgegeven aan andere beleidsterreinen, zoals trans-Europese netwerken, onderwijs en sociaal beleid.

4 SYSTEMEN VOOR FINANCIËEL MANAGEMENT EU 2003–2005

In dit hoofdstuk bespreken we de uitvoering van het financieel management van de EU door de Europese Commissie. We zetten de resultaten in 2005 af tegen die van 2003 en 2004, waarbij we vooral kijken naar de rol die de directoraten-generaal (DG's) en diensten van de Europese Commissie in het financieel management spelen. Daarnaast belichten we de werkzaamheden van de Europese Rekenkamer.

Aan de hand van indicatoren beoordelen we de volgende onderdelen van het Europese financieel management:²² de planning en uitvoering van de EU-begroting (§ 4.1), de controles en interne audit die de Europese Commissie verricht (§ 4.2), de verantwoording die de DG's en diensten van de Commissie afleggen over hun werkzaamheden en resultaten (§ 4.3) en de externe audit die de Europese Rekenkamer jaarlijks verricht naar de jaarrekening van de EU (§ 4.4).

4.1 Planning en uitvoering begroting

4.1.1 Beleidsterreinen en directoraten-generaal

Het grootste deel van de begroting van de EU betreft uitgaven voor activiteiten die worden uitgevoerd door de DG's van de Europese Commissie, in gedeeld beheer of op gecentraliseerde wijze.

Overzicht 4 laat zien welke DG's betrokken zijn bij de uitvoering bij het beleid uit de verschillende hoofdstukken van de EU-begroting. De overige diensten worden hier buiten beschouwing gelaten.

Overzicht 4. Geraamde uitgaven en aantal vaste personeelsleden per DG van de Europese Commissie in 2004–2005

Begrotingshoofdstuk	Directoraat-generaal	2004		2005	
		Kredieten (mln euro)	Personeel	Kredieten (mln euro)	Personeel
Gemeenschappelijk landbouwbeleid	Landbouw en plattelandsontwikkeling	50 460	1 125	53 186	1 243
Structuele acties	Landbouw en plattelandsontwikkeling	idem	idem	idem	idem
	Regionaal beleid	26 785	646	27 295	692
	Werkgelegenheid en sociale zaken	10 839	808	11 428	909
	Visserij	931	321	1 020	366
Intern beleid	Energie en vervoer	1 346	1 077	1 416	1 161
	Milieu	320	634	326	694
	Onderzoek door derden	3 215	1 725	3 308	1 779
	Onderwijs & cultuur	951	713	944	661
	Ondernemingen	306	944	381	1 045
	Mededinging	81	766	89	867
	Informatiemaatschappij	1 179	1 068	1 375	1 146
	Interne markt	68	535	74	584
	Eigen onderzoek	306	2 400	366	2 655
	Gezondheid en consumentenbescherming	469	860	481	946
Externe maatregelen	Buitenlandse betrekkingen	3 526	2 404	3 333	2 734
	Ontwikkeling en relaties met ACS-landen	1 176	1 446	1 231	1 943
	Humanitaire hulp	507	167	644	176

²² De in dit hoofdstuk gehanteerde indicatoren verwijzen naar onderwerpen waarover de Algemene Rekenkamer vanuit het perspectief van de nationale rekenkamer van een EU-lidstaat transparante informatievoorziening zou willen zien.

Begrotingshoofdstuk	Directoraat-generaal	2004		2005	
		Kredieten (mln euro)	Personeel	Kredieten (mln euro)	Personeel
Pretoetreding	Uitbreiding	1 284	310	2 003	570
Eigen middelen	Begroting ¹	–	–	1 370	657
	Belastingen en douane-unie	106	502	121	564
Overige	Economische en financiële zaken	475	532	400	538
	Justitie en binnenlandse zaken/Ruimte voor vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	507	376	600	443

Bron: Financieel verslag Europese Unie 2004 en 2005. De bedragen zijn de aan de DG's ter beschikking gestelde kredieten.

¹ Het Financieel Verslag van de Europese Unie van 2004 bevatte geen gegevens over het directoraat-generaal Begroting.

Het overzicht laat zien dat tussen 2004 en 2005 bij vrijwel alle DG's zowel de ter beschikking gestelde kredieten als het aantal medewerkers opnieuw²³ zijn gegroeid. Alleen bij het DG Onderwijs en Cultuur was sprake van een (kleine) achteruitgang in kredieten en personeel. De groei van het DG Uitbreiding tussen 2004 en 2005 valt op: de kredieten stegen met ruim 55% en het aantal medewerkers met ruim 80%. Dit terwijl tussen 2003 en 2004 de kredieten en het aantal personeelsleden juist sterk teruggebracht waren.

4.1.2 Resultaten planning en uitvoering begroting

Centrale documenten in de begrotings- en beleidscyclus van de DG's van de Europese Commissie zijn het jaarlijkse *managementplan* en het jaarlijkse *activiteitenverslag*. Wij zijn nagegaan of deze documenten over 2005 openbaar beschikbaar zijn, en of er aandacht in wordt besteed aan een aantal onderwerpen die relevant zijn voor financieel management, zoals strategische doelen (worden deze expliciet beschreven in de managementplannen?), activiteitengestuurd management²⁴ (is hierover informatie opgenomen in de activiteitenverslagen?), de opstelling en uitvoering van de begroting (is duidelijk hoeveel capaciteit zoals personeel en tijd daarvoor is ingezet?). We hebben de uitkomsten vergeleken met die over de voorgaande jaren.

Overzicht 5. Planning en uitvoering begroting 2003–2005*

Onderdeel	Indicatoren	Informatie in 2003?	Waarde 2003	Informatie in 2004?	Waarde 2004	Informatie in 2005?	Waarde 2005
Jaarlijks managementplan (JMP)**	Aantal openbaar beschikbare JMP's	Deels	4 van de 12	Deels	5 van de 12	Deels	9 van de 12
	Aantal JMP's dat strategische en specifieke doelen bevat	Ja	Elk van de 4 openbare JMP's	Ja	Elk van de 5 openbare JMP's	Ja	Elk van de 9 openbare JMP's

²³ Ook tussen 2003 en 2004 was er sprake van groei bij de meeste directoraten-generaal; zie *EU-tendrapport 2006*; § 4.1.1.

²⁴ Voor nadere informatie over activiteitengestuurd management, zie *EU-tendrapport 2006*, § 3.1.

Onderdeel	Indicatoren	Informatie in 2003?	Waarde 2003	Informatie in 2004?	Waarde 2004	Informatie in 2005?	Waarde 2005
Jaarlijks activiteitenverslag (JAV)***	Aantal openbaar beschikbare JAV's	Ja	Alle	Ja	Alle	Ja	Alle
	Aandacht voor activiteitengestuurd budgetteren in JAV	Ja	Alle onderzochte beleidsDG's + DG begroting	Ja	5 van de onderzochte beleidsDG's	Ja	Alle
	Gemiddeld % van capaciteit ingezet voor uitvoering begroting DG of dienst (input)	alle 8 onderzochte beleidsDG's	65,8% (min 48,7%, max 78,4%)	7 van de 8 onderzochte beleidsDG's	66,6% (min 49,8% max 80%)	Alle 8 onderzochte beleidsDG's	65,5% (min 48,9% max 75,9%)
	Gemiddeld % uitputting begroting (output)	alle 8 onderzochte beleidsDG's	88,4% (min 80,6%, max 98%)	alle 8 onderzochte beleidsDG's	83,5% (min 61,8%, max 99,1%)	Alle 8 onderzochte beleidsDG's	92,65% (min 80% max 100%)

* De resultaten per directoraat-generaal en/of dienst voor deze en volgende tabellen van dit hoofdstuk zijn opgenomen in bijlage 3.

** Bron: JMP's van beleidsDG's Landbouw, Regio, Werkgelegenheid, Visserij, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, Onderzoek, alsmede het DG begroting, het Secretariaat-Generaal, de Interne Auditdienst (IAS) en het Europees antifraudebureau (OLAF).

*** Bron: Activiteitenverslagen 2003–2005 van acht beleidsDG's (Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Visserij, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, Onderzoek) en Report on budgetary and financial management 2003, 2004 en 2005.

Jaarlijks managementplan

De DG's voeren de begroting voor hun eigen beleidsterrein uit. Alvorens dat te doen stellen ze een jaarlijks werkprogramma op, het jaarlijks managementplan.²⁵

In 2005 waren de managementplannen van negen van de onderzochte twaalf DG's en diensten openbaar: van Landbouw, Regio, Werkgelegenheid, Visserij, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, Onderzoek, alsmede het DG begroting. Ter vergelijking: in 2003 en 2004 waren minder dan de helft van de managementplannen van de onderzochte twaalf DG's en diensten openbaar.

Een belangrijk aspect van de managementplannen in het kader van het activiteitengestuurd management is dat ze de strategische en specifieke beleidsdoelen van het DG weergeven. Op die manier wil de Europese Commissie de kwaliteit van de (resultaten van de) werkzaamheden van de DG's beter zichtbaar maken.

In alle openbaar gepubliceerde managementplannen waren de strategische en specifieke beleidsdoelen beschreven. De jaarlijkse managementplannen van de onderzochte DG's geven ten opzichte van voorgaande jaren een verbetering te zien van de beschrijving van de bij de activiteiten behorende doelstellingen, output-, outcome- en impactindicatoren.

²⁵ De overige DG's en diensten hebben hun jaarlijks managementplan niet openbaar gemaakt. «Openbaar» betekent in dit verband dat de stukken voor iedereen beschikbaar zijn, bijvoorbeeld via een algemeen toegankelijke website. Relevante informatie over de doelen van het beleid van alle directoraten-generaal is opgenomen in «Preliminary Draft General Budget of the European Commission of the Financial Year 2007», Working Document Part II, Activity Statements, Financial Statements and Human Resources, mei 2007.

Jaarlijks activiteitenverslag

Alle jaarlijkse activiteitenverslagen over 2005 zijn openbaar gemaakt. Aan het activiteitengestuurd management van de Europese Commissie werd in 2005 inhoud gegeven door de belangrijkste beleids- en implementatieresultaten die zijn bereikt, te presenteren in overeenstemming met de jaarlijkse managementplannen en -procedures, geordend naar de activiteitengestuurde begrotingslijnen. In 2003 en 2004 was dit nog maar bij een deel van DG's en diensten het geval.

Het activiteitenverslag van DG Regio behandelt met name het beheer van

de financiële middelen. Het geeft daarmee een enigszins onevenwichtige indruk van de activiteiten van het DG.

De meeste beleidsDG's geven in hun activiteitenverslag over 2005 aan welk percentage van hun capaciteit is besteed aan de *uitvoering* van de begroting, dat wil zeggen de uitvoering van hun beleid. Dit percentage – met een sterke variatie tussen de DG's – is rondom de 66% gestabiliseerd. Ook geven de meeste beleidsDG's aan welk percentage van hun budget in 2005 is uitgeput gedurende het begrotingsjaar. Dit percentage, dat tussen 2003 en 2004 afnam, is in 2005 weer gegroeid.

4.2 Maatregelen van controle door Europese Commissie

4.2.1 Maatregelen van interne controle

Onder de noemer «interne controle» hebben wij gekeken naar de toepassing van interne-controlenormen door de DG's van de Commissie, en naar de controles ter plaatse die de Commissie in 2005 uitvoerde in de lidstaten.

Overzicht 6. Interne controle door Europese Commissie 2003–2005

Onderdeel	Indicatoren	Informatie in 2003?	Waarde 2003	Informatie in 2004?	Waarde 2004	Informatie in 2005?	Waarde 2005
Toepassing interne-controlenormen door DG's*	Oordeel Europese Rekenkamer over toepassing internecontrolenormen door DG's en diensten (output)**	Ja	50% onderzochte DG's en diensten voldoet aan de onderzochte normen	Ja	29% onderzochte DG's en diensten voldoet volledig aan de onderzochte normen	Ja	Bij 29% onderzochte DG's en diensten worden normen in acht genomen
Controles ter plaatse DG's in lidstaten***	Gemiddeld % onderzoekscapaciteit per beleidsDG afgezet tegen de totale capaciteit per DG (input)	Nee	–	Beperkt: 2 van de 8 beleidsDG's	Te beperkt en verschillend om waarde te geven	Beperkt: 1 van de 8 beleidsDG's	50 auditors van Audit Directorate
	Gemiddelde realisatie beleidsDG's geplande controles in lidstaten (output)	Deels: 4 van de 8 beleidsDG's	3 DG's ieder circa 25 controles, 1 DG 27% programma's	Deels: 5 van de 8 DG's	Te verschillend om waarde te geven	Deels: 6 van de 8 beleidsDG's	Te verschillend om waarde te geven; 1 DG meer gerealiseerd dan gepland
	Gemiddelde realisatie beleidsDG's geplande openbare rapportages (output)	Nee	–	Beperkt: 2 van de 8 beleidsDG's	Te beperkt en verschillend om waarde te geven	Beperkt: 1 van de 8 beleidsDG's	Te beperkt om waarde te geven
	Gemiddelde realisatie openbare rapportages met expliciet oordeel over lidstaten door «gedeeld beheer»-DG's (output)	Nee	–	Beperkt: 1 van de 4	Te beperkt om waarde te geven	Beperkt: 1 van de 4	Te beperkt om waarde te geven

Onderdeel	Indicatoren	Informatie in 2003?	Waarde 2003	Informatie in 2004?	Waarde 2004	Informatie in 2005?	Waarde 2005
	Gemiddelde realisatie openbare rapportages met expliciet oordeel over lidstaten door «intern beleid»-DG's (output)	Nee	–	Beperkt: 1 van de 4	Te beperkt om waarde te geven	Nee	–

* Bron: Jaarverslagen 2003–2005 Europese Rekenkamer.

** De analyse van de Europese Rekenkamer in haar jaarverslagen betreft de invoering van de acht interne-controlenormen die rechtstreeks verband houden met de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen voor de voornaamste directoraten-generaal. In 2003 heeft de Europese Rekenkamer toepassing van deze normen onderzocht bij zestien directoraten-generaal en diensten, in 2004 bij veertien (deels andere) directoraten-generaal en diensten), in 2005 bij veertien (deels weer andere) directoraten-generaal en diensten.

*** Bron: Activiteitenverslagen 2003–2005 van acht beleidsDG's.

Toepassing interne-controlenormen

In het kader van de administratieve hervorming van de Europese Commissie zijn verschillende maatregelen genomen (Europese Commissie, 2000). Eén daarvan betreft de invoering van interne-controlenormen bij de DG's en diensten.²⁶ In 2005 onderzocht de Europese Rekenkamer wederom de stand van zaken van acht verschillende controlenormen²⁷ bij veertien DG's en diensten van de Europese Commissie. Uit het onderzoek in 2005 bleek dat ten opzichte van 2004 het aantal DG's en diensten dat aan alle (door de Europese Rekenkamer gehanteerde) interne-controlenormen voldoet niet is toegenomen. Wel bleek dat bij vijf van de acht normen de DG's zich in totaal elf keer verbeterd hebben van 2004 naar 2005, tegen twee gevallen van verslechtering.

Controles ter plaatse in de lidstaten

Het inzicht dat op basis van de activiteitenverslagen 2005 van de onderzochte DG's kan worden verkregen in de resultaten van de controles ter plaatse in de lidstaten is beperkt en wijkt nauwelijks af van de informatie in 2003 en 2004. De activiteitenverslagen geven – een enkele uitzondering daar gelaten – weinig inzicht in controleresultaten binnen de verschillende lidstaten.

4.2.2 Interne audit door de Europese Commissie

Binnen de DG's en diensten van de Europese Commissie zijn er aparte organisatieonderdelen voor het uitvoeren van interne audits, de zogenoemde Internal Audit Capabilities (IAC's). Zij rapporteren intern aan de directeur-generaal.

De overkoepelende interne audit voor de Commissie als geheel wordt uitgevoerd door de Internal Audit Service (IAS). Deze dienst voert Commissiebrede onderzoeken uit en rapporteert aan het Audit Progress Committee (APC), bestaande uit vijf commissarissen en twee externe leden.

²⁶ De definitie van de Europese Commissie van interne controle omvat alle aspecten van beheersprocedures, van de omgeving waarin de directoraten-generaal en de diensten opereren tot en met reguliere rapportage van de toepassing van procedures en het effect daarvan. Het interne-controleraamwerk is gebaseerd op de 24 interne-controlenormen en basisvereisten gegroepeerd naar vijf gebieden van interne controle: controleomgeving, prestatie- en risico-evaluatie, voorlichting en communicatie, controleactiviteiten, audit en evaluatie.

²⁷ Deze normen betreffen: (1) risicoanalyse en management, (2) adequaatheid van de managementinformatie, (3) melding van misstanden, (4) supervisetaken, (5) registreren van uitzonderingen, (6) registreren en corrigeren van zwakke punten van interne controle, (7) auditverslagen en (8) interne auditedienst.

Overzicht 7. Interne audit 2003–2005

Onderdeel	Indicatoren	Informatie in 2003?	Waarde 2003	Informatie in 2004?	Waarde 2004	Informatie in 2005?	Waarde 2005
Interne Audit Capabilities (IAC) per DG*	Gemiddelde audit-capaciteit IAC afgezet tegen de totale capaciteit DG (input)	Beperkt: 1 van de 8 beleidsDG's	13,4%	Beperkt: 2 van de 8 beleidsDG's	Te verschillend om waarde te geven	Nee	–
	Gemiddeld % realisatie van geplande audits (output)	Beperkt: 1 van de 8 beleidsDG's	5 audits (100%)	Beperkt: 2 van de 8 beleidsDG's	Te verschillend om waarde te geven	Beperkt: 2 van de 8 beleidsDG's	2 beleidsDG's hebben alle geplande audits uitgevoerd (100%)
	Gemiddeld % openbare rapporten IAC (output)	Beperkt: 1 van de 8 beleidsDG's	4 rapporten	Nee	–	Nee	–
Interne Auditdienst (IAS)**	Auditcapaciteit IAS afgezet tegen de totale capaciteit IAS (input)	Ja	67%	Ja	72%	Ja	66,6%
	% Overgenomen IAS-aanbevelingen door DG's (output)	Ja	88%	Ja	85%	Ja	99%
	% Realisatie van geplande IAS-audits (output)	Ja	45% (inclusief 73% van high-riskgevallen)	Ja	Totaal 80%	Ja	90%
	% Auditrapporten IAS openbaar (output)	Nee	0	Nee	0	Nee	0

* Bron: Jaarlijks activiteitenverslag 2003–2005 van acht beleidsDG's.

** Bron: Jaarlijks activiteitenverslag 2003–2005 van Interne Auditdienst.

De informatie die in de rapportages uit 2005 beschikbaar is over de inzet en resultaten van de werkzaamheden van de IAC's van de beleidsDG's is wederom beperkt. In 2005 hebben twee DG's gerapporteerd dat ze de geplande audits hebben uitgevoerd.

De DG's rapporteren in de jaarlijkse activiteitenverslagen over de specifieke controle- en risico-omgeving waarin ze verkeren en over de ontwikkeling van de interne-controlesystemen overeenkomstig (de basisvereisten van) de interne-controlenormen. De IAC's van de DG's onderzoeken dit jaarlijks.²⁸

Uit de activiteitenverslagen blijkt dat zeven van de acht IAC's oordeelden dat het betreffende DG geheel of nagenoeg geheel voldeed aan de basisvereisten. Eén DG meldde niets over de basisvereisten.

Uit het activiteitenverslag 2005 van de Interne Auditdienst (IAS) van de Europese Commissie blijkt dat deze dienst in 2005 66,6% van zijn capaciteit besteedde aan onderzoek binnen de DG's en diensten. De outputkant van de IAS toont een sterke verbetering. Het percentage geplande onderzoeken dat is afgerond bedroeg respectievelijk 45% en 80% in 2003 en 2004. In 2005 was het percentage 90%. Verder bedroeg het percentage aanbevelingen van de IAS die in 2005 zijn overgenomen door de DG's en de diensten 99%.

Het in 2003 en 2004 geformuleerde voorbehoud over de agentschappen is in het IAS-activiteitenverslag 2005 herhaald. Ook in 2005 kon geen onderzoek naar de agentschappen worden uitgevoerd vanwege onvoldoende personele capaciteit.²⁹

²⁸ Deze activiteit is niet in het overzicht opgenomen. Onze analyse betreft slechts de vaststelling of in de jaarlijkse activiteitenverslagen over de interne-controlenormen is gerapporteerd. De Europese Rekenkamer gaat in haar jaarverslag inhoudelijk daarop in; zie § 4.2.1.
²⁹ In het Syntheseverslag wordt aangegeven dat de Commissie vindt dat IAS dit voorbehoud niet had moeten maken. Zie § 5.1.1 van dit rapport.

4.2.3 Opvolgonderzoek naar fraude

De instellingen en lidstaten van de EU hebben de taak om onregelmatigheden op te sporen en te registreren. Deze dienen te worden gemeld aan het Europees bureau voor fraudebestrijding OLAF. Als een verdenking van fraude bestaat, stelt OLAF nader onderzoek in.

Overzicht 8. Opvolgonderzoeken naar fraude door Europese Commissie 2003–2005

Onderdeel	Indicatoren	Informatie in 2003?	Waarde 2003	Informatie in 2004?	Waarde 2004	Informatie in 2005?	Waarde 2005
Onderzoek naar fraude*	% onderzoeks-capaciteit afgezet tegen de totale capaciteit OLAF (input)	Ja	Van 267 ingevulde posten werken 111 mensen voor onderzoek en operaties = 41,6%	Ja	Van 329 ingevulde posten werken 124 mensen voor onderzoek en operaties = 37,7%-	Ja	Niet aan te geven**
	% Realisatie van geplande controles/rapporten OLAF (output)	Nee	–	Nee	–	Nee	–
	% rapporten OLAF openbaar (output)	Nee	–	Nee	–	Nee	–

* Bron: Jaarlijkse activiteitenverslagen 2003–2005 van OLAF.

** De in Annex 3 van het activiteitenverslag 2005 opgenomen tabel «Human and financial resources by activity» vermeldt niet de bezetting voor de aldaar genoemde twee activiteiten: (1) «Administrative expenditure in the fight against fraud policy area» (374 mensen) en (2) «Fight against fraud» (13 mensen). In het verslag over 2004 werd de bezetting van de specifieke werkzaamheden zoals HRM, financiën, communicatie, juridisch advies en follow-up, audit enzovoort nog wel aangegeven.

Het jaarlijkse activiteitenverslag van OLAF over 2005 biedt – net als in eerdere jaren – geen inzicht in het aantal onderzoeken dat OLAF realiseert ten opzichte van zijn planning, en welk deel van deze onderzoeken openbaar is.

Het activiteitenverslag van 2005 geeft wel aan welk deel van de personeelscapaciteit van OLAF wordt ingezet voor de externe en interne administratieve onderzoeken naar fraude, corruptie en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen worden geschaad.

OLAF stelt behalve de jaarlijkse activiteitenverslagen ook operationele rapporten samen. Deze rapporten bevatten veel informatie over aantallen potentiële fraudegevallen per beleidsterrein van de EU en de behandeluur binnen OLAF. Zie hiervoor § 5.1.2 en § 5.1.3 van dit rapport.

4.3 Verantwoording

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

Wij zijn bij twaalf DG's en diensten nagegaan welk inzicht de activiteitenverslagen in 2005 geven in de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, en in de inzet die geleverd is voor het opstellen van de activiteitenverslagen en het Syntheseverslag.

Overzicht 9. Verantwoording 2003–2005

Onderdeel	Indicatoren	Informatie 2003?	Waarde 2003	Informatie 2004?	Waarde 2004	Informatie 2005?	Waarde 2005
Jaarlijks activiteitenverslag per DG*	Gemiddelde capaciteit ingezet voor verantwoording door activiteitenverslag in DG afgezet tegen de totale capaciteit per DG (input)	Nee	–	Nee	–	Nee	–
	Aantal «voorbehouden» van DG's (output)	Ja	24 bij onderzochte beleids-DG's (totaal 49)	Ja	13 bij onderzochte beleids-DG's (totaal 32)	Ja	11 bij onderzochte beleids-DG's (totaal 31)
	Aantal «voorbehouden» waarvan financieel belang gekwantificeerd (output)	Beperkt	2 van de 24 gekwantificeerd	Grotendeels	11 van de 13 gekwantificeerd	Deels	6 van de 11 gekwantificeerd
	Aantal DG's met verantwoordingsinformatie op landniveau (output)	Beperkt	2 van de 8 beleidsDG's	Deels	4 van de 8 beleidsDG's	Deels	4 van de 8 beleidsDG's
Syntheseverslag**	Capaciteit SG ingezet voor verantwoording door Syntheseverslag afgezet tegen de totale capaciteit SG (input)	Nee	–	Nee	–	Nee	–
	Aantal afzonderlijk geadresseerde DG's in Syntheseverslag (output)	Nee	–	Nee	–	Ja	Negen (Verschillende DG's in § 2.3 «Terugkerende voorbehouden»)
	Aantal afzonderlijk geadresseerde lidstaten in Syntheseverslag (output)	Nee	–	Nee	–	Ja	Eén (Griekenland in § 2.3 «Terugkerende voorbehouden»)

* Bron: Jaarlijkse activiteitenverslagen 2003–2005 van alle onderzochte beleidsDG's.

** Bron: Jaarlijkse activiteitenverslagen 2003–2005 van het Secretariaat-Generaal en Syntheseverslagen 2003–2005.

De activiteitenverslagen van de DG's en diensten blijken geen inzicht te geven in het tijdsbeslag dat nodig was om verantwoordingsinformatie zoals deze verslagen op te stellen. Hetzelfde geldt voor het Syntheseverslag.

De activiteitenverslagen bevatten ook in 2005 maar ten dele informatie over de rechtmatigheid van de bestedingen in de lidstaten. Over de doeltreffendheid van het beleid in de lidstaten bevatten ze geen informatie.

Bij de activiteitenverslagen wordt een betrouwbaarheidsverklaring afgegeven, ondertekend door de directeur-generaal. Hierbij vermeldt de directeur-generaal ook hoeveel en welke voorbehouden hij maakt. De dalende trend in het aantal voorbehouden vanaf 2003 heeft zich in 2005 doorgezet. Een kanttekening die wij hierbij moeten maken is dat het aantal voorbehouden waarvan het financieel belang is *gekwantificeerd* na de aanvankelijk sterke stijging in 2004 in 2005 met ongeveer de helft is afgenomen. Per saldo is de transparantie dus toch verminderd. In § 5.1.1 gaan wij nader in op de voorbehouden van de Commissie.

Het Syntheseverslag is het sluitstuk van de verantwoording van de Europese Commissie. De opmerkingen in het Syntheseverslag 2005 zijn, net als in andere jaren, vrij algemeen geformuleerd. Het verslag gaat niet in op verschillen tussen DG's en diensten als het gaat om uitgaven, acties en resultaten, maar benoemt wel voor het eerst een aantal DG's en diensten waarbij sprake is van terugkerende voorbehouden. De rapportage geeft evenmin informatie op het niveau van de lidstaten over rechtmatigheid of doeltreffendheid, met uitzondering van het al jaren terugkerend voorbehoud voor de besteding van landbouw gelden in Griekenland.

Het Syntheseverslag wordt niet ondertekend door één of meer politiek verantwoordelijke EU-commissarissen. Hierdoor is de verantwoordingsketen van de Commissie nog incompleet. Toch heeft het Syntheseverslag 2005 een andere lading dan eerdere Syntheseverslagen. In dit geval verklaart de Commissie namelijk expliciet dat zij verantwoordelijk is voor het management in 2005. De Commissie stelt:

«Following the European Parliament and the European Court of Auditors encouragement, the Commission has further formalised the expression of its political responsibility for management of the EU budget, in accordance with article 274 of the Treaty. Today, with the adoption of its Synthesis report for 2005, the Commission has made it clear beyond any doubt that it fully assumes its duties and obligations in this regard. Overall, the Commission considers that the internal control systems in place provide reasonable assurance on the legality and regularity of operations, with the limitations expressed in the reservations made by the Commission's Directors-General in their annual activity reports.»³⁰

De Commissie stelt dat de bestaande interne-controlesystemen redelijke zekerheid geven over de rechtmatigheid van de activiteiten, met inachtneming van de geformuleerde voorbehouden. Gelet juist op die voorbehouden van de DG's en diensten is het de vraag of deze conclusie gerechtvaardigd is. De Commissie stelt dat de voorbehouden preciezer zijn dan in voorgaande jaren, maar in 2005 nemen we zoals gezegd juist een afname waar in het aantal *gekwantificeerde* voorbehouden. Daarnaast is er een aantal voorbehouden dat al jaren achtereen terugkomt. Ook is het nog steeds zo, zoals ook gemeld in het *EU-trendrapport 2006*, dat de interpretatie van voorbehouden kan verschillen tussen DG's. De verklaring van de Commissie is er vooral een van politieke verantwoordelijkheid. Het is geen verklaring waaraan een bepaalde mate van zekerheid over de rechtmatigheid van bestedingen kan worden ontleend. Wanneer het financieel beheer van de Unie de komende jaren verder verbetert, zou de verklaring zich wel in die richting kunnen ontwikkelen.

4.4 Externe audit door Europese Rekenkamer

Net als de andere Europese instellingen publiceert ook de Europese Rekenkamer jaarlijks een activiteitenverslag. Wij zijn nagegaan welk inzicht hierin geboden wordt in de capaciteit die de Europese Rekenkamer inzet voor het onderzoek, hoeveel van de geplande werkzaamheden worden gerealiseerd en hoeveel rapporten openbaar worden gepubliceerd.

³⁰ Persbericht nr. IP/06/747 van de Europese Commissie, 7 juni 2006.

Overzicht 10. Externe audit 2003–2005

Onderdeel	Indicatoren	Informatie 2003?	Waarde 2003	Informatie 2004?	Waarde 2004	Informatie 2005?	Waarde 2005
Externe audit door Europese Rekenkamer	Capaciteit ingezet voor externe audit afgezet tegen de totale capaciteit van de Europese Rekenkamer (input)	Deels	Informatie over aantal auditposten = 363 (60% totaal) waarvan 48 vacant	Deels	Informatie over aantal audit-posten = 429 (58% totaal) waarvan 57 vacant	Deels	Informatie over aantal audit-posten = 460 (59% van totaal 777), waarvan 72 vacant
	% Realisatie geplande controles ter plaatse (output)	Nee	–	Nee	–	Nee	–
	Aantal openbare rapporten Europese Rekenkamer (output)	Ja	1 Jaarverslag 23 specifieke jaarverslagen 15 speciale verslagen 10 opinies	Ja	1 Jaarverslag 25 specifieke jaarverslagen 10 speciale verslagen 2 opinies	Ja	1 jaarverslag 20 specifieke jaarverslagen 6 speciale verslagen 2 opinies

Bron: Europese Rekenkamer, *Annual Activity Report concerning the financial year 2003 en Rapport annuel d'activités relatif à l'exercice 2004, 2005.*

De Europese Rekenkamer geeft in de activiteitenverslagen aan hoeveel mensen er werkzaam zijn in haar auditgroepen. Hieruit blijkt dat het aantal auditposten – maar ook het aantal vacante posten – in de loop der jaren toeneemt. Uit het overzicht blijkt evenwel niet of deze mensen in de praktijk zijn ingezet voor externe audits. Net als in 2003 als in 2004 had de Europese Rekenkamer in 2005 veel openstaande vacatures.

De Europese Rekenkamer geeft in haar activiteitenverslagen aan hoeveel rapportages – onderverdeeld naar soort – zij heeft gepubliceerd. Hierbij wordt niet aangegeven of dit ook het geplande aantal was. Ook wordt niet aangegeven hoeveel controles ter plaatse zijn uitgevoerd, afgezet tegen het aantal geplande controles.

5 RECHTMATIGHEID BESTEDING EU-GELDEN

In dit hoofdstuk behandelen we de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in 2005. Eerst bespreken we de rechtmatigheidsinformatie van de Europese Commissie zelf: de voorbehouden die het management van de DG's en de diensten van de Commissie hebben gemaakt bij de informatie in de activiteitenverslagen van 2005, en de onregelmatigheden die door de lidstaten zijn gemeld aan de Commissie (§ 5.1). Vervolgens staan we stil bij het rechtmatigheidsoordeel van de Europese Rekenkamer over 2005. We vergelijken dit oordeel met de oordelen over eerdere jaren (§ 5.2).

5.1 Rechtmatigheidsinformatie Europese Commissie

5.1.1 Voorbehouden per directoraat-generaal

De directeuren-generaal en hoofden van diensten van de Europese Commissie geven bij het jaarlijks activiteitenverslag van hun organisatie-onderdeel een betrouwbaarheidsverklaring af. Hierin staat dat het verslag een waarheidsgetrouw beeld geeft en dat er een redelijke mate van zekerheid bestaat over de juiste besteding van het budget. Indien van toepassing dienen eventuele voorbehouden in de verklaring te worden opgesomd en toegelicht.

In onderstaand overzicht zijn de aantallen voorbehouden tussen 2003 en 2005 gespecificeerd naar DG en financieel belang.

Overzicht 11. Voorbehouden Europese Commissie 2003–2005

Begrotings- hoofdstuk	DG	Aantal voorbehou- den in 2003	Kwantifice- ring mogelijk financieel risico 2003	Aantal voorbehou- den in 2004	Kwantifice- ring mogelijk financieel risico 2004	Aantal voorbehou- den in 2005	Kwantificering mogelijk financieel risico 2004
Samenstelling eigen middelen	Budget	3	Niet kwantita- tief	2	Niet kwantita- tief	2	Niet kwantitatief
Gemeenschap- pelijk landbouw- beleid	Landbouw	5	Niet kwantita- tief	3	2 van de 3, samen 0,3% begroting DG	2	1 van de 2. Betreft 2% van uitgaven GBCS Griekenland
Structuurbeleid	Regionaal beleid	4	Niet kwantita- tief	3	1,7% van begroting DG	3	Niet kwantitatief
	Werkgelegen- heid	1	98% van begroting	1	Niet kwantita- tief	1	€ 107 miljoen
	Visserij	2	Niet kwantita- tief	1	5,7% van FIGG begroting	0	–
Intern beleid	Onderwijs en cultuur	3	1 van 3 kwan- titatief: € 34 miljoen	0	–	2	In beide geval- len minder dan 2% van de begroting
	Transport en energie	6	Niet kwantita- tief	4	2 zonder im- pact, 2 met 1,2% begro- ting DG	2	1 zonder im- pact. Andere betreft 11% bovenmatige declaraties
	Milieu	2	Niet kwantita- tief	0	–	0	–
	Onderzoek	1	Niet kwantita- tief	1	5,4% van begroting DG	1	2,7% financiële aanpassingen subsidiabele kosten

Begrotings- hoofdstuk	DG	Aantal voorbehou- den in 2003	Kwantifice- ring mogelijk financieel risico 2003	Aantal voorbehou- den in 2004	Kwantifice- ring mogelijk financieel risico 2004	Aantal voorbehou- den in 2005	Kwantificering mogelijk financieel risico 2004
Overige voorbehouden		22		15		18	
Totaal aantal voorbehouden		49		32		31	

Bron: Jaarlijkse activiteitenverslagen DG's 2003–2005.

Overzicht 11 laat zien dat in 2004 en 2005 voor ongeveer de helft van de voorbehouden van de onderzochte beleidsDG's gerapporteerd werd met een zekere mate van kwantificering. De onderzochte DG's hebben in de jaren 2003–2005 de criteria benoemd aan de hand waarvan zij bepalen of financiële risico's substantieel zijn of niet (de «materialiteitscriteria»³¹).

Van de elf voorbehouden in 2005 waren er negen ook al in de activiteitenverslagen 2003 en 2004 geformuleerd. Omdat deze voorbehouden langer dan een jaar van invloed zijn, betekent dat een aantal tekortkomingen pas op de langere termijn kunnen worden hersteld.

Overigens kan de aard en de omvang van de voorbehouden zeer verschillen. Voor de oplossing van onderliggende problemen zijn in sommige gevallen verdere inspanningen van lidstaten nodig (bij gedeeld beheer). Ook kan in sommige gevallen de reikwijdte van voorbehouden jaarlijks kleiner worden. Dit deed zich voor bij het DG Regio voor het EFRO en het Cohesiefonds en bij het DG Landbouw voor het geïntegreerd beheer- en controlesysteem in Griekenland.

Bij een aantal DG's en diensten deden zich terugkerende punten van voorbehoud voor waarvan de Commissie vindt dat ze niet binnen de reikwijdte van de betrouwbaarheidsverklaring vallen. Het betreft het voorbehoud van de Interne Audit Service voor de onmogelijkheid een jaarlijkse audit ten aanzien van de communautaire organen uit te voeren en het voorbehoud van het DG Energie en Vervoer ten aanzien van de nucleaire veiligheid. De Commissie geeft in het Syntheseverslag aan dat deze voorbehouden in de toekomst beter in de jaarlijkse activiteitenverslagen aan de orde kunnen komen, en derhalve niet meer als voorbehouden moeten worden geformuleerd.

5.1.2 Onregelmatigheden en financiële correcties per begrotingshoofdstuk

Artikel 280 van het EG-Verdrag bepaalt dat de Gemeenschap en de lidstaten fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad, dienen te bestrijden. Onder de noemer van «onregelmatigheden» moeten de lidstaten dergelijke gevallen melden aan de Europese Commissie.³² Verordening (EG) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 bepaalt voorts dat iedere onregelmatigheid leidt tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel: terugbetaling van verschuldigde bedragen en wederrechtelijk geïnde bedragen en verlies van zekerheden die zijn gesteld ter ondersteuning van een verzoek om toegekend voordeel verloren.

Overzicht 12 geeft het aantal onregelmatigheden dat is gemeld in 2003–2005, en financiële omvang ervan.³³

³¹ De DG's stellen in beginsel hun eigen materialiteitscriteria vast. Daarbij baseren zij zich op de beoordeling van het risico en de controleomgeving van het DG. In kwantitatieve termen is de materialiteitsgrens voor een voorbehoud 2%, dat wil zeggen: het bedrag van de verrichting waarop de tekortkoming betrekking heeft moet meer zijn dan 2% van de aan de activiteit van de dienst toegewezen begrotingsmiddelen. In bepaalde gevallen hanteren directoraten-generaal ook andere kwantitatieve niveaus. Deze worden door de DG's verantwoord in de jaarlijkse activiteitenverslagen. Verder kan een kwalitatieve tekortkoming worden verondersteld van relatief belang (in tegenstelling tot «materieel» belang) te zijn indien deze onder meer betreft: de niet-uitvoering van een of meer interne controlenormen; (waarschijnlijke) aantasting van de reputatie van de Europese Commissie; of een ernstige of belangrijke kwestie die door de Europese Rekenkamer of in de definitieve audits van de dienst Interne audit ter sprake gebracht is.

³² Deze verplichting geldt tot en met 2005 voor alle onregelmatigheden waarmee meer dan € 4 000 gemoeid is (€ 10 000 als het om traditionele eigen middelen gaat). Vanaf 2006 geldt ook voor de structuurfondsen een drempel van € 10 000. Hierbij dient te worden opgemerkt dat «onregelmatigheid» niet synoniem is met «fraude». De overgrote meerderheid van onregelmatigheden betreft geen frauduleuze handelingen.

³³ De gegevens in deze en de volgende paragraaf zijn overgenomen uit OLAF-rapportages. De cijfers van OLAF zijn soms onduidelijk en sluiten niet altijd goed op elkaar aan. Omdat de gegevens van OLAF de enige zijn, hebben wij besloten ze – met deze kanttekening – toch te gebruiken.

Overzicht 12. Aantal gemelde onregelmatigheden en financieel belang 2003–2005 per begrotingshoofdstuk (in miljoenen euro's)*

Indicator onregelmatigheden	Aantal gemelde onregelmatigheden 2003	Financieel belang 2003	Aantal gemelde onregelmatigheden 2004	Financieel belang 2004	Aantal gemelde onregelmatigheden 2005	Financieel belang 2005
Eigen middelen	2 659	276,5	2 735	205,7	4 982	322
Gemeenschappelijk landbouwbeleid	3 237	169,7	3 401	82,1	3 193	102
Structuuracties (inclusief Cohesiefonds)	2 487	482,2	3 339**	695,6	3 570	601
Intern beleid	Onbekend	–	Onbekend	–	Onbekend	–
Externe maatregelen	Onbekend	–	Onbekend	–	Onbekend	–
Pre-toetredingsbeleid	58	467	240	829	331	17
Administratieve uitgaven	Onbekend	–	Onbekend	–	Onbekend	–
Totaal	PM	PM	PM	PM	PM	PM

* Getallen ontleend aan *Report from the Commission Protection of the European Communities' financial interests and the fight against fraud*. SEC(2004) 1059, SEC(2005) 974 en SEC(2006)911. Waar andere getallen zijn gebruikt is dit aangegeven.

** Tabel 2.1 in het *Report from the Commission to the Council and the European Parliament, Protection of the financial interests of the Communities – fight against fraud-Commission's*, annual report 2004, COM (2005) 323 final, vermeldt op p. 7 in totaal 3327 zaken.

De gegevens van OLAF over het aantal gemelde onregelmatigheden en het daarbij behorende financiële belang laten een grillig verloop zien. Bij de eigen middelen neemt zowel het aantal onregelmatigheden als het financiële belang toe. Bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid daarentegen neemt het aantal onregelmatigheden af in 2005, maar is het financiële belang wel groter dan in 2004. Maar dit is altijd nog minder groot dan in 2003.

Bij het structuurbeleid is het omgekeerde aan de hand: er zijn méér gemelde onregelmatigheden dan in 2004, maar met een geringer financieel belang dan het jaar ervoor. Dit was echter nog altijd veel groter dan in 2003.

Bij het pre-toetredingsbeleid ten slotte, zijn er in 2005 méér onregelmatigheden dan in 2004, maar met een veel kleiner financieel belang. Dit laatste is waarschijnlijk het gevolg van een sterke afname van het aantal landen dat pre-toetredingsgelden ontvangt.

Net als vorig jaar valt het op dat OLAF noch enig ander DG en/of dienst informatie inzake onregelmatigheden rapporteert over de terreinen waarvoor de Europese Commissie en overige instellingen en organen zelf het beheer voeren. OLAF rapporteert alleen maar gevallen waarvoor de lidstaten medeverantwoordelijk zijn.

Overzicht 13. Terugbetaalde en nog terug te betalen bedragen van in 2003–2005 gemelde onregelmatigheden per begrotingshoofdstuk (in miljoenen euro's)

Indicator	Informatie 2003?	Financiële waarde 2003	Informatie 2004?	Financiële waarde 2004	Informatie 2005?	Financiële waarde 2005
Financiële correcties traditionele eigen middelen (geïnd)	Ja	72,9 ¹ (26%)	Ja	52,4 (27%)	Ja	87,7 (27%) ²
Financiële correcties gem. landbouwbeleid (nog te innen)	Ja	148,2 (87%)	Ja	63,8 (78%)	Ja	72,4 (71%)
Financiële correcties structurele acties (nog te innen)	Ja	203,9 (42%)	Ja	357,5 (51%)	Ja	303,4 (51%)
Financiële correcties intern beleid	Nee	Onbekend	Nee	Onbekend	Nee	Onbekend
Financiële correcties externe maatregelen	Nee	Onbekend	nee	Onbekend	Nee	Onbekend

Indicator	Informatie 2003?	Financiële waarde 2003	Informatie 2004?	Financiële waarde 2004	Informatie 2005?	Financiële waarde 2005
Financiële correcties pre-toetreding	Nee	Onbekend	Nee	Onbekend	Ja	3,3 (20%) ³
Financiële correcties administratieve uitgaven	Nee	Onbekend	Nee	Onbekend	Nee	Onbekend

Bronnen: Report from the Commission, Protection of the European Communities' financial interests and the fight against fraud, 2003–2005, SEC(2004) 1059, SEC(2005) 974, SEC(2006)911 en 912.

¹ OLAF 2004, Annex 2, p. 5.

² OLAF 2005, Statistical Annex, p. 6 en p. 62.

³ Het percentage is berekend op het omvang van de onregelmatigheden ten opzichte van de communautaire financiering van de pre-toetredingssteun van € 16,8 miljoen.

Op basis van de cijfers van OLAF blijkt dat op het gebied van de traditionele eigen middelen het geïnde bedrag naar aanleiding van financiële correcties in 2005 is toegenomen tot bijna € 88 miljoen. Ook bij het landbouwbeleid is na de daling van 2004 in 2005 weer sprake van een toename van de (nog te innen) bedragen naar ruim € 72 miljoen. Alleen bij het structuurbeleid is in 2005 ten opzichte van 2004 sprake van een afname – naar € 303 miljoen – maar dit bedrag is altijd nog aanmerkelijk hoger dan de circa € 204 miljoen van 2003.

5.1.3 Fraude

Aantal fraudezaken en financieel risico

Fraude is een opzettelijk begane onregelmatigheid; het is een strafbaar feit.³⁴ OLAF rapporteert jaarlijks over zijn operationele activiteiten bij het onderzoeken van mogelijke fraude.

Het zesde activiteitenrapport van OLAF (over de periode juli 2004–december 2005) laat zien dat er eind 2005 de werkvoorraad van OLAF 5165 fraudedossiers bedroeg, inclusief de 857 in 2005 nieuw gemelde gevallen (OLAF, 2005).

In 2005 is over 531 nieuwe gevallen besloten welk vervolg ze krijgen: 274 gevallen bleken «non cases», 42 gevallen gaan gemonitord worden en 215 gevallen worden nader onderzocht. Verder is voor 233 lopende zaken besloten hoe verder te gaan: 100 zaken krijgen geen vervolg, 133 wel. Het volgende overzicht laat zien in welke sectoren de in 2005 afgesloten en geopende zaken thuishoren.

Overzicht 14. Door OLAF in 2005 afgesloten en geopende zaken

Sector	In 2005 afgesloten zaken	In 2005 nieuw geopende zaken	Totaal aantal «actieve» zaken eind 2005
Landbouw	44	35	85
Alcohol, sigaretten en BTW	23	9	52
Customs	25	22	69
Directe uitgaven	24	27	47
Externe steun	38	38	68
Interne onderzoeken (binnen EU-instellingen en organen)	26	36	58
Multi-agency-onderzoeken	3	3	5
Structuurfondsen	30	31	44
Eurostat	10	14	23
Handel	3	–	
«Precursors»	7	–	
Totaal	233	215	452

³⁴ Het onderscheid tussen «fraude» en «onregelmatigheden» wordt door de lidstaten verschillend gedefinieerd. Daarom wordt in veel meldingen niet aangegeven of het om fraude of om een onregelmatigheid gaat. De Annex bij het *Annual Report 2005 from the Commission on the Protection of the European Communities' financial interests and the fight against fraud* van OLAF meldt dat de Commissie en de lidstaten werken aan verbetering van het meldingssysteem voor onregelmatigheden, in het bijzonder om duidelijkheid te verschaffen over beide begrippen.

Uit overzicht 14 blijkt dat de meeste fraudegevallen zich voordoen bij landbouw, externe steun, interne onderzoeken en structuurfondsen. Op een aantal terreinen werd in 2005 meer zaken afgesloten dan geopend, daarmee leidend tot een lager totaal aantal actieve dossiers: met name bij landbouw, alcohol, sigaretten en BTW. Meer nieuwe fraudegevallen waren er juist bij de interne onderzoeken en Eurostat.

Het totaal aantal openstaande zaken (452) vertegenwoordigt volgens OLAF een geschat financieel belang van € 1,93 miljard. Tot en met 2005 waren ruim 3000 zaken formeel afgesloten. Deze hadden samen een geschat financieel belang van € 4,7 miljard.

Interne onderzoeken

Zoals gezegd is het opmerkelijk dat OLAF noch enig ander DG en/of dienst informatie rapporteert over de terreinen waarvoor de Europese Commissie en overige instellingen en organen zelf verantwoordelijk zijn. Er is wél informatie beschikbaar over mogelijke *fraudegevallen op deze terreinen*. Onderstaand overzicht toont het aantal interne onderzoeken naar fraude dat door OLAF is uitgevoerd binnen de EU-instellingen en -organen.

Overzicht 15. Interne onderzoeken OLAF naar instellingen en organen van de Gemeenschap (stand eind 2005)

EU-instellingen en organen	In evaluatie	Lopende onderzoeken	Totaal
Europees Parlement	4	3	7
Raad	0	4	4
Europese Rekenkamer	0	1	1
Europese Commissie	27	61	88
Europese Investeringsbank	2	6	8
Comité van de Regio's	1	1	2
Economisch en Sociaal Comité	1	0	1
EU-agentschappen	2	12	14
Totaal	38	88	126

Bron: *Report of the European Anti-Fraud Office, Sixth Activity Report for the period 1 July 2004 to 31 December 2005.*

Aan het eind van de verslagperiode 2005 waren er in totaal 88 lopende interne onderzoeken. Daarnaast bevonden er zich 38 interne zaken in de beoordelingsfase.

De tabel laat zien dat – evenals vorig jaar – de Commissie verreweg het grootste deel van alle OLAF-onderzoeken ondergaat. Dit is niet verrassend, aangezien de Commissie het leeuwendeel van de financiële transacties van de Gemeenschap verricht. Na de Commissie zijn het de agentschappen waar het grootste aantal interne onderzoeken plaatsvindt.

5.1.4 Versterking OLAF

De Europese Commissie wil de operationele efficiëntie van OLAF versterken. Zij wil het antifraudebureau in staat stellen zich te concentreren op zijn prioriteiten. Ook wil zij, door bepaalde procedures te verduidelijken, ervoor zorgen dat de OLAF-onderzoeken sneller kunnen worden uitgevoerd.

Op 4 juli 2006 heeft de Commissie een voorstel van deze strekking aan het Europees Parlement en de Raad van Ministers gestuurd (Europese Commissie, 2006g). Het voorstel houdt rekening met de conclusies van de evaluatie van de Europese Commissie,³⁵ van de audit door de Europese

³⁵ De Commissie concludeerde onder meer dat de doeltreffendheid van het optreden van OLAF en de samenwerking met de lidstaten voor verbetering vatbaar zijn (Europese Commissie, 2003).

Rekenkamer³⁶ en met de conclusies van de openbare hoorzitting van juli 2005 van de commissie Begrotingscontrole in het Europees Parlement.³⁷ Het voorstel raakt niet aan de institutionele organisatie van OLAF en is uitsluitend gericht op verbeteringen in de werkwijze binnen het bestaande kader.

Het voorstel heeft onder andere betrekking op de volgende elementen:

- verscherpte controle van de onderzoeken: garanderen van de naleving van de procedurele waarborgen bij interne en externe onderzoeken door een adviseur-revisor;
- betere circulatie van informatie tussen OLAF en de lidstaten;
- versterking van de operationele efficiëntie van OLAF door verduidelijking van de procedures voor het instellen en afsluiten van onderzoeken;
- verbetering van de doeltreffendheid van OLAF-onderzoeken door verduidelijking van de onderzoeksbevoegdheden.

5.2 Oordeel Europese Rekenkamer over wettigheid en regelmatigheid

5.2.1 Algemeen oordeel 2005

Het oordeel van de Europese Rekenkamer over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de uitvoering van de begroting 2005 is wederom grotendeels niet positief. Hieronder volgt een overzicht van de oordelen die de Europese Rekenkamer sinds het begrotingsjaar 1994 in haar jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring (Déclaration d'Assurance; DAS) heeft afgegeven.

Overzicht 16. Overzicht DAS-oordelen Europese Rekenkamer 1994–2005

Begrotingsjaar	Totaaloordeel DAS	Kwantitatief beeld
2005	Geen positieve verklaring.	Geen kwantitatief oordeel.
2004	Geen positieve verklaring.	Geen kwantitatief oordeel.
2003	Geen positieve verklaring.	Geen kwantitatief oordeel.
2002	Geen positieve verklaring.	Geen kwantitatief oordeel.
2001	Geen positieve verklaring.	Geen kwantitatief oordeel.
2000	Geen positieve verklaring.	Geen kwantitatief oordeel.
1999	Geen positieve verklaring.	Geen kwantitatief oordeel.
1998	Geen positieve verklaring.	Onaanvaardbaar aantal fouten. Geen kwantitatief oordeel. Percentage materiële fouten ongeveer even hoog als in voorgaande jaren.
1997	Geen positieve verklaring.	Geen kwantitatief oordeel. Onaanvaardbaar groot aantal materiële fouten. Percentage ongeveer even hoog als in voorgaande jaren.
1996	Geen positieve verklaring.	Materiële fouten 5,4% betalingen. Formele fouten niet gekwantificeerd. Geen oordeel mogelijk bij 4,3% betalingen.
1995	Geen positieve verklaring.	Materiële fouten 5,9%. Formele fouten niet gekwantificeerd. Geen oordeel mogelijk bij 2,3% betalingen.
1994	Geen positieve verklaring.	Materiële fouten 4%. Formele fouten 4,8%. Over 14% betalingen geen zekerheid.

Bron: Jaarverslagen 1994–2005 Europese Rekenkamer

³⁶ De Europese Rekenkamer was kritisch over het functioneren van OLAF. De tweeslachtige status van het bureau (verrichten van zelfstandig onderzoek, maar voor zijn andere taken onder de Commissie ressorterend) heeft volgens de Europese Rekenkamer geen afbreuk gedaan aan de onafhankelijkheid van de onderzoeksfunctie. Zij vond het niet noodzakelijk voor OLAF een andere status in overweging te nemen (Europese Rekenkamer, 2005a).

³⁷ Tijdens deze hoorzitting bleek dat het Europees Parlement, de Raad van Ministers en de Commissie in dezelfde richting denken als het gaat over de versterking van de rol van OLAF.

5.2.2 Oordeel per hoofdstuk van de begroting

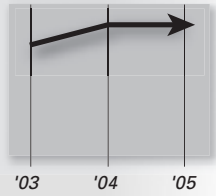
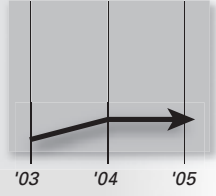
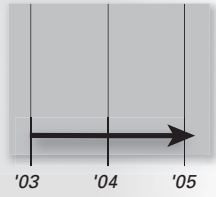
Figuur 5 (zie volgende bladzijden) geeft op basis van de Jaarverslagen 2003–2005 van de Europese Rekenkamer een kwalitatief beeld voor alle relevante begrotingshoofdstukken (Europese Rekenkamer 2004, 2005b, 2006a).

De Europese Rekenkamer geeft aan dat voor de ontvangsten en voor de vastleggingen en betalingen voor administratieve uitgaven en het grootste deel van het pre-toetredingsbeleid, de verrichtingen over het geheel genomen wettig en regelmatig zijn. Desondanks wijst zij wat het pre-toetredingsbeleid betreft op grote problemen in de lidstaten. Hoewel niet zo expliciet als in haar jaarverslag over 2004, zegt de Europese Rekenkamer verder dat daar waar het geïntegreerd beheer- en controlesysteem (GBCS) in het landbouwbeleid juist wordt toegepast, de controles doeltreffend zijn.³⁸ Wel voegt ze daaraan toe dat de GBCS-controleresultaten onvoldoende worden getoetst en gevalideerd door een onafhankelijk controleorgaan en dat bij de landbouwwitgaven over het geheel genomen zich nog steeds fouten van materieel belang voordoen. Over het structuurbeleid, het intern beleid en de externe maatregelen luiden de conclusies van de Europese Rekenkamer hetzelfde als in voorgaande jaren.

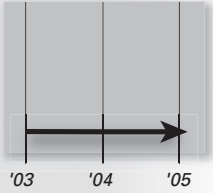
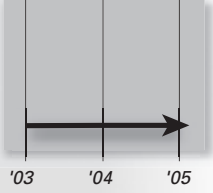
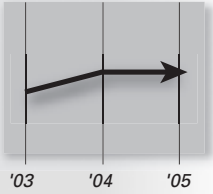
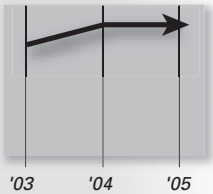
Al met al kan op basis van de beoordeling van de resultaten per begrotingshoofdstuk worden geconcludeerd dat er ten opzichte van 2004 geen sprake is van verbetering in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de EU als geheel.

³⁸ Binnen het GBCS maakt de Commissie voor controles in toenemende mate gebruik gemaakt van het Geografisch Informatiesysteem (GIS). Hiermee wordt met behulp van satellietgegevens bijvoorbeeld gecontroleerd of het opgegeven landbouwareaal ook daadwerkelijk gebruikt wordt.

Figuur 5 Ordeel Europese Rekenkamer per hoofdstuk van de EU-begroting 2003-2005
Indicatorenoverzicht

2003	2004	2005	Ontwikkeling
Rechtmatigheid eigen middelen			
In het algemeen geen materiële fouten, maar een aantal elementen in de toezichtsystemen en -controles en in de boekhouding van de traditionele eigen middelen behoeft verbetering. Algemene situatie is stabiel, maar er zijn vorderingen nodig in het wegnemen van risico's bij de onderliggende statistische gegevens voor de berekening van de BTW- en BNI-middelen en wettigheid en regelmatigheid van bepaalde verrichtingen.	Over het geheel genomen wettig en regelmatig.	Over het geheel genomen wettig en regelmatig.	
Rechtmatigheid gemeenschappelijk landbouwbeleid			
Opnieuw fouten van materieel belang geconstateerd bij betalingen. Betalingen voor akkerbouwgewassen kenden minder risico's dan betalingen voor dierpremies. Andere categorieën uitgaven die niet aan het geïntegreerd beheer- en controlestelsel (GBCS) zijn onderworpen, vertonen hoger risico-niveau en daarvoor gelden ook minder doeltreffende controles.	Het GBCS-systeem, mits juist toegepast, is doeltreffend voor de beperking van risico's van onregelmatige uitgaven. Er zijn opnieuw fouten van materieel belang geconstateerd bij de betalingen. Diverse bewijzen tonen aan dat uitgaven die niet aan het GBCS zijn onderworpen, of waarop het GBCS-systeem niet juist is toegepast, een groter rechtmatigheidsrisico hebben.	Uitgaven die niet of pas kort onderworpen zijn aan GBCS, of waar GBCS onjuist wordt toegepast vormen groter risico omdat controlesystemen minder doeltreffend zijn. GBCS-controle-resultaten worden onvoldoende getoetst en gevalideerd door onafhankelijk controleorgaan. Systemen buiten GBCS bieden geen redelijke zekerheid voor naleving communautaire regelgeving. Bij landbouwuitgaven doen zich nog steeds fouten van materieel belang voor.	
Rechtmatigheid structuurbeleid			
Gebreken blijven bestaan in de systemen die op het niveau van de lidstaten moeten zorgen voor toezicht en controle op de uitvoering van de communautaire begroting. Betalingen vertonen dus soortgelijke en evenveel voorkomende fouten als in voorgaande jaren. Bij plattelandsmaatregelen moesten nog vorderingen worden gemaakt om de geconstateerde ernstige gebreken in de toezichtsystemen en -controles te verhelpen.	Voor zowel de programmaperiode 1994-1999 als voor de programmaperiode 2000-2006 vele fouten in de rechtmatigheid van uitgaven. Beheer- en controlesystemen vertonen gebreken en moeten worden verbeterd.	Commissie houdt niet doeltreffend toezicht op aan lidstaten gedelegeerde controles. Hierdoor bestaat risico dat vergoeding van te hoge of niet-subsidiabele kosten niet wordt voorkomen. Beide programmaperiodes zijn niet vrij van onregelmatigheden van materieel belang, en een aantal programma's voor de periode 1994-1999 is zonder goede gronden afgesloten.	

Figuur 5 Oordeel Europese Rekenkamer per hoofdstuk van de EU-begroting 2003-2005 (vervolg)
Indicatorenoverzicht

2003	2004	2005	Ontwikkeling
Rechtmatigheid intern beleid			
Er zijn gebreken in de werking van de interne-controlesystemen van de Commissie en er is sprake van significante fouten bij de verrichtingen op het niveau van de eindbegunstigden.	Ondanks op bepaalde gebieden geboekte vooruitgang is er onvoldoende zekerheid over wettigheid en regelmatigheid van verrichtingen. Risico van fouten blijft bestaan, tenzij de regelgeving wordt aangepast (vereenvoudiging kostenvergoedingsstelsel en verhelderen procedures en voorschriften).	Ondanks geboekte vooruitgang nog steeds tekortkomingen in toezicht- en controlesystemen, die tot significant foutenpercentage in betalingen aan begunstigten leiden. Fouten zijn vooral het gevolg van ingewikkelde kostenvergoedingsstelsels en onduidelijke procedures en voorschriften voor de verschillende programma's.	
Rechtmatigheid extern beleid			
Op het niveau van de Commissie slechts een beperkt aantal fouten, wel veel tekortkomingen en onregelmatigheden op niveau van organen die projecten moeten uitvoeren.	Verbeteringen van toezicht- en controlesystemen van de Commissie hebben nog geen effect gesorteerd op het niveau van de uitvoerende organisaties. Relatief groot aantal fouten door ontbreken van alomvattende aanpak van toezicht, controle en audit van deze organisaties.	Verbeteringen van toezichts- en controlesystemen van de Commissie hebben nog geen effect gesorteerd op het niveau van de uitvoerende organisaties. Er is een materieel foutenpercentage dat te wijten is aan ontbreken van alomvattende aanpak van toezicht op en controle en audit van deze organisaties.	
Rechtmatigheid pre-toetreding			
De reeds in 2002 gesignaleerde gebreken in de toezichtssystemen en -controles gaven aanleiding tot meer fouten en risico's bij de verrichtingen in 2003.	Over het geheel genomen wettig en regelmatig, maar voor alle programma's en instrumenten geldt dat er op het niveau van de uitvoerende instanties in de kandidaatlidstaten grotere of kleinere risico's bestaan.	Met uitzondering van Sapard-programma over het geheel genomen wettig en regelmatig. Op niveau van uitvoerende organisaties in de toetredende landen en kandidaat-lidstaten bestaan nog steeds significante risico's.	
Rechtmatigheid administratieve uitgaven			
Niet alle wijzigingen die nodig zijn om de door het financieel reglement voorgeschreven interne-controlekader volledig tot stand te brengen zijn door de meeste instellingen aangebracht. Er zijn geen ernstige problemen, maar de instellingen moeten zich nog inspannen om toezichtssystemen en -controles te versterken.	Over het geheel genomen wettig en regelmatig.	Over het geheel genomen wettig en regelmatig.	

5.2.3 Geconstateerde fouten per hoofdstuk van de begroting

In het *EU-trendrapport 2006* hebben wij geconstateerd dat de jaarverslagen over 2003 en 2004 van de Europese Rekenkamer geen kwantitatief overzicht bevatten van het aantal geconstateerde fouten op het niveau van de begrotingshoofdstukken «eigen middelen», «gemeenschappelijk landbouwbeleid», «structuurbeleid» en «intern beleid». Wij zijn nagegaan of dat in het jaarverslag over 2005 wel het geval is.

Overzicht 17. Aantal fouten bij de eigen middelen, gemeenschappelijk landbouwbeleid, structuurbeleid, intern beleid

Indicator Hoofdterrein	Deelterrein	Aanwezigheid kwantitatieve informatie in Jaarverslag 2005?	Aantal fouten 2005 en financieel belang
Aantal fouten eigen middelen	Traditionele eigen middelen	Nee	N.v.t.
	BNI	Nee	N.v.t.
	BTW	Nee	N.v.t.
Aantal fouten gemeenschappelijk landbouwbeleid	Oppervlaktesteun, oppervlakte voedergewassen en andere teelten	Nee. Wel overzicht resultaten GBCS-inspecties 2004 Commissie over in 2005 betaalde bedragen	N.v.t.
	Dierpremies	Nee. Wel overzichtresultaten GBCS-inspecties 2004 Commissie over in 2005 betaalde bedragen van zoogkoeienpremies	N.v.t.
	Subsidies geproduceerde hoeveelheid	Nee. Wel overzicht resultaten GBCS-inspecties 2004 Commissie over in 2005 betaalde bedragen olijfolie	N.v.t.
	Overige onderdelen gemeenschappelijk landbouwbeleid	Nee	N.v.t.
Aantal fouten structuurbeleid	Algemeen (geen gegevens per deelterrein)	Deels	In het lopende programma werden 60 materiële fouten geconstateerd bij 95 gecontroleerde projecten. In het programma 1994–1999 werden 33 materiële fouten geconstateerd bij 65 gecontroleerde projecten.
Aantal fouten intern beleid	Onderzoek (KP6)	Deels, naast een overzicht aanpassing subsidiabele kosten ten gunste van Commissie, op basis controles door (of namens) Commissie afgerond in 2005	Tweederde van 16 kostendeclaraties waarbij een goedkeurend controlecertificaat is afgegeven bevatten materiële fouten.
	Transport en energie	Nee, wel overzicht aanpassing subsidiabele kosten ten gunste van Commissie, op basis controles door (of namens) Commissie afgerond in 2005	N.v.t.
	Milieu	Nee, wel overzicht aanpassing subsidiabele kosten ten gunste van Commissie, op basis controles door (of namens) Commissie afgerond in 2005	N.v.t.
	Onderwijs en cultuur	Nee, wel overzicht aanpassing subsidiabele kosten ten gunste van Commissie, op basis controles door (of namens) Commissie afgerond in 2005	N.v.t.

Overzicht 17 laat zien dat het Jaarverslag 2005 van de Europese Rekenkamer iets meer kwantitatief inzicht geeft in het aantal geconstateerde fouten dan eerdere jaarverslagen. Dit geldt vooral voor het structuurbeleid en één onderdeel (het Zesde Kaderprogramma) van het intern beleid, en dan alleen voor het aantal geconstateerde fouten. Het financieel belang ervan wordt niet aangegeven.

Bij de meeste andere beleidsterreinen geeft de Europese Rekenkamer geen eigen informatie over fouten en financieel belang. Bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het intern beleid worden wel overzichten gepresenteerd van resultaten van controles van de Europese Commissie, maar ook hier zonder het financieel belang van de geconstateerde fouten aan te geven.

5.2.4 Overige informatie Europese Rekenkamer

Speciale verslagen

Onderstaand overzicht laat zien over welke onderwerpen de Europese Rekenkamer de afgelopen jaren speciale verslagen heeft gepubliceerd.

Overzicht 18. Speciale verslagen Europese Rekenkamer 2002-2006

Aantal onderzoeken op terrein:	2003	2004	2005	2006
Eigen middelen/ontvangsten	1	0	0	0
Gemeenschappelijk landbouwbeleid	4	5	1	2
Structurele acties	2	1	0	2
Intern beleid	1	1	1	0
Externe maatregelen	4	1	2	5
Pre-troetreding	2	2	0	0
Administratieve uitgaven	1	0	2	1
Totaal	15	10	6	10

De meeste speciale verslagen die de Europese Rekenkamer publiceerde in 2006 hebben betrekking op externe maatregelen. Op de terreinen van de eigen middelen en het intern beleid publiceerde de Europese Rekenkamer in 2006 geen speciale verslagen.

Op het terrein van het *gemeenschappelijk landbouwbeleid* publiceerde de Europese Rekenkamer onder andere een onderzoek naar investeringen voor plattelandontwikkeling (Europese Rekenkamer 2006b). Volgens de Europese Rekenkamer ontbreekt essentiële informatie om vast te stellen of de investeringsmaatregelen daadwerkelijk de problemen van plattelandsgebieden verhelpen. Zo kan niet worden vastgesteld welke middelen hebben bijgedragen aan de verwezenlijking van welke doelstelling. Dat die informatie niet voorhanden is, zou ten dele te wijten zijn aan de verordening inzake plattelandontwikkeling die een scala van maatregelen bevat met brede doelstellingen.

Ten aanzien van de resultaten en impact van de ter plaatse onderzochte projecten stelt de Europese Rekenkamer vast dat effecten moeilijk te bepalen zijn. Het toezicht- en evaluatiesysteem verschaft de Commissie en de lidstaten niet voldoende betrouwbare informatie hierover.

Op het terrein van het *structuurbeleid* publiceerde de Europese Rekenkamer in 2006 een onderzoek naar de bijdrage van het Europees Sociaal Fonds (ESF) tot het terugdringen van vroegtijdig schoolverlaten (VSV) (Europese Rekenkamer, 2006c)

De Europese Rekenkamer stelt vast dat de Commissie beter gebruik moet maken van de beheersinformatie die zij ontvangt om te garanderen dat van de ESF-financiering zuinig, efficiënt en doeltreffend gebruik wordt gemaakt. Anderzijds blijkt dat in de lidstaten de VSV-activiteiten niet altijd worden voorafgegaan door een passende analyse van het probleem. Sommige overheidsinstanties in de lidstaten kunnen het totaalbedrag van de aan VSV-acties toegewezen middelen, of de basis waarop de VSV-financiering aan verschillende regio's was toegewezen, niet voldoende rechtvaardigen. Er is bovendien weinig kwantitatieve evaluatie-informatie beschikbaar over het effect van dergelijke activiteiten.

Verder publiceerde de Europese Rekenkamer een onderzoek naar *evaluaties achteraf van doelstelling 1- en -3-programma's* in de periode 1994-1999 (Europese Rekenkamer, 2006d).

Hierin wordt een aantal tekortkomingen in de evaluatieaanpak en in de kwaliteit van de opgestelde evaluaties vastgesteld. Zo blijkt dat de gestelde doelen niet duidelijk en coherent zijn, dat onvoldoende gedaan is om het gebrek aan prestatie-indicatoren te verhelpen, dat er niet altijd een geschikt evenwicht tussen kwantitatieve en kwalitatieve analyse is bereikt en dat daardoor conclusies getrokken zijn die niet op adequate analyse berusten.

Adviezen

Advies van de Europese Rekenkamer moet worden ingewonnen voordat de financiële reglementen en regels voor fraudebestrijding worden vastgesteld. Andere EU-instellingen kunnen daarnaast uit eigen beweging de Europese Rekenkamer om advies vragen.

De Europese Rekenkamer verstrekke in 2006 op twee terreinen adviezen: ontvangsten en intern beleid.

- *Ontvangsten.* De Europese Rekenkamer concludeert in haar advies over het «voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen» dat dit stelsel nog complexer en ondoorzichtiger dreigt te worden dan het bestaande stelsel. Het voorstel houdt een verdere verschuiving in van een op duidelijke en algemeen toegepaste mechanismen gebaseerd eigen-middelenstelsel naar per land bedongen nationale bijdragen (Europese Rekenkamer, 2006e).
- *Intern beleid.* Op het terrein van het intern beleid heeft de Europese Rekenkamer een advies uitgebracht over het voorstel voor een verordening voor de regels voor deelname aan het Zevende Kaderprogramma. Daarin besteedt zij bijzondere aandacht aan het voorstel tot vereenvoudiging van de systemen voor financieel beheer en financiële controle op «te financieren acties onder contract» (deelname aan en de verspreiding van onderzoeksresultaten). Volgens de Europese Rekenkamer schiet het voorstel tekort bij de totstandbrenging van een doorzichtig, degelijk en eenvoudig te beheren systeem voor het berekenen en declareren van kosten en het vaststellen van de communautaire financiële bijdrage. Met het voorgestelde systeem voor kostenvergoeding ontstaat een te ingewikkelde structuur waarop de Europese Commissie per definitie moeilijk controle zal kunnen uitoefenen (Europese Rekenkamer, 2006f).

6 DOELTREFFENDHEID EU-BELEID

In dit hoofdstuk staat de doeltreffendheid van het beleid van de Unie centraal. Eerst bekijken we de algemene verantwoording die de Commissie heeft afgelegd over resultaten van beleid in 2005 (§ 6.1). Daarna gaan we voor de belangrijkste hoofdstukken van de EU-begroting na of er evaluaties beschikbaar zijn die inzicht geven in de gerealiseerde effecten van het beleid (§ 6.2).

6.1 Algemeen beeld beleidsresultaten 2005

Het Syntheseverslag vormt het sluitstuk van de strategische plannings- en programmeringscyclus van de Europese Commissie. Het verslag is bedoeld om verantwoording af te leggen over de mate waarin de jaarlijkse beleidsstrategie is uitgevoerd, de resultaten die zijn bereikt door de DG's en de prestaties die zijn geleverd door het management.³⁹

In de loop der jaren is gebleken dat het Syntheseverslag geen informatie over beleidsresultaten bevat. In 2006 heeft de Commissie een aanzet gegeven deze lacune op te vullen door een Mededeling te publiceren over de beleidsresultaten in 2005 (Europese Commissie, 2006h).

De Mededeling beschrijft de belangrijkste strategische doelen 2005–2009 van de Commissie, en geeft aan welke beleidsinitiatieven daarbinnen zijn ontwikkeld in de afgelopen jaren; zie overzicht 19.

Overzicht 19. Strategische doelen 2005–2009 en beleidsinitiatieven Europese Commissie

Strategisch doel	Omschrijving doel	Onderdelen/beleidsinitiatieven
Meer welvaart	«...de Europese economie om te vormen tot een van de aantrekkelijkste plaatsen voor investeren, produceren en werken...»	Lissabonstrategie Het stabiliteits- en groeipact Concurrentievermogen Interne markt Innovatie Leven Lang Leren Energie en vervoer
Solidariteit	«...voldoen aan de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden van komende generaties om in hun behoeften te voorzien, in gevaar te brengen...»	Sociale solidariteit Duurzaam beheer en gebruik van hulpbronnen en milieubescherming
Vrijheid en veiligheid	«...de persoonlijke veiligheid van de Europese burger ten overstaan van criminaliteit en terrorisme... en het vermogen van de burger om zijn dagelijks leven op een veilige manier te leiden...»	Justitie en binnenlandse zaken Gezondheid en veiligheid
Een sterker Europa als partner in de wereld	«...de Unie moet in haar externe optreden naar grotere politieke coherentie streven...»	Uitbreiding en Europees nabuurschap Overige landen

De Mededeling over beleidsresultaten bevat een overzicht van de strategische doelen van de Commissie in de periode 2005–2009, en geeft aan welke beleidsinitiatieven in dat verband reeds zijn goedgekeurd respectievelijk nog zullen worden ontplooid. De mededeling bevat echter geen overzicht van de bereikte resultaten van deze beleidsinitiatieven. Als overzicht van beleidsresultaten schiet het document dus voorlopig nog tekort. Verwacht mag worden dat in de komende jaren de Commissie wel in staat zal zijn meer feitelijke beleidsresultaten op te nemen. Het verdient de voorkeur dat het document dan ook inzicht gaat bieden in:

- de koppeling van de beleidsresultaten aan de daartoe gespecificeerde doelstellingen;
- de koppeling van de beleidsresultaten aan de ingezette geldstromen;

³⁹ De website van de Europese Commissie (onderdeel «The commission at work») vermeldt: «In this synthesis report the Commission takes note of how well the annual policy strategy was implemented, as well as of the DGs' achievements and management performance and decides on the measures necessary to address any major management weaknesses identified.»

- het bereikte totaalresultaat, maar ook de resultaten voor de verschillende lidstaten.

6.2 Beleidsresultaten per begrotingshoofdstuk

Om na te gaan wat de doeltreffendheid van het beleid van de EU is, zijn wij in ons onderzoek voor het vorige EU-trendrapport nagegaan welke streefwaarden of streefrichtingen verbonden waren aan de algemene beleidsdoelstellingen van de EU voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het structuurbeleid en het intern beleid, en wat de uiteindelijke beleidsresultaten waren (Algemene Rekenkamer, 2006). Uit onze analyse bleek toen dat er voor geen enkel beleidsterrein streefwaarden bij de doelstellingen van het beleid geformuleerd waren. Verder bleek dat alleen op het gebied van landbouw in 2003 en 2004 enige informatie beschikbaar was over de bereikte effecten. Deze informatie was niet afgezet tegen een streefwaarde.

In *dit* trendrapport zijn wij op basis van EU-brede midterm- en ex-postevaluaties op het terrein van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het structuurbeleid en het intern beleid nagegaan welke informatie over beleidsresultaten in 2005 beschikbaar is.⁴⁰ We hebben achtereenvolgens bekeken:

- welke richtlijnen de Europese Commissie geeft voor evaluaties;
- wat de relatie is tussen de omvang van de geldstroom en het aantal evaluaties;
- hoeveel informatie de evaluaties bevatten over realisatie van eerder geformuleerde beleidsdoelen;
- in hoeverre doelen worden bereikt; en
- welke factoren (blijkens de evaluaties) de doelrealisatie compliceren.

Voor onze analyse hebben we 23 evaluaties geselecteerd uit het overzicht van het DG begroting van alle uitgevoerde evaluaties in 2005 (Europese Commissie, 2006i). De 171 evaluaties omvatten 81 ex-ante-evaluaties en «impact assessments», 21 ex-postevaluaties en 69 midtermevaluaties. Van de 90 midterm- en ex-postevaluaties hebben er 28 betrekking op landbouwbeleid, regionaal beleid en intern beleid.⁴¹ We hebben uit elk van deze categorieën evaluaties in onze selectie opgenomen.⁴²

6.2.1 Voorwaarden en richtlijnen voor evaluaties

Het DG begroting heeft een coördinerende rol bij het gebruik van evaluaties in de jaarlijkse budgettering, de strategische programmering en de planning- en controlcyclus. Het wordt daarbij bijgestaan door «Evaluation Units» van de andere DG's.

De basisvereisten voor evaluaties zijn vastgelegd in het financieel reglement en in Mededelingen (Europese Raad, 2002). In het financieel reglement wordt alleen een aantal standaardverplichtingen genoemd. Deze houden in dat programma's die deel uitmaken van de EU-begroting voorzien moeten zijn van specifieke, meetbare, haalbare en relevante doelstellingen binnen bepaalde tijdspanne. De verwezenlijking van de doelstellingen dient door middel van resultaatindicatoren per doelstelling vastgesteld te worden. Daarnaast heeft de Europese Commissie, in Mededeling 39, evaluatiestandaarden en «good practices» geformuleerd (Europese Commissie, 2002). De evaluatiestandaarden zijn in zoverre bindend, dat de afzonderlijke DG's wel de vrijheid hebben om te kiezen hoe ze deze implementeren en welke handleidingen ze daarbij gebruiken.

⁴⁰ We hebben gekeken naar programma's die door Commissie en eindbegunstigden worden uitgevoerd, zonder tussenkomst van de lidstaten.

⁴¹ Voor intern beleid hebben we ons beperkt tot het DG Onderwijs en Cultuur, het DG Milieu, het DG Vervoer en Energie en het DG Onderzoek. Bijlage 4 geeft een overzicht van de evaluaties die in het onderzoek zijn betrokken.

⁴² Vijf evaluaties vielen af vanwege problemen met de beschikbaarheid of grote mate van afwijking qua opzet en uitvoering.

Er is een groot aantal handleidingen met richtlijnen over het opzetten en beoordelen van een evaluatie verschenen.⁴³ Van de 36 handleidingen afkomstig van tien DG's is bijna de helft afkomstig van het DG Regionaal beleid en het DG Landbouw.

In deze handleidingen ligt de nadruk op het doen van uitspraken over input, prestaties en effecten. Op basis van dataverzameling worden vervolgens uitspraken verwacht over de relevantie, doeltreffendheid, doelmatigheid, duurzaamheid en nut van het programma. Over het gebruik van precieze indicatoren en het gebruik van streefwaarden zijn de handleidingen minder expliciet. De DG's sluiten met externe onderzoekers per uitgevoerde evaluatie een contract met daarin de inhoudelijke en procesvoorwaarden waaraan de evaluatie moet voldoen.

Het DG begroting heeft voorts richtlijnen opgesteld voor de toetsing van de externe evaluatieverslagen door de DG's. Deze kwaliteitscontrole is van belang bij het vervolgtraject na de publicatie van de evaluaties. Deze controle is niet bindend en kan per DG op verschillende manieren worden uitgevoerd.

Het DG Landbouw wordt als «good practice» gezien omdat dit DG niet alleen veel «evaluation guidelines» heeft opgesteld, maar ook per evaluatie een «quality grid» heeft gepubliceerd waarin de evaluatie op negen punten een score krijgt toebedeeld. Deze punten betreffen onder andere de informatieverstrekking, de relevantie van de bevindingen, de adequaatheid van de gebruikte gegevens en de validiteit van conclusies.

6.2.2 Verband tussen geldstromen en evaluaties

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid beslaan samen ongeveer 85% van de EU-begroting. Intern beleid, administratieve uitgaven en enige kleinere posten zijn samen goed voor circa 15%. Wij zijn nagegaan in welke mate de geldstromen worden afgedekt met evaluaties. Figuur 6 (zie volgende bladzijde) geeft op basis van de jaarlijkse evaluatieoverzichten van het DG begroting inzicht in het aantal algemene EU-brede midterm en ex-postevaluaties over het landbouwbeleid, structuurbeleid en intern beleid (hiervan de beleidsterreinen onderwijs en cultuur, milieu, vervoer en energie, onderzoek).

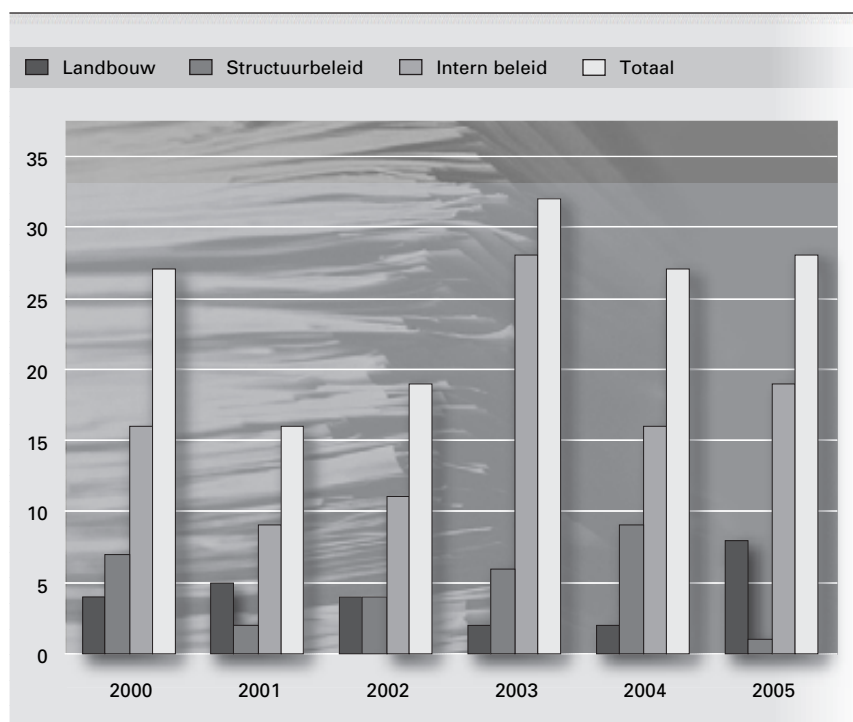
We zien in de eerste plaats dat het totaal aantal EU-brede evaluaties vrij constant is gebleven tussen 2000 en 2005.

Verder blijkt dat er voor het structuurbeleid weinig EU-brede evaluaties zijn. Deze geldstroom wordt namelijk grotendeels door de lidstaten zelf geëvalueerd. Ook voor landbouw is het aantal evaluaties relatief laag. In 2005 is het aantal wel gegroeid ten opzichte van eerdere jaren. Bij het intern beleid wisselt het aantal evaluaties sterk per jaar, maar het totale aantal daarvan ligt in alle gevallen hoger dan het aantal evaluaties over landbouw- en structuurbeleid gecombineerd.

Het aantal evaluaties zegt niet meteen iets over de mate waarin de geldstroom wordt afgedekt. Zo zijn er van het beleidsterrein landbouw vergeleken met het intern beleid weinig evaluaties, maar elke landbouw-evaluatie betreft relatief meer geld dan van de evaluaties van intern beleid. Van het landbouwbeleid is in totaal 47,1% van de uitgaven in 2005 van het DG op EU-niveau geëvalueerd. Bij het intern beleid is door het DG Onderzoek 2,97% van de totale gelden in beleidsevaluaties onderzocht. Bij het DG Onderwijs en Cultuur is 1,36% van de geldstroom afgedekt, en bij het DG Milieu 0,83%.

⁴³ In oktober 2004 heeft de «Evaluation Unit» van het DG begroting een overzicht opgesteld van alle evaluatiehandleidingen binnen de verschillende DG's (Europese Commissie, 2004a).

Figuur 6 Aantallen evaluaties van EU-beleid in de periode 2000-2005



Voor het structuurbeleid is er in 2005 één Europese synthese-evaluatie gepubliceerd. Deze betrof het verband tussen de Lissabonstrategie en alle structuurfondsen. Een percentage van de geldstroom dat werd afgedekt kon op basis daarvan niet worden berekend.

6.2.3 Beschikbare informatie over realisatie van beleidsdoelen

Alle door ons onderzochte evaluaties, met uitzondering van één evaluatie van het DG Landbouw, zijn door externe onderzoeksbureaus uitgevoerd. Vragen over relevantie, effectiviteit, efficiency en duurzaamheid komen in vrijwel alle evaluaties terug, maar de onderzoeksaanpak verschilt. Overzicht 20 laat zien hoeveel informatie over doelrealisatie aanwezig is in de 23 evaluaties.⁴⁴

Overzicht 20. Informatie over doelrealisatie per beleidsterrein in 23 evaluaties

Beleidssterrein	Aantal evaluaties	Ruimschoots aanwezig	Gedeeltelijk aanwezig	Niet aanwezig
LANDBOUWBELEID	8	3	3	2
STRUCTUURBELEID	1*	1	–	–
INTERN BELEID				
a. Onderwijs en Cultuur	4	2	1	1
b. Milieu	2	–	1	1
c. Energie en Vervoer	5	–	1	4
d. Onderzoek door derden	3	–	–	3
TOTAAL	23	6	6	11

* Een evaluatie van het Oriëntatiedeel (plattelandontwikkeling) van het EOGFL-fonds van landbouw is in onze analyse niet meegenomen, terwijl dit officieel wel onder de structuurfondsen valt. Het Garantiedeel (inkomenssteun) van het EOGFL-fonds is bij de acht evaluaties van het landbouwbeleid meegenomen.

⁴⁴ Bijlage 4 geeft een overzicht van de evaluaties die in ons onderzoek zijn betrokken.

We zien het volgende:

- In zes van de 23 evaluatieverslagen was deze informatie ruimschoots aanwezig. Zes andere verslagen bevatten gedeeltelijk informatie over de doelrealisatie.
- In elf van de 23 verslagen (48%) was er geen inhoudelijke informatie over de doelrealisatie te vinden. In deze gevallen is niet bekend in welke mate de doelstellingen zijn gerealiseerd.

Het ontbreken van doelrealisatiegegevens in 48% van de gevallen is mogelijk te wijten aan breed en abstract geformuleerde doelstellingen, die daardoor moeilijk te evalueren zijn. Voorbeelden van dergelijke doelstellingen zijn: «duurzame lokale ontwikkeling bevorderen»; «aanjagen van energiebesparende maatregelen»; «het MKB ondersteunen»; «aantonen dat verantwoorde wetenschap het hart van de beleidsprocessen in Europa vormt»; «bescherming van het milieu».

Het nadeel van brede en/of abstracte doelstellingen is dat deze moeilijk om te zetten zijn in concreet meetbare indicatoren. Het gevolg daarvan is dat het moeilijk is eventuele beleidsresultaten concreet en goed onderbouwd terug te koppelen aan de doelstellingen. De Europese Commissie zal op basis van zulke uitkomsten niet of maar moeilijk in staat zijn om goede beleidskeuzes te maken voor de toekomst.

In de gevallen waar de doelstellingen wél specifiek en meetbaar zijn, is een evaluatie potentieel nuttiger. Dit betekent overigens niet dat in de onderzochte evaluaties aan deze doelstellingen altijd meetbare indicatoren en streefwaarden waren gekoppeld. De nadruk in de evaluatieverslagen lag in deze gevallen over het algemeen wel vaker op outputgegevens, en dus op informatie over resultaten van het beleid.

6.2.4 Mate van doelrealisatie

Op basis van de twaalf evaluaties die informatie bevatten over doelrealisatie zijn wij nagegaan wat de mate van doelrealisatie is.⁴⁵

Overzicht 21. Mate van doelrealisatie in twaalf evaluaties

Beleidssterrein	Aantal evaluaties	Niet	Grotendeels niet	Helft	Grotendeels wel	Volledig
LANDBOUW	6	–	4	1	1	–
STRUCTUURBELEID	1	–	–	1	–	–
INTERN BELEID						
a. Onderwijs en Cultuur	3	–	1	1	1	–
b. Milieu	1	–	–	1	–	–
c. Energie en Vervoer	1	–	–	1	–	–
d. Onderzoek door derden	0	–	–	–	–	–
TOTAAL	12	0	5	5	2	0

Overzicht 21 laat zien dat blijkens tien van de twaalf evaluaties (83%) de doelstellingen van het betreffende beleid voor de helft zijn gerealiseerd. Twee evaluaties geven aan dat de doelstellingen grotendeels zijn bereikt. Opmerkelijk hierbij is dat in vijf van de zes landbouwevaluaties de doelen voor de helft worden bereikt. Datgene wat wordt bereikt heeft steeds betrekking op de algemene doelstelling «garanderen van redelijke inkomsten». Deze doelstelling wordt in bijna alle gevallen gerealiseerd.

⁴⁵ In de analyse is de mate van doelrealisatie per evaluatie gecategoriseerd in 5 waarden: niet (0), grotendeels niet (2,5), helft (5), grotendeels wel (7,5) en volledig (10). Bijlage 4 laat zien welke score aan welke evaluatie is toegekend.

6.2.5 Knelpunten bij doelrealisatie

Wanneer er sprake is van onvolledige of onvoldoende doelrealisatie worden in de evaluaties vaak belemmerende oorzaken c.q. knelpunten weergegeven. We hebben de knelpunten in vier categorieën onderverdeeld:

1. *manco's in de opzet van het programma, inclusief selectie projecten en keuze van instrumenten* (29 knelpunten, onder andere: onjuiste koppeling tussen doel en programma, onduidelijkheid over interpretatie, tussentijdse verschuivingen van prioriteiten, abstracte doelstellingen en onduidelijke prioriteiten, ingewikkelde aanmeldingsprocedures, keuze voor ineffectieve instrumenten, overlap tussen instrumenten);
2. *manco's in de uitvoering* (21 knelpunten, onder andere: administratieve processen te complex, projecten op te kleine schaal, gebrek aan competente experts, hoge managementkosten, late start van het programma);
3. *manco's in de evalueerbaarheid* (17 knelpunten, onder andere: geen uniform en structureel systeem voor monitoring, verschillende problemen met het verkrijgen van de data, ex-ante-evaluatie afwezig, weinig reacties coördinatoren);
4. *problemen in de afstemming met andere overheidsprogramma's en derde private partijen* (14 knelpunten, onder andere: gebrek aan coherentie in subprogramma's, geen duidelijk onderscheid tussen verschillende kaderprogramma's, hoge mate van overlap tussen programma's, spanning tussen de beleidsdoelen van programma's, te weinig private partijen betrokken).

Het is opvallend dat er naast de manco's in de opzet van het programma,⁴⁶ die onder andere te wijten kunnen zijn aan onduidelijke en te abstracte doelstellingen, vooral veel problemen in de uitvoering worden geconstateerd die de mate van doelrealisatie negatief beïnvloeden. Datzelfde geldt voor knelpunten bij evalueerbaarheid. Een ander belangrijk manco betreft de afstemming op andere overheidsprogramma's (zowel EU-programma's als nationale en regionale programma's).

⁴⁶ Deze categorie scoorde het hoogst in het onderzoek naar doelrealisatie in het *EU-trendrapport 2006*, p. 158–159.

7 CONCLUSIES EN TRENDS EUROPESE INSTELLINGEN

Beleidsontwikkelingen EU-breed

De Europese Commissie heeft haar eerdere voorstellen ter verbetering van het financieel management (de «routekaart» naar een positieve DAS) aangevuld met een Actieplan. Hierin wordt expliciet gestreefd naar nationale verklaringen in de lidstaten. Dit streven wordt ondersteund door het Europees Parlement. De steun van de meeste lidstaten is vooralsnog beperkt.

Er is een interinstitutioneel akkoord gesloten over de financiële perspectieven 2007–2013. Nederland gaat € 1 miljard per jaar minder afdragen aan de EU. In dit akkoord, en ook in het nieuwe financieel reglement, is ook een verwijzing opgenomen naar nationale verklaringen in de lidstaten door aan te geven dat zij jaarlijks op het van toepassing zijnde nationale niveau een samenvatting moeten maken van beschikbare audits en verklaringen.

Op het terrein van de structuurfondsen gaat het akkoord over de nieuwe periode 2007–2013 leiden tot belangrijke wijzigingen in de beheer-, controle- en verantwoordingssystemen.

Systemen voor financieel management EU-breed

De Europese Commissie gaat verder in haar streven om meer en betere informatie openbaar te maken over haar werkzaamheden. Er is een lichte verbetering zichtbaar in de informatievoorziening op het terrein van planning en uitvoering van de begroting en verantwoording.

De verantwoordingsketen over financieel management van de EU is aangevuld met een expliciete verklaring van de Commissie in het Syntheseverslag, waarin zij stelt dat de bestaande interne-controlesystemen redelijke zekerheid geven over de rechtmatigheid van de activiteiten, met inachtneming van de geformuleerde voorbehouden. Juist die voorbehouden van de DG's en de diensten zijn echter talrijk, waardoor de werkelijke betekenis van de verklaring nog niet erg groot is. In 2005 zijn de voorbehouden bovendien minder vaak gekwantificeerd, hetgeen de transparantie juist vermindert. Daarnaast is er een aantal voorbehouden dat al jaren achtereen terugkomt. En ten slotte verschilt de invulling en onderbouwing van voorbehouden tussen DG's. Uit ons onderzoek op basis van openbare Commissiedocumenten blijkt dat de systemen voor het financieel management op een aantal terreinen nog tot weinig inzicht leiden, bijvoorbeeld over de resultaten van controles in de lidstaten en van interne audits bij de DG's.

Rechtmatigheid EU-breed

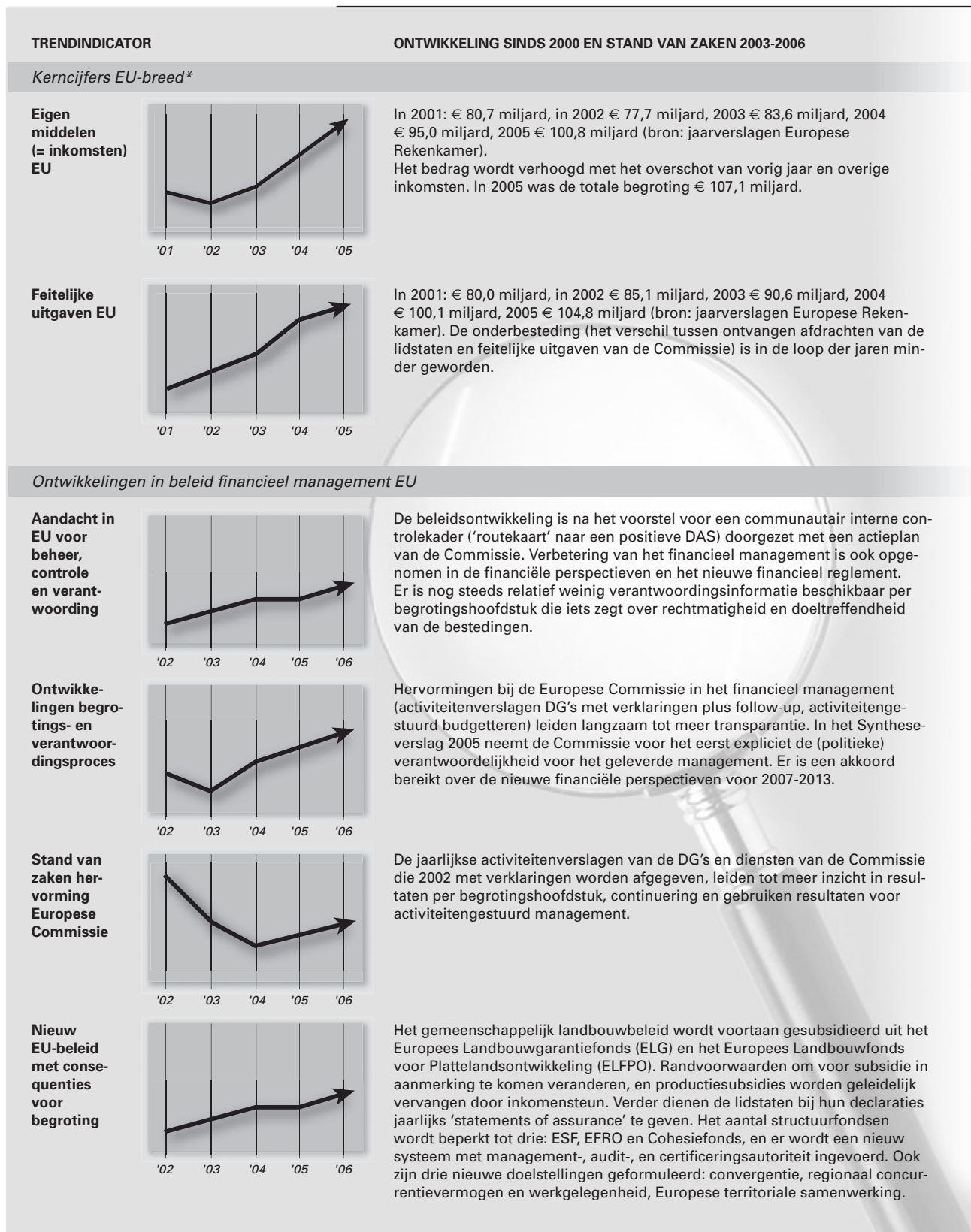
Het algemene oordeel van de Europese Rekenkamer over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen in het begrotingsjaar 2005 was wederom niet positief.⁴⁷ Ook op de beleidsterreinen afzonderlijk is geen verbetering in rechtmatigheid waarneembaar.

Op basis van openbaar beschikbare informatie over «voorbehouden van de Europese Commissie», «onregelmatigheden» en «fouten» kan nog geen kwantitatief totaalbeeld worden gegeven van rechtmatigheid per begrotingshoofdstuk.

De informatie van het Europees antifraudebureau OLAF over onregelmatigheden is soms inconsistent en biedt daardoor geen goede basis voor inhoudelijke analyse op EU-niveau.

⁴⁷ De presentatie van het jaarverslag over 2005 van de Europese Rekenkamer heeft plaatsgevonden op 26 oktober 2006.

Figuur 7 Algemene trendinformatie 2000-2006: inkomsten en ontvangsten EU, beleidsontwikkelingen EU



* De hier gegeven trendinformatie loopt niet verder dan 2005 in verband met de publicatiedatum van de bron: het jaarverslag van de Europese Rekenkamer.

Doeltreffendheid EU-breed

De Europese Commissie heeft een belangrijke stap gezet door voor het eerst een rapport uit te brengen over de beleidresultaten van het EU-beleid voor de EU als geheel. Vooral nog bestaat deze rapportage echter alleen uit het weergeven van beleidsinitiatieven, niet van beleidresultaten.

Ons eigen onderzoek naar doeltreffendheid op basis van 23 EU-brede evaluaties op de terreinen van landbouw, structuurfondsen en intern beleid laat zien dat slechts in een klein aantal gevallen informatie over doelrealisatie aanwezig is. Daar waar informatie beschikbaar is, is de mate van doelrealisatie in het algemeen beperkt.

Het samenvattend (geaggregeerd) beeld van de in deel 1 van dit EU-trendrapport gebruikte indicatoren is weergegeven in figuur 7 (zie vorige bladzijde).

In figuur 7 hierboven is algemene informatie opgenomen over de trendindicatoren voor de onderwerpen «kerncijfers EU-breed» en «ontwikkeling in beleid financieel management EU». In onderstaand overzicht geven we daarnaast specifieke informatie over de trendindicatoren voor de onderwerpen «systemen», «rechtmatigheid» en doeltreffendheid».

Overzicht 22. Specifieke trendinformatie 2003–2005: Financieel management, rechtmatigheid en doeltreffendheid EU-instellingen

Hoofdstuk	Onderdeel	Indicatoren (geaggregeerd niveau)	Mate van inzicht in 2003–2005	Resultaten in 2003–2005
Systemen	Planning en uitvoering begroting	Aanwezigheid openbare jaarlijkse managementplannen (JMP's)	Neemt toe	Achtereenvolgens vier, vijf en negen van twaalf DG's hebben openbaar JMP in 2003, 2004 en 2005.
		JMP's met strategische en specifieke doelen	Groot	Alle openbare JMP's bevatten deze doelen.
	Controle door Europese Commissie	Toepassing interne-controlenormen DG's (volgens Europese Rekenkamer)	Groot	50% onderzochte DG's voldoet aan onderzochte normen
		Inzet en output controles ter plaatse door DG's	Beperkt	Waarden onmogelijk.
		Inzet en output internal audit capabilities bij DG's	Beperkt	Waarden onmogelijk; van slechts twee DG's was in 2005 bekend dat alle audits zijn uitgevoerd.
		Inzet en output Interne Auditdienst	Groot	Ingezette capaciteit, overgenomen aanbevelingen en realisatie controles toegenomen in 2005.
	Verantwoording	Inzet en output bij opvolg-onderzoek naar fraude door OLAF	Deels	Ingezette capaciteit voor onderzoek circa 41% in 2003–2004. In 2005 niet aan te geven door minder informatie.
		Inzet en output jaarlijks activiteitenverslag per DG	Deels	Voorbehouden duidelijk, mate van kwantificering afgenomen, aantal DG's met landeninformatie gelijk.
		Inzet en output SG voor Syntheseverslag	Beperkt	Totaalwaarde onmogelijk vast te stellen. Informatiegehalte syntheseverslag toegenomen, alsmede expliciete (politieke) verantwoordelijkheid Commissie.
		Externe audit Europese Rekenkamer	Inzet en output Europese Rekenkamer	Deels

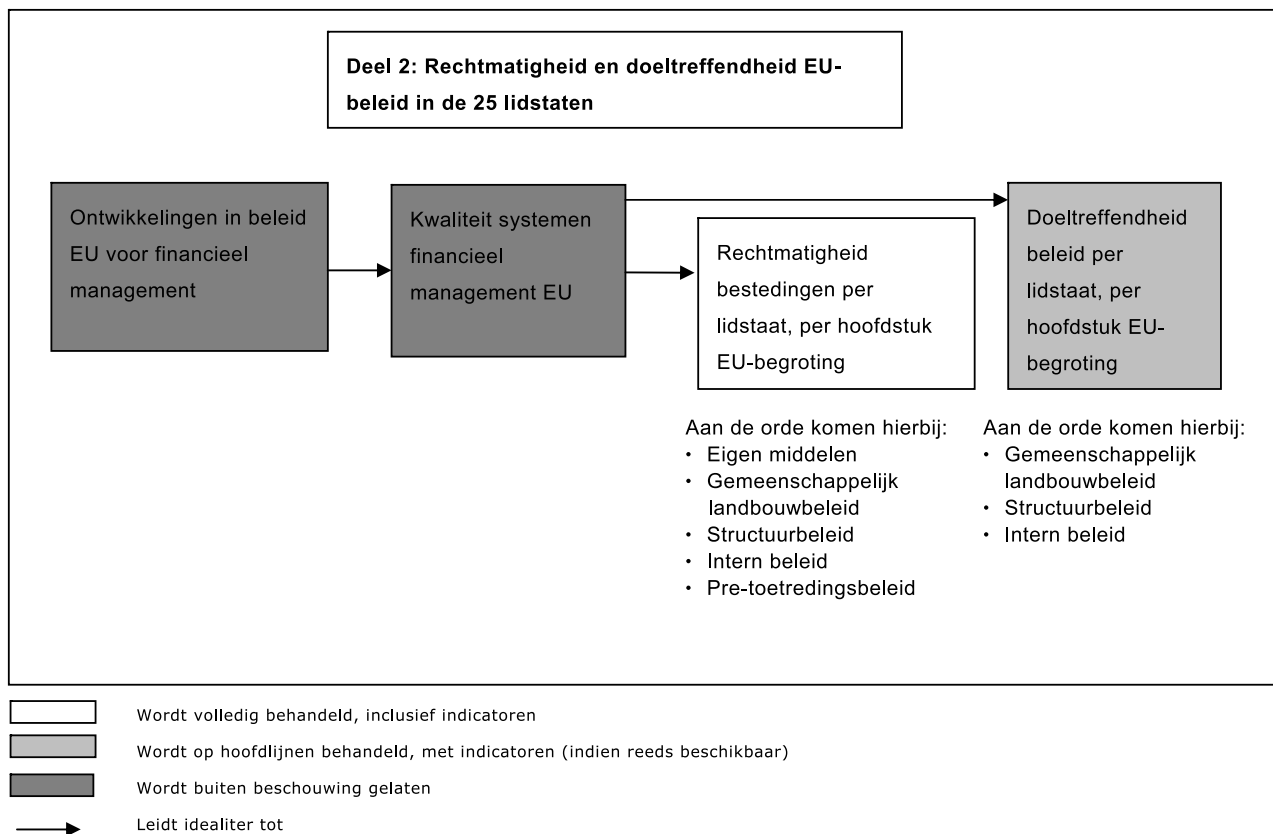
Hoofdstuk	Onderdeel	Indicatoren (geaggregeerd niveau)	Mate van inzicht in 2003–2005	Resultaten in 2003–2005
Rechtmatigheid	Informatie Europese Commissie	Aantal en financieel belang voorbehouden DG's	Deels	Aantal voorbehouden licht afgenomen, kwantitatief inzicht in financieel belang afgenomen.
		Aantal en financieel belang gemelde onregelmatigheden	Deels	Inzicht in vier van zeven begrotingshoofdstukken. Aantal en financieel belang fluctueert.
		Aantal en financieel belang correcties	Deels	Inzicht van drie begrotingshoofdstukken in 2004 naar vier in 2005. Aantal en financieel belang fluctueert
		Aantal en financieel belang fraudemeldingen	Groot	Aantal toegenomen. Financieel belang van de 452 openstaande cases in 2005 circa € 1,9 miljard. Informatie van OLAF op punten zeer onduidelijk
	Informatie Europese Rekenkamer	Algemeen oordeel over de rekeningen	Deels	Grotendeels geen positieve DAS (betrouwbaarheidsverklaring), opnieuw geen kwantitatief inzicht in 2005
		Oordeel per begrotingshoofdstuk	Deels	Kwalitatief beeld 2005 per begrotingshoofdstuk wijst op veel hardnekkige gebreken bij belangrijkste beleids-terreinen
		Fouten per begrotingshoofdstuk	Geen	Met uitzondering van structuurfondsen in 2005 geen kwantitatieve gegevens over fouten per begrotingshoofdstuk beschikbaar.
Doeltreffendheid	Aansluiten beleid en verantwoording	Aansluiting syntheseverslag op beleidsstrategie	Groot	Gebrekkige aansluiting. Nieuwe mededeling EC gaat wel in op algemene «policy achievements» maar noemt alleen algemene doelen en voornemens, maar geen resultaten.
	Effecten	Beoogde en gerealiseerde effecten	Beperkt	Onderzoek naar 23 EU-brede evaluaties laat zien dat in zes gevallen informatie of doelrealisatie aanwezig is. De mate van doelrealisatie is in het algemeen beperkt.

DEEL 2 EU-LIDSTATEN

8 INLEIDING DEEL 2

Deel 2 van het *EU-tendrapport 2007* biedt een landenvergelijkend overzicht op het punt van de rechtmatigheid (en voor zover mogelijk ook de doeltreffendheid) van de besteding van EU-gelden in de 25 EU-lidstaten.

Onderstaande figuur geeft weer welke onderwerpen uit het EU-tendrapport in deel 2 aan de orde komen.



In deel 2 ligt de nadruk op de rechtmatigheid van de bestedingen van de EU-gelden per lidstaat, per geldstroom. Dat wil zeggen dat we per lidstaat een overzicht geven van de mate van rechtmatigheid van de bestedingen per hoofdstuk van de EU-begroting. In meer beschrijvende zin geven we ook een beeld van de doeltreffendheid van het EU-beleid per lidstaat. Zoals we ook al aangaven in het *EU-tendrapport 2006* hebben de EU-lidstaten zich op basis van het EG-Verdrag verplicht om samen te werken met de Europese Commissie, om zo te waarborgen dat de aan hen toegekende EU-gelden volgens het beginsel van goed financieel beheer worden gebruikt.⁴⁸ De indicatoren die we hanteren in onze analyse van dit financieel beheer, zijn identiek aan de indicatoren die zijn gebruikt in het *EU-tendrapport 2006*. We zullen vooral kijken naar de EU-gelden die «in gedeeld beheer» worden besteed binnen de lidstaten (dat wil zeggen, gelden voor beleid dat gezamenlijk wordt uitgevoerd door de Commissie en instanties in de lidstaten). De EU-gelden die in gedeeld beheer worden besteed – hoofdzakelijk het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid – omvatten in 2005 circa 85% van de totale EU-begroting. Daarnaast besteden we ook aandacht aan het interne beleid en aan de afdrachten van de lidstaten aan de EU.

⁴⁸ Zie hiervoor artikel 274 van het EG-verdrag. Artikel 280 van het verdrag gaat in op bestrijding en vervolging van fraude in de lidstaten.

De indeling van deel 2 is als volgt:

- Hoofdstuk 9: kerncijfers over de afdrachten aan en de ontvangsten uit de EU-begroting, voor elk van de lidstaten.
- Hoofdstuk 10: beschrijving van (het inzicht in) de mate van rechtmatigheid van de bestedingen van EU-gelden (met name de landbouw-gelden, de structuurfondsgelden en de gelden voor het interne EU-beleid) in elk van de lidstaten.
- Hoofdstuk 11: beschrijving van de doeltreffendheid van het EU-beleid (met name het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het structuur-beleid en waar mogelijk het interne beleid) zoals dit in de lidstaten wordt uitgevoerd.
- Hoofdstuk 12: conclusies en trends bij deel 2.

9 EU-LIDSTATEN: KERNCIJFERS

In dit hoofdstuk geven we een landenvergelijkend overzicht van de afdrachten die de EU in 2005 heeft ontvangen van de lidstaten (§ 9.1), en van de bedragen die in 2005 vanuit de EU aan daarvoor aangewezen instanties binnen de lidstaten zijn uitgekeerd (§ 9.2). De nettopositie die de lidstaten in 2005 hadden komt ook aan de orde (§ 9.3). Daarna bespreken we de «decommittingen» bij de structuurfondsen, oftewel de niet-beste-de budgetten die in 2005 zijn komen te vervallen (§ 9.4) en blikken we vooruit op de periode 2007–2013 (§ 9.5).

9.1 Afdrachten aan EU in 2005, per lidstaat

9.1.1 Afdrachten lidstaten aan EU-begroting

De eigen middelen (de inkomsten van de EU) bestonden in 2005 uit:⁴⁹

- traditionele eigen middelen, bestaande uit landbouwrechten, heffingen suiker en douanerechten;
- BTW-middelen (een EU-breed vastgesteld percentage van de BTW-grondslag oftewel het consumptiepeil van de afzonderlijke lidstaten);
- afdrachten gerelateerd aan het bruto nationaal inkomen (BNI) van de lidstaten.

Overzicht 23 geeft voor de jaren 2002–2005 een landenvergelijkend overzicht van de gelden die door de lidstaten zijn afgedragen aan de EU.

Overzicht 23. Eigen middelen van de EU, naar afdracht per lidstaat in 2002–2005 (realisatiecijfers, bedragen in miljoenen euro's)

Lidstaat	Traditionele eigen middelen 2005*	BTW-middelen 2005	BNI-afdracht 2005	Correctie Verenigd Koninkrijk 2005	Totaal 2005	Totaal 2004	Totaal 2003	Totaal 2002
België	1 373,2	422,6	2000,1	227,6	4 023,7	3 848,9	3 486,0	3 017,9
Cyprus	35,2	20,5	83,4	10,9	150,0	95,0	0,0	0,0
Denemarken	298,2	253,1	1 290,0	148,5	1 989,9	1 940,9	1 777,7	1 656,1
Duitsland	2 724,4	2 888,3	14 153,6	369,9	20 136,2	20 229,6	19 202,6	17 582,2
Estland	16,0	14,9	61,2	7,6	99,7	55,4	0,0	0,0
Finland	122,7	214,1	1 011,4	126,7	1 464,9	1 443,3	1 337,9	1 184,5
Frankrijk	1 337,3	2 655,5	11 431,3	1 429,9	16 854,0	16 013,4	15 153,7	14 152,3
Griekenland	199,6	286,1	1 173,6	142,2	1 801,5	1 742,3	1 533,7	1 337,5
Hongarije	113,3	108,5	540,8	70,6	833,2	537,1	0,0	0,0
Ierland	182,2	229,7	923,5	107,0	1 442,5	1 250,5	1 127,5	1 018,8
Italië	1 341,9	2003,8	9 092,9	1 108,0	13 546,6	13 785,9	11 758,5	11 279,5
Letland	20,4	17,1	82,3	10,0	129,7	67,5	0,0	0,0
Litouwen	34,1	29,8	126,9	16,2	207,0	119,3	0,0	0,0
Luxemburg	15,8	37,7	153,6	19,9	227,0	231,3	204,5	183,8
Malta	11,9	6,8	27,7	3,7	50,1	33,0	0,0	0,0
<i>Nederland</i>	1484,3	758,0	3 649,7	55,1	5 947,0	5 268,8	4 919,5	4 467,4
Oostenrijk	188,5	326,3	1 588,9	40,3	2 144,0	2 046,5	1 935,9	1 840,5
Polen	272,0	366,1	1 495,7	193,4	2 327,2	1 310,7	0,0	0,0
Portugal	108,0	283,7	1 025,3	110,0	1 527,0	1 332,2	1 292,9	1 187,3
Slovenië	28,1	43,9	179,5	23,2	274,7	170,4	0,0	0,0
Slowakije	44,1	45,3	238,8	30,8	359,0	219,6	0,0	0,0
Spanje	1 097,8	1 616,6	6 075,3	685,1	9 474,9	8 383,6	7 429,4	6 551,2

⁴⁹ Zie voor een toelichting op het systeem van eigen middelen het *EU-tendrapport 2003*, § 4.2.1.

Lidstaat	Traditionele eigen middelen 2005*	BTW-middelen 2005	BNI-afdracht 2005	Correctie Verenigd Koninkrijk 2005	Totaal 2005	Totaal 2004	Totaal 2003	Totaal 2002
Tsjechië	146,1	150,6	614,6	78,8	990,2	565,2	0,0	0,0
Verenigd Koninkrijk	2 526,8	2 900,6	11 915,3	- 5 185,8	12 156,9	11 682,4	9 971,2	10 152,8
Zweden	351,0	338,2	1 925,1	39,9	2 654,3	2 680,6	2 501,3	2 086,2
Totaal	14 063,1	16 018,0	70 860,6	- 130,7	100 811,1	95 053,3	83 632,5	77 698,0

* Betreft landbouwrechten, heffingen suiker en isoglucose en douanerechten, na aftrek van 25% die voor kosten van inning door de lidstaten mag worden ingehouden op de afdracht («perceptiekostenvergoeding»). Bron: Jaarverslagen Europese Rekenkamer 2002–2005.

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat in 2005 ten opzichte van de eerdere jaren de afdrachten verder zijn toegenomen. In vergelijking met 2004 zijn vrijwel alle lidstaten meer gaan afdragen aan de EU, inclusief de in 2004 toegetreden nieuwe lidstaten.

9.1.2 Afdrachten lidstaten aan Europees ontwikkelingsfonds

Het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) maakt geen deel uit van de algemene EU-begroting. De fondsmiddelen bestaan uit directe bijdragen van de lidstaten en worden voor vijf jaar vastgelegd.⁵⁰ Jaarlijks maken de lidstaten – volgens een vaste verdeelsleutel – hun EOF-bijdrage over aan de Europese Investeringsbank en de Europese Commissie. Zie daarvoor het *EU-trendrapport 2006*. Het huidige (negende) EOF loopt eind 2007 af. Ook in de begrotingsperiode 2007–2013 zal het fonds buiten de algemene begroting worden gehouden. Het tiende EOF beslaat de periode 2008–2013.

Overzicht 24 geeft de geraamde bijdragen van de vijftien «oude» lidstaten voor 2005 en 2006 (Europese Commissie, 2005c). Aangezien het hier om (herziene) ramingen gaat, kunnen onderstaande cijfers voor 2005 verschillen met die van het overzicht in het *EU-trendrapport 2006*.

Overzicht 24. Geraamde bijdragen 15 «oude» lidstaten aan het EOF 2005–2006 (in miljoenen euro's)*

Land	Verdeelsleutel (%)**	Bijdrage 2005	Bijdrage 2006
België	3,92	104,272	119,168
Denemarken	2,14	56,924	65,056
Duitsland	23,36	621,376	710,144
Finland	1,48	39,368	44,992
Frankrijk	24,3	646,380	738,720
Griekenland	1,25	33,25	38,000
Ierland	0,62	16,492	18,848
Italië	12,54	333,564	381,216
Luxemburg	0,29	7,714	8,816
<i>Nederland</i>	<i>5,22</i>	<i>138,852</i>	<i>158,688</i>
Oostenrijk	2,65	70,49	80,56
Portugal	0,97	25,802	29,488
Spanje	5,84	155,344	177,536
Verenigd Koninkrijk	12,69	337,554	385,776
Zweden	2,73	72,618	82,992
Totaal EU-15	100%	2 660,0	3 040,0

⁵⁰ De hoogte van een lidstaatsbijdrage wordt onder andere bepaald door de hoogte van het bruto nationaal inkomen van de lidstaat en door de historische bindingen met landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS-staten), zoals voormalige koloniën.

* Bron: Europese Commissie, DG Budget, Commissiedocument COM (2005) 542 def van 4 november 2005.

** De hier weergegeven percentages zijn afkomstig uit de verdeelsleutel van het achtste en het negende EOF.

Aan het negende EOF hebben de lidstaten in totaal € 13,8 miljard bijgedragen. De twee grootste contribuanten zijn Duitsland en Frankrijk met elk een bijdrage van in totaal ruim € 3 miljard.

9.2 Ontvangsten lidstaten vanuit EU in 2005

9.2.1 Toegekende EU-gelden aan de lidstaten

Overzicht 25 laat zien welke EU-subsidies in de jaren 2002–2005 zijn toegekend aan daarvoor aangewezen instanties binnen de lidstaten van de EU. De administratieve uitgaven van de EU zijn hier buiten beschouwing gelaten, omdat deze niet in de lidstaten worden besteed.

Overzicht 25. Ontvangsten per lidstaat per beleidsterrein in 2002–2005 (Realisatiecijfers, bedragen in miljoenen euro's)

Lidstaat	Gemeen- schappe- lijk land- bouw- beleid	Structuur- beleid	Intern beleid	Extern beleid	pre-toe- tre- dings- steun	Com- pensatie	Reserves	Totaal 2005	Totaal 2004	Totaal 2003	Totaal 2002
België	1 047,7	373,4	892,5	46,0	9,6	–	–	2 369,4	2 393,7	1 687,6	1 787,3
Cyprus	44,5	8,9	12,0	5,9	0,0	138,3	–	209,5	141,1	0,0	0,0
Denemarken	1 228,3	122,7	162,2	1,2	2,6	–	–	1 517,0	1 537,6	1 449,1	1 417,2
Duitsland	6 522,3	4 597,5	901,7	16,1	19,7	–	–	12 057,0	11 430,3	10 371,8	11 444,7
Estland	76,5	72,0	41,3	0,1	50,4	3,2	–	243,6	196,8	0,0	0,0
Finland	904,1	290,9	123,8	2,4	0,0	–	–	1 321,1	1 328,5	1 303,9	1 167,0
Frankrijk	10 011,5	2 541,2	724,7	5,5	0,0	–	–	13 282,9	12 508,6	13 039,8	11 656,1
Griekenland	2 755,7	2 655,2	136,0	0,8	0,0	–	–	5 547,7	5 749,3	4 801,0	4 616,5
Hongarije	651,5	338,1	99,1	0,1	230,4	31,1	–	1 350,4	722,8	0,0	0,0
Ierland	1 821,5	531,4	109,2	0,4	0,0	–	–	2 462,6	2 775,4	2 645,7	2 562,8
Italië	5 528,1	4 325,4	742,0	21,5	2,5	–	–	10 619,4	10 120,3	10 438,6	8 012,9
Letland	118,4	107,3	46,2	0,1	103,2	3,8	–	378,9	261,1	0,0	0,0
Litouwen	265,6	158,2	144,9	0,2	80,8	7,0	–	656,7	485,8	0,0	0,0
Luxemburg	45,4	11,1	74,9	0,1	1,2	–	–	132,7	144,1	119,1	131,7
Malta	9,0	5,4	8,1	4,5	–	103,2	–	130,1	75,4	0,0	0,0
<i>Nederland</i>	<i>1 268,3</i>	<i>411,6</i>	<i>315,7</i>	<i>2,3</i>	<i>0,2</i>	–	–	<i>1 998,1</i>	<i>2 028,6</i>	<i>1 919,4</i>	<i>1 509,1</i>
Oostenrijk	1 237,3	337,7	175,0	6,6	0,3	–	–	1 757,0	1 582,8	1 555,3	1 525,4
Polen	1 542,1	787,0	218,5	0,2	886,5	612,0	–	4 046,3	2 698,5	0,0	0,0
Portugal	896,5	2 877,4	87,2	0,4	–	–	–	3 861,5	4 385,7	4 744,2	3 839,7
Slovenië	102,6	53,5	63,0	0,1	44,7	93,8	–	357,6	283,2	0,0	0,0
Slowakije	220,6	157,3	51,1	0,0	165,8	12,6	–	605,4	399,8	0,0	0,0
Spanje	6 432,0	7 973,7	337,2	10,8	0,0	–	–	14 753,7	16 262,5	15 814,1	15 127,1
Tsjechië	428,5	151,6	45,5	0,4	131,6	300,0	–	1 057,5	802,8	0,0	0,0
Verenigd Koninkrijk	4 347,2	3 442,0	656,0	6,6	18,6	–	–	8 470,5	6 903,2	6 008,5	5 959,8
Zweden	956,9	369,9	197,0	0,4	–	–	–	1 542,2	1 405,1	1 414,8	1 191,4
Diversen	3,7	62,8	1 607,2	4 880,5	1 238,3	–	140,1	7 932,6	7 660,3	7 791,5	7 813,7
Totaal	48 465,8	32 736,2	7 972,1	5 013,1	2 984,6	1 305,0	140,1	98 643,9	94 283,1	85 252,2	79 932,9

Bron: Jaarverslagen Europese Rekenkamer 2002–2005.

Behalve de in de tabel genoemde uitkeringen aan de afzonderlijke lidstaten werden er in 2005 ook administratieve uitgaven gedaan ten laste van de EU-begroting (ruim € 6 miljard). De totale uitgaven in 2005 bedroegen daarmee bijna € 105 miljard.

De bedragen die zijn uitbetaald onder de noemer «compensatie» zijn uitgekeerd om ervoor te zorgen dat de nieuwe lidstaten in de eerste jaren van hun lidmaatschap netto-ontvanger zijn. Voor meer informatie hierover verwijzen we naar het *EU-trendrapport 2005*, § 4.1.1.

De tabel laat zien dat in 2005 de uitgekeerde EU-gelden aan de lidstaten ten opzichte van eerdere jaren in totaal zijn toegenomen, maar ook dat deze toename voor een groot deel naar de nieuwe lidstaten is gegaan. De

meeste «oude» lidstaten, met uitzondering van Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden, ontvingen minder dan in 2004.

9.2.2 Ontvangen EU-gelden in verhouding tot eigen begroting

In deze paragraaf zetten we de ontvangsten in de lidstaten vanuit de EU af tegen de eigen nationale begroting.

Overzicht 26 geeft een landenvergelijkend overzicht van de EU-gelden die in de jaren 2004 en 2005 zijn toegekend aan de lidstaten. De ontvangen EU-gelden worden gerelateerd aan de nationale overheidsuitgaven.

Overzicht 26. Ontvangsten per lidstaat als percentage van de eigen uitgavenbegroting voor de sector overheid (in miljarden euro's)

Lidstaat	Nationale overheidsuitgaven*		Totaal ontvangen EU-gelden**		% EU-gelden ten opzichte van nationale overheidsuitgaven	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005
België	140,0	149,5	2,4	2,4	1,7	1,6
Cyprus		6		0,2		3,3
Denemarken	109,5	110,9	1,5	1,5	1,4	1,4
Duitsland	1 033,9	1 049,3	11,4	12,1	1,1	1,2
Estland		3,8		0,2		5,3
Finland	75,8	78,8	1,3	1,3	1,8	1,6
Frankrijk	886,1	919,1	12,5	13,3	1,4	1,4
Griekenland	85,9	83,6	5,7	5,5	6,6	6,6
Hongarije		44,5		1,3		2,9
Ierland	50,1	55,3	2,8	2,5	5,6	4,5
Italië	655,5	683,7	10,1	10,6	1,5	1,6
Letland		4,6		0,4		8,7
Litouwen		6,9		0,7		10,1
Luxemburg	11,8	12,7	0,1	0,1	1,1	0,8
Malta		2,1		0,1		4,8
Nederland	226,5	229,4	2,0	2,0	0,9	0,9
Oostenrijk	119,1	122,2	1,6	1,8	1,3	1,5
Polen		104,1		4,0		3,8
Portugal	65,4	70,4	4,4	3,9	6,7	5,5
Slovenië		12,9		0,4		3,1
Slowakije		14,0		0,6		4,3
Spanje	323,7	345,9	16,3	14,8	5,0	4,3
Tsjechië		43,4		1,1		2,5
Verenigd Koninkrijk	750,5	804,8	6,9	8,5	0,9	1,1
Zweden	159,9	162,5	1,4	1,5	0,9	0,9

* Bron: Eurostat Total General Government expenditure 2004/2005.

** Bron: Jaarverslagen 2004 en 2005 van de Europese Rekenkamer.

Het overzicht laat zien dat voor de meeste oude lidstaten het percentage EU-ontvangsten ten opzichte van de nationale uitgaven in 2005 is gedaald of gelijk gebleven ten opzichte van 2004. Een uitzondering daarop vormen Duitsland, Italië, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk. Het hoogste aandeel EU-ontvangsten uitgedrukt in nationale uitgaven komt terecht in Litouwen en Letland. Daarna volgen Griekenland, Portugal en Estland.

9.3 Nettopositie 2005, per lidstaat

Het verschil tussen het bedrag dat een lidstaat aan de EU betaalt en het bedrag dat een lidstaat uit de EU-begroting ontvangt, wordt ook wel aangeduid als de «nettopositie» van een lidstaat.⁵¹

Overzicht 27 geeft een landenvergelijkend overzicht van de nettopositie van de lidstaten in de jaren 2003–2005.

⁵¹ Er zijn verschillende methoden voor de berekening van de nettopositie van lidstaten. Zie voor de toepassing daarvan op Nederland het *EU-trendrapport 2005* (deel 3, 14.3). De Algemene Rekenkamer hanteert in de EU-tendrapporten steeds een zuiver boekhoudkundige definitie: alle afgedragen eigen middelen van de lidstaten worden afgezet tegen alle ontvangsten uit de EU-begroting. Daarbij baseren wij ons alleen op extern gecontroleerde informatie, dus informatie uit de jaarverslagen van de Europese Rekenkamer.

Overzicht 27. Nettopositie per lidstaat van de EU 2003–2005 (in miljoenen euro's)

Lidstaat	Afdrachten lidstaten aan EU			Ontvangsten lidstaten van EU			Nettopositie		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
België	3 486,0	3 848,9	4 023,7	1 687,6	2 393,7	2 369,4	- 1 798,4	- 1 455,2	- 1 654,3
Cyprus		95,0	150,0		141,1	209,5		46,1	59,5
Denemarken	1 777,7	1 940,9	1 989,7	1 449,1	1 537,6	1 517,0	- 328,6	- 403,3	- 472,7
Duitsland	19 202,6	20 229,6	20 136,2	10 371,8	11 430,3	12 057,3	8 830,8	- 8 799,3	- 8 078,9
Estland		55,4	99,7		196,8	243,6		141,4	143,9
Finland	1 337,9	1 443,3	1 464,9	1 303,9	1 328,5	1 321,2	- 34,0	- 114,8	- 143,7
Frankrijk	15 153,7	16 013,4	16 854,0	13 039,8	12 508,6	13 282,9	2 113,9	- 3 504,8	- 3 571,1
Griekenland	1 533,7	1 742,3	1 801,5	4 801,0	5 749,3	5 547,7	3 267,3	4 007,0	3 746,2
Hongarije		537,1	833,2		722,8	1 350,4		185,7	517,2
Ierland	1 127,5	1 250,5	1 442,5	2 645,7	2 775,4	2 462,6	1 518,2	1 524,9	1 020,1
Italië	11 758,5	13 785,9	13 546,6	10 438,6	10 120,3	10 619,4	- 1 319,9	- 3 665,6	- 2 927,2
Letland		67,5	129,7		261,1	378,9		193,6	249,2
Litouwen		119,3	207,0		485,8	656,7		366,5	449,7
Luxemburg	204,5	231,3	227,0	119,1	144,1	132,7	- 85,4	- 87,2	- 94,3
Malta		33,0	50,1		75,4	130,1		42,4	80
<i>Nederland</i>	<i>4 919,5</i>	<i>5 268,8</i>	<i>5 947,0</i>	<i>1 919,4</i>	<i>2 028,6</i>	<i>1 998,1</i>	<i>-3 000,1</i>	<i>- 3 240,2</i>	<i>- 3 948,9</i>
Oostenrijk	1 935,9	2 046,5	2 144,0	1 555,3	1 582,8	1 757,0	- 380,6	- 463,7	- 387
Polen		1 310,7	2 327,2		2 698,5	4 046,3		1 387,8	1 719,1
Portugal	1 292,9	1 332,3	1 527,0	4 744,2	4 385,7	3 861,5	3 451,3	3 053,4	2 334,5
Slovenië		170,4	274,7		283,2	357,6		112,8	82,9
Slowakije		219,6	359,0		399,8	605,4		180,2	246,4
Spanje	7 429,4	8 383,6	9 474,9	15 814,1	16 262,5	14 753,7	8 384,7	7 878,9	5 278,8
Tsjechië		565,2	990,2		802,8	1 057,5		237,6	67,3
Verenigd Koninkrijk	9 971,2	11 682,4	12 156,9	6 008,5	6 903,2	8 470,5	- 3 962,7	- 4 779,2	- 3 686,4
Zweden	2 501,3	2 680,6	2 654,3	1 414,8	1 405,1	1 524,2	- 1 086,5	- 1 275,5	- 1 130,1

Bron: Jaarverslagen Europese Rekenkamer 2003–2005.

* Afrondingsverschillen in de totalen zijn afkomstig van de oorspronkelijke bronnen.

Van de 25 lidstaten ontvingen er in 2005 veertien meer dan ze afdroegen. Van de vijftien oude lidstaten hebben zes hun nettopositie in 2005 zien verslechteren ten opzichte van het jaar ervoor. Voor vijf oude lidstaten is de nettopositie verbeterd.

De tien nieuwe lidstaten ontvingen meer dan zij afdroegen. Voor drie landen (Malta, Slovenië en Cyprus) is dit het gevolg van een compensatie die zij ontvingen. Deze compensatie was destijds ingevoerd om te voorkomen dat de nieuwe lidstaten nettobetaler zouden worden.

9.4 Decommittering structuurfondsbudgetten 2005

Bij de uitvoering van de meerjarige structuurfondsprogramma's verplicht de «N+2-regel» de lidstaten om de per jaar toegewezen structuurfondsmiddelen binnen twee jaar na het jaar van toewijzing te besteden. Niet-bestede budgetten komen automatisch te vervallen («decommittering»). De Commissie gaat dan – na kennisgeving aan de lidstaat – over tot ambtshalve annulering van de niet-benutte subsidies. De bijdrage van de structuurfondsen aan het betrokken programma wordt dan verminderd met het niet-benutte bedrag.

Overzicht 28 geeft per structuurfonds de in 2005 gedecommitteerde bedragen per lidstaat weer.⁵²

⁵² Dit overzicht is exclusief transnationale programma's zoals Interreg III omdat deze verscheidene landen betreffen.

Overzicht 28. Decommitteringen structuurfondsen 2005* (in duizenden euro's)

Lidstaat	Fondsen**				Totaal
	EOGFL-O	FIOV	ESF	EFRO	
België	1 854	8 258	2 952	43	13 107
Denemarken	0	8 267	0	0	8 267
Duitsland	6 838	33 044	1 010	876	41 768
Finland	0	0	0	0	0
Frankrijk	3 697	772	10 858	1 050	16 377
Griekenland	14	0	307	0	321
Italië	5 894	0	0	0	5 894
Ierland	7 333	0	0	0	7 333
Luxemburg	0	0	0	0	0
Nederland	210	0	91 896	0	92 106
Oostenrijk	0	5	0	0	5
Portugal	6 320	0	10 901	2 405	19 626
Spanje	5 049	0	8 339	0	13 388
Verenigd Koninkrijk	0	9 868	0	0	9 868
Zweden	0	7 201	0	0	7 201
Totaal	37 209	67 415	126 263	4 374	235 261

* Bron: Analysis of the budgetary implementation of the CAP en Structural Funds in 2005, May 2006.

** EOGFL-O: Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie; FIOV: Financieringsinstrument voor de Visserij; ESF: Europees Sociaal Fonds; EFRO: Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling.

Uit het overzicht blijkt dat de Commissie ruim € 235 miljoen aan toegewezen structuurfondskredieten (exclusief Interreg) heeft geannuleerd. Wanneer we de geannuleerde gelden voor het grensoverschrijdende programma Interreg meenemen, komt het totaal aan annuleringen op bijna € 286 miljoen. Deze annulering betrof 0,9% van de oorspronkelijk in 2002 toegekende gelden. Nederland heeft verreweg het hoogste bedrag aan annuleringen; circa € 92 miljoen, oftewel 19% van de corresponderende «commitments» uit 2002. De annuleringen hebben vooral betrekking op het ESF-programma in Nederland. De Europese Commissie noemt als redenen voor de intrekking van de gelden de trage start van het programma in Nederland en de eerdere ESF-beheersproblemen in de periode 1994–1999.

Opvallend is ook de ruim € 33 miljoen aan FIOV-annuleringen voor Duitsland en de bijna € 11 miljoen aan ESF-annuleringen die Frankrijk en Portugal ieder kregen opgelegd. De Europese Commissie geeft in haar verslag geen verklaring voor deze annuleringen.

9.5 Begroting in de periode 2007–2013

De Europese instellingen hebben in mei 2007 een interinstitutioneel akkoord gesloten over de financiële perspectieven 2007–2013 (zie deel 1, § 3.1).

De nieuwe financiële perspectieven kennen een andere begrotingsindeling dan voorgaande jaren. Het nieuwe begrotingshoofdstuk 1 («Duurzame groei») is opgedeeld in 1-A en 1-B. De structuurfondsgelden vallen onder hoofdstuk 1-B («Cohesie voor groei en werkgelegenheid») en behelzen 36% (circa € 308,041 miljard) van de totale begroting voor 2007–2013 (circa € 864,316 miljard).

Evenals voorgaande jaren zijn de structuurfondsgelden verdeeld per doelstelling en per deelregio in de lidstaten. Deze indicatieve verdeling per lidstaat voor de begrotingsperiode 2007–2013 is in onderstaand

overzicht weergegeven. Een dergelijk overzicht heeft de Commissie voor de overige begrotingshoofdstukken niet gepubliceerd.

Overzicht 29. Indicatieve verdeling voor de structuurfondsgelden per lidstaat in de periode 2007–2013 (in miljoenen euro's, prijspeil 2004)

EU-15	Convergentiedoelen			Regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid		Europese territoriale samenwerking	Totaal
	Cohesiefonds	Convergentie	Statistische uitfasering	Infasering	Regionaal concurrentievermogen, werkgelegenheid		
België			579		1 268	173	2 020
Denemarken					453	92	545
Duitsland		10 553	3 771		8 370	756	23 450
Finland				491	935	107	1 533
Frankrijk		2 838			9 123	775	12 736
Griekenland	3 289	8 379	5 779	584		186	18 217
Ierland				420	261	134	815
Italië		18 867	388	879	4 761	752	25 647
Luxemburg					45	13	58
<i>Nederland</i>					1 477	220	1 697
Oostenrijk			159		914	228	1 301
Portugal	2 722	15 240	254	407	436	88	19 147
Spanje	3 250	18 727	1 434	4 495	3 133	497	31 536
Verenigd Koninkrijk		2 436	158	883	5 349	642	9 468
Zweden					1 446	236	1 682
Subtotaal EU-15							149 852
EU 10							
Cyprus	194			363		25	582
Hongarije	7 589	12 654		1 865		344	22 452
Estland	1 019	1 992				47	3 058
Letland	1 363	2 647				80	4 090
Litouwen	2 034	3 965				97	6 096
Malta	252	495				14	761
Polen	19 562	39 486				650	59 698
Slovenië	1 239	2 407				93	3 739
Slowakije	3 433	6 231			399	202	10 265
Tsjechië	7 830	15 149			373	346	23 698
Subtotaal EU-10							134 439
Kandidaat-lidstaten							
Bulgarije	2 015	3 873					6 047
Roemenië	5 769	11 143					17 316
Niet verdeeld							392
Totaal	61 560	177 082	12 522	10 387	38 743	7,752	308 046

N.B. het overzicht kan een afrondingsverschil vertonen met gegevens uit de bron: Europese Commissie, DG Regio, Inforegio factsheet 2006, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/oficial/regulation/pdf/2007/publications/memo_en.pdf

Ter vergelijking geven we in overzicht 30 weer wat de verdeling was van de structuurfondsgelden in de periode 2000–2006. (Voor zover het de tien nieuwe lidstaten betreft heeft het overzicht uitsluitend betrekking op de periode 2004–2006, omdat dat deze landen voor 2004 nog niet tot de EU behoorden).

Overzicht 30. Indicatieve verdeling voor de structuurfondsgelden per lidstaat in de periode 2000–2006 (in miljoenen euro's, prijspeil 2004)

EU-15							
Structuurfondsen, inclusief communautaire initiatieven							
	Doelstelling 1	Doelstelling 2	Doelstelling 3	FIFG	Cohesie- fonds*	Com- munitaire initiatieven	Totaal
België	690	486	817	33	0	231	2 257
Denemarken	0	199	397	221	0	92	909
Duitsland	22 035	3 776	5 057	121	0	1 775	32 764
Finland	1 008	541	442	33	0	280	2 304
Frankrijk	4 201	6 569	5 013	254	0	1 155	17 192
Griekenland	23 143	0	0	0	3 388	952	27 483
Ierland	3 409	0	0	0	584	183	4 176
Italië	24 424	2 749	4 129	110	0	1 294	32 706
Luxemburg	0	44	44	0	0	14	102
<i>Nederland</i>	<i>136</i>	<i>861</i>	<i>1 866</i>	<i>33</i>	<i>0</i>	<i>719</i>	<i>3 615</i>
Oostenrijk	288	740	585	0	0	395	2 008
Portugal	21 010	0	0	0	3 388	741	25 139
Spanje	42 061	2 904	2 363	221	12 357	2 162	62 068
Verenigd Koninkrijk	6 902	5 068	5 046	132	0	1 061	18 209
Zweden	797	431	795	66	0	307	2 396
Subtotaal EU-15	150 104	24 368	26 554	1 224	19 717	11 361	233 328
EU 10							
Cyprus	0	28	22		54	6	113
Hongarije	1 996	0	0		1 113	99	3 207
Estland	371	0	0		309	15	695
Letland	626	0	0		515	23	1 164
Litouwen	895	0	0		608	34	1 538
Malta	63	0	0		22	4	89
Polen	8 276	0	0		4 179	355	12 810
Slovenië	238	0	0		189	30	456
Slowakije	1 041	37	45		571	64	1 757
Tsjechië	1 454	71	59		936	101	2 621
Subtotaal EU-10	14 960	136	126		8 495	731	24 451
Pre-accessiegelden							
kandidaat-lidstaten							
Bulgarije							1 319
Roemenië							3 078
Subtotaal pre-accessie							4 397
Totaal							262 176

N.B. Het overzicht kan een afrondingsverschil vertonen met gegevens uit de bron: Europese Commissie, DG Regio http://ec.europa.eu/regional_policy/intro/working4_en.htm </ref.

Wanneer we beide overzichten vergelijken is te zien dat er voor de 25 lidstaten tezamen (en de twee kandidaat-lidstaten Bulgarije en Roemenië) in de nieuwe periode 2007–2013 méér geld beschikbaar is dan voorheen: circa € 308 miljard versus circa € 262 miljard in de periode 2000–2006 (inclusief pre-toetredingsgelden voor de twee kandidaat-lidstaten). Verder is duidelijk te zien dat de nieuwe lidstaten de komende jaren relatief veel meer gaan ontvangen dan in de huidige periode. Circa 44% van de begroting voor structuurfondsen gaat naar de tien nieuwe lidstaten, circa 7% gaat naar de twee kandidaat-lidstaten die per 2007 toetreden en rond de 49% gaat naar de oudere lidstaten. In de huidige periode zijn die verhoudingen respectievelijk 9% (vanaf 1 mei 2004), 2% (pre-accessie) en 89%.

In de nieuwe begrotingsperiode zijn het Polen, Spanje, Italië, Tsjechië, Duitsland en Hongarije die absoluut gezien het meeste geld ontvangen. Daarna volgen Portugal en Griekenland. In de huidige periode zijn dat Spanje, Duitsland, Italië, Griekenland en Portugal.

10 RECHTMATIGHEID BESTEDING EU-GELDEN IN DE LIDSTATEN

In dit hoofdstuk behandelen we de informatie die binnen de EU beschikbaar is over de mate van rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de afzonderlijke lidstaten. We concentreren ons daarbij op de bestedingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het structuurbeleid en het interne beleid van de Unie. Tevens nemen we beschikbare gegevens op over de inkomstenkant van de EU, te weten: de eigen middelen.

Eerst staan we stil bij de aspecten van rechtmatigheid waarover de Europese Commissie zelf rapporteert: voorbehouden en onregelmatigheden (§ 10.1). Daarna gaan we in op wat de Europese Rekenkamer zegt over lidstaten (§ 10.2). Ten slotte geven we een overzicht van de werkzaamheden van de nationale rekenkamers van de EU (§ 10.3).

10.1 Rechtmatigheidsinformatie Europese Commissie

10.1.1 Gegevens in activiteitenverslagen

De Europese Commissie gebruikt de activiteitenverslagen van haar directoraten-generaal (DG's) en diensten om verantwoording af te leggen over haar beleid, inclusief de besteding van de EU-gelden. Het grootste deel van de EU-gelden wordt binnen de lidstaten besteed. Vanuit dit perspectief is de Algemene Rekenkamer in de activiteitenverslagen over 2003, 2004 en 2005 van acht relevante DG's nagegaan welk inzicht wordt geboden in de rechtmatigheid van de bestedingen van de EU-gelden in de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het structuurbeleid en het interne beleid van de Unie.⁵³

Overzicht 31. Inzicht in rechtmatigheid van EU-bestedingen in de lidstaten op basis van activiteitenverslagen van DG's van de Europese Commissie*

	2003	2004	2005
Aantal DG's dat lidstaten bij naam noemt	2	3	4
Aantal DG's dat informatie op lidstaatniveau geeft zonder namen te noemen	1	1	0
Aantal DG's dat geen informatie op niveau lidstaten weergeeft	5	4	4
Totaal	8	8	8

* Bron: Activiteitenverslagen 2003–2005 van DG's Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Visserij, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, Onderzoek.

In 2003 en 2004 was het aantal DG's dat lidstaat-informatie gaf over de rechtmatigheid van onderzochte bestedingen beperkt. Alleen de DG's Regionaal beleid en Werkgelegenheid gaven concrete landenvergelijkende informatie. Het DG Landbouw noemde uitsluitend bij de formulering van een voorbehoud de betrokken lidstaat (Griekenland). Het DG Visserij benoemde wel geconstateerde onzekerheden, maar sprak in dat verband slechts van «een groep van negen lidstaten».

In de activiteitenverslagen over 2005 noemen de vier DG's voor de structuurfondsen (DG's Landbouw, Visserij, Regio, en Werkgelegenheid) de lidstaten waar materiële tekortkomingen of financiële risico's in het beheer- en controlesysteem zijn geconstateerd bij naam. De DG's voor het interne beleid (DG's Milieu, Onderwijs en Cultuur, Onderzoek, en Transport en Energie) doen dat niet.

⁵³ De activiteitenverslagen 2003–2005 van de volgende beleids-DG's zijn bekeken: Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Visserij, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, Onderzoek. Hoewel er bij het interne beleid geen sprake is van gedeeld beheer, wordt soms gewerkt met nationale programma's.

10.1.2 Gegevens lidstaatrapportages in jaarverslag OLAF

Jaarlijks rapporteert de Europese Commissie over de resultaten van de maatregelen die zijn genomen ter bescherming van de financiële belangen en de fraudebestrijding. De basis voor deze rapportages zijn onder andere de jaarlijkse activiteitenverslagen van de afzonderlijke diensten, inclusief het antifraudebureau OLAF, en de meldingen van onregelmatigheden die door de lidstaten zelf worden gedaan.

Melding onregelmatigheden door lidstaten

De lidstaten van de EU zijn verplicht om onregelmatigheden rond de EU-geldstromen die de lidstaat binnenkomen en verlaten, te rapporteren aan de Commissie. Deze rapportageplicht, die geldt voor elk van de begrotingshoofdstukken «Eigen middelen», «Gemeenschappelijk landbouwbeleid», «Structuurbeleid» en «Intern beleid», is vastgelegd in afzonderlijke verordeningen.⁵⁴ e rapportageplicht houdt in dat de lidstaten periodiek melding moeten doen van fraudegevallen en onregelmatigheden die een bepaald minimumbedrag te boven gaan.⁵⁵ Met de introductie van het geautomatiseerde meldingssysteem OWNRES (medio 2001) werden de lidstaten verzocht de verschillende onregelmatigheden specifiek te benoemen.

Het jaarverslag van OLAF bevat een overzicht van de belangrijkste inspanningen die de lidstaten in het betreffende jaar gezamenlijk hebben geleverd ter bescherming van de financiële belangen van de EU. Het opstellen van een echte vergelijkende analyse van de activiteiten op lidstaatniveau is volgens de Commissie echter nog moeilijk. Hetzelfde geldt voor het ontdekken van trends.

De Commissie merkt op dat bij de interpretatie van de cijfers de nodige voorzichtigheid in acht moet worden genomen (Europese Commissie, 2006j, p. 5). De lidstaatmeldingen bieden geen volledig en betrouwbaar beeld, want de lidstaten melden niet allemaal op dezelfde wijze. Op basis van de cijfers kunnen volgens de Commissie daarom geen conclusies worden getrokken over de mate van fraude in individuele lidstaten of over de doelmatigheid van de werkzaamheden van de beheer- en controleautoriteiten en de bij de fraudebestrijding betrokken diensten in de lidstaten.

Ontwikkeling aantallen meldingen

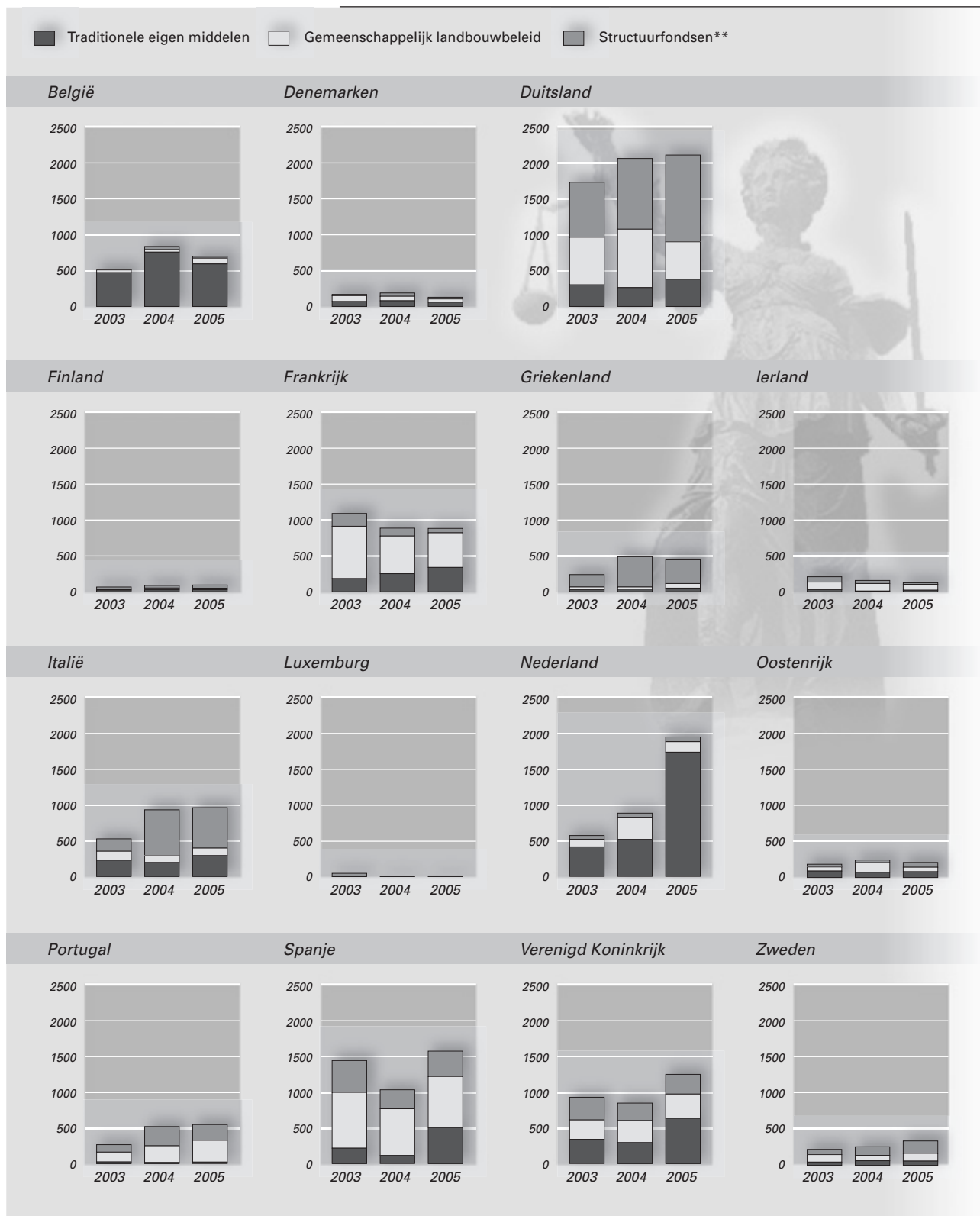
De figuren 8 en 9 geven op basis van informatie van de Commissie voor de jaren 2003–2005 een lidstaatvergelijkend beeld van het aantal meldingen door respectievelijk de vijftien «oude» en tien «nieuwe» EU-lidstaten (Europese Commissie, 2006j, Annex 7 en 10). De gegevens zijn uitgesplitst naar onregelmatigheidsmeldingen bij: (1) de traditionele eigen middelen (i.e. de door de lidstaten afgedragen landbouwrechten, heffingen suiker en douanerechten), (2) de door de lidstaten ontvangen landbouw gelden en (3) de door de lidstaten ontvangen structuurfonds-gelden. Gegevens over onregelmatigheden bij BTW- en BNI-afrachten (eigen middelen) en uitgaven voor intern beleid zijn niet beschikbaar.

⁵⁴ Voor de eigen middelen geschiedt dit op basis van het meldingssysteem OWNRES. Krachtens artikel 6, lid 5 van Verordening (EG) nr. 1150/2000 melden de lidstaten aan de Europese Commissie via een webgerelateerde OWNRES-applicatie fraudegevallen en onregelmatigheden die de € 10 000 te boven gaan (Europese Commissie, 2005e, p. 4 e.v.).

⁵⁵ Dit minimumbedrag ligt voor de uitgaven op € 4 000 en voor de eigen middelen op € 10 000.

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

Per EU-lidstaat in de periode 2003-2005: de 'oude' lidstaten (EU-15)



* Deze cijfers moeten volgens de Europese Commissie voorzichtig worden geïnterpreteerd, omdat de lidstaatgegevens soms nog onvolledig zijn en/of gebaseerd zijn op verschillende definities van de begrippen fraude en overige onregelmatigheden.

** Voor Griekenland en Portugal 2003-2005: inclusief Cohesiefonds. Ook voor Spanje 2004-2005: inclusief Cohesiefonds.

Bron: Europese Commissie, werkdocument Statistische evaluatie van onregelmatigheden jaren 2003, 2004 en 2005. Voor de tien toetredende lidstaten is 2004 als het eerste jaar opgenomen waarin meldingen plaatsvinden.

Figuur 9 Aantal meldingen van onregelmatigheden voor traditionele eigen middelen, gemeenschappelijk landbouwbeleid en structuurbeleid*

Per EU-lidstaat in de periode 2003-2005: de 'nieuwe' lidstaten (EU-10)



* Deze cijfers moeten volgens de Europese Commissie voorzichtig worden geïnterpreteerd, omdat de lidstaatgegevens soms nog onvolledig zijn en/of gebaseerd zijn op verschillende definities van de begrippen fraude en overige onregelmatigheden.

** Voor Estland, Hongarije en Tsjechië 2005: inclusief Cohesiefonds. Ook voor Letland en Polen 2004: inclusief Cohesiefonds.

Bron: Europese Commissie, werkdocument Statistische evaluatie van onregelmatigheden jaren 2003, 2004 en 2005. Voor de tien toetredende lidstaten is 2004 als het eerste jaar opgenomen waarin meldingen plaatsvinden.

Volgens de Europese Commissie is het aantal meldingen in 2005 (11 745) met 18% toegenomen ten opzichte van het jaar ervoor (9 945). Het aantal gemelde onregelmatigheden is toegenomen bij de eigen middelen (55%) en bij de structuurfondsgelden (6,9%),⁵⁶ en afgenomen bij de landbouw-gelden (6,16%).

⁵⁶ Dit is inclusief het Cohesiefonds.

De grote toename van de onregelmatigheden bij de afdrachten in het kader van de traditionele eigen middelen is deels te verklaren door het gegeven dat de nieuwe lidstaten intussen vertrouwd zijn geraakt met het meldingssysteem OWNRES. Ook zijn er lidstaten geweest die in eerste instantie veel (potentiële) zaken hebben gemeld, waarvan na onderzoek bleek dat er geen sprake was van een onregelmatigheid.

Opvallend is het hoge aantal meldingen van Nederland bij de eigen middelen (1729).⁵⁷ De Commissie schrijft dit toe aan een verbeterd rapportagesysteem voor onregelmatigheden bij de doorvoer van goederen. Ook Spanje en het Verenigd Koninkrijk hebben in 2005 aanmerkelijk meer onregelmatigheden bij de eigen middelen gemeld dan het jaar ervoor, respectievelijk 89% en 102%. België daarentegen heeft 24% minder meldingen bij de eigen middelen.

Wat de structuurfondsen betreft is vooral een toename van het aantal meldingen waarneembaar rond de besteding van ESF- en FIOV-gelden. De Commissie geeft hier in haar rapport geen specifieke verklaring voor. Uit bovenstaand overzicht blijkt dat zes landen (België, Denemarken, Frankrijk, Ierland, Italië en Portugal) in 2005 minder onregelmatigheden bij de structuurfondsen hebben gemeld dan in 2004. De meeste andere landen hebben juist meer gemeld. Gezien het aantal meldingen in Duitsland en Italië stelt de Commissie zich de vraag of sommige landen, Frankrijk in het bijzonder, niet te *weinig* onregelmatigheden melden.

Op het terrein van de landbouw zijn het vooral de lidstaten Duitsland, Frankrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Portugal die de meeste onregelmatigheden melden. Uitgedrukt in landbouwuitgaven per lidstaat halen Spanje en Portugal daarbij de hoogste percentages, te weten respectievelijk 0,7% en 0,4%. Ook voor de landbouwuitgaven geldt dat de Commissie vermoedt dat er lidstaten zijn die te *weinig* onregelmatigheden melden. De afname van de totale hoeveelheid gemelde onregelmatigheden op het terrein van landbouw verklaart de Commissie door te wijzen op de introductie van het nieuwe landbouwsubsidiesysteem (zie deel 1, § 3.3.1) en de invoering van het geïntegreerd beheer- en controlesysteem (GBCS).

Ontwikkeling financieel belang van de meldingen

Overzicht 32 toont het aantal meldingen van onregelmatigheden in 2005 en het daarmee gemoeide financieel belang per lidstaat.

Overzicht 32. Aantal meldingen van onregelmatigheden en het financieel belang in 2005 (in duizenden euro's, afgerond)

Lidstaat	Traditionele eigen middelen		Gemeenschappelijk landbouwbeleid		Structuurfondsen		Totaal	
	#	bedrag	#	bedrag	#	bedrag	#	bedrag
EU-15								
België	592	18 240	80	1 085	26	1 040	698	20 365
Denemarken	60	5 431	44	1 584	24	1 505	128	8 520
Duitsland	379	24 357	521	15 034	1 208	105 613	2 108	145 004
Finland	30	1 992	20	283	45	1 364	95	3 639
Frankrijk	339	38 042	482	8 746	61	2 292	882	49 080
Griekenland	51	7 971	64	764	*340	151 150	455	159 885

⁵⁷ In deel 3, § 17.1 van dit rapport, waarin de lidstaat Nederland centraal staat, geven we een verklaring voor het hoge aantal onregelmatigheden.

Lidstaat	Traditionele eigen middelen		Gemeenschappelijk landbouwbeleid		Structuurfondsen			Totaal
Ierland	22	674	82	947	*22	21 928	126	23 549
Italië	289	33 987	105	14 664	563	179 152	957	227 803
Luxemburg	0	0	4	20	3	42	7	62
Nederland	1 729	61 906	146	2 087	66	9 466	1 941	73 459
Oostenrijk	80	5 833	63	689	67	7 169	210	13 691
Portugal	20	1 332	302	3 542	*220	22 597	542	27 471
Spanje	500	48 939	711	45 763	*353	58 367	1 564	153 069
Verenigd Koninkrijk	629	62 374	337	4 346	275	31 954	1 241	98 674
Zweden	59	3 270	108	1 103	172	3 306	339	7 679
EU-10								
Cyprus	14	322	8	50	0	0	22	372
Hongarije	38	1 535	5	56	*23	946	66	2 537
Estland	3	228	7	41	*11	777	21	1 046
Letland	10	957	1	13	8	1 227	19	2 197
Litouwen	35	1 518	32	422	*5	83	72	2 023
Malta	5	856	0	0	0	0	5	856
Polen	55	1 328	71	872	67	425	193	2 625
Slovenië	22	234	0	0	0	0	22	234
Slowakije	3	55	0	0	0	0	3	55
Tsjechië	18	503	0	0	*11	410	29	913
Totaal	4 982	321 884	3 193	102 111	3 570	600 813	11 745	1 024 808

* Inclusief het Cohesiefonds.

Het totale volume van de gemelde onregelmatigheden is met 5% toegenomen in 2005 (circa € 1,025 miljard) ten opzichte van 2004. Nederland en het Verenigd Koninkrijk spannen de kroon als het gaat om het financieel belang dat gemoeid is met de in 2005 gemelde onregelmatigheden voor traditionele eigen middelen; in beide gevallen gaat het om circa € 62 miljoen.

Op het terrein van landbouw rapporteerde Spanje het hoogste bedrag aan onregelmatigheden, bijna € 46 miljoen. Italië en Duitsland meldden ieder bijna € 15 miljoen aan onregelmatigheden. Spanje, Italië en Duitsland tezamen hebben meer dan 75% van het totale bedrag gemeld.

Voor de structuurfondsen voeren Italië, Duitsland, Griekenland en Spanje de lijst aan met de hoogste bedragen aan gemelde onregelmatigheden. De Griekse meldingen hebben grotendeels betrekking op het Cohesiefonds.

Terugvordering van ten onrechte uitbetaalde subsidies

De lidstaten dienen alles in het werk te stellen om ten onrechte uitbetaalde subsidies terug te vorderen. Als een lidstaat een ten onrechte gedane betaling tijdig meldt en voldoende inspanningen verricht om de betreffende gelden terug te vorderen, legt de Commissie geen boete op. De Commissie publiceert jaarlijks de (achter)stand van de openstaande vorderingen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de structuurfondsen⁵⁸. Een dergelijke rapportage wordt tot heden niet opgesteld voor andere begrotingshoofdstukken.

Overzicht 33 geeft inzage in de status van de terugvorderingen van gemelde onregelmatigheden per lidstaat van landbouwgeden, structuurfondsgelden en eigen middelen.⁵⁹

⁵⁸ In het jaarverslag over 2005 is dit echter niet gebeurd voor structuurfondsen, in tegenstelling tot andere jaren.

⁵⁹ Het is niet zeker dat de in de tabel vermelde bedragen volledig terugvloeien naar de EU-begroting. Dit is mede afhankelijk van kwaliteit en tijdigheid van rapportages van lidstaten, en van de definitieve uitkomst van (nationale) gerechtelijke procedures tussen eindbegunstigden en autoriteiten in de lidstaat. Verordening (EG) nr. 438/2001 verplicht lidstaten om voor structuurmaatregelen jaarlijks een actuele stand van zaken aan de Europese Commissie te rapporteren.

Overzicht 33. Openstaande vorderingen, nieuwe vorderingen en reeds gevorderde bedragen bij landbouwsubsidies, structuurfondsen en eigen middelen in 2004 en 2005 (in duizenden euro's)*

	Gemeenschappelijk landbouwbeleid				Structuurfondsen		Eigen middelen	
	Openstaande vorderingen uit jaren vóór 2004	Nog terug te vorderen over 2004	Openstaande vorderingen uit jaren vóór 2005	Nog terug te vorderen over 2005	Nog te vorderen bedragen over 2004	Nog te vorderen bedragen over 2005	Teruggevorderde bedragen over 2004	Teruggevoerde bedragen over 2005
EU-25								
België	61 192	278	74 397	379	11 600	556	1 517	1 835
Denemarken	1 126	230	1 121	705	1 598	1 136	5 585	4 666
Duitsland	133 183	14 350	90 875	8 937	111 025	99 812	4 803	8 150
Cyprus	0	0	0	0	0	0	53	247
Estland	0	0	0	56	0	83	0	25
Finland	177	19	195	110	752	399	333	1 696
Frankrijk	70 896	6 086	74 903	6 939	2 340	1 859	7 672	14 205
Griekenland	71 951	801	63 798	660	57 584	14 672	162	191
Hongarije	0	0	0	32	0	8	829	294
Ierland	2 513	461	1 623	116	1 191	0	278	613
Italië	1 392 635	2 142	1 397 133	5 503	148 025	113 930	1 936	1 793
Letland	0	0	0	0	0	144	63	293
Litouwen	0	0	0	104	0	0	34	1 114
Luxemburg	72	9	20	12	110	0	0	0
Malta	0	0	0	0	0	0	0	0
Nederland	16 663	1 574	19 469	739	1 152	4 078	13 762	7 787
Oostenrijk	2 969	185	2 581	115	2 933	4 902	816	848
Polen	0	0	0	220	23	41	237	825
Portugal	29 879	3 430	30 155	3 300	28 608	8 685	481	115
Slovenië	0	0	0	0	0	0	0	178
Slowakije	0	0	0	0	0	0	0	15
Spanje	269 431	32 754	249 320	41 292	12 942	29 880	607	15 586
Verenigd Koninkrijk	24 566	1 235	23 723	2 874	17 716	22 811	10 338	23 470
Tsjechië	0	0	0	0	0	0	242	341
Zweden	385	210	337	264	397	377	2 682	3 133
Totaal	2 077 638	63 764	2 029 650	72 357	397 996	303 373	52 430	87 420

De Europese Commissie geeft in haar verslagen over 2004 en 2005 voor deze drie geldstromen niet hetzelfde type informatie, hetgeen een onderlinge vergelijking bemoeilijkt. Toch kunnen we uit overzicht 35 wel het een en ander afleiden.

Italië blijkt over 2004 en 2005 de hoogste openstaande vorderingen te hebben op het terrein van de landbouwsubsidies en structuurfondsgelden. Ook Spanje, Duitsland en Griekenland hebben in 2004 en 2005 hoge vorderingen openstaan voor landbouw. Als het gaat om de structuurfondsgelden hebben, naast Italië, Duitsland en Griekenland aanzienlijke vorderingen over 2004 en 2005.

In de categorie eigen middelen hebben met name het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Frankrijk, Duitsland en Nederland aanzienlijke bedragen teruggevorderd in 2004 en 2005.

Fraudeonderzoeken door OLAF

Overzicht 34 toont het aantal meldingen van (potentiële) fraudegevallen per lidstaat, inclusief de huidige kandidaat-lidstaten, in 2005 en 2004. (NB: Een fraudegeval dat betrekking heeft op meer dan één lidstaat, wordt in dit overzicht bij alle betrokken lidstaten meegeteld.)

Overzicht 34. Aantal nieuwe meldingen van potentiële fraude aan OLAF in 2005 en 2004 per lidstaat*

EU-25 Land	# meldingen in 2005	# meldingen in 2004
België	102	42
Cyprus	4	4
Denemarken	7	8
Duitsland	87	83
Estland	6	8
Finland	7	6
Frankrijk	32	31
Griekenland	38	35
Hongarije	10	14
Ierland	10	13
Italië	81	85
Letland	6	7
Litouwen	14	14
Luxemburg	8	6
Malta	4	2
<i>Nederland</i>	<i>18</i>	<i>25</i>
Oostenrijk	14	14
Polen	36	26
Portugal	19	8
Slovenië	5	3
Slowakije	9	7
Spanje	72	47
Verenigd Koninkrijk	20	34
Tsjechië	39	6
Zweden	13	6
Subtotaal	661	534
Kandidaat-lidstaten		
Bulgarije	15	11
Kroatië	3	Onbekend
Macedonië	3	Onbekend
Roemenië	61	47
Turkije	9	7
Subtotaal	91	65
Totaal	752	599

In 2005 kwamen bij het antifraudebureau OLAF 752 nieuwe meldingen binnen van vermoedelijke frauduleuze praktijken binnen de huidige en de kandidaat-lidstaten.⁶⁰ Dit betekent een toename van ongeveer 26% ten opzichte van 2004. Van de 752 meldingen hebben er 547 (circa 73%) betrekking op de vijftien «oude» lidstaten en 114 (circa 15%) op de nieuwe lidstaten. Bij 91 (circa 12%) meldingen zijn de kandidaat-lidstaten Bulgarije, Roemenië en Turkije betrokken. Het overgrote deel daarvan is afkomstig van Roemenië (61).

Het relatief hoog aantal meldingen in België heeft met name betrekking op vermoedelijke frauduleuze praktijken binnen de Europese instellingen in Brussel.

Van alle nieuwe fraudemeldingen aan OLAF in 2005 heeft 28% betrekking op interne onderzoeken, 21% op externe hulp, 20% op structuurfondsen, 13% op het gemeenschappelijk landbouwbeleid, 9% op directe uitgaven, 5% op douane, 3% op sigaretten, alcohol en BTW en 1% op onderzoeken bij verscheidene agentschappen.

10.1.3 Correcties gemeenschappelijk landbouwbeleid

De goedkeuring van de rekeningen van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, waaruit landbouw-subsidies worden bekostigd, valt uiteen in twee gedeelten. Het eerste

⁶⁰ Uit Olaf (2005) wordt niet duidelijk hoe de 752 nieuwe zaken in de lidstaten zich verhouden tot de 857 gevallen van nieuw ontvangen informatie in 2005 (zie deel 1, § 5.1.3).

gedeelte is de boekhoudkundige goedkeuring door de Commissie van de jaarafrekeningen van de lidstaten.

Het tweede gedeelte bestaat uit de «conformiteitsaudits» die de Commissie zelf in de lidstaat uitvoert om te controleren of de uitgaven ook geheel volgens de subsidievoorwaarden zijn gedaan. Naar aanleiding van de conformiteitsaudits kan de Commissie de lidstaten correcties opleggen. Deze conformiteitsaudits kunnen betrekking hebben op betalingen in de boekjaren voorafgaand aan de vaststelling van de einddeclaratie. Overzicht 35 geeft het totaal weer aan correctiebesluiten in 2005 en 2006 naar aanleiding van conformiteitsaudits.⁶¹

Overzicht 35. Correcties lidstaten naar aanleiding van conformiteitsaudits in lidstaten in 2005 en 2006 (in miljoenen euro's)

Lidstaten	Correctiebesluiten in 2005	Correctiebesluiten in 2006
Oostenrijk	1,58	0,00
België	0,65	5,85
Cyprus	0,00	0,00
Tsjechië	0,00	0,40
Duitsland	19,16	1,00
Denemarken	0,22	0,00
Estland	0,00	0,00
Griekenland	119,17	***3,94
Spanje	178,30	51,42
Finland	0,00	0,06
Frankrijk	124,12	127,35
Hongarije	0,00	0,00
Ierland	1,21	0,17
Italië	115,93	408,56
Letland	0,00	0,00
Litouwen	0,00	0,00
Luxemburg	0,75	0,00
Malta	0,00	0,00
<i>Nederland</i>	***1,51	0,16
Polen	0,00	0,00
Portugal	13,18	3,40
Slovenië	0,00	0,00
Slowakije	0,00	0,00
Zweden	0,00	0,14
Verenigd Koninkrijk	***59,59	5,11
Totaal	635,37	607,56

* Bronnen: IP/05/514 van 29 april 2005, IP/05/951 van 15 juli 2005, IP/05/1003 van 25 juli 2005.

** Bronnen: IP/06/551 van 28 april 2006, IP/06/1068 van 27 juli 2006 en IP/06/1320 van 5 oktober 2006.

*** Dit is inclusief een annulering van een eerdere correctie na uitspraak van het Hof van Justitie.

**** Indien rekening wordt gehouden met de reeds verrekende correcties, bedraagt het nog openstaande saldo € 0,19 miljoen.

Uit het overzicht blijkt dat er in 2005 meer correcties hebben plaatsgevonden dan in 2006. Opvallend zijn de hoge correcties voor Italië in 2006, Spanje in 2005 en voor Frankrijk in 2005 en 2006. Ook Griekenland kent hoge correcties.

Sinds 1996, toen het systeem van tweedelige goedkeuring van de rekening werd geïntroduceerd, zijn er 23 besluiten inzake financiële correcties door de Commissie bekend gemaakt. Het totaal van deze correctiebesluiten bedroeg circa € 4 miljard.

⁶¹ In 2005 zijn er drie correctiebesluiten genomen (nr. 18, 19 en 20) en in 2006 zijn er twee genomen (nr. 21 en 22).

10.2 Rechtmatigheidsinformatie Europese Rekenkamer

De Europese Rekenkamer heeft tot taak de inning en besteding van middelen van de Europese Unie te controleren, en te beoordelen hoe de Europese instellingen zich hiervan hebben gekweten. De Europese Rekenkamer geeft geen rechtmatigheidsoordeel over de besteding van EU-gelden in de lidstaten. Dat is ook niet haar taak. De gegevens van de Europese Rekenkamer lenen zich in beginsel niet voor algemene representatieve uitspraken over een lidstaat, gegeven de beperkte omvang van de gehanteerde steekproef en de benadering vanuit de hoofdstukken van de EU-begroting. De resultaten van het DAS-onderzoek per lidstaat zijn daardoor soms meer «toevalstreffers». Met deze kanttekening wordt deze informatie in dit hoofdstuk weergegeven.

Gemeenschappelijk landbouwbeleid

Jaarlijks onderzoekt de Europese Rekenkamer bepaalde landbouw-uitgavensectoren in enkele lidstaten. Daarbij gaat de Europese Rekenkamer na of er sprake is van fouten bij individuele betalingen. Ook onderzoekt zij de kwaliteit van de werking van een of meer controlesystemen. Deze onderzoeken zijn vooral gericht op de detectie van (risico's voor) eventuele onrechtmatige betalingen en op eventuele tekortkomingen in de werking van de controlesystemen van de lidstaten. Bij de meeste rechtstreekse betalingen uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid dienen de lidstaten gebruik te maken van een aantal (administratieve) controlemogelijkheden waarin wordt voorzien door het geïntegreerd beheer- en controlesysteem (GBCS). Elke lidstaat beschikt over een dergelijk controlesysteem.

In 2005 onderzocht de Europese Rekenkamer de resultaten van de GBCS-inspecties van de lidstaten voor de uitgavensectoren «oppervlaktesteun», «dierpremieregelingen» en «productiesteun olijfolie» (Europese Rekenkamer, 2006a).

Voor haar beoordeling van de lidstaatcontroles op verleende oppervlaktesteun bestudeerde de Europese Rekenkamer de oppervlakteaangiften 2004 (voor betalingen in 2005), uit alle lidstaten. Van alle gecontroleerde aanvragen tezamen bleek 40% fouten te bevatten. Deze fouten hadden betrekking op 2,1% van de door de betaalorganen geverifieerde oppervlakte. In de vijftien «oude» lidstaten lag het percentage op 2,2% in 2004, tegen 2,0% voor de «nieuwe» lidstaten.

De Europese Rekenkamer noemt opnieuw Griekenland als het land waar de problemen het grootst zijn, en waar ten opzichte van 2004 geen noemenswaardige verbetering is opgetreden. Verder merkt de Europese Rekenkamer op dat het GBCS in de nieuwe lidstaten nog problemen kent, omdat het register dat nodig is om landbouwgronden te identificeren niet of onvoldoende met de juiste gegevens wordt gevoed. Met name in Polen en Hongarije zijn op dit punt problemen geconstateerd.

Bij de lidstaatinspecties op in 2005 verleende dierpremies constateerde de Europese Rekenkamer verscheidene fouten. Zo stelde zij vast dat 1,8% van de koeien die in 2005 waren opgegeven in het kader van de regeling voor zoogkoeien, niet bestond of niet-subsidiabel was. Met name voor Italië, Malta en Slovenië was het foutenpercentage hier zeer hoog (voor de zoogkoeienpremie in Italië 11,4%, in Slovenië 48,2%, en voor de speciale rundveepremie op Malta 11,8%, in Italië 21,8%, in Slovenië 56,2 %). Ook bij de schapen- en geitenpremies constateerde de Europese Rekenkamer in Italië en Slovenië hoge foutenpercentages (respectievelijk 10% en 24,1%) tegen 1,2% in de andere lidstaten. Verder bleken er

problemen te zijn in Griekenland, Spanje, Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk op het punt van de kudderegisters.

Op het terrein van de olijfolieproductiesteun ten slotte, onderzocht de Europese Rekenkamer aan de hand van de lidstaatcontroles negen steunbetalingen in Spanje, Griekenland en Italië. In alle gevallen bleek sprake van te hoge betalingen en fouten. Volgens de Europese Rekenkamer wijzen de fouten op ernstige gebreken in de controle op de regeling voor productiesteun. Een factor die hierbij meespeelde was dat het Geografisch Informatiesysteem (GIS),⁶² een belangrijk instrument voor de controle op landbouwsubsidies, in geen enkele lidstaat volledig operationeel was omdat de GIS-gegevens nog niet waren bijgewerkt. Het systeem had operationeel moeten zijn vanaf 2003/2004.

Structuurfondsen

Ook bij de structuurfondsen onderzoekt de Europese Rekenkamer jaarlijks enkele uitgavensectoren. In 2005 betrof het met name onderzoek naar 95 projecten binnen tien programma's van de lopende financieringsperiode. Hierbij constateerde de Europese Rekenkamer (2006a):

- systematische fouten in de projectuitgaven van een EFRO-programma in het Verenigd Koninkrijk (declaratie van EU-subsidie boven cofinancieringspercentage), een ESF-programma in Spanje (te weinig bewijs voor gedeclareerde kosten) en een FIOV-programma in Frankrijk (te weinig onderbouwing van controles voorafgaand aan betaling);
- tekortschietende controles van de lidstaten bij het gecontroleerd EFRO-programma in het Verenigd Koninkrijk en de ESF-programma's in Italië, Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Spanje (controles voldoen niet aan de vereisten van de verordeningen).

Andere relevante geldstromen

Op basis van het onderzoek van de Europese Rekenkamer naar het *intern beleid* zijn geen conclusies te trekken over de lidstaten. Hetzelfde geldt voor de *externe maatregelen* van de Commissie.

Over het pre-toetredingsbeleid bevat het Jaarverslag 2005 van de Europese Rekenkamer enige informatie op het niveau van (kandidaat-)lidstaten. Uit het onderzoek kwam onder andere naar voren dat veel van de gecontroleerde verrichtingen van het Sapard-programma fouten bevatten. Die doen zich zowel in Roemenië als Bulgarije voor.

10.3 Werkzaamheden nationale rekenkamers

De Europese Rekenkamer doet geen uitspraken over de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het EU-beleid in de lidstaten, en kan dit ook niet doen. De nationale rekenkamers van de EU-lidstaten trachten dit wel zoveel mogelijk te doen, al naargelang hun auditbevoegdheden dit toestaan. Een steeds groter wordende groep van rekenkamers werkt met elkaar samen met als doel het uitwisselen van ervaring en het uitvoeren van gezamenlijke onderzoeksactiviteiten op EU-terrein.

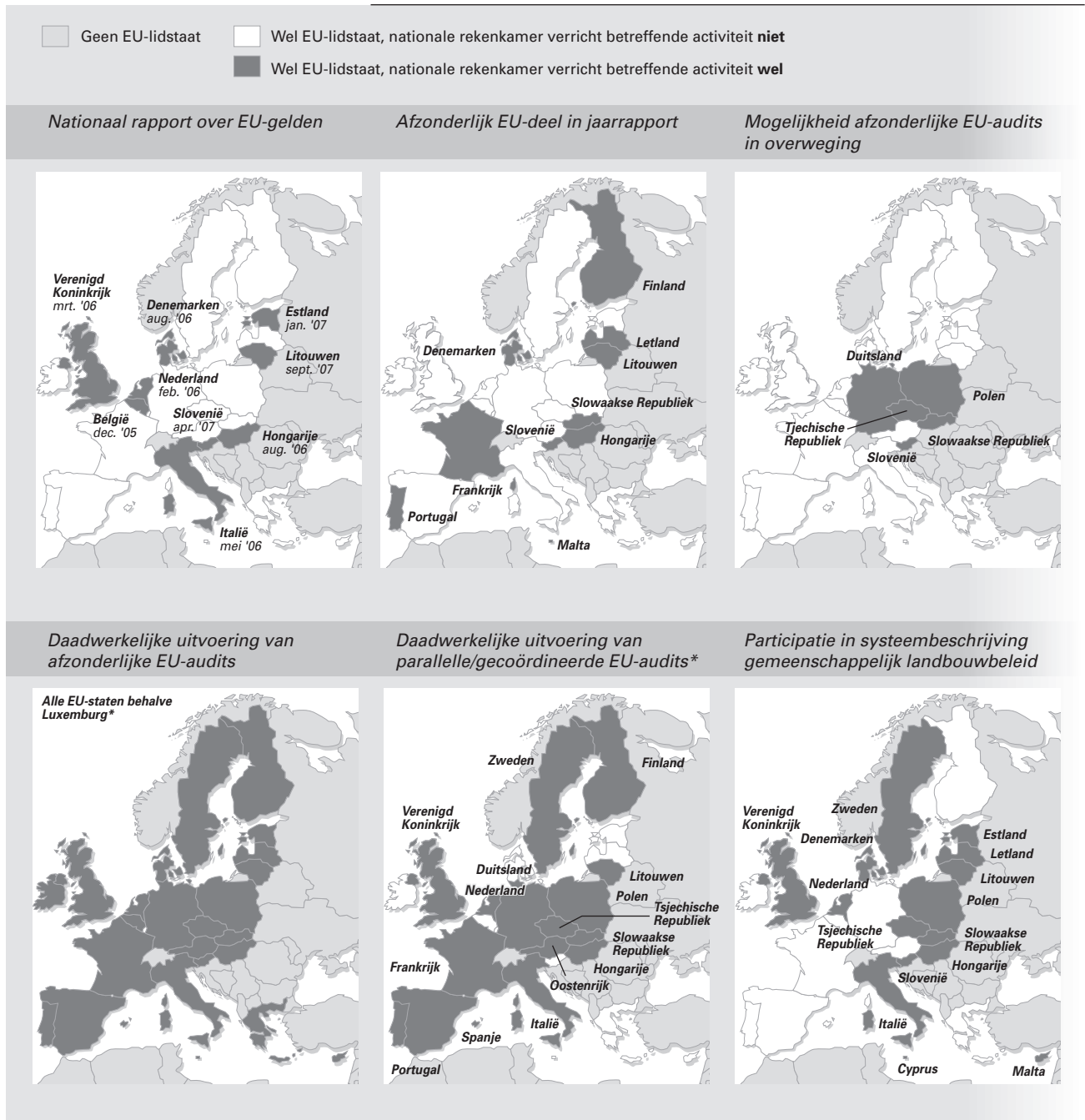
10.3.1 EU-auditactiviteiten nationale rekenkamers

De nationale rekenkamers van de lidstaten van de EU hebben als taak hun nationale regeringen te controleren. De manier waarop dit gebeurt verschilt van lidstaat tot lidstaat en is afhankelijk van de positionering van de betreffende rekenkamer in het staatsrechtelijke bestel van het land. In het kader van hun nationale taak controleren de nationale rekenkamers

⁶² Binnen het GBCS maakt de Commissie voor controles in toenemende mate gebruik van GIS. Met behulp van satellietgegevens wordt bijvoorbeeld gecontroleerd of landbouwgrond daadwerkelijk gebruikt wordt voor het opgegeven doel.

ook de besteding van EU-geld in eigen land en de afdracht van eigen middelen aan de EU. Ook dit gebeurt op uiteenlopende manieren. Figuur 10 geeft weer welke EU-auditactiviteiten de nationale rekenkamers onder handen hebben in 2005–2006. In het overzicht maken we onderscheid tussen activiteiten in nationaal verband en activiteiten die worden ondernomen in internationaal (werkgroep)verband.

Figuur 10 EU-auditactiviteiten van de nationale rekenkamers van de EU-lidstaten in 2005 en 2006



* De Luxemburgse rekenkamer overweegt een EU-audit in haar werkprogramma voor 2007 op te nemen.

Onderzoeken van nationale rekenkamers worden doorgaans uitgevoerd op basis van een vooraf opgesteld auditprogramma. Bij vrijwel alle nationale rekenkamers worden in dit verband af en toe EU-audits – onderzoeken op EU-gebied – verricht. Een belangrijke ontwikkeling in de nationale context gedurende het afgelopen jaar is het toegenomen aantal overkoepelende nationale rapporten op EU-terrein dat wordt uitgevoerd. In de periode 2005–2006 verschenen voor het eerst overkoepelende rapporten van de Belgische en Hongaarse rekenkamer. In 2007 worden eerste overkoepelende rapporten verwacht van de Estse, Litouwse en Sloveense rekenkamers. Een en ander betekent een verdubbeling van het aantal overkoepelende rekenkamerrapporten op EU-terrein sinds 2004. Bovendien hebben in de afgelopen periode vijf nationale rekenkamers een studie uitgevoerd naar de haalbaarheid van het opstellen van een overkoepelend EU-rapport.

Verder publiceren tien rekenkamers een apart EU-hoofdstuk in hun rapport bij het financieel jaarverslag of hun eigen jaarverslag. Doorgaans is dit een samenvatting van in het betreffende jaar uitgevoerd EU-onderzoek, maar soms omvat het ook meer. Al met al zijn achttien nationale rekenkamers bezig met het verstrekken van overkoepelende bevindingen op EU-terrein.

Het overgrote deel van de nationale rekenkamers in de EU (21) ontplooit ook in internationale context EU-auditactiviteiten. In de periode 2005–2006 voerden vijftien rekenkamers met anderen parallelle of gecoördineerde audits uit. Daarnaast hebben vijftien rekenkamers in het najaar van 2006 deelgenomen aan een systeembeschrijving op het terrein van de (controle op) landbouwsubsidies.

10.3.2 Publicaties nationale rekenkamers

Wij zijn op basis van openbaar beschikbare informatie en vragen uitgezet bij de rekenkamers nagegaan welke audits op EU-gebied de nationale rekenkamers van de lidstaten van de EU hebben afgerond in 2005. Overzicht 36 laat zien hoeveel rapporten over EU-onderwerpen door de nationale rekenkamers *openbaar* zijn gemaakt.⁶³

Overzicht 36. Aantal gepubliceerde rapporten nationale rekenkamers van EU-lidstaten in 2005 naar beleidssectoren

Land*	Aantal openbare rapporten per EU-beleidsterrein 2005						Aantal openbare rapporten in 2004
	Landbouw	Structuurbeleid	Intern beleid	Overige (inclusief pre-accessie)	Overkoepelend/meer terreinen	Totaal aantal 2005	Totaal 2004
België	1	–	1	1	1	4	1
Cyprus	–	–	6	–	–	6	0
Denemarken	–	–	–	–	2	2	5
Duitsland	–	–	–	1	–	1	5
Estland	–	–	–	–	2	2	3
Finland	1	–	–	–	–	1	6
Frankrijk	–	–	–	–	–	0	2
Griekenland	–	3	–	–	–	3	3

⁶³ Deze tabel geeft geen inzicht in eventuele rapporten op EU-terrein aan regeringen en/of parlementen die niet openbaar zijn. Zie bijlage 5 voor titels van de gepubliceerde rapporten.

Land*	Aantal openbare rapporten per EU-beleidsterrein 2005						Aantal openbare rapporten in 2004
	Landbouw	Structuur-beleid	Intern beleid	Overige (inclusief pre-accessie)	Overkoepelend/meer terreinen	Totaal aantal 2005	Totaal 2004
Hongarije	–	–	1	2	1	4	2
Ierland	1	–	–	–	–	1	1
Italië	–	–	–	–	2	2	1
Letland	–	1	–	–	–	1	4
Litouwen	1	2	1	4	–	8	3
Luxemburg	–	–	–	–	–	0	0
Malta	1	–	1	–	–	2	0
<i>Nederland</i>	–	1	1	–	1	3	3
Oostenrijk	4	–	1	–	–	5	7
Polen	1	1	1	3	–	6	4
Portugal	–	5	–	–	1	6	9
Slovenië	–	–	–	–	–	0	1
Slowaakse Republiek	2	2	–	–	3	7	3
Spanje	–	–	–	–	–	0	0
Tsjechische Republiek	–	–	–	2	1	3	3
Verenigd Koninkrijk	–	–	–	–	2	2	4
Zweden	–	–	1	–	2	3	2
TOTAAL	12	15	14	13	18	72	72

– Geen gepubliceerde onderzoeken op EU-terrein in 2005 Deze gegevens zijn volgens opgave van de nationale rekenkamers. De meeste publicaties zijn alleen in de eigen taal.

Het overzicht laat zien dat vrijwel alle nationale rekenkamers van de EU-lidstaten ieder jaar de resultaten van EU-audits publiceren. In 2005 werden 72 EU-audits gepubliceerd; evenveel als in 2004. Per individuele rekenkamer varieert het aantal uitgebrachte rapporten sterk van jaar tot jaar. Dit komt onder meer doordat audits sterk verschillende doorlooptijden kennen.

Wat de verdeling over beleidsterreinen betreft zien wij dat alle terreinen van het EU-beleid onderwerp van controle door nationale rekenkamers zijn. Het blijkt wel dat sommige nationale rekenkamers zich in 2005 sterker hebben gericht op bepaalde beleidsterreinen dan andere: Oostenrijk op landbouwsubsidies, Portugal en Griekenland op structuurfondsen (onder andere het Cohesiefonds) en Cyprus op het interne beleid.

Het relatief hoge aantal audits in de categorie overkoepelend/meer terreinen heeft te maken met zowel het groeiende aantal overkoepelende EU-rapporten (België, Denemarken, Italië, Nederland en Verenigd Koninkrijk) als de audits die binnen de nieuwe lidstaten nog worden verricht naar de besteding van pre-accessiegelden op het terrein van landbouw of structurele acties (Slowakije). Ook in de Tsjechische Republiek, Litouwen, Polen en Hongarije zijn in 2005 diverse audits naar pre-accessiegelden verricht.

Het *type* audit op EU-gebied dat de nationale rekenkamers hebben uitgevoerd voor hun in 2005 gepubliceerde EU-rapporten, varieert. Klassieke «financial audits» (24 van de 72 gepubliceerde audits) worden in overwegende mate gepubliceerd door de rekenkamers van de nieuwe lidstaten. Een financial audit betreft een controle van de rekeningen inclusief de onderliggende transacties. Vooral Cyprus, Litouwen en Slowakije rapporteren veel over dit type audit, bij de laatste twee vooral in het kader van certificeringswerkzaamheden bij (de afronding van)

landbouw- en structuurfondsprogramma's⁶⁴. Over dergelijke werkzaamheden wordt door de nationale rekenkamers van de oudere lidstaten minder gepubliceerd. De Litouwse rekenkamer heeft vanaf 2007 deze activiteiten gestaakt.⁶⁵

Twaalf nationale rekenkamers hebben in 2005 rapporten gepubliceerd over uitgevoerde «compliance audits» op het EU-terrein. Een compliance audit onderzoekt de naleving van voorschriften, regels en wetgeving. In 2005 betrof het vaak analyses van de opzet/werking van beheer- en controlesystemen.

Verder is er een vrij groot aantal gepubliceerde «performance audits» naar de uitvoering/resultaten van EU-beleid uitgebracht (21). Met name de Poolse, Hongaarse en Zweedse rekenkamer hebben diverse van dergelijke audits gepubliceerd in 2005.

De in 2005 gepubliceerde EU-audits van nationale rekenkamers geven nog geen gestructureerd en volledig beeld van de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in eigen land. Een totaalbeeld kan op basis van deze werkzaamheden nog niet worden samengesteld. Met een toename van het aantal overkoepelende EU-rapporten van nationale rekenkamers in de komende jaren zal naar verwachting op termijn een beter beeld op lidstaatniveau ontstaan.

10.3.3 Participatie in Contactcomité

Op 5 en 6 december 2005 is het Contactcomité van presidenten van de EU-rekenkamers bijeengekomen in Stockholm voor zijn jaarlijkse vergadering. Tijdens de vergadering zijn de volgende onderwerpen aan de orde gekomen:

- de verbetering van de verantwoording van EU-gelden en de rol van nationale rekenkamers daarbij (onder meer opstelling van een verklaring over versterking van de rol van externe audit bij de verantwoording van EU-gelden);
- de verbetering van het organisatorische kader van de samenwerking tussen EU-rekenkamers (onder meer vaststelling van een mission statement, een communicatieplan en een beschrijving van de rol van de rekenkamerpresident die de komende vergadering voorzigt);
- recente rapporten van nationale rekenkamers op EU-gebied, zoals het rapport van de Algemene Rekenkamer *Gebruik van grenscontroles bij terrorismebestrijding* (Algemene Rekenkamer, 2005b);
- resultaten van werkgroepen van het Contactcomité, zoals de werkgroep Structuurfondsen en de werkgroep Nationale rapporten over EU-financieel management;
- het ontwikkelen en onderhouden van relaties met rekenkamers van kandidaat-lidstaten.

Naar aanleiding van het seminar dat over het eerste onderwerp is gehouden, heeft het Contactcomité een verklaring over de rol van externe audit bij de verantwoording van EU-gelden opgesteld. Daarin benadrukt het comité de onafhankelijkheid van nationale rekenkamers op dit terrein, en spreekt het zich uit voor de versterking van het financieel management van EU-gelden en een meer effectieve audit daarvan. In de verklaring worden de leden van het Contact Comité opgeroepen de impact van externe controle te vergroten door ondermeer het toepassen door nationale autoriteiten van algemeen aanvaarde professionele standaarden voor beheer en controle te stimuleren en zelf de onderlinge samenwerking verder aan te halen.

⁶⁴ Ook de Hongaarse rekenkamer verricht dergelijke certificeringswerkzaamheden. De rapporten die daarover worden gemaakt, zijn echter niet openbaar.

⁶⁵ Voor meer informatie over de bevoegdheden van de nationale rekenkamers zie NAO (2005).

Onder leiding van de president van de Poolse rekenkamer, die in 2006 optreedt als voorzitter, worden voorstellen voor concrete activiteiten voorbereid op het terrein van versterking van de externe auditfunctie (eerstgenoemde punt uit bovenstaande opsomming).

Op organisatorisch vlak is het Contactcomité doende een eigen site op het internet in te richten. Verder buigt de taskforce van de Liaison Officers zich over een systematische methode voor de selectie van toekomstige activiteiten.

Op 10 en 11 december 2006 is het Contactcomité bijeengekomen in Warschau.

10.3.4 Werkgroepen

Onder de vlag van het Contactcomité opereerden in 2005 en 2006 vijf (werk)groepen:

- de werkgroep Structuurfondsen (Duitsland voorzitter, «core group» met Nederland, Verenigd Koninkrijk en Polen);
- de werkgroep Rapporten van nationale rekenkamers over EU-financieel management (Nederland voorzitter);
- de werkgroep EU-aanbestedingen (Ierland voorzitter);
- de werkgroep BTW (roulerend voorzitterschap);
- het landbouwnetwerk (onder leiding van de Europese Rekenkamer).

De werkgroep Structuurfondsen is in 2005 twee keer bijeengekomen om het auditplan en de voortgang van het onderzoek «Onregelmatigheden structuurfondsen» te bespreken. In 2006 zijn er drie bijeenkomsten geweest. Tijdens deze vergaderingen zijn de onderzoeksbevindingen van de nationale rekenkamers gepresenteerd en samengevat in een concept-rapport. Eind september 2006 is de werkgroep bijeengekomen om het conceptrapport en de ontwerpresolutie voor het Contactcomité vast te stellen, en een voorstel te doen voor een nieuw onderzoeksonderwerp voor werkgroep Structuurfondsen III.

In 2006 heeft de werkgroep Rapporten van nationale rekenkamers over EU-financieel management één keer vergaderd. De werkgroep wil nationale rekenkamers stimuleren om overkoepelende rapportages over eigen EU-auditactiviteiten te publiceren. Met dit streven heeft de werkgroep in 2006 vooruitgang geboekt (zie § 10.3.1). Verder heeft de werkgroep in 2006 een format opgesteld voor een systeembeschrijving van het EU-landbouwterrein die in het najaar 2006 door vijftien rekenkamers is ingevuld. Op basis van een analyse hiervan zal de werkgroep tot vervolgvactiteiten komen.

De werkgroep EU-aanbestedingen is in 2006 verder gegaan met de ontwikkeling van haar webpagina's voor de nieuwe Contactcomité-website. De werkgroep wil de EU-rekenkamers hiermee nuttige informatie verschaffen over EU-aanbestedingsregels en de mogelijkheden om onderzoek te doen naar de toepassing hiervan.

De werkgroep BTW heeft in 2006 op basis van een vragenlijst vergeleken hoe in de lidstaten BTW-verliezen worden gemeten. De werkgroep roept in haar rapport de nationale rekenkamers op om daar waar het BTW-verlies nog niet wordt gemeten, hun lidstaten hiertoe aan te sporen. Het komende jaar zal de werkgroep de aandacht richten op de ontwikkeling van een uniforme methode voor het schatten van BTW-fraude.

Ten slotte bestaat er in Contactcomitéverband een Landbouwnetwerk waarin experts van de EU-rekenkamers op het terrein van het gemeenschappelijk landbouwbeleid informatie en ervaringen met elkaar kunnen uitwisselen. In november 2006 is dit netwerk bijeengekomen in Luxemburg om plannen voor de toekomst te ontwikkelen.

11 DOELTREFFENDHEID EU-BELEID IN DE LIDSTATEN

In dit hoofdstuk gaan we in op de doeltreffendheid van het EU-beleid (met name het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het structuurbeleid en het interne beleid) zoals dit in de lidstaten wordt uitgevoerd. We zijn nagegaan welke informatie van de Europese Commissie beschikbaar is over de doeltreffendheid van het EU-beleid in de lidstaten. Eerst besteden we aandacht aan de activiteitenverslagen van directoraten-generaal (DG's) van de Europese Commissie (§ 11.1), daarna aan de EU-brede beleids-evaluaties (§ 11.2). Na een beschrijving van onze algemene bevindingen, gaan we in op de beschikbare gegevens voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het structuurbeleid, en het interne beleid.

11.1 Doeltreffendheidsinformatie in activiteitenverslagen

Wij zijn nagegaan welke informatie de jaarlijkse activiteitenverslagen 2003–2005 van acht DG's bieden over de doeltreffendheid van het EU-beleid binnen de lidstaten. We hebben met name gezocht naar doeltreffendheidsinformatie over het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het structuurbeleid en het interne beleid.

Overzicht 37. Inzicht in doeltreffendheid van EU-beleid in de lidstaten op basis van activiteitenverslagen van DG's van de Europese Commissie.*

	2003	2004	2005
Aantal DG's dat lidstaten bij naam noemt	0	0	1
Aantal DG's dat informatie op lidstaatniveau geeft zonder namen te noemen	0	0	0
Aantal DG's dat geen informatie op niveau lidstaten weergeeft	8	8	7
Totaal	8	8	8

* Bron: Activiteitenverslagen 2003–2005 van DG's Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Visserij, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, Onderzoek.

Het beeld is als volgt: in de activiteitenverslagen van de DG's wordt geen verantwoording afgelegd over de doeltreffendheid van het beleid en subsidieprogramma's in de lidstaten. Alleen het DG Transport en Energie meldt in een enkel geval de realisatie van infrastructuurprojecten (prestaties) in een aantal lidstaten, die in dat verband met naam worden genoemd. Er wordt echter niet gerapporteerd over de in deze lidstaten bereikte resultaten in relatie tot de beleidsdoelstellingen.

11.2 Overige informatie Europese Commissie

11.2.1 EU-brede beleidsevaluaties

We zijn nagegaan welke EU-brede beleidsevaluaties recent zijn gepubliceerd. In totaal zijn dit er 23. Van deze 23 hebben we er 21 geanalyseerd op de mate waarin de beleidsdoelen worden gerealiseerd in de lidstaten.⁶⁶

⁶⁶ We hebben hier gebruikgemaakt van dezelfde evaluaties die ook in hoofdstuk 6 van deel 1 van dit EU-trendrapport aan de orde zijn geweest.

Overzicht 38. Programma-evaluaties en doelrealisatie in de lidstaten

Beleidssterrein	Totaal aantal evaluaties	Landenverdeling van projecten en geldstromen (input)	Landenvergelijkende resultaten (prestaties)	Landenvergelijkende resultaten (effecten)	Landen-vergelijkende bevindingen in case studies
Landbouw*	6	4	6	1	2
Structurele acties	1	0	0	0	1
Intern beleid					
a. Onderwijs en Cultuur	4	2	0	0	1
b. Milieu	2	1	0	0	0
c. Energie en Vervoer	5	1	0	0	0
d. Onderzoek door derden	3	0	0	0	0
Totaal	21	8	6	1	4

* Van twee landbouwevaluaties was alleen de samenvatting beschikbaar. Deze zijn buiten beschouwing gelaten in de landenvergelijking.

Wij troffen het volgende beeld aan. In dertien evaluaties wordt niet helder uiteengezet hoeveel geld is besteed aan de projecten in een lidstaat. In acht gevallen wordt in een tabel het aantal beschikkingen per land of het percentage committeringen genoemd.

In zes van de 21 evaluaties worden prestaties per lidstaat vermeld, die gekoppeld zijn aan een deel van de doelstellingen. Deze evaluaties hebben alle betrekking op de landbouwsector. Enkele genoemde prestaties zijn: productiecijfers, volumecijfers, inrichting landschap, verbetering flora en fauna, waterkwaliteit. In de evaluaties van intern beleid wordt noch iets over prestaties, noch iets over effecten per lidstaat gerapporteerd.

Slechts in één evaluatie (landbouwsector) zijn gegevens opgenomen over de beleidseffecten per land, zoals resultaten van de bestrijding van bodemerosie en een verhoogd opleidingsniveau van de boeren.

In vier evaluaties wordt in de vorm van casestudies ingegaan op nationale of regionale prestaties en effecten in enkele lidstaten.

11.2.2 Doeltreffendheidsinformatie per geldstroom

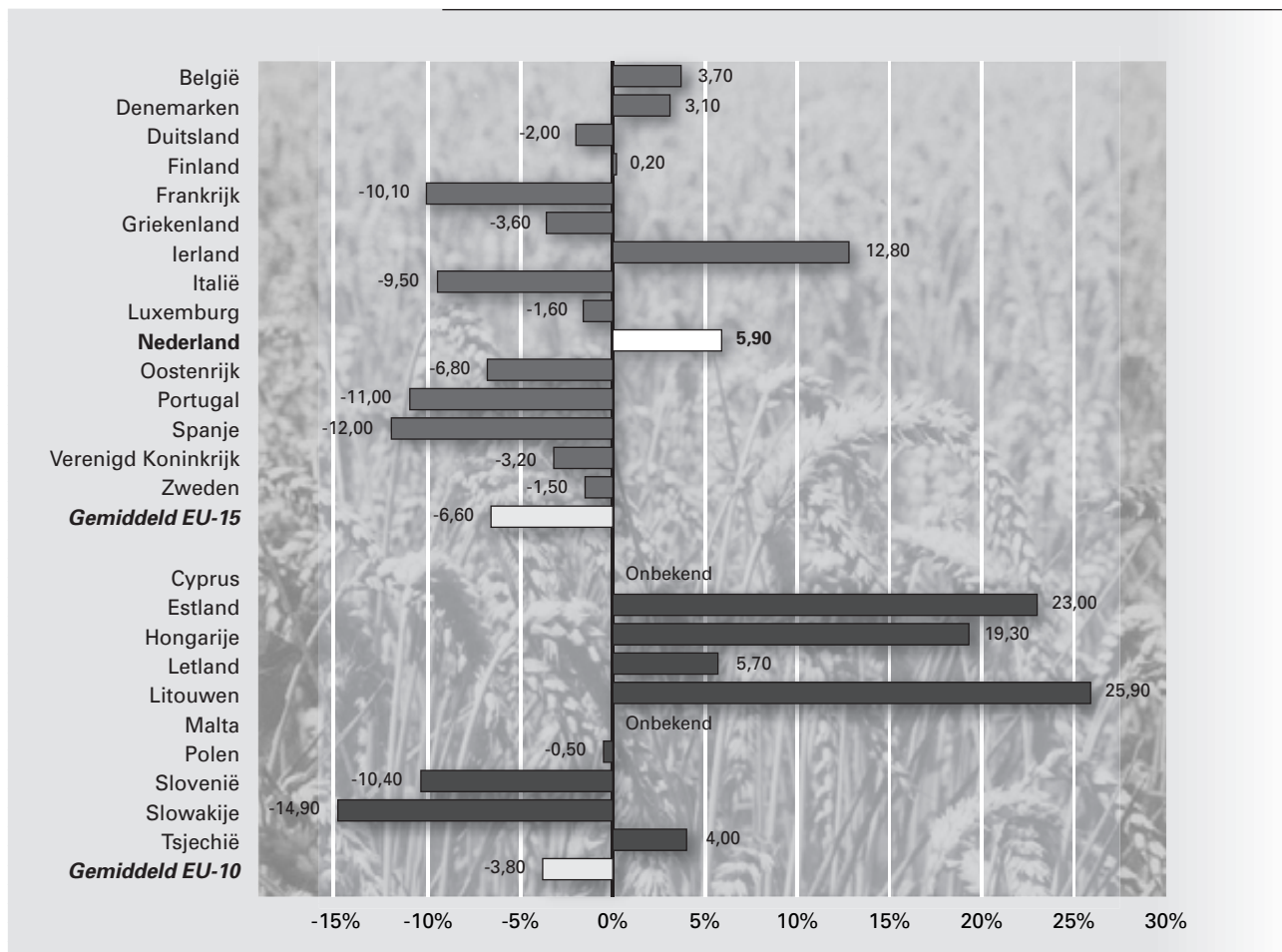
Gemeenschappelijk landbouwbeleid

De doeltreffendheid van het landbouwbeleid kan gemeten worden in termen van volume-, prijs- en markteffecten, en waar het gaat om de inkomenssteun aan boeren ook in termen van inkomenseffecten.

De informatie van het DG Landbouw in zijn jaarlijkse rapport bevat – op basis van gegevens van Eurostat – veel gegevens op lidstaatniveau.⁶⁷

⁶⁷ De publicatie van deze rapportage vindt afzonderlijk van en veel eerder in het jaar (februari) plaats dan het jaarlijkse activiteitenverslag (juni) van het directoraat-generaal Landbouw. Volgens de Commissie is de reden daarvan het tijdige ter beschikking stellen van actuele informatie.

Figuur 11 Ontwikkeling landbouwinkomens 2005 ten opzichte van 2004 in de EU (in percentages)



Bron: DG Agriculture: Agriculture in the European Union. Statistical and Economical information 2005. Brussels, February 2006.

Uit figuur 11 blijkt dat het gemiddelde landbouwinkomen in de EU in 2005 met 6,3% is afgenomen ten opzichte van het jaar ervoor. Deze daling doet zich zowel voor in de «oude» (- 6,6%) als in de «nieuwe» lidstaten (- 3,8%).

Als we de lidstaten afzonderlijk bezien blijkt dat negen landen hun landbouwinkomen hebben zien stijgen. Daaronder zijn: Litouwen (25,9%), Estland (23%), Ierland (12,8%), Nederland (5,9%) en Letland (5,7%). In negentien lidstaten is het landbouwinkomen gedaald. De grootste dalers zijn: Hongarije (- 19,3%), Slowakije (- 14,9%), Spanje (- 12%), Portugal (- 11%), Frankrijk (- 10,1%) en Italië (- 9,5%). Als voornaamste redenen voor deze inkomensverslechtering in 2005 noemt de Commissie een scherpe afname van de landbouwproductie, de hogere olieprijs en de daling van het aantal arbeidskrachten.

De gegevens van de Commissie geven deels inzicht in de doeltreffendheid van het beleid. Duidelijk is dat externe factoren mogelijke positieve effecten van directe inkomensondersteuning teniet kunnen doen.

Structuurbeleid

Het structuurbeleid is gericht op het bereiken van positieve regionale

effecten op werkgelegenheid en economische groei. Aangezien met «regio's» gebieden *binnen* lidstaten van de EU worden bedoeld, zou informatie over de doeltreffendheid van het structuurbeleid kunnen worden geformuleerd op het niveau van lidstaten. Op dit moment bestaat de informatie echter vooral uit de midtermevaluaties en de eventuele actualiseringen daarvan op regionaal programmaniveau. Er zijn geen openbare consolidaties per lidstaat. Op basis van deze informatiebronnen kunnen tot op heden onvoldoende conclusies worden getrokken over de mate van doeltreffendheid en effectiviteit van het structuurbeleid in de lidstaten.

Intern beleid

Uit onze analyse blijkt dat er op het terrein van onderwijs en cultuur, milieu, en energie en vervoer wel informatie beschikbaar is over toegewezen subsidies per lidstaat, in een enkel geval voorzien van concrete voorbeelden uit lidstaten.⁶⁸ Voor het interne beleid van de EU publiceert de Europese Commissie echter geen lidstaatvergelijkende overzichten van behaalde beleidsresultaten en doelen van subsidieprogramma's. Hierdoor kunnen geen uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid van het EU-beleid in de lidstaten.

⁶⁸ De evaluatie van het onderwijs- en cultuurbeleid bevat een case studie waarin concrete voorbeelden uit enkele lidstaten zijn opgenomen.

12 CONCLUSIES EN TRENDS EU-LIDSTATEN

Rechtmatigheid per lidstaat

Het inzicht in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden door de EU-lidstaten blijft beperkt. De informatie van antifraudebureau OLAF over onregelmatigheden en fraude in de lidstaten is maar beperkt vergelijkbaar en reconstrueerbaar. De Europese Commissie zou werk moeten maken van de verbetering van de informatievoorziening op dit punt. Verder bevatten rapporten van de Europese Rekenkamer weinig rechtmatigheidsinformatie op het niveau van lidstaten.

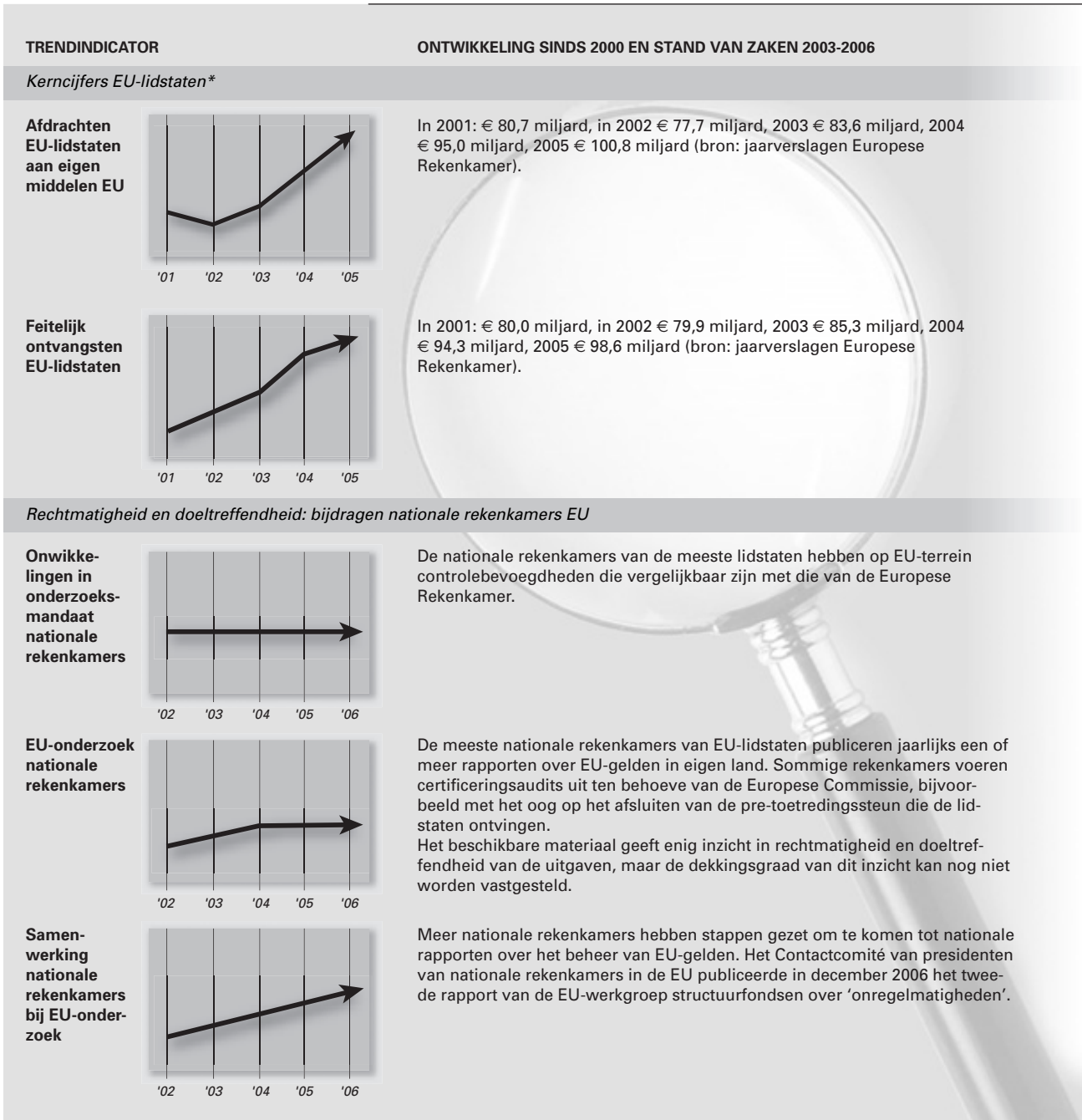
De ontwikkeling dat in sommige activiteitenverslagen van de Europese Commissie informatie over rechtmatigheid op het niveau van lidstaten wordt opgenomen heeft zich doorgezet. De betrouwbaarheid van deze informatie staat echter niet (per definitie) vast omdat deze informatie niet extern is gecontroleerd.

Steeds meer nationale rekenkamers doen onderzoek, zelfstandig en/of in EU-werkgroepverband, naar aspecten van rechtmatigheid en doeltreffendheid van EU-gelden en -beleid in eigen land. Niet alle nationale publicaties zijn openbaar of worden vertaald. Ook de onderzoeksmethodiek en -bevoegdheden kunnen per rekenkamer aanzienlijk verschillen. Hoewel er sprake is van een toename van beschikbare informatie per lidstaat, biedt deze informatie op dit moment nog onvoldoende inzicht in de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden per lidstaat.

Doeltreffendheid per lidstaat

Het inzicht in de doeltreffendheid van het EU-beleid in de lidstaten blijft gering omdat er weinig (openbare) informatie over beschikbaar is. Hoewel de Europese Commissie – en elke lidstaat – mogelijkheden heeft om hierin verandering te brengen, zijn er ook in 2005 nauwelijks openbare publicaties beschikbaar gekomen.

Figuur 12 Algemene trendinformatie 2000-2006: inkomsten en ontvangsten EU-lidstaten, bijdragen nationale rekenkamers van EU-lidstaten



* De hier gegeven trendinformatie loopt niet verder dan 2005 in verband met de publicatiedatum van de bron: het jaarverslag van de Europese Rekenkamer.

In figuur 12 is algemene informatie opgenomen over de trendindicatoren voor de onderwerpen «afdrachten EU-lidstaten», «feitelijke ontvangsten EU-lidstaten», «ontwikkeling onderzoeksmandaat nationale rekenkamers», «EU-onderzoek nationale rekenkamers» en «samenwerking nationale rekenkamers».

In onderstaand overzicht geven we daarnaast specifieke informatie over de trendindicatoren voor de onderwerpen «rechtmatigheid» en «doeltreffendheid».

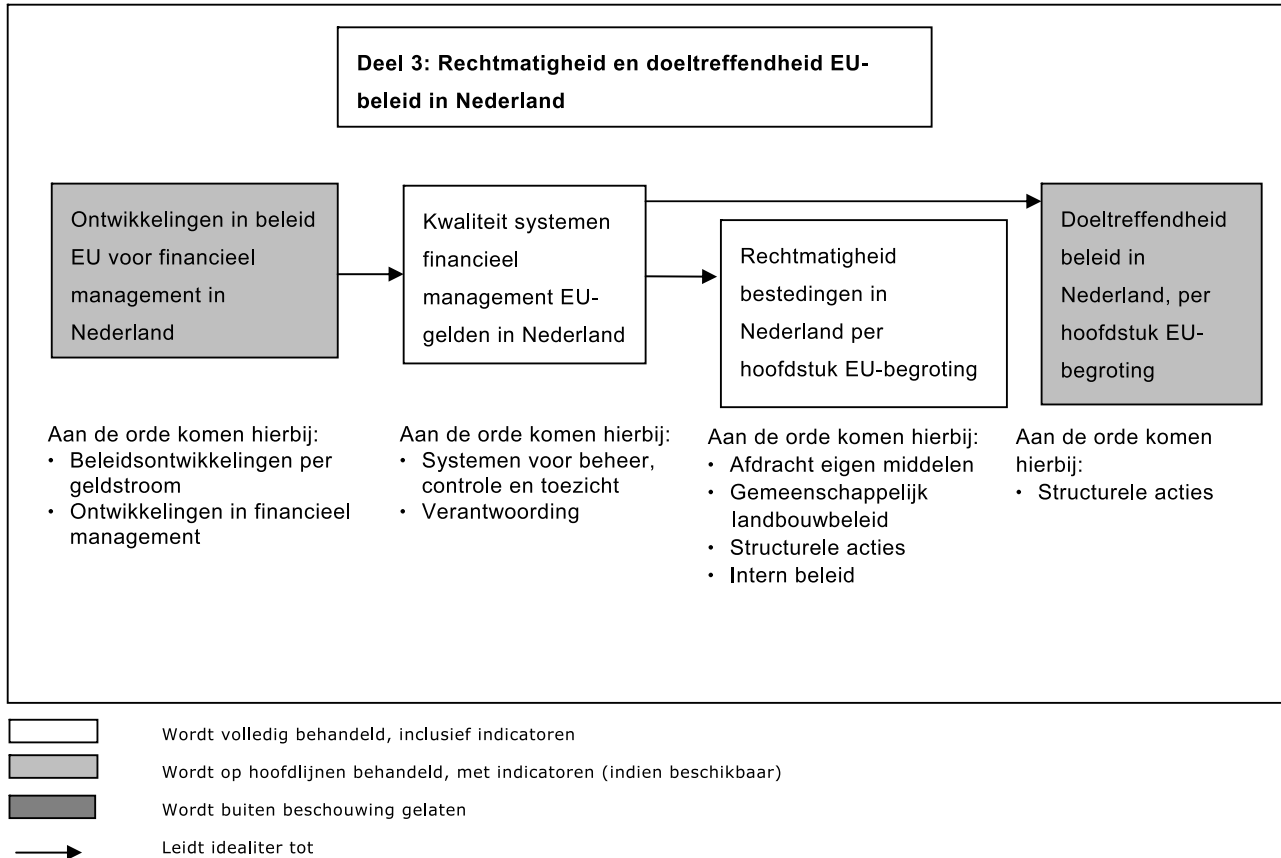
Overzicht 39. Specifieke trendinformatie 2003–2005: financieel management, rechtmatigheid en doeltreffendheid EU-lidstaten

Hoofdstuk	Onderdeel	Indicatoren (geaggregeerd niveau)	Mate van inzicht in 2003–2005	Resultaten in 2003–2005
Rechtmatigheid	Informatie Europese Commissie	Inzicht lidstaten op basis jaarlijkse activiteitenverslagen DG's	Deels	In tegenstelling tot eerdere jaren gaven in 2005 vier van de acht DG's lidstaatvergelijkende informatie. Verder zijn door drie DG's (Landbouw, Regio, Werkgelegenheid) voorbehouden geformuleerd op het niveau van lidstaten.
		Per lidstaat: aantal en financieel belang gemelde onregelmatigheden	Deels	Er is inzicht in aantal en volume van gemelde onregelmatigheden bij het landbouwbeleid, het structuurbeleid en de traditionele eigen middelen. Aantal meldingen is toegenomen bij traditionele eigen middelen en structuurbeleid, afgenomen bij landbouw. Financieel belang is ten opzichte van 2004 toegenomen bij traditionele eigen middelen en landbouw, afgenomen bij structuurbeleid. Er is geen inzicht bij intern beleid. Er blijft twijfel aan kwaliteit en vergelijkbaarheid gegevens van OLAF.
		Per lidstaat: aantal en financieel belang correcties	Deels	Er is inzicht in aantal en volume van correcties bij twee van de zeven begrotingshoofdstukken, en bij de eigen middelen. Aantal correcties en financieel belang (nog te vorderen bedragen) zijn in 2005 ten opzichte van 2004 stabiel bij landbouw, gedaald bij structuurbeleid en toegenomen bij eigen middelen.
		Per lidstaat: aantal en financieel belang fraudemeldingen	Grotendeels	Aantal fraudemeldingen is in 2005 met 26% toegenomen. Financieel belang openstaande fraudezaken in 2005 is circa € 1,9 miljard. Informatie van OLAF op dit punt onduidelijk.
	Informatie Europese Rekenkamer	Algemeen beeld lidstaten	Geen, maar is geen taak Europese Rekenkamer	Geen informatie over lidstaten.
		Beeld per lidstaat, per begrotingshoofdstuk	Beperkt, maar is geen taak Europese Rekenkamer	Er is incidenteel lidstaatinformatie, met name over landbouwbeleid. Er is geen kwantitatief beeld per lidstaat, per begrotingshoofdstuk.
		Aantal fouten per lidstaat, per begrotingshoofdstuk	Beperkt, maar is geen taak Europese Rekenkamer	Bij onder geïntegreerd beheeren controlesysteem vallende uitgaven van het landbouwbeleid is er kwantitatief inzicht in het aantal fouten (op basis informatie Europese Commissie) op lidstaatsniveau. Percentages fouten zijn sterk verschillend per onderdeel.
Doeltreffendheid	Informatie Europese Commissie	Inzicht lidstaten op basis jaarlijkse activiteitenverslagen DG's	Zeer beperkt	Eén van de acht DG's heeft enige doeltreffendheidsinformatie op lidstaatsniveau in het activiteitenverslag opgenomen.
		Inzicht lidstaten op basis evaluaties	Beperkt	EU-brede evaluaties bieden weinig aanknopingspunten voor uitspraken over doeltreffendheid EU-beleid in lidstaten.

DEEL 3 NEDERLAND

13 Inleiding deel 3

In deel 3 van het *EU-tendrapport 2007* staat het financieel management van EU-gelden in Nederland centraal. We gaan in op de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden in Nederland, en op de rechtmatigheid van de afdrachten van Nederland aan de EU. Onderstaand overzicht geeft aan welke onderwerpen in dit verband aan de orde komen.



In deel 3 hanteren we bij onze beoordeling van de rechtmatigheid en doeltreffendheid van Nederlandse EU-beleid dezelfde indicatoren als in het *EU-tendrapport 2006*. In aanvulling daarop formuleren we nu ook indicatoren voor de kwaliteit van de systemen voor financieel management. Op basis van eigen onderzoek en openbaar beschikbare informatie kennen we daaraan vervolgens waarden toe.

De nieuwste ontwikkelingen op het terrein van financieel management in de EU, zoals besproken in deel 1, hebben implicaties voor Nederland en voor de eisen die in Nederland gesteld worden aan de beschikbaarheid en kwaliteit van informatie over de geldstromen en het financieel management. We plaatsen onze beoordeling van de Nederlandse situatie waar mogelijk binnen de context van deze recente ontwikkelingen.

De indeling van deel 3 is als volgt:

- Hoofdstuk 14: kerncijfers over de afdrachten van Nederland aan de EU-begroting en de ontvangsten in Nederland vanuit de EU.
- Hoofdstuk 15: beleidsontwikkelingen die implicaties hebben voor het financieel management van EU-geldstromen in Nederland.

- Hoofdstuk 16: beoordeling van de financieel-managementsystemen in Nederland voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het structuurbeleid en het intern beleid.
- Hoofdstuk 17: beoordeling van het inzicht in en de mate van de rechtmatigheid van de bestedingen van EU-gelden in Nederland, per hoofdstuk van de EU-begroting.
- Hoofdstuk 18: beoordeling van de doelen en de resultaten van het EU-beleid in Nederland, aan de hand van de actualiseringen («updates») van de midtermevaluaties van het structuurbeleid.
- Hoofdstuk 19: conclusies en trends bij deel 3.

14 NEDERLAND: KERNCIJFERS

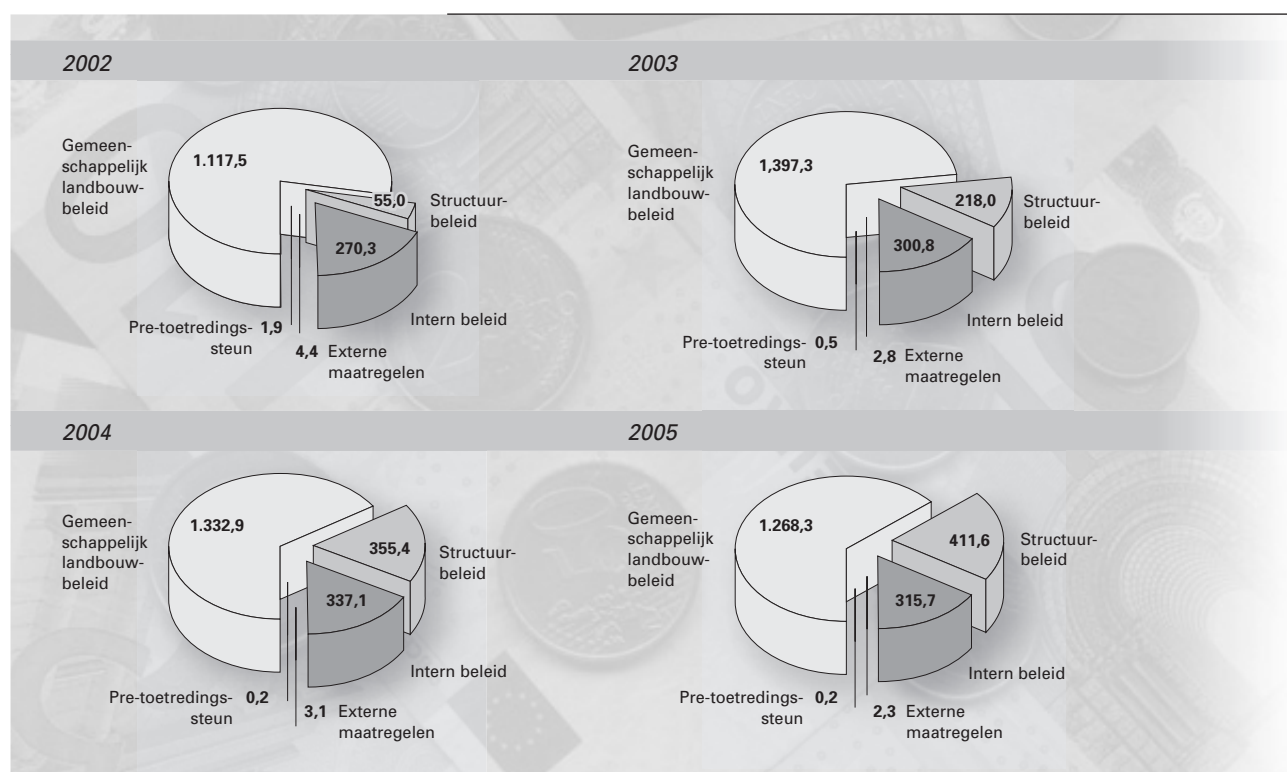
Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de ontvangsten in Nederland uit de EU (§ 14.1) en van de Nederlandse afdrachten aan de EU (§ 14.2), inclusief de betalingen aan het Europees Ontwikkelingsfonds (§ 14.3). Vervolgens beschrijven we het verschil tussen ontvangsten en afdrachten, oftewel de nettopositie van Nederland (§ 14.4).

14.1 Ontvangsten Nederland van de EU

Informatie Europese Rekenkamer

Figuur 13 geeft op basis van de cijfers van de Europese Rekenkamer een overzicht van de bedragen die instanties in Nederland in de periode 2002–2005 vanuit de EU hebben ontvangen in de vorm van EU-subsidies.

Figuur 13 Ontvangsten EU-gelden door Nederlandse instanties (in miljoenen euro's)



In 2005 ontvingen Nederlandse instanties in totaal bijna € 2 miljard. Dat is € 30 miljoen minder dan in 2004. Binnen de geldstromen zijn er grote verschillen. Vanuit de begroting voor het gemeenschappelijk landbouw-beleid ontving Nederland in 2005 € 64 miljoen minder dan in 2004, terwijl vanuit de begroting voor het structuurbeleid juist € 56 miljoen méér naar Nederland is gegaan.

Informatie Europese Commissie

In april 2006 ontving de Algemene Rekenkamer een brief van het DG Begroting van de Europese Commissie, met als bijlage een overzicht van betalingen door de Gemeenschap verricht aan Nederland in 2005.⁶⁹ Het gaat daarbij om voorlopige cijfers, aldus de Commissie.

⁶⁹ Zie R. Requena (2006). De brief maakt ook melding van een overzicht van betalingen in 2004, maar dat is niet in de bijlage bij de brief opgenomen.

Overzicht 40. EU-betalingen 2005 voor Nederland, uitgesplitst naar DG-bijdrage (in duizenden euro's)

	Staat 1-5	Staat 6 (GLB)	Totaal
DG van de Europese Commissie			
Economische en financiële zaken	16		16
Ondernemingen en industrie	77		77
Concurrentie	5		5
Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen	228 729		228 729
Landbouw en plattelandsonwikkeling	13 793	1 342 905	1 356 698
Energie en vervoer	40 029		40 029
Milieu	579		579
Onderzoek	1 733		1 733
Informatiemaatschappij en media	506		506
Gemeenschappelijk centrum voor onderzoek	360	15	375
Visserij en maritieme zaken	2 573		2 573
Interne markt en diensten	5		5
Regionaal beleid	168 551	- 576	167 975
Belastingen en douane-unie	425		425
Onderwijs en cultuur	204		204
Communicatie	202	51	253
Gezondheidszorg en consumentenbescherming	11 030		11 030
Justitie, vrijheid en veiligheid	352		352
Externe betrekkingen	26		26
Externe handel	10		10
Uitbreiding	337		337
Humanitaire hulp	1		1
Personeelszaken en Algemeen Beheer	33		33
Begroting	-	3 859	3 859
Dienst – OLAF	25		25
Dienst – EUROSTAT	2		2
Totaal	469 603	1 346 254	1 815 857

Bron: tabel bij brief van het DG Begroting van 12 april 2006; staat 1 t/m 6.

In reactie op de brief van de Commissie hebben wij onze dank uitgesproken voor de ontvangen informatie en de daarmee bereikte transparantie. Wel hebben wij aangetekend dat dergelijke informatie in eerste instantie aan de minister van Financiën zou moeten worden gericht, met een afschrift aan de Algemene Rekenkamer. Verder hebben wij de Commissie gevraagd om het overzicht van de betalingen nader te preciseren naar de respectieve ontvangers.

De Commissie heeft een vergelijkbare brief verzonden aan de overige rekenkamers van de EU-lidstaten.

Wij stellen overigens vast dat deze cijfers van de Commissie en de eerder weergegeven cijfers van de Europese Rekenkamer niet volledig op elkaar aansluiten. Naar de mogelijke oorzaken daarvan hebben wij in het kader van dit rapport geen onderzoek gedaan.

14.2 Afdrachten Nederland aan de EU

Na correcties voor onder meer begrotingsoverschotten uit voorgaande jaren en overlopende posten bedroeg de Nederlandse afdracht over het jaar 2005, volgens de definitieve cijfers in het jaarverslag van de Europese Rekenkamer, ruim € 5,9 miljard (Europese Rekenkamer, 2006a).

Overzicht 41 geeft de gerealiseerde afdrachten van Nederland aan de EU in 2004 en 2005, en de geraamde afdrachten voor 2006–2009, op basis van cijfers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Overzicht 41. Ontwikkeling afdrachten Nederland aan de EU 2004–2009 (in miljoenen euro's)

	gerealiseerd		begroot			
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Landbouwrechten	440	400	202	405	413	422
Douanerechten	1 431	1 579	1 871	2 040	2 081	2 123
Af: perceptiekostenvergoedingen	- 466	- 511	- 518	- 611	- 624	- 636
BTW-afdracht	713	813	884	909	972	374
BNI-afdracht	2 914	3 846	3 528	3 660	4 172	2 100
Totaal EU-afdrachten lidstaat Nederland	5 032	6 127	5 967	6 603	7 016	4 382

Realisatiecijfers: voor 2004 *Rijksjaarsverslag 2004 Ministerie van Buitenlandse Zaken*. Voor 2005 *Slotmemorandum afdrachten eigen middelen EU 2005, accountantsdienst Ministerie van Buitenlandse Zaken*.

Begrotingscijfers: *Rijksbegroting 2007 Ministerie van Buitenlandse Zaken*, p.102. Eventuele afrondingsverschillen zijn overgenomen uit de bronnen.

Het totaal van de Nederlandse afdrachten aan de EU is in 2005 sterk gestegen ten opzichte van 2004. Dat is vooral, maar niet alleen, het gevolg van een sterke toename van de BNI-afdracht.⁷⁰ De afdrachten zullen tot en met 2008 verder toenemen, omdat de uitgaven van de EU conform de financiële perspectieven groeien. In 2009 ligt het bedrag van de Nederlandse afdrachten fors lager omdat in dat jaar de bij de financiële perspectieven 2007–2013 bedongen korting voor Nederland van € 1 miljard ook voor 2007 en 2008 met terugwerkende kracht wordt verwerkt. Wij vinden het opmerkelijk dat gegevens over de samenstelling van de Nederlandse afdrachten aan de EU niet zijn opgenomen in het *Rijksjaarsverslag 2005* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa). Dit komt de transparantie over de Nederlandse afdrachten niet ten goede. Vanuit het Ministerie van BuZa is aangegeven dat men deze informatie in het *Rijksjaarsverslag 2006* wel weer gaat opnemen.

14.3 Overige betalingen: Europees Ontwikkelingsfonds

Nederland draagt ook bij aan het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF). Het negende EOF is op 1 april 2003 in werking getreden. Daaraan draagt Nederland ruim € 720 miljoen bij. De zesde, zevende en achtste EOF's zijn nog niet afgesloten.

In 2004 droeg Nederland € 122 miljoen af, in 2005 was dat bijna € 138 miljoen. Dit laatste bedrag was ruim € 27 miljoen hoger dan begroot. Dit is volgens het Ministerie van BuZa (2006a) het gevolg van verbeterde uitvoering van het EOF. De Europese Commissie had aangegeven dat zij zich zou inspannen om binnen vijf jaar het negende EOF volledig toe te wijzen, wat een stijging van de contributies tot gevolg zou hebben (Ministerie van BuZa, 2004).

In de jaarrekening bij het *Rijksjaarsverslag Buitenlandse Zaken 2005* is per 31 december 2005 voor het EOF een verplichting van € 911 miljoen opgenomen.

⁷⁰ BNI-afdrachten zijn afdrachten die gerelateerd zijn aan het bruto nationaal inkomen (BNI) van de lidstaten.

⁷¹ Zie *EU-tendrapport 2005* (Algemene Rekenkamer, 2005a), p. 110. De Algemene Rekenkamer hanteert een boekhoudkundige definitie: een vergelijking van alle EU-gerelateerde afdrachten en alle inkomsten van de lidstaat uit de EU. Wij gebruiken daarbij extern gecontroleerde informatie, dat wil zeggen de definitieve cijfers van de Europese Rekenkamer.

14.4 Nettopositie Nederland

De *netto(betalings)positie* is het verschil tussen de afdrachten aan en de ontvangsten uit de begroting van de EU.⁷¹ Tussen Nederland en de Europese Commissie bestaat een verschil van inzicht over de te hanteren berekeningswijze van de nettopositie.

Nederland neemt bij het bepalen van de nettopositie alle afdrachten aan de EU mee, dus ook de douanerechten die namens de Unie worden geïnd. Dit staat bekend als de boekhoudkundige definitie.

De *Europese Commissie* hanteert een benadering waarbij de douanerechten die in Nederland worden geïnd, niet als afdrachten van Nederland worden gezien, maar als geld dat aan de Gemeenschap toekomt. Vanuit dit uitgangspunt worden douanerechten niet meegenomen bij het bepalen van de nettopositie.

De nettopositie is voor Nederland negatief. Dat wil zeggen dat Nederland meer aan de EU afdraagt dan het ontvangt. In 2004 bedroeg de Nederlandse negatieve nettopositie (boekhoudkundige definitie) € 3,2 miljard. In 2005 was de Nederlandse nettopositie met € 3,9 miljard hoger dan in 2004.

15 ONTWIKKELINGEN IN BELEID EU-FINANCIËEL MANAGEMENT

In dit hoofdstuk behandelen we de gevolgen van nieuw EU-beleid voor het financieel management in Nederland. Het gaat daarbij vooral om wijzigingen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid (§ 15.1). Ook bespreken we het Nederlandse standpunt ten aanzien van voorstellen van de Europese Commissie om het financieel management in de EU te verbeteren door middel van onder andere de invoering van lidstaatverklaringen (§ 15.2).

15.1 Beleidsontwikkelingen

15.1.1 Gemeenschappelijk landbouwbeleid

Vanaf 2005 worden in Nederland randvoorwaarden gesteld aan boeren die EU-subsidies aanvragen. Alleen als zij voldoen aan precies omschreven normen en eisen op het gebied van productkwaliteit, milieu, dierenwelzijn, natuur, zorg voor het platteland en dergelijke komen zij in aanmerking voor de volledige Europese subsidie. Als bij controles wordt vastgesteld dat een bepaalde eis of norm niet wordt nageleefd, leidt dat tot een korting op de totale uitkering. De hoogte van die korting hangt af van de ernst van de overtreding.

Het pakket randvoorwaarden wordt in fasen van toepassing. In de meeste gevallen gaat het overigens om zaken die eerder ook al verplicht waren. Nieuw is echter dat overtreding niet alleen leidt tot een proces-verbaal, maar ook direct tot een korting op de inkomenssteun.

Sinds 2005 worden de betalingen van EU-subsidies aan bedrijven stapsgewijs verlaagd. In 2005 is begonnen met een verlaging van 3%, in 2006 gevolgd door een verlaging tot 4%. Vanaf 2007 bedraagt de verlaging 5%. De opbrengst van die verlaging («modulatie») heeft niet tot doel de totale uitgaven te verminderen, maar wordt gebruikt voor de ontwikkeling van het platteland.

Per 1 januari 2006 is een begin gemaakt met het loslaten van de koppeling van de landbouwsubsidies aan de productie. Dit houdt in dat de productie of het aantal gehouden dieren niet meer bepalend is voor de hoogte van de subsidie. De bedoeling hiervan is onder meer om overproductie tegen te gaan.

De datum van ontkoppeling en het aantal subsidiabele gewassen waarvoor de ontkoppeling geldt kan overigens per lidstaat verschillen. Dit heeft te maken met de nationale uitwerking van de gemaakte afspraken op Europees niveau. In Nederland krijgen boeren voortaan een zogenoemde *bedrijfstoeslag* die geldt voor het hele bedrijf en die gebaseerd is op de verleende subsidies in de periode 2000–2002 (historisch model). Voor een aantal gewassen geldt de ontkoppeling niet: de subsidie voor de teelt van energiegewassen, eiwithoudende gewassen en noten blijft ook in de toekomst gekoppeld aan de daadwerkelijke productie. Ook de slachtpremie voor volwassen runderen en kalveren blijft voorlopig nog gekoppeld aan de productie, net als de steun voor de productie van zaaizaad van vlas. De subsidie voor zetmeelaardappelen blijft voor 60% gekoppeld.

De ons omringende landen (waaronder België en Frankrijk) ontkoppelen ook niet elke steun volledig. Om te voorkomen dat Nederlandse producenten voor de genoemde landbouwproducten een slechtere concurrentiepositie krijgen, heeft het Ministerie van LNV gekozen voor een gedeeltelijke ontkoppeling voor deze producten tot en met 2009.

Wijzigingen bij plattelandsontwikkeling

De uitvoering van het Nederlandse programma voor plattelandsontwikkeling (POP) is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Rijk en een aantal provincies. Met ingang van 16 oktober 2006 valt plattelandsontwikkeling onder het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Op 1 januari 2007 treedt het nieuwe programma, POP2, in werking. De Dienst Landelijk Gebied van het Ministerie van LNV zal optreden als betaalorgaan

Betaalorganen

Met de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid per 16 oktober 2006 is het aantal betaalorganen beperkt. In de nieuwe situatie zijn dat er nog twee, namelijk de Dienst Landelijk Gebied voor subsidiebetalingen uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO), en de Dienst Regelingen voor subsidiebetalingen uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELG).

De productschappen die eerder nog betaalorgaan waren, zijn aangewezen als «delegated body» en hebben hun betaalfunctie ingeleverd. Het hoofd van een betaalorgaan geeft aan het eind van het boekjaar bij de afrekening een «assurance statement» af. De Nederlandse tekst van Verordening (EG) nr. 1290/2005 spreekt van een «borgingsverklaring».

De auditdienst van het Ministerie van LNV blijft de certificerende instantie voor Europese landbouwsubsidies.

15.1.2 Structuurbeleid

Beschikbare middelen

Nederland zal volgens de financiële perspectieven in de periode 2007–2013 bijna € 1,7 miljard uit de Europese structuurfondsen ontvangen.⁷² Ter vergelijking: in de vorige structuurfondsperiode (2000–2006) ontving Nederland in totaal € 2,9 miljard voor de drie doelstellingen samen.

Voor de doelstelling 2 «Regionale concurrentiekracht en werkgelegenheid» ontvangt Nederland bijna € 1,5 miljard. Hiervan is € 736,5 miljoen beschikbaar voor vier regionale programma's en € 736,5 miljoen voor een nationaal programma uit het ESF. Binnen doelstelling 3, «Europese territoriale samenwerking» ontvangt Nederland € 212 miljoen voor grensoverschrijdende programma's met onze buurlanden.

Om geld te kunnen ontvangen uit de Europese structuurfondsen moet Nederland minimaal een gelijk bedrag bijleggen als nationale cofinanciering. Het kabinet heeft in mei 2006 € 167 miljoen extra beschikbaar gesteld naast de € 77 miljoen die het Ministerie van EZ al had gereserveerd (Ministerie van EZ, 2006a). Ook andere departementen en overheden zullen cofinanciering leveren. Ook in de nieuwe periode kunnen private partijen cofinanciering leveren. Nederland had daarop aangedrongen in Brussel.

Overzicht 42 geeft een nadere verdeling over de regio's van de beschikbare EFRO-structuurfondsmiddelen voor de doelstelling «Regionale concurrentiekracht en werkgelegenheid» (= doelstelling 2 van het structuurbeleid). De andere doelstellingen zijn landelijk of lidstaat-overstijgend; daarvoor geven we geen onderverdeling.

⁷² De hier weergegeven cijfers gaan uit van prijspeil 2004.

Overzicht 42. Verdeling doelstelling 2-EFRO-middelen over de regio's (bedragen in miljoenen euro's voor de periode 2007–2013, exclusief cofinanciering)

Regio	Aandeel in % 2007–2010	Aandeel in % 2011–2013	Gemiddeld %	Totaalbedrag 2007–2013
Noord	27,5	11,6	20,7	152,4
Oost	19,8	19,8	19,8	145,6
West	33,0	42,9	37,2	274,3
Zuid	19,7	25,7	22,3	164,2
Totaal	100,0	100,0	100,0	736,5

Bron: brief van de staatssecretaris van EZ aan de Tweede Kamer d.d. 6 mei 2006.

In het Nationaal Strategisch Referentiekader (NSR), een overkoepelend programmadoecument dat Nederland voor de Commissie heeft opgesteld, heeft het kabinet de strategische keuzes vastgelegd voor de besteding van het geld. In overleg met de Europese Commissie is ervoor gekozen om voor de noordelijke regio van Nederland de huidige verdeling van de structuurfondsen geleidelijk te laten overgaan naar de verdeling voor de nieuwe periode. De staatssecretaris van EZ heeft hierbij de Tweede Kamer schriftelijk gemeld dat de Commissie akkoord is met een transitieperiode voor de drie noordelijke provincies van vier jaar (Ministerie van EZ, 2006b). Op 17 mei 2006 schreef de staatssecretaris van EZ aan de Tweede Kamer welke afwegingen het kabinet heeft gemaakt en wat het resultaat van de gesprekken met de Europese Commissie was over de verdeling van het beschikbare budget (Ministerie van EZ, 2006c).⁷³

Beheer, controle en toezicht

Bij het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) is ervoor gekozen om voor de komende periode (2007–2013) voor elk van de operationele programma's een managementautoriteit aan te wijzen. Dit zullen zijn:

- Noord: Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN);
- Zuid: Provincie Noord-Brabant;
- Oost: Provincie Gelderland;
- West: Ministerie van BZK.

Voor het Europees Sociaal Fonds (ESF) wordt in de komende periode het Agentschap SZW de managementautoriteit.

De Dienst Regelingen van het Ministerie van LNV zal in de periode 2007–2013 optreden als certificeringsautoriteit voor de structuurfondsen (zowel EFRO als ESF).

Er is een plan van aanpak opgesteld om de werkzaamheden die hiermee samenhangen uiterlijk per 1 januari 2008 volledig te integreren in de werkzaamheden van de Dienst Regelingen. Er is een programmateam onder leiding van de Dienst Regelingen waarin de Ministeries van EZ en SZW en de diverse programma's zijn vertegenwoordigd (Dienst Regelingen, 2006).

In het NSR is aangegeven dat in de komende structuurfondsperiode de auditfunctie centraal bij ministeries wordt ondergebracht. Tevens heeft het kabinet besloten dat in de nieuwe situatie de centrale auditautoriteit voor zowel EFRO als ESF onder verantwoordelijkheid van de auditdienst van het Ministerie van Financiën zal gaan vallen (Ministerie van Financiën, 2006).

⁷³ Het kabinet heeft als uitgangspunt bij de verdeling de zes criteria gehanteerd die door de Europese Raad zijn vastgesteld: bevolkingssomvang, werkloosheid, participatie, opleidingsniveau, bevolkingsdichtheid en bruto regionaal product.

15.2 Ontwikkelingen in beleid financieel management

15.2.1 Actieplan Europese Commissie

De Europese Commissie (2006b) heeft op 17 januari 2006 een Actieplan voor een geïntegreerd interne-controlekader uitgebracht. Het Actieplan bevat zestien acties die in 2006–2007 moeten worden uitgevoerd in het kader van de «routekaart naar een positieve betrouwbaarheidsverklaring» (zie deel 1, § 3.2.1). De acties betreffen onder andere vereenvoudiging van regelgeving en het opstellen van gemeenschappelijke controlebeginselen, beheersverklaringen en controlezekerheid, waaronder lidstaatverklaringen, en de «single audit»-aanpak.

In juli 2006 heeft de Commissie gerapporteerd over de voortgang die is geboekt met de implementatie van het Actieplan (Europese Commissie, 2006c). Deze notitie bevatte een «scorebord» waarop de voortgang op de verschillende acties zichtbaar werden gemaakt. Actie nummer 5 behelsde een verkenning van de mogelijkheden voor het opstellen van een lidstaatverklaring, uit te voeren door het Nederlandse Ministerie van Financiën.

15.2.2 Streven naar een lidstaatverklaring

In reactie op het *EU-tendrapport 2006* heeft de minister van Financiën namens het kabinet aangegeven dat hij een haalbaarheidsstudie zou laten uitvoeren naar de mogelijkheden om te komen tot een lidstaatverklaring⁷⁴ over de verantwoording van besteding van EU-gelden die in gedeeld beheer in Nederland worden besteed (structuurfondsgelden en landbouw-gelden).

De uitwerking van dit initiatief is opgenomen in een brief aan de Tweede Kamer van 4 december 2006, op basis van een besluit van de ministerraad op 17 november 2006 (Ministerie van Financiën, 2006). Deze brief is opgesteld in samenwerking met de betrokken departementen van EZ, SZW, BZK en LNV. Ook de Algemene Rekenkamer is hierbij – met behoud van haar eigen rol en verantwoordelijkheid – betrokken geweest. Volgens de brief zal de minister van Financiën namens het kabinet voor de bedoelde Europese gelden jaarlijks schriftelijk verantwoording afleggen over het functioneren van de financiële systemen in Nederland en de rechtmatigheid van de uitgaven.

Kernpunten lidstaatverklaring

De door het kabinet genoemde kernpunten van de lidstaatverklaring zijn:

- Het is een jaarlijkse verklaring van de minister van Financiën namens het kabinet over het op orde zijn van het financiële beheer van de Europese gelden in Nederland. Verklaard wordt dat de uitgaven van EU-gelden zijn besteed in overeenstemming met de regels en wetgeving van de Unie. De verklaring omvat een oordeel over zowel het systeem als de rechtmatigheid van de uitgaven. Hiermee wordt het gehele financiële beheer afgedekt.
- De lidstaatverklaring zal EU-gelden afdekken die in gedeeld beheer in Nederland worden besteed. Dat zijn de landbouw-gelden en de structuurfondsgelden. Verder zullen de eigen middelen worden afgedekt.
- De lidstaatverklaring zal jaarlijks worden opgesteld en opgebouwd uit deelverklaringen van de ministers die eerstverantwoordelijk zijn voor het desbetreffende EU-fonds. Dat zijn: EZ voor EFRO, SZW voor ESF, LNV voor EGL (inclusief fonds voor plattelandsontwikkeling) en

⁷⁴ Overigens spreekt het kabinet van een «nationale verklaring». In dit EU-tendrapport hanteren wij de terminologie die in het Europees Parlement en de Commissie gebruikelijk is, omdat dit verwarring voorkomt in overleggen met deze Europese instellingen en met zusterinstellingen.

Europees fonds voor de Visserij, VROM voor LIFE + en Financiën voor de afdracht eigen middelen.⁷⁵

- De lidstaatverklaring wordt gericht aan de Europese Commissie. De Commissie blijft eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de EU-begroting en de verantwoording aan het Europese Parlement. De Commissie kan de lidstaatverklaring gebruiken voor de verantwoording aan het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer. De lidstaatverklaring verandert de bevoegdheidsverdeling in de EU niet. De betrokken ministers zullen zich dan ook niet hoeven te verantwoorden richting Europees Parlement.
- De lidstaatverklaring wordt ook aan de Tweede Kamer gestuurd. Het kabinet heeft de Algemene Rekenkamer gevraagd hierbij een oordeel te geven, en wij hebben daarin toegestemd. Wij zullen ons oordeel ten aanzien van de lidstaatverklaring baseren op normen ontleend aan de Europese regels. Onze *werkzaamheden* zullen echter tevens gebaseerd zijn op de Nederlandse toepasselijke normen. Als daartoe aanleiding is zullen we in onze rapportage aan de Staten-Generaal aandacht besteden aan eventuele afwijkingen en overeenkomsten. Zo zullen we ook uitleg geven over de diverse, deels verschillende, begrippen als onrechtmatigheden en onregelmatigheden. Aangezien dit aanleiding geeft tot een nieuwe taak voor de Algemene Rekenkamer, zal dit leiden tot aanpassing van de Comptabiliteitswet.
- In het voorjaar van 2007 wordt een lidstaatverklaring afgegeven over landbouwsubsidies uit het verslagjaar 2006. In 2008 en daarna wordt de verklaring afgegeven in het najaar. Vanaf dat moment zal de verklaring ook de structuurfondsmiddelen (over het voorgaande verantwoordingsjaar) en de eigen middelen omvatten. Deze fasering houdt onder andere verband met de inwerkingtreding van de EU-verordening voor de nieuwe programmaperiode structuurfondsen per 1 januari 2007 en de daarmee samenhangende beheerinrichting. De lidstaatverklaring over de structuurfondsen zal betrekking hebben op uitgaven in de nieuwe periode (2007–2013).

Met deze brief is een belangrijke stap gezet in het proces van het verbeteren van het beheer van EU-gelden in Nederland. Het besluit om de lidstaatverklaring vanaf 2008 in het najaar te gaan publiceren is beredeneerd vanuit de systematiek die wordt gehanteerd in de nieuwe structuurfondsenverordening. In de komende periode zullen wij in overleg met de betrokken ministers nagaan wat dit betekent voor de bijdrage van de lidstaatverklaring aan het dechargeproces over de Europese begroting.

15.2.3 Benodigde extra stappen voor lidstaatverklaring

Wij hebben geïnventariseerd wat de basisvereisten zijn voor een lidstaatverklaring. Meer in het bijzonder hebben we in kaart gebracht – op basis van de huidige programma's – welke stappen nog gezet moeten worden om te komen tot:

1. een lidstaatverklaring van de minister van Financiën over (a) de deugdelijkheid/ordelijkheid en controleerbaarheid van het systeem van (financieel) beheer, verantwoording en controle en (b) de rechtmatigheid van de aan de financiële verantwoording onderliggende transacties; en
2. een accountantsverklaring over de getrouwheid van de lidstaatverklaring⁷⁶ (eventueel aangevuld met een expliciet eigen oordeel over ordelijkheid en controleerbaarheid van het systeem en rechtmatigheid van de transacties).

⁷⁵ LIFE + gaat alleen deel uitmaken van de lidstaatverklaring als het een programma in gedeeld beheer wordt. Dit is nog afhankelijk van Europese besluitvorming (Ministerie van Financiën, 2006).

⁷⁶ Of (indien geen sprake is van een accountantsverklaring bij de nationale verklaring): accountantsverklaringen over de getrouwheid van de deelverklaringen.

Op basis van ons onderzoek bevelen wij aan dat voor de totstandkoming van een lidstaatverklaring en bijbehorende accountantsverklaring(en) zoals hierboven beschreven, onder meer⁷⁷ de volgende typen documenten ontwikkeld worden:

- aggregerbare (uniforme) verantwoordingen per fonds/ministerie;
- uniforme (accountants)controles van de systemen en de verantwoordingsdocumenten per fonds/ministerie (met name uniform qua object, reikwijdte,⁷⁸ nauwkeurigheid en betrouwbaarheid);
- uniforme accountantsmededelingen (over systemen) en accountantsverklaringen (over financiële verantwoordingen) per fonds/ministerie, met gelijklopende oordelen over ordelijkheid en controleerbaarheid, getrouwheid en rechtmatigheid (model-accountantsverklaringen);
- gelijksoortige rapportages naar aanleiding van de accountantscontrole per fonds/ministerie;
- adequate, qua reikwijdte en diepgang gelijksoortige reviews van de accountantscontrole door de naasthogere overheidslaag of accountant per fonds/ministerie.

Specifieke resultaten van ons onderzoek zijn opgenomen in bijlage 6.

⁷⁷ Uiteraard is er meer nodig om te komen tot een nationale verklaring, zoals het aanpassen van (informatie)systemen, administratief-organisatorische procedures, regelgeving een dergelijke. Hier beperken wij ons tot aanpassingen in de verantwoordings- en controlestructuur.

⁷⁸ Tot «reikwijdte» rekenen wij: ordelijkheid en controleerbaarheid, getrouwheid en rechtmatigheid.

16 SYSTEMEN EU-FINANCIËEL MANAGEMENT NEDERLAND

In dit hoofdstuk kijken we aan de hand van een aantal indicatoren naar de werking van de beheer-, controle- en toezichtsystemen bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de structuurfondsen. Hierbij maken we gebruik van informatie van de betrokken ministeries.⁷⁹

We geven eerst een overzicht van de geldstromen en de wijze waarop de geldstromen worden geadmistreerd door de betrokken ministers (§ 16.1). Daarna gaan we in op de rechtmatigheidscontrole van de geldstromen (§ 16.2). Vervolgens bespreken we de op basis van de indicatoren de werking van de financieel-managementsystemen van twee belangrijke geldstromen: de landbouwsubsidies (§ 16.3) en de structuurfondsgelden (§ 16.4). Ten slotte geven we actueel beeld van het beheer van de gelden die Nederland besteedt voor het interne beleid van de Unie (§ 16.5).

16.1 Geldstromen en wijze van administratie

16.1.1 Betrokken ministeries en geldstromen

Wij hebben bij de ministeries geïnventariseerd welke geldstromen ze onder hun hoede hebben en welke informatie zij tot hun beschikking hebben over de kwaliteit van de systemen waarmee deze gelden worden beheerd en gecontroleerd. De geldstromen staan weergegeven in overzicht 43.

Overzicht 43. Programma's en geldstromen per ministerie

Verantwoordelijk ministerie	Eigen middelen	Landbouw	Structuurbeleid	Intern beleid
BuZa (via FIN/LNV)*	BNI-afdracht			
	BTW-afdracht			
	Landbouwheffingen			
	Douanerechten			
LNV		Gemeenschappelijk landbouwbeleid	D.2 Oost-NL	LIFE-natuur
			FIOV	
			Leader+	
EZ			D.1 Flevoland	TEN – telecom
			D.2 Noord-NL	TEN – energie
			D.2 Zuid-NL	6e Kaderprogramma (onderzoek)
			Interreg III A	
BZK			D.2 Steden	
			URBAN-2	
OCW				Leonardo da Vinci
				Socrates
				Cultuur 2000
SZW			D.3 ESF	
			Equal	

⁷⁹ De opzet van de systemen is besproken in eerdere EU-tendrapporten. Zie hoofdstuk 10 van het *EU-tendrapport 2003* (Algemene Rekenkamer, 2003) en hoofdstuk 16 van het *EU-tendrapport 2005* (Algemene Rekenkamer, 2005).

Verantwoordelijk ministerie	Eigen middelen	Landbouw	Structuurbeleid	Intern beleid
VROM			Interreg IIIB	LIFE – milieu
			Interreg IIIC	
VenW				TEN – transport

* Bij de samenstelling van de opdrachten zijn ook de Ministeries van LNV en Financiën betrokken. Voor de eenvoud worden de opdrachten hier alleen bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken weergegeven.

16.1.2 Wijze van administratie

De gelden die Nederland ontvangt van de EU vallen uiteen in drie categorieën, die verschillend worden geadmistreerd:

1. Bijdragen aan de uitgaven van het Rijk zelf. Deze gelden worden verantwoord in de rekening van uitgaven en ontvangsten in het jaarverslag van het departement dat beleidsverantwoordelijk is voor de specifieke geldstroom.
2. Bijdragen aan uitgaven van derden, waarbij het Rijk als centrale ontvanger fungeert en die vervolgens door de staat worden uitbetaald aan de eindbegunstigde (een gemeente, provincie, particulier, enzovoort). Deze ontvangsten en opdrachten worden bij het beleidsverantwoordelijk departement op rekeningen buiten de begroting (ook wel «derdenrekeningen» genoemd) geboekt. Deze uitgaven en ontvangsten worden verantwoord in de departementale saldi-balans.
3. Directe bijdragen van de EU aan Nederlandse eindbegunstigden. De totale omvang van deze bijdragen is gering vergeleken met de totale Europese geldstroom naar Nederland. Omdat de gelden niet via de departementen worden uitbetaald, komen ze niet voor in de departementale jaarverslagen.

Wij hebben geïnventariseerd welke gelden de ministeries in 2005 uit Brussel ontvingen, en hoe deze gelden werden geadmistreerd. De resultaten staan in overzicht 44.

Overzicht 44. EU-bijdragen aan Rijk in 2005 per begrotingshoofdstuk (ontvangsten via de begroting zijn grijs gemarkeerd)

Regelingen/begrotingshoofdstukken	Jus	BZK	OCW	Fin	EZ	LNV	SZW	ISF*
Jus, U 15, IND	1 200 000							
Jus, U 15, Vreemdelingen	2 000 000							
BZK: EFRO		27 500 000						
OCW, U 08: Eurydice network			17 296					
OCW, U 14: Nederlands voorzitterschap			32 833					
OCW, U 14: Papyrus			37 485					
OCW, U 14: Interreg IIIB			27 783					
OCW, U 14: Leonardo da Vinci			1 000					
OCW: Leonardo Socrates			11 000 000					
OCW: ESF/praktijkonderwijs 2000–2006			11 430 736					
OCW: ESF/BBL + VSV			26 979 726					
Fin, U 01: Fiscalis				203 814				
Fin, U 01: Douane				210 457				
Fin, U 01: Diverse twinningprojecten				821 020				
EZ: IMERA					56 496			
LNV, U 01/02: Landinrichting						9 229 000		
LNV, U 01: SBL						782 000		
LNV, U 02: RBB						601 000		
LNV, U 03: Programma Beheer						16 884 000		
LNV, U 04: RSG						1 114 000		
LNV, U 04: DEMO						208 000		
LNV, U 05: RSBP						1 410 000		
LNV, U 06: Vogelpest						3 768 000		
LNV, U 06: MKZ						9 472 000		

Regelingen/begrotingshoofdstukken	Jus	BZK	OCW	Fin	EZ	LNV	SZW	ISF*
LNV: EOGFL-G granen etc						369 669 896		
LNV: EOGFL melk en vlees						844 043 522		
LNV: EOGFL POP						35 959 971		
LNV: Goedkeuring rekeningen						- 107 041		
LNV: Afzetbevordering						2 399 065		
LNV: EOGFL vis						305 590		
LNV: EOGFL tabak						0		
LNV: divers						0		
SZW: ESF Doelstelling Equal							22 418 645	
SZW: ESF Doelstelling 3							320 320 851	
ISF, U 01: Utrechtse Boog								300 000
ISF, U 03: HSL								17 400 000
ISF, U 03: Betuweroute								17 809 286
Totale	3 200 000	27 500 000	49 526 859	1 235 291	56 496 295	739 003 342	739 496 342	35 509 286
Totaal generaal: 1 755 506.431								

* ISF: Infrastructuurfonds VenW

Een vergoeding aan het Ministerie van VROM voor de organisatie van de internationale Impelconferentie is niet opgenomen.

Overzicht 44 laat zien dat het overgrote deel van de gelden die het Rijk ontvangt van de EU niet via de departementale begrotingen loopt. Van de bijna € 1,8 miljard aan totale ontvangsten die door het Rijk worden geadmistriseerd, is ruim € 79 miljoen (4,4%) op departementale begrotingen geboekt.

Overzicht 45 geeft een beeld van de herkenbaarheid van de EU-geldstromen die via de departementale begrotingen lopen in de jaarverslagen 2005.

Overzicht 45. Herkenbaarheid EU-geldstromen binnen departementale begrotingen

Departement	Bedrag aan EU transacties (te ontfemen aan opgave dep)	Herkenbaarheid EU gelden binnen artikel	Herkenbaarheid in toelichting bij het artikel *
Justitie	€ 3,2 miljoen	Nee	Nee
OCW	€ 0,1 miljoen	Nee	Nee
Financiën	€ 1,2 miljoen	Nee	Nee
LNV	€ 43,5 miljoen	Ja	Ja
Infrastructuurfonds	€ 35,5 miljoen	Nee	Ja/Nee
Totaal	€ 83,5 miljoen		

* ISF: Alleen voor de HSL, letterlijke tekst: «De lagere ontvangst is een gevolg van het feit dat de afwikkeling van de bijdrage van de EU voor de onderbouw van de A15 over de jaargrens is heengeschoven.»

** LNV: De bedragen staan vrijwel steeds vermeld in de artikeltabel en worden als het om grotere bedragen gaat ook toegelicht. Bovendien vindt meer uitgebreide toelichting plaats op alle EU-gelden in een bijlage van de verantwoording.

We zien dat van de op de begrotingen geboekte gelden, alleen het LNV-deel goed zichtbaar is in het begrotingsartikel en de toelichting daarbij. Van de gelden die in het Infrastructuurfonds worden beheerd zijn alleen de EU-gelden voor de hogesnelheidslijn (HSL) zichtbaar in de toelichting bij het begrotingsartikel.

De ontvangsten die niet via de departementale begrotingen lopen, dus de gelden waarvoor het Rijk optreedt als doorgeefklok, worden door het departement verantwoord in de saldibalans. De saldi-post van deze rekeningen is het op het eind van het jaar nog openstaande saldo van

schulden (de bedragen die al zijn ontvangen van derden maar nog niet uitbetaald aan eindbegunstigden) of vorderingen (de bedragen die al wel zijn uitbetaald aan eindbegunstigden maar nog niet zijn ontvangen van derden).

Overzicht 46 geeft een beeld van de herkenbaarheid van de EU-geldstromen in de saldibalansen 2005 van de begrotingshoofdstukken.

Overzicht 46. Herkenbaarheid in de saldibalansen van EU-geldstromen die niet via de departementale begrotingen lopen

Departement	Bedrag aan EU transacties (te ontlenen aan opgave departement)	Herkenbaarheid stand van EU-gelden	Herkenbaarheid EU transacties	Herkenbaarheid in toelichting bij de saldibalansen
BZK	€ 27,5 miljoen	Nee	Nee	+
OCW	€ 38,9 miljoen	Nee	Nee	+
EZ	€ 0,056 miljoen	Nee	Nee	-
LNV	€ 1 282,5 miljoen	Ja	Ja	+
SZW	€ 342,8 miljoen	Ja	Nee	-
Totaal	€ 1,7 miljard			

Deze EU-gelden zijn niet noodzakelijkerwijs zichtbaar in het jaarverslag van een departement. Dat komt doordat veelal volstaan wordt met het rapporteren van de eindejaarstand terwijl bovendien het saldo van EU-uitgaven en ontvangsten vaak opgaat in een grotere post, en ook niet zelfstandig wordt toegelicht in de saldibalansen.

Met uitzondering van de gelden die via de begroting van het Ministerie van LNV lopen, zijn deze gelden nauwelijks zichtbaar in de saldibalansen. Alleen in de toelichting bij de saldibalansen van de Ministeries van BZK en OCW wordt ook informatie gegeven over EU-gelden.

Onze conclusie is dat verreweg de meeste bijdragen vanuit de EU aan de Nederlandse staat nauwelijks herkenbaar zijn in de jaarverslagen van het Rijk. In ons onderzoek naar de departementale jaarverslagen over 2006 zullen wij op deze problematiek terugkomen.

16.2 Rechtmatigheidscontrole ontvangsten en afdrachten

16.2.1 Ontvangsten

Op de begroting geboekte uitgaven en ontvangsten

De op de departementale begrotingen geboekte bedragen worden jaarlijks op rechtmatigheid gecontroleerd door de departementale auditdiensten en de Algemene Rekenkamer. Vanaf 2006 zal de minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf per beleidsartikel alle onrechtmatigheden melden die de daarvoor vastgestelde tolerantiegrenzen overschrijden. De departementale auditdiensten blijven verantwoordelijk voor de controle en zullen die conform de bestaande praktijk uitvoeren. De accountantsverklaring zal echter anders worden geformuleerd. Indien de minister alle onrechtmatigheden die de afgesproken tolerantiegrenzen overschrijden in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf meldt, kan de accountant een goedkeurende accountantsverklaring afgeven waarin is aangegeven dat het jaarverslag een «getrouw beeld» geeft.

Niet via de departementale begrotingen lopende uitgaven en ontvangsten
Op grond van artikel 66 van de Comptabiliteitswet 2001 (CW2001) dient de auditdienst van ieder ministerie te controleren of de in de departementale saldibalans opgenomen balansposten, met daarin dus ook de eventueel ontvangen en uitgegeven EU-gelden die buiten de departementale begroting zijn gebleven, rechtmatig tot stand zijn gekomen. Het *Handboek auditing rijksoverheid 2006* geeft echter nog onvoldoende richting aan de controle van de rechtmatige totstandkoming van de balansposten. De huidige praktijk is dat de accountant primair vast stelt of de uitgaven en ontvangsten terecht op een rekening buiten de begroting zijn geboekt. Hiervoor gelden specifieke voorwaarden. Indien niet aan deze voorwaarden is voldaan, dienen de gelden alsnog op de begroting geboekt te worden.

De controle van het jaarverslag omvat in het algemeen niet de naleving van alle EU-voorwaarden die aan de uitgaven en ontvangsten zijn verbonden. Deze controle is veelal ingebed in specifieke controles ten behoeve van de Europese Commissie. Hoewel een minister problemen in het beheer van EU-gelden kan rapporteren in de bedrijfsvoeringsparagraaf van zijn jaarverslag, geeft deze paragraaf op dit moment geen integraal beeld van het beheer en de rechtmatigheid van de EU-gelden die via de rekeningen buiten de departementale begrotingen worden verantwoord. Dit kan eenvoudig worden opgelost door alle uitgaven en ontvangsten van EU-gelden binnen de begroting te boeken. Maar ook de komst van een lidstaatverklaring en een bijbehorend verslag van de Algemene Rekenkamer kan een integraal beeld van de rechtmatigheid mogelijk maken.

16.2.2 Afdrachten Nederland aan de EU

De eigen middelen die Nederland afdraagt aan de EU worden via de begroting en het jaarverslag van het Ministerie van BuZa verantwoord. Bij deze geldstroom zijn ook de Ministeries van Financiën en van LNV betrokken. De accountantsdienst van het Ministerie van BuZa voert de integrale controle op de eigen middelen uit. De resultaten van deze controle en andere rechtmatigheidsinformatie staan beschreven in hoofdstuk 17 van dit rapport.

In het *EU-trendrapport 2005* concludeerden wij dat door de diverse controles op de afdracht van de eigen middelen redelijk inzicht bestaat in de juistheid van de afdrachten. Op grond van onze analyse dit jaar moeten wij hier echter aan toevoegen dat de rechtmatigheid op transactieniveau door deze controles *niet* volledig wordt afgedekt. Dit speelt met name bij (a) de vaststelling van de BNI-afdracht en (b) de controle op de landbouwrechten.

Ad (a). De hoogte van het bruto nationaal inkomen (BNI) van Nederland wordt vastgesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS); Eurostat voert daar namens de Europese Commissie controles op uit. Er is geen accountantscontrole op de berekeningen van deze afdrachten. Uit het slotmemorandum van de accountantsdienst van het Ministerie van BuZa blijkt dat de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) van dit departement de relevante berekeningen over *eerdere jaren* heeft uitgevoerd. Het betreft de afstemming van de afdrachten met de begroting van de EU, de verificatie van de BNI-cijfers van de EU met eerdere opgaven van het CBS en de vaststelling door de EU van bijdragepercentages (Ministerie van BuZa, 2006b).

Ad (b). De landbouwrechten worden voor ongeveer de helft geïnd door de onder het Ministerie van LNV ressorterende productschappen en voor de andere helft door de Douane. De interne accountantscontrole bij de productschappen en de review daarop door de auditdienst van het Ministerie van LNV resulteren geen van beide in een rechtmatigheidsoordeel op transactieniveau bij de landbouwrechten.

De door de productschappen geïncollateerde landbouwrechten maken deel uit van de verantwoording van de productschappen. De interne accountantsdiensten van de productschappen geven echter geen verklaring af bij de rechten. Ze brengen alleen een rapport van bevindingen uit bij de jaarverantwoording als geheel. Ook de auditdienst van het Ministerie van LNV doet dit niet; deze beperkt zich tot het vaststellen van de volledigheid, juistheid en tijdigheid van de door de productschappen geïncollateerde rechten. De auditdienst van het Ministerie van Financiën controleert deze landbouwheffingen als onderdeel van het beheersverslag van de Belastingdienst. De auditdienst geeft sinds 2005 een getrouwbeeldverklaring af bij de bedrijfsvoeringsmededeling.

16.3 Gemeenschappelijk landbouwbeleid

16.3.1 Financiële uitvoering

De minister van LNV is eerstverantwoordelijk voor de uitvoering van de regelingen uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (EOGFL-G). Alleen erkende betaalorganen mogen namens het EOGFL-G uitkeringen verstrekken aan eindbegunstigden. Er gelden strikte voorwaarden voor de erkenning van deze betaalorganen, zoals vastgelegd in Verordening (EG) 1663/95 (gewijzigd bij Verordening (EG) 2025/2001). Het Ministerie van LNV (directie FEZ) is de instantie die deze erkenningen afgeeft, op basis van de EG-voorwaarden. In Nederland waren er medio 2006 zes erkende betaalorganen, die de EU-regelingen uitvoeren (in medebewind met de minister van LNV).

In deze paragraaf bespreken we hoe de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingscyclus over de EOGFL-G-landbouwsubsidies in 2004–2005 is uitgevoerd. We doen dit aan de hand van de volgende indicatoren:

- het aantal jaarlijkse geplande en gerealiseerde landbouwsubsidieaanvragen door de betaalorganen;
- het financieel belang van deze aanvragen;
- de (globale) behandelingskosten van deze aanvragen;
- de omvang van de door de betaalorganen jaarlijks bij de Europese Commissie ingediende declaratie;
- de resultaten van de beoordeling van deze declaratie door de Commissie (terugvorderingen en financiële correcties).

Overzicht 47 vat de ontwikkelingen op bovengenoemde indicatoren samen. Aansluitend geven we een korte toelichting bij de uitkomsten.

Overzicht 47. Uitvoering begrotings- en verantwoordingscyclus landbouwsubsidies 2004 en 2005

	Indicatoren	2004	2005
Aanvragen	% Totaal aantal gerealiseerde aanvragen door betaalorganen (waarvan restitutie *)	106% (105%)	201% (222%)
	% gerealiseerde ten opzichte van begrote restitutie uitgaven	122,7%	152,1%
	% gemiddelde gerealiseerde ten opzichte van gemiddelde begrote restitutie per aanvraag	116,1%	70,8%
Uitvoeringskosten aanvragen (mede-bewindskosten)	% gerealiseerde ten opzichte van begrote totale personeelsinzet door betaalorganen (in mensjaren)	91,8%	89,4%
	% gemiddeld gerealiseerde ten opzichte van gemiddeld begrote aantal aanvragen per mensjaar	116,4%	223,8%
	% gerealiseerde ten opzichte van begrote uitgaven	99,7%	101,7%
	% gemiddeld gerealiseerde ten opzichte van gemiddeld begrote kosten per aanvraag	94,1%	51,1%
Jaaraangiften	Totaal bedrag ingediende jaaraangifte betaalorganen (x € 1 miljoen)	1 265,0	1 256,6
	Laagste en hoogste jaaraangifte (x € 1 miljoen)	42,2 – 448,8	46,1 – 416,3
	Saldo eindafrekening (x € 1 000)	- 17	- 223
	Financiële correcties door Europese Commissie (x € 1 miljoen)	4,2	10,5
	Terug te vorderen bedrag bij eindbegunstigden door betaalorganen per 15-10 (x € 1 miljoen)	35,7	32,8
	<i>Bandbreedte terug te vorderen bedrag per betaalorgaan per 15-10 (x € 1 miljoen)</i>	<i>0,1 – 14,7</i>	<i>0,1 – 17,3</i>

Bronnen: Jaarverslagen 2004 en 2005 Ministerie van LNV; bijlage Europese geldstromen. Beschikkingen Europese Commissie van 13 mei 2005 (Publicatieblad L127 d.d. 20.5.2005) en van 28 april 2006 (Publicatieblad L118 d.d. 3.5.2006). Gegevens per betaalorgaan, bijlage 7, tabellen 1-3.

* Aantal restitutieaanvragen is apart vermeld, omdat alleen de financiële omvang van de interventieregelingen en restituties en niet van de productieregelingen in bijlage Europese geldstromen jaarverslagen 2004 en 2005 zijn opgenomen.

Aanvragen

In 2005 is het totaal aantal door de betaalorganen gerealiseerde aanvragen sterk gestegen ten opzichte van 2004. Dit wordt veroorzaakt door een toename in het aantal «gerealiseerde» (restitutie)aanvragen voor de productgroep Akkerbouw. Bij de andere productgroepen zijn er – met uitzondering van de productgroep Vlees en Eieren – tussen beide jaren geen opvallende verschillen in de aantallen gerealiseerde aanvragen waar te nemen.

Uitvoeringskosten

De totale personeelsinzet is voor beide jaren ongeveer even groot (2004 en 2005 respectievelijk 393 en 361 mensjaren). In beide jaren werd aanvankelijk meer capaciteit vrijgemaakt (circa 10%) dan daadwerkelijk is gebruikt. Verder blijkt dat er in beide jaren meer aanvragen (per mensjaar) zijn behandeld dan was gepland.

Jaaraangifte en afrekening

De Europese Commissie stelt de EOGFL-G-middelen ter beschikking via voorschotten op de eindafrekening van uitgaven. Maandelijks dienen de betaalorganen een aangifte van de uitgaven in bij de Commissie. Na afloop van het begrotingsjaar dienen de betaalorganen hun jaaraangifte in. Daarin vermelden zij ook het (cumulatieve)⁸⁰ bedrag aan terug te vorderen subsidies/betalingen van de eindbegunstigden aan het eind van het boekjaar ten opzichte van het vorige boekjaar.

De Commissie stelt de boekhoudkundige juistheid van deze aangiften (op lidstaatniveau) vast. Hiervan doet zij jaarlijks per beschikking mededeling aan de lidstaat. Ook kan de Commissie jaarlijks besluiten om gelden van de lidstaat terug te vorderen. Hiertoe kan de Commissie de lidstaat een financiële correctie («apurement») opleggen.

Nederland heeft zowel in 2004 als 2005 nagenoeg hetzelfde bedrag aan EU-landbouwsubsidies gedeclareerd (€ 1,3 miljard). Ruim 85% van dit

⁸⁰ Opgebouwd uit verscheidene jaren.

bedrag werd door drie betaalorganen ingediend. Na goedkeuring van de jaaraangiften en na verrekening met de verstrekte voorschotten moet Nederland over 2004 en 2005 respectievelijk € 17 000 en € 223 000 terugbetalen. Verder leidden «conformiteitsaudits» door de Commissie in 2004 en 2005 tot financiële correcties. In 2005 is hierbij grofweg sprake van een verdubbeling van het bedrag dat van de betaalorganen wordt teruggevorderd ten opzichte van 2004.

16.3.2 Controle en toezicht

In de Europese en nationale regelgeving is opgenomen dat op verschillende niveaus controles moeten worden uitgevoerd om de rechtmatige uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid te waarborgen. De technische diensten voeren in opdracht van de betaalorganen administratieve controles en controles ter plaatse uit bij eindbegunstigden (zie bijlage 7; tabel 4). De Europese Commissie kan in de lidstaten op haar beurt zogenaamde conformiteitsaudits uitvoeren om na te gaan of de EU-regelgeving juist wordt toegepast. Daarnaast zijn de door de Commissie voorgeschreven certificerende audits een belangrijk toezichtsinstrument voor de minister van LNV om te waarborgen dat de betaalorganen de aan hen opgedragen taken uitvoeren in overeenstemming met de geldende EU-regelgeving.

Hieronder bespreken we ontwikkelingen op het gebied van controle en toezicht in 2004 en 2005 aan de hand van de volgende indicatoren:

Controle:

- planning en uitvoering van controles door technische diensten;
- bevindingen controles door technische diensten;
- kosten controles technische diensten;
- controles uitgevoerd door de Europese Commissie;

Toezicht:

- planning en uitvoering certificerende audits;
- bevindingen certificerende audits;
- opvolging aanbevelingen certificerende audits;
- capaciteitsbeslag certificerende audits.

Overzicht 48 vat de ontwikkelingen op bovengenoemde indicatoren samen. Aansluitend geven we een korte toelichting bij de uitkomsten.

Overzicht 48. Indicatoren voor controle en toezicht 2004 en 2005

Indicatoren		2004	2005
Controle	Aantal technische diensten dat jaarlijks afspraken maakt met betaalorgaan over kwantiteit en kwaliteit van de uit te voeren controles	Onbekend	Onbekend
	Aantal technische diensten dat beheersverslag heeft ingediend bij betaalorgaan.	1 (AID)	1 (AID)
	% aantal gerealiseerde versus geplande verificaties	95%* (AID)	93% (AID)
	Aantal en geldwaarde van aan betaalorganen (en derden in 2004) door de AID gemelde (TAB-) onregelmatigheden	159 circa € 13,3 miljoen	109 circa € 2,4 miljoen
	Aantal en geldwaarde > € 4 000	108 circa € 13,2 miljoen	68 circa € 2,4 miljoen
	Aantal controles Europese Commissie	5	4

	Indicatoren	2004	2005
Toezicht	Aantal uitgevoerde certificerende audits door AD LNV	6	6
	Totaal aantal aanbevelingen	9	6
	Aantal A, B- en C-aanbevelingen	1 – 0 – 8	0 – 1 – 5
	Aantal betaalorganen waarop de aanbevelingen betrekking hadden	2	2
	Aantal betaalorganen dat «in control» verklaring afgeeft	6	6
	Aantal betaalorganen waarover de auditdienst een tussentijds verslag aan FEZ heeft gestuurd over voldoening erkenningscriteria betaalorganen.	4	4
	Totaal ingezette controlecapaciteit auditdienst Ministerie van LNV (in voltijdbanen)	6,6	9,6
	<i>Gemiddelde ingezette controlecapaciteit per audit</i>	<i>1,1</i>	<i>1,3</i>

Bron: Gegevens per betaalorgaan en Ministerie LNV, bijlage 7, tabellen 5–11.

* Ongewogen gemiddelde gebaseerd op de sectorale beheersverslagen AID.

Controles door technische diensten

Over het aantal en de kwaliteit van de uit te voeren controles maken de technische diensten en betaalorganen jaarlijks afspraken. De technische diensten leggen met beheersverslagen verantwoording af aan de betaalorganen over de uitvoering van de controles. Van de in totaal negen technische diensten hebben wij alleen voor Algemene Inspectiedienst (AID) en de Douane deze documenten kunnen inzien.

De beheersverslagen van de AID over 2004 en 2005 geven inzicht in de planning en uitvoering van de controles. Hieruit blijkt dat de AID in 2005 aanzienlijk meer controles heeft uitgevoerd dan in 2004. Ook de Douane heeft in 2004 en 2005 de 5%-norm voor het aantal uit te voeren fysieke controles gerealiseerd (Douane, 2006).

In tegenstelling tot de beheersverslagen van de AID zijn de overzichten van de Douane niet voorzien van een verklaring van de interne auditdienst dat de opgegeven aantallen juist zijn.

Controlebevindingen

De AID rapporteert in de beheersverslagen over 2004 en 2005 dat er in die jaren respectievelijk 159 en 109 onregelmatigheidsmeldingen zijn opgemaakt en verzonden aan de betaalorganen en derden. De onregelmatigheden hebben een gezamenlijk financieel belang van € 13,3 miljoen (in 2004) en € 2,5 miljoen.

In de overzichten van de Douane wordt niet gerapporteerd tot welke bevindingen de controles leidden.

Kosten controles technische diensten

Uit de beschikbare informatie van de AID en de Douane kan niet worden herleid hoeveel capaciteit de controles vergen en hoeveel tijd en geld de controles gemiddeld kosten.

Controles Europese Commissie

Zowel in 2004 als 2005 heeft de Commissie controlemissies uitgevoerd naar de uitvoering van (onderdelen van) het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Toezicht

De auditdienst van het Ministerie van LNV heeft als certificerende instantie in 2004 en 2005 bij alle betaalorganen een certificerende audit uitgevoerd om vast te stellen of de betaalorganen nog voldeden aan de door de EU gestelde erkenningseisen. Dat was in beide jaren het geval. Voor twee van de zes betaalorganen resulteerde deze audit in aanbevelingen. Het kan hierbij gaan om dringend door de leiding van het betaalorgaan op te volgen aanbevelingen («aanbevelingen A») of in de

loop van het jaar op te volgen aanbevelingen («aanbevelingen B en C»). In 2004 kreeg één betaalorgaan een aanbeveling A. In 2005 was dit niet het geval.

In 2005 hebben alle betaalorganen zich conform de procedure «Toezicht houden erkenningseisen betaalorganen» aan het Ministerie van LNV verantwoord over de mate waarin zij «in control» waren.

De directie FEZ van het ministerie heeft in beide jaren de erkenning van de betaalorganen verlengd.

Capaciteitsbeslag

Gemiddeld wordt door de auditdienst van het Ministerie van LNV 1,2 voltijdbaan per betaalorgaan ingezet voor de certificerende audit. Ten opzichte van 2004 is een stijging te constateren.

16.3.3 Verantwoording

In de begrotings- en verantwoordingscyclus van het gemeenschappelijk landbouwbeleid leggen verschillende actoren verantwoording af over de door hen uitgevoerde werkzaamheden. Hieronder bespreken we drie verantwoordingsdocumenten die binnen deze cyclus een belangrijke informatiebron vormen voor sturing en toezicht.

Overzicht 49. Indicatoren voor verantwoording 2004 en 2005

Indicatoren	2004	2005
Aantal technische diensten dat beheersverslag opstelt	27	27
Aantal betaalorganen dat «in control»-verklaring opstelt	6	6
Oordeel departementale auditdienst over «in control»-verklaring	–	–
Aantal betaalorganen dat jaaraangiftes op tijd heeft ingediend bij de Commissie	6	6
	308	146
Aantal en geldswaarde door Ministerie van LNV gemelde onregelmatigheden aan Europese Commissie	circa € 3,7 miljoen	circa € 2,0 miljoen

Beheersverslagen

In de vorige paragraaf hebben we aangegeven dat we alleen voor de Douane en de AID weten of ze in 2004 en 2005 een beheersverslag hebben opgesteld. Wel blijkt uit de certificerende rapporten over 2004 en 2005 dat de auditdienst van het Ministerie van LNV de kwaliteit en kwantiteit van de door de technische diensten uitgevoerde controles in het algemeen als van voldoende kwaliteit beoordeelt.

«In control»-verklaring betaalorganen

De betaalorganen hebben zowel in 2004 als in 2005 een tussentijdse «in control»-verklaring ingediend bij het Ministerie van LNV. De departementale auditdienst heeft deze verklaring in alle gevallen beoordeeld. Omdat de auditdienst niet als certificerende instantie betrokken geweest is bij de totstandkoming van de verklaring, geeft de dienst aan niet te kunnen instaan voor de kwaliteit ervan. Wel doet de auditdienst in zijn beoordeling een uitspraak over de vraag of het betaalorgaan in voldoende mate vervolg geeft aan in voorgaande certificerende audits geformuleerde aanbevelingen.

Jaaraangiften

Alle betaalorganen hebben in 2004 en 2005 binnen de gestelde termijn hun jaaraangifte ingediend bij de Europese Commissie. In alle gevallen was bij deze aangifte als bijlage een accountantsverklaring opgenomen

van de auditdienst van het Ministerie van LNV (certificerende instantie) waarin de auditdienst verklaart dat de ingediende rekeningen waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig zijn.

Onregelmatigheidsmeldingen

Het Ministerie van LNV (directie Internationale Zaken) meldt ieder laatste kwartaal van het kalenderjaar onregelmatigheden aan de Europese Commissie. Het aantal meldingen en de daarmee gemoeide bedragen zijn in 2005 ten opzichte van 2004 met circa 50% gedaald. In 2004 was het aantal onder andere hoger omdat er sprake was van een meldingsachterstand die werd ingelopen.

16.3.4 Externe audits

De keten uitvoering-controle-toezicht-verantwoording wordt afgesloten met de zogenoemde *externe audit*. Onder «externe audits» scharen we hier de onderzoeken uitgevoerd door de Europese Rekenkamer en de Algemene Rekenkamer. Overzicht 50 laat zien welke externe audits zij in de periode 2004–2006 hebben verricht naar de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in Nederland.

Overzicht 50. Ontwikkeling externe audit 2004–2006

	2004	2005	2006
Europese Rekenkamer	Terugvordering van onregelmatige betalingen gemeenschappelijk landbouwbeleid.	Verificatie van de agromilieuitgaven.	Investerings voor plattelandsontwikkeling.
	Instelling van de identificatie- en registratieregeling voor runderen in de EU.		Succesvolle oogst? De doeltreffendheid van de EU-steun voor operationele programma's van groente- en fruitteilers.
	Beheer en controle door de Commissie van de maatregelen ter bestrijding van mond- en klauwzeer en de desbetreffende uitgaven.		
Algemene Rekenkamer	Rechtmatigheid besteding landbouwsubsidies (in EU-tendrapport)	Recht- en doelmatigheid besteding landbouwsubsidies (in EU-tendrapport).	Recht- en doelmatigheid besteding landbouwsubsidies (in EU-tendrapport)
	Kosten van controles ter plaatse bij bepaalde EU-landbouwsubsidies.		
	Fysieke controles op Europese subsidies voor boter.		

Bronnen: Speciale verslagen Europese Rekenkamer: 3/2004, 6/2004, 8/2004, 2/2005, 7/2006, 8/2006; EU-tendrapporten Algemene Rekenkamer 2004, 2005, 2006.

De Europese Rekenkamer heeft in 2004–2006 vijf speciale verslagen op het terrein van landbouw gepubliceerd waarin Nederland wordt vermeld. De Algemene Rekenkamer publiceerde in 2004–2006 vijf rapporten die geheel of deels betrekking hadden op Europese landbouwuitgaven voor Nederland.

16.4 Structuurfondsen

16.4.1 Financiële uitvoering

Om de financiële voortgang (uitputting) van de structuurfondsprogramma's die in Nederland lopen te beoordelen, hebben we gekeken naar de mate waarin het budget in goedgekeurde projectaanvragen is vastgelegd

(committing) en naar de mate waarin de programma's het budget hebben besteed (realisatie).

Onderstaande overzichten zijn samengesteld op basis van de jaarverslagen van de programma's over 2005, aanvullende informatie die wij hebben opgevraagd bij de managementautoriteiten en de voortgangsrapportage van het Ministerie van EZ aan de Tweede Kamer (Ministerie van EZ, 2006d).

Overzicht 51. Financiële voortgang structuurfondsen in Nederland, uitgaande van totale publieke uitgaven (in miljoenen euro's)

	Budget totaal overheid		Totaal overheid cumulatief t/m 2004				Totaal overheid cumulatief t/m 2005			
			Gecommitteerd		Gerealiseerd		Gecommitteerd		Gerealiseerd	
			(€ en %)		(€ en %)		(€ en %)		(€ en %)	
Flevoland	410,55	395,68	96%	228,06	56%	445,21	108%	299,10	73%	
Noord-NL	924,21	711,49	76%	329,13	35%	883,71	95%	450,95	48%	
Oost-NL	366,78	183,77	50%	139,80	38%	417,77	114%	232,62	63%	
Zuid-NL	332,99	292,60	88%	156,90	47%	340,33	102%	229,20	69%	
Steden	563,00	517,00	92%	245,00	44%	634,00	113%	345,00	61%	
ESF	2 775,10	Niet bekend	Niet bekend	535,70	19%	Niet bekend	Niet bekend	922,80	33%	

Overzicht 52. Financiële voortgang structuurfondsen in Nederland, uitgaande van de EU-bijdrage (in miljoenen euro's)

	EU-bijdrage 2000-2006*		EU-bijdrage cumulatief t/m 2004				EU-bijdrage cumulatief t/m 2005						
			Gecommitteerd		Gerealiseerd		Gedecommitteerd		Gecommitteerd		Gedecommitteerd		
			(€ en %)		(€ en %)		(€ en %)		(€ en %)		(€ en %)		
Flevoland	131,92	106,23	81%	60,96	46%	0	0%	125,08	95%	83,22	63%	0	0%
Noord-NL	356,60	249,28	69%	115,62	32%	0,97	0,27%	321,98	90%	162,47	45%	9,248	2,60%
Oost-NL	147,96	81,02	55%	49,78	34%	0,16	0,11%	138,23	93%	76,73	52%	1,65	0,44%
Zuid-NL	146,27	101,58	69%	53,11	36%	0	0%	118,73	81%	81,14	55%	0	0%
Steden	208,00	160,00	77%	76,00	37%	0	0%	199,00	96%	108,00	52%	0	0%
ESF	1 532,20	1 014,60	66%	335,10	22%	294,30	19%	1 786,50	117%	606,20	40%	294,30	19%

* Inclusief prestatiereserve.

De in de overzichten 51 en 52 genoemde budgetten zijn conform de recent (veelal in 2005) afgegeven beschikkingen van de Europese Commissie en zijn exclusief private middelen. We tonen dus de financiële voortgang/uitputting van het publieke budget en niet die van het gehele programma. Het totaal aan werkelijke bestedingen door de eindbegunstigden en gecertificeerde uitgaven is de «realisatie». In zijn jaarverslag drukt het Agentschap SZW de feitelijke realisatie eveneens uit in het totaal aan voltooide projecten (financieel volume eindbeschikkingen). Ultimo 2005 was dat € 296,5 miljoen en ultimo 2004 € 202,3 miljoen.

Uit de overzichten blijkt dat het merendeel van de programma's, met uitzondering van Noord-Nederland en ESF, ultimo 2005 meer dan 100% van het totale publieke budget hebben gecommitteerd. Voor de EU-bijdrage ligt dat voor de meeste programma's, met uitzondering van ESF, nog onder de 100%. Vergeleken met 2004 is de committing van de meeste programma's toegenomen. Ook de realisatiepercentages zijn voor de meeste programma's toegenomen.

De committeringen in het ESF-programma (EU-bijdrage) zijn in 2005 met 27% toegenomen ten opzichte van 2004. Het totaal aan committeringen van € 1 786,5 miljoen per ultimo 2005 is exclusief de nog toe te kennen ESF-subsidie van aanvragen ingediend vlak voor de sluiting van het ESF-loket eind oktober 2005. Eind 2005 waren er nog aanvragen in behandeling voor een bedrag van € 1 051,6 miljoen. We lichten dit hieronder toe.

Sluiting ESF-loket

De minister van SZW heeft op 28 oktober 2005 bekendgemaakt dat aanvragen voor ESF-subsidies niet meer mogelijk waren vanwege de grote kans op uitputting van het beschikbare budget. In de dagen voorafgaand aan de sluiting steeg het aantal subsidieaanvragen sterk. In ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek over 2005 hebben wij vastgesteld dat de problemen voor een belangrijk deel werden veroorzaakt door tekortkomingen in de regelgeving (ontbreken van een subsidieplafond) en tekortschietende managementinformatie over de uitputting van het budget. Wij hebben in ons rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van SZW deze tekortkomingen aangemerkt als een onvolkomenheid in het beheer bij ESF3 (Algemene Rekenkamer, 2006b).

Er bestaat een risico van een forse overschrijding van het ESF3-budget die ten laste komt van de rijksbegroting. Deze overschrijding hebben wij voorlopig geschat op € 200 tot € 250 miljoen.⁸¹ De rechtbank van Amsterdam heeft op 7 juli 2006 in een beroepszaak geoordeeld dat de bekendmaking van de sluiting van het ESF-loket op 28 oktober 2005 niet rechtsgeldig is, waardoor de betreffende aanvragen tussen dat moment en 1 november 2005 alsnog in behandeling moeten worden genomen. De minister van SZW is in hoger beroep gegaan tegen deze uitspraak, maar dit is op 3 januari 2007 verworpen door de Raad van State. In ons rechtmatigheidsonderzoek over 2006 (te publiceren op 16 mei 2007) komen wij hier nog op terug.

Overleg over voortgang met Europese Commissie

De Europese Commissie stelt zich via verschillende overleggen op de hoogte van de voortgang van de structuurfondsprogramma's in de lidstaten. Bilateraal contact is er doordat de Commissie is vertegenwoordigd in de comités van toezicht (zie § 16.4.3). Daarnaast komen de programma's aan de orde in het jaarlijks overleg met de lidstaten. Voor Nederland is dit laatste overleg in tweeën gedeeld: voor de doelstelling 1- en -2-programma's is er een jaarvergadering met het DG Regio en voor ESF (doelstelling 3) is er een vergadering met het DG Werkgelegenheid.

In het jaarlijks overleg met het DG Regio (najaar 2005) over de doelstelling 1- en -2-programma's is onder andere gesproken over de stand van zaken rond de afsluiting van programma's uit de periode 1994–1999, de herziening van de programma's naar aanleiding van de evaluaties (midtermevaluatie en update), de voortgang van de programma's, inclusief de uitputting van de budgetten, en de voorbereiding op de nieuwe periode 2007–2013.

Het DG Regio ging in het overleg nadrukkelijk in op controleaspecten als:

- de correcte toepassing van de regels rond openbare aanbesteding, staatsteun, publiciteit en cofinancieringspercentages;
- de hoge foutenpercentages die door de Europese Commissie in Nederland worden geconstateerd, ondanks het feit dat alle projecten minstens éénmaal waren gecheckt door de projectaccountant of het programma zelf.

⁸¹ Algemene Rekenkamer, 2006b. Deze schatting is gebaseerd op diverse aannames waarvan de uitkomst nog onzeker is.

Het DG Regio wees er verder op dat de nationale autoriteiten een belangrijke rol hebben te vervullen bij het ondersteunen van de regio's en bij het toezicht op documenten die aan de Commissie worden gestuurd.

Het overleg met de Commissie over het ESF3-programma (doelstelling 3) in 2004 ging over de voortgang van het programma, zowel inhoudelijk (evaluaties) als financieel (betalingen). Ook is een door de Commissie uitgevoerde audit besproken. De Commissie deed ten slotte enkele aanbevelingen naar aanleiding van het jaarverslag over ESF3.

16.4.2 Controle

De Europese controleverordening 438/2001 schrijft diverse controles voor (Europese Commissie, 2001). In deze paragraaf komen de volgende controles aan de orde:

- *Artikel 4-controle*: dit is een controle die lidstaten moeten uitvoeren op projecten om te verifiëren dat goederen en diensten zijn geleverd, dat uitgaven daadwerkelijk zijn gedaan en dat projecten zijn uitgevoerd volgens de voorwaarden zoals vastgelegd in artikel 4 van de verordening.
- *5%-controle*: dit is een steekproefcontrole die lidstaten moeten uitvoeren op het beheer van minimaal 5% van de ontvangen structuurfondsgelden, aan de hand van de controleaspecten die staan vermeld in artikel 10–11 van de verordening.
- *Systeemcontrole*: dit is een controle die lidstaten moeten uitvoeren ter verificatie van de effectiviteit van het beheer- en controlesysteem van projecten, zoals omschreven in artikel 10–11 van de verordening.
- *Controles Europese Commissie*: eigen controles van de Commissie die elk van de bovenstaande aspecten kunnen omvatten.

In overzicht 53 geven we per type controle aan in hoeverre deze bij de zes structuurfondsprogramma's die in Nederland lopen wordt uitgevoerd, welk bedrag is gecontroleerd en of er gerapporteerd wordt over de resultaten van de controles. Het overzicht geeft ook aan in welke mate er inzicht bestaat in deze aspecten.

Overzicht 53. Controles bij de zes structuurfondsprogramma's in Nederland (2004–2005)

Onderdeel	Indicatoren	Informatie in 2004?	Waarde 2004	Informatie in 2005?	Waarde 2005
Artikel 4-controles	Gemiddeld aantal projecten gecontroleerd	Beperkt.	74 in Noord-Nederland, 659 voor ESF.	Beperkt	82 in Noord Nederland, 981 voor ESF; 29 in deelprogramma van Zuid Nederland.
	Gemiddeld gecontroleerd bedrag	Nee.	–	Nee.	–
	Rapportage over bevindingen	Nee.	–	Nee.	–
5%-controles	Gemiddeld aantal projecten gecontroleerd (met min-max)	Ja.	6,2 (min 3, max 9)	Ja.	6,6 (min 3, max 11).
	Gemiddeld gecontroleerd bedrag (met min-max)	Ja.	€ 17,7 miljoen (min € 4 miljoen, max € 60 miljoen).	Ja.	
	Gemiddeld gecontroleerd % (met min-max)	Ja.	5,1% (min 1,8%, max 16,9%).	Ja.	6,3% (min 3,3%, max 13,2%).
	Conclusie 5% controle	Deels.	4 van de 6 programma's positief.	Ja.	2 van de 6 programma's positief.

Onderdeel	Indicatoren	Informatie in 2004?	Waarde 2004	Informatie in 2005?	Waarde 2005
Systeemaudits	Aantal programma's dat systeemaudits uitvoert	Ja.	5 van de 6	Ja.	5 van de 6.
	Gemiddeld aantal uitgevoerde systeem-audits (met min-max)	5 van de 6 programma's.	3,5 (min 0, max 11)	5 van de 6 programma's.	4 (min 0, max 11).
	Conclusie systeem-audits	Deels	4 van de 6 programma's positief.	Deels.	4 van de 6 programma's positief.
Controles Europese Commissie	Aantal programma's bezocht door Commissie	Ja.	2	Ja.	2
	Resultaten controles	Ja.	Commissie doet aanbevelingen voor verbetering.	Deels.	Commissie constateert onregelmatigheden en doet aanbevelingen voor verbetering.

Bron: artikel 13-verslagen 2004 en 2005 van de zes Nederlandse structuurfondsprogramma's.

We lichten het overzicht hieronder kort toe per type controle. In bijlage 7 zijn meer gedetailleerde overzichten opgenomen.

Artikel 4-controles

Wij hebben bij de ministeries informatie op geaggregeerd niveau opgevraagd over artikel 4-controles. De ministeries wisten echter niet in hoeverre deze controles werden uitgevoerd, noch wat de hoofdbevindingen daarvan waren.

Op programmaniveau wordt alleen in de jaarverslagen van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) en ESF3 gerapporteerd over artikel 4-controles. Dit betreft echter alleen het aantal uitgevoerde controles, niet het gecontroleerde bedrag en de resultaten van de controles. Het deeljaarverslag van een deelprogramma van Zuid-Nederland gaf in 2005 ook een overzicht van uitgevoerde controles.

5%-controles

Bij de afloop van de programma's in 2008 moet per programma minimaal 5% van de bestedingen zijn gecontroleerd. De mate waarin de controles in 2004–2005 zijn uitgevoerd verschilt per programma. Vooral in ESF3 is een hoog percentage van de bestedingen gecontroleerd. De andere programma's schommelen rond het minimaal verplichte percentage van 5%. Alleen Flevoland voldeed in 2005 niet aan de 5%-norm en zal in de komende jaren een inhaalslag moeten maken. Aangezien de komende jaren de uitgaven nog sterk zullen toenemen, zal de controle-inspanning navenant moeten toenemen.

Wat de bevindingen uit de 5%-controles over 2005 betreft: in Noord-Nederland zijn enkele fouten en onzekerheden naar voren gekomen rond voldoen aan de regels voor aanbestedingen en de subsidievoorwaarden. Ook in andere programma's komt dit probleem terug. In Zuid-Nederland is de controle aanleiding voor een aantal kritische bevindingen, hoewel dit verschilt per deelprogramma. Bij ESF3 lag het foutenpercentage op 29,8% van de gecontroleerde gelden. In de overige rapportages worden geen foutenpercentages genoemd; ESF3 is daarmee aanmerkelijk transparanter dan de rest van de structuurfondsprogramma's.

Systeemaudits

De systeemaudits worden doorgaans door de programma-accountant uitgevoerd. In het ESF3-programma voeren zowel de auditdienst van het

Ministerie van SZW als de afdeling Interne Controle van het Agentschap SZW systeemaudits uit.

Bij de meeste programma's zijn systeemaudits uitgevoerd. Het programma Oost-Nederland heeft hierover in 2004–2005 echter niet gerapporteerd.⁸² Het programma Flevoland verstrekt in het artikel 13-verslag over 2005 aanmerkelijk meer informatie over de systeemaudits en de bevindingen daarbij dan in 2004; er wordt inhoudelijk gerapporteerd over aantal en aard van de systeemaudits. In het artikel 13-rapport van het programma ESF3 staat dat er wel systeemaudits zijn uitgevoerd, maar er worden geen bevindingen besproken. De rapportage over het programma Noord-Nederland geeft inzicht in de bevindingen van de systeemaudits, maar het blijft onduidelijk hoeveel er in 2005 zijn uitgevoerd. Het programma Zuid-Nederland doet in het rapport over 2005 meer systematisch verslag over bevindingen per audit per subregio dan in 2004. Het rapport van Stedelijke Gebieden Nederland ten slotte, bericht uitgebreid over systeemaudits per stad, hoewel de rapportage qua vorm en inhoud wisselt per stad, vanwege de decentrale opzet van het programma.

Controlemissies Europese Commissie

De Europese Commissie heeft in de jaren 2004–2006 gemiddeld bij twee Nederlandse structuurfondsprogramma's per jaar controles uitgevoerd. In de periode 2000–2003 heeft de Commissie geen controles uitgevoerd, afgezien van de zogeheten preventieve audits.⁸³

Overzicht 54. Controlemissies Europese Commissie 2004–2006

2004	2005	2006
Zuid-Nederland ESF3	Zuid-Nederland Stedelijke Gebieden Nederland	Noord-Nederland Oost-Nederland Flevoland (ESF-deel)

Tussen 2004 en 2006 heeft de Europese Commissie alle doelstelling 2-programma's en het doelstelling 3-programma bezocht voor systeemaudits en/of projectcontroles. Bij het ESF-programma maakte de Commissie in 2005 kritische opmerkingen over onder meer de verstrekking van subsidies met terugwerkende kracht (Algemene Rekenkamer, 2006a, § 16.4.1).

In 2005 en 2006 heeft de Commissie een aantal ernstige tekortkomingen gesignaleerd in de EFRO-programma's (Noord-, Oost- en Zuid-Nederland, Stedelijke Gebieden Nederland). Het betrof tekortkomingen van systematische aard in de systemen voor artikel 4-controles, de certificering van uitgaven en de 5%-controles (Meadows, 2006).

De geconstateerde fouten – waarbij gedacht kan worden aan fouten bij toepassing van aanbestedingsprocedures – leiden ertoe dat de Commissie stelt geen redelijke zekerheid te hebben over de effectiviteit van de Nederlandse beheer- en controlesystemen van de EFRO-programma's. De ernst van de tekortkomingen en de hoge foutenpercentages zouden volgens de Commissie kunnen leiden tot een voorbehoud in het jaarlijkse activiteitenverslag van het DG Regio over 2006 en, in uiterste geval, tot stopzetting van betaling.

Specifieke fouten worden niet genoemd in de brief; deze worden afzonderlijk aan de betreffende programma's medegedeeld. Sommige van de geconstateerde fouten worden overigens door de Commissie aangemerkt als «voorlopig», omdat er nog discussie over plaatsvindt tussen het Ministerie van EZ en de Commissie, maar dit zal volgens de Commissie geen invloed hebben op de eindconclusies.

⁸² In de paragraaf «Systeemaudits» van het artikel 13-rapport worden controles genoemd die daar niet toe behoren, zoals de controle door projectaccountants.

⁸³ Controles van de Europese Commissie naar programma's uit de periode 1994–1999 blijven hier buiten beschouwing.

De Commissie stelt voor dat een actieplan wordt opgesteld waarin de zwakheden en de daaruit voortvloeiende risico's worden aangepakt.⁸⁴

De staatssecretaris van EZ heeft de Tweede Kamer op 23 oktober 2006 schriftelijk ingelicht over de gerezen problemen en voorgestelde oplossingen. Zij geeft in haar brief aan dat er inderdaad problemen zijn met de uitvoering van controles op programmaniveau en dat aan een verbeterplan wordt gewerkt (Ministerie van EZ, 2006e). De staatssecretaris schrijft ook dat Nederland een principieel verschil van mening heeft met de Commissie over aanbesteden, hetgeen ten grondslag ligt aan een deel van problemen die de Commissie signaleert.

16.4.3 Toezicht

In het toezicht op de Nederlandse structuurfondsprogramma's staan twee toezichtsinstrumenten centraal:

- het comité van toezicht (CvT), dat toeziet op de algehele voortgang in de uitvoering;
- de auditdiensten van de betrokken ministeries, die reviews uitvoeren op de accountantsverklaringen van de programma-accountants.

In overzicht 55 geven we voor beide toezichtsinstrumenten aan welke activiteiten er in de periode 2004–2005 zijn verricht bij de zes structuurfondsprogramma's die in Nederland lopen. Het overzicht geeft ook aan in welke mate er informatie beschikbaar is over deze toezichtsactiviteiten.

Overzicht 55. Toezicht bij zes structuurfondsprogramma's in Nederland (2004–2005)

Onderdeel	Indicatoren	Informatie over 2004?	Waarde 2004	Informatie over 2005?	Waarde 2005
Werkzaamheden comités van toezicht	Aantal CvT's betrokken bij opstelling artikel 13-rapport	Deels.	4 van de 6	Deels.	4 van de 6
	Aantal CvT's betrokken bij opstelling Jaarverslag	Ja.	6 van de 6	Grotendeels.	5 van de 6
	Gemiddeld aantal vergaderingen CvT per kalenderjaar (met min-max)	Ja.	2,7 (min 1, max 5)	Ja.	3 (min 1, max 8)
	Aantal CvT's waarvan notulen vergaderingen bij jaarverslag gevoegd	Ja.	2 van de 6	Ja.	2 van de 6
Reviews door auditdiensten ministeries	Gerealiseerde capaciteit voor reviews, afgezet tegen geplande capaciteit	Beperkt.	Te beperkt om waarde te geven.	Beperkt.	Te beperkt om waarde te geven.
	Aantal gerealiseerde reviews afgezet tegen gepland/voorgescreven aantal reviews	Ja.	4 van de 14 – EZ/LNV 3 van de 4 – BZK 0 van de 9 – SZW 1 van de 1	Ja.	5 van de 14 – EZ/LNV 4 van de 4 – BZK 0 van de 9 – SZW 1 van de 1

Bron: artikel 13-verslagen en uitvoeringsjaarverslagen 2004 en 2005 van de zes Nederlandse structuurfondsprogramma's.

Hierna lichten we de toezichtsactiviteiten van de CvT's en de departementale auditdiensten toe; voor meer gedetailleerde overzichten verwijzen wij naar bijlage 6.

Comités van toezicht

Voor elk programma is een CvT ingesteld, dat toezicht houdt op de uitvoering van het programma. In het CvT hebben de beheersautoriteit, regionale overheden, de relevante ministeries, sociale partners en andere

⁸⁴ In de brief van de Commissie wordt ook ingegaan op het BTW-compensatiefonds. Zie hiervoor § 17.3.1.

belanghebbenden zitting. De Europese Commissie heeft in de periode 2000–2006 een adviserende stem in het CvT. Onderwerpen die de comités bespreken zijn de voortgang van het programma (financieel en inhoudelijk); de uitputting van het budget (conform de N+2-regel⁸⁵, de jaarstukken, evaluaties en wijzigingen in het enkelvoudig programmeringsdocument (zoals budgetverschuivingen) of het programmacomplement. Verder wordt gesproken over problemen rond aanbesteding, staatssteun en subsidievoorwaarden. Het CvT komt doorgaans tweemaal per jaar samen. Het CvT van het ESF-programma komt aanmerkelijk vaker bijeen. De CvT's van sommige programma's (onder andere die van Stedelijke Gebieden Nederland en Nederland-Noord) hebben ook nog schriftelijke overlegondes en andere overleggen op ambtelijk niveau (Stedelijke Gebieden Nederland). Bij het programma Flevoland stelt het CvT het artikel 13-verslag een half jaar na indiening (op 30 juni) bij de Commissie vast. Wij zijn van oordeel dat het CvT door dit late moment beperkt is in het uitoefenen van effectief toezicht.

Reviews

Bij een review op de accountantscontrole wordt nagegaan of de programma-accountant een deugdelijke grondslag voor zijn oordeel (de accountantsverklaring) heeft en of het ministerie kan steunen op de uitkomsten van zijn controle. Reviews vormen een belangrijk toezichts-instrument voor de ministeries.⁸⁶

De auditdiensten van de Ministeries van EZ en LNV voerden in 2004 en 2005 het aantal reviews uit zoals gepland, met uitzondering van de review op het programma Flevoland: deze kon niet op tijd plaatsvinden omdat de programma-accountant zijn verklaringen met grote vertraging uitbracht.⁸⁷ Opgemerkt moet worden dat er een grote tijdsperiode zit tussen het rapport van de review en het jaar waarop deze betrekking heeft. Dit staat een snelle benutting en eventuele bijsturing op programmaniveau in de weg en bemoeilijkt adequaat toezicht.

Positief is de snelheid waarmee de auditdienst van het Ministerie van SZW jaarlijks rapporteert over de ESF3-review. Dit bevordert een effectief toezicht door het ministerie.

Verder bleek dat de auditdienst van het Ministerie van BZK in de periode 2000–2006 voor het programma Stedelijke Gebieden Nederland geen reviews heeft uitgevoerd op de (negen) gemeentelijke accountants van de (elf) deelprogramma's. Deze jaarlijkse reviews zijn wel voorgeschreven in het controleprotocol van het programma (Ministerie van BZK, 2003). De auditdienst geeft jaarlijks accountantsverklaringen af bij het jaarverslag en de artikel 13-rapportage van het programma als geheel, waarbij wordt gesteund op onderliggende accountantsverklaringen op stedelijk niveau. Juist in deze constructie is het van belang dat de auditdienst zich verzekert van de betrouwbaarheid van deze deelverklaringen.

16.4.4 Verantwoording

De beheersautoriteiten van de zes structuurfondsprogramma's die in Nederland lopen, leggen jaarlijks aan de Europese Commissie verantwoording af (a) over de werking van de beheer- en controlesystemen (in het artikel 13-rapport), en (b) en de uitvoering van de programma's (in het jaarlijks uitvoeringsverslag).

Overzicht 56 toont in hoeverre deze beide verantwoordingsdocumenten over de periode 2004–2005 hebben voldaan aan de daarvoor geldende vereisten. Het overzicht geeft ook aan in welke mate er informatie beschikbaar is over deze verantwoordingsaspecten.

⁸⁵ De N+2-regel betekent dat jaarbudgetten binnen twee jaar moeten zijn besteed, anders komen ze automatisch te vervallen.

⁸⁶ Bij het centraal georganiseerde ESF3 is de auditdienst de programma-accountant; deze reviewt jaarlijks de werkzaamheden van de afdeling Interne Controle van het Agentschap SZW.

⁸⁷ Aan deze vertraging lagen diverse oorzaken ten grondslag, zoals late contractering van de accountant door de provincie Flevoland en problemen bij de controle, leidend tot een afkeurende verklaring over 2002. Zie *EU-trend-rapport 2006* (Algemene Rekenkamer, 2006a), § 16.4.1).

Overzicht 56. Verantwoording in de artikel 13-rapporten en jaarverslagen van de zes structuurfondsprogramma's in Nederland (2004–2005)

Indicatoren	Informatie over 2004?	Waarde 2004	Informatie over 2005?	Waarde 2005
Artikel 13-verslag				
Tijdigheid indiening artikel 13-verslag bij Europese Commissie	Ja.	4 van de 6	Ja.	5 van de 6
Beoordeling schriftelijk commentaar teruggekoppeld door Europese Commissie?	Ja.	6 van de 6	Nog niet bekend.	–
Accountantsverklaring aanwezig?	Ja. (nvt ESF)	alle	Ja. (nvt ESF)	alle
Aandacht voor 5%-controles?	Ja.	alle	Ja.	alle
Aandacht voor systeemcontroles?	Ja.	4 van de 6	Ja.	5 van de 6
Aandacht voor opvolging aanbevelingen uit vorig artikel 13-verslag	Ja.	alle	Ja.	alle
Aandacht voor aan te brengen verbeteringen in beheer- en controlesystemen	Ja.	alle	Ja.	5 van de 6
Uitvoeringsjaarverslag				
Tijdigheid indiening Jaarverslag	Ja.	3 van de 6	Ja.	3 van de 6
Jaarverslag goedgekeurd door Europese Commissie	Ja.	1 van de 6	Nee.	–
Goedkeurende accountantsverklaring bij financiële tabellen	Ja. (nvt bij ESF)	4 van de 5 1 met beperking	Ja. (nvt bij ESF)	4 van de 5 1 met beperking

Hieronder volgt een toelichting op de bevindingen uit het overzicht; voor achtergrondgegevens verwijzen we naar bijlage 6.

Artikel 13-verslag

- Formele eisen

Met het artikel 13-verslag leggen de beheersautoriteiten van de structuurfondsprogramma's verantwoording af over de werking van de systemen van beheer en controle. In het verslag moet worden ingegaan op de uitvoering van de voorgeschreven systeemcontroles en 5%-controles. De beheersautoriteiten van alle programma's hebben in 2004 en 2005 een artikel 13-verslag ingediend bij de Europese Commissie. De Commissie hanteert als eis dat deze rapportage vóór 1 juli moet worden ingediend. In 2004 was dit het geval voor vier van de zes programma's. De andere twee programma's dienden de rapportage in de maand juli in, dus met enige vertraging. In 2005 dienden vrijwel alle programma's de rapportage op tijd in bij de Commissie. Alleen de rapportage over ESF3 werd met een vertraging van anderhalve week ingediend bij de Commissie.

- Beoordeling door Europese Commissie

In 2005 heeft de Commissie – volgens opgave van het Ministerie van EZ – aan de beheersautoriteiten van alle programma's haar reactie op de artikel 13-rapportage over 2004 teruggekoppeld. Wij ontvingen slechts één reactie: de Commissie was op grond van de ingediende rapportage van oordeel dat de controle- en beheersystemen op hoofdlijnen naar behoren werkten. Wel formuleerde de Commissie enkele aanbevelingen.

- Accountantsverklaring

Nederland heeft er in de huidige structuurfondsperiode voor gekozen om, aanvullend op de uitvoeringsbepalingen van de Commissie, verplicht te stellen dat bij het artikel 13-verslag van de doelstelling 1- en -2-programma's een accountantsverklaring wordt afgegeven. Hierin verklaart de programma-accountant dat de artikel 13-rapportage voldoet aan de in de verordening gestelde eisen.

In 2004 en 2005 heeft de accountant bij vrijwel alle structuurfonds-programma's deze verklaring opgesteld. In 2004 blijkt de verklaring voor twee programma's echter pas te zijn opgesteld na 30 juni (Flevoland en Oost in de maand juli).

- 5%-controles

In alle artikel 13-verslagen over 2004 en 2005 is een vaste paragraaf opgenomen over de uitvoering van de verplichte 5%-controles. In alle rapportages wordt gerapporteerd hoeveel controles er in het jaar zijn uitgevoerd, wat het financieel belang van de gecontroleerde projecten was en wat de belangrijkste controlebevindingen waren (bijvoorbeeld geconstateerde onregelmatigheden). Op basis van de bevindingen evalueren de beheersautoriteiten vervolgens of er aanpassingen noodzakelijk zijn in de beheer- en controlesystemen.

In 2004 concludeerden de beheersautoriteiten van alle programma's dat de uitkomsten van de 5%-controles geen tekortkomingen aantoonde in de werking en effectiviteit van de beheer- en controlesystemen. Het jaar 2005 gaf hetzelfde beeld te zien, behalve bij het programma Stedelijke Gebieden Nederland. In tegenstelling tot 2004 werden in de rapportage over 2005 voor dit programma geen expliciete conclusies getrokken over de werking van de beheer- en controlesystemen.

- Systeemcontroles

Vast onderdeel van alle artikel 13-rapporten is de paragraaf over systeemcontroles. Daarin moet gerapporteerd worden over de opzet en uitvoering van deze controles en de consequenties die aan de bevindingen van deze controles worden verbonden.

In alle artikel 13-rapportages is deze paragraaf opgenomen. Hieruit blijkt dat de meeste programma's in beide jaren systeemaudits hebben uitgevoerd. Alleen bij het programma Oost-Nederland zijn in 2004 en 2005 geen systeemaudits uitgevoerd. En bij het programma Flevoland wordt in de artikel 13-rapportage 2004 over verschillende soorten controles gerapporteerd, maar niet over systeemaudits.

Voor de andere programma's geldt dat de paragraaf over dit onderwerp goed inzicht geeft in de opzet van de controles (selectiemethode, aantallen en onderwerpen). Ook blijkt uit de meeste artikel 13-rapportages welke consequenties de beheersautoriteiten verbinden aan de bevindingen van de systeemaudits. In de meeste gevallen is de (hoofd)conclusie dat de controles geen financiële consequenties hebben. Ten slotte melden alle beheersautoriteiten in de artikel 13-rapportage welke maatregelen zij hebben getroffen om de met de systeemcontroles ontdekte aandachtspunten aan te pakken.

- Opvolging aanbevelingen eerdere audits

In alle artikel 13-rapportages wordt aandacht geschonken aan de opvolging van de aanbevelingen uit eerdere audits – een door de Europese Commissie verplicht gesteld onderwerp. Er zijn wel verschillen tussen de programma's in de mate waarin zij hierover meer of minder gedetailleerd rapporteren. Dit loopt uiteen van het verantwoordingsafleggen over de opvolging van concrete maatregelen tot het globaal aangeven dat er een audit is uitgevoerd naar een bepaald onderwerp en dat er aandacht bestaat voor de opvolging van aanbevelingen.

- Verbeteringen in beheer- en controlesystemen

In vrijwel alle artikel 13-rapportages is een vaste paragraaf opgenomen over verbeteringen in het beheer- en controlesysteem. Deze paragrafen geven een overzicht van doorgevoerde en voorgenomen wijzigingen.

Uitvoeringsjaarverslag

De beheersautoriteiten moeten jaarlijks een uitvoeringsjaarverslag opstellen om de Commissie te informeren over de uitvoering en voortgang van het programma. De Commissie koppelt binnen twee maanden na ontvangst van het jaarverslag een advies terug aan de lidstaat, als zij vindt dat het verslag bevredigend is. Op basis van de beschikbare informatie is bekend dat de Commissie in 2004 één jaarverslag heeft goedgekeurd.

De meeste accountantsverklaringen bij de jaarverslagen over 2005 zijn goedkeurend. De accountants van de programma's Flevoland en Oost-Nederland geven een korte toelichting bij de (goedkeurende) accountantsverklaring, die verder geen afbreuk doet aan het oordeel. In Zuid-Nederland is in 2005 net als in 2004 een accountantsverklaring met beperking afgegeven. De accountant heeft: «... geconstateerd dat de aard van de bedrijfsactiviteiten en de omvang van de organisatie de interne organisatie niet op economisch verantwoorde wijze zodanig kan worden ingericht dat door accountantscontrole op rationele wijze de vereiste zekerheid kan worden verkregen over de rechtmatigheid van de verantwoorde projectkosten.» Als gevolg hiervan kan bij controle van de afrekening van deze projecten «niet de vereiste zekerheid [...] worden verkregen» (Stimulus, 2006).

16.4.5 Externe audits

Zoals vermeld (zie § 16.3.4) wordt de keten uitvoering-controle-toezicht-verantwoording afgesloten met de externe audits van de Europese Rekenkamer en de Algemene Rekenkamer. Op het gebied van de structuurfondsen zijn de volgende rekenkameronderzoeken uitgevoerd waarin ook Nederland betrokken was.

Overzicht 57. Audits Europese Rekenkamer en Algemene Rekenkamer

	2004	2005	2006
Europese Rekenkamer	–	–	ESF3 – «Bestrijding voortijdig schoolverlaten» (Europese Rekenkamer, 2006c).
	–	–	Evaluaties achteraf van de programma's voor de doelstellingen 1 en 3 (Europese Rekenkamer, 2006d).
Algemene Rekenkamer	–	Audit trail en 5%-controles bij de programma's Flevoland, Oost-Nederland, en Stedelijke Gebieden Nederland (Algemene Rekenkamer, 2005a)	–
	Rechtmatigheid besteding structuurfondsen (Algemene Rekenkamer, 2004)	Recht- en doelmatigheid besteding structuurfondsen (Algemene Rekenkamer, 2005a)	Recht- en doelmatigheid besteding structuurfondsen (Algemene Rekenkamer, 2006a)

De Europese Rekenkamer heeft in de jaren 2004–2006 twee onderzoeken gedaan waarbij verscheidene lidstaten – waaronder Nederland – betrokken waren. Daarmee is Nederland in de laatste jaren maar in beperkte mate onderdeel geweest van de controles van de Europese Rekenkamer op het gebied van de structuurfondsen.

De Algemene Rekenkamer heeft in 2004 onderzoek gedaan naar de audit trail en de 5%-controles; wij hebben daarover gerapporteerd in *het EU-trendrapport 2005*. In 2006 hebben wij onderzoek gedaan naar het systeem van opsporing, registratie en melding van onregelmatigheden. De resultaten daarvan zijn opgenomen in dit EU-trendrapport (zie § 17.4).

16.5 Intern beleid

Het interne beleid van de EU wordt in de lidstaten uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de Europese Commissie zelf. Voor de projectvoorstellen in het kader van specifieke programma's binnen het interne beleid die in aanmerking komen voor een financiële bijdrage van de Gemeenschap sluit de Europese Commissie contracten af waarin de rechten en de verplichtingen van alle deelnemers zijn vastgelegd. Dit betreft in het bijzonder de voorzieningen voor de inhoudelijke en financiële contractsuitvoering en de controle daarop. De Nederlandse ministeries zijn hierbij niet direct betrokken, tenzij ze zelf contractpartij zijn. Op alle terreinen van het intern beleid is tevens nationaal beleid ontwikkeld.

In het *EU-trendrapport 2006* hebben we een overzicht gegeven van de informatie die tot en met 2004 beschikbaar was over de beheer- en controlesystemen van de intern-beleidprogramma's die voor Nederland relevant zijn. In deze paragraaf geven we voor 2005 – alleen als nieuwe informatie beschikbaar is – een actualisering van deze informatie.

16.5.1 Uitvoering intern beleid

Zesde Kaderprogramma

Het Zesde Kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling (KP6) is het belangrijkste EU-instrument voor financiering van onderzoek in Europa. Gedurende de looptijd van KP6 (2002–2006) is EU-breed in totaal € 17,5 miljard beschikbaar voor onderzoek en technologische ontwikkeling.

Uit cijfers van de Europese Commissie bleek in 2005 dat Nederlandse deelnemers aan KP6 betrokken zijn bij 1380 van de 26 173 projecten. De financiële bijdrage van de EU aan Nederlandse projecten exclusief de zogenaamde «networks of excellence» bedraagt € 335,3 miljoen.⁸⁸

Trans-Europese netwerken

In Hoofdstuk XII van het EG-verdrag hebben de lidstaten zich verplicht om bij te dragen aan de ontwikkeling van trans-Europese netwerken (TEN's) op het gebied van vervoers-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur. Zie voor een omschrijving van deze programma's het *EU-trendrapport 2006*.

- *TEN-telecom (eTEN)*

Het Nederlandse Ministerie van EZ heeft geen informatie over de daadwerkelijke uitbetalingen van de Europese Commissie aan Nederlandse partijen op het gebied van eTEN. Lidstaten hebben volgens het ministerie geen bemoeienis met de betalingen van subsidies. De enige bemoeienis bestaat bij directe contractonderhandelingen als een project vast dreigt te lopen.

- *TEN-energie (TEN-E)*

Het Nederlandse Ministerie van EZ gaf aan geen informatie te hebben over TEN-E-bestedingen in Nederland. Ter aanvulling hebben we het DG Energie en Vervoer van de Europese Commissie benaderd met de vraag of men een lijst van Nederlandse ontvangers van TEN-gelden kon verschaffen met daarbij de financiële gegevens. Hieruit bleek het volgende.

⁸⁸ Zie Europese Commissie (2005d). De peildatum is 11 maart 2005; de cijfers betreffen contracten met status «signed», «final» of «validated». De «networks of excellence» zijn netwerken waarin tientallen tot honderden vertegenwoordigers van kennisinstellingen en ondernemingen tot een duurzame onderzoekssamenwerking komen.

Overzicht 58. TEN-E ontvangsten in Nederland (in miljoenen euro's)*

TEN-E**	2004	2005	
			verplichting RAL ***
Financiële steun aan projecten van gemeenschappelijk belang van het trans-Europese energienetwerk	0	0,363	0,363
Totaal	0	0,363	0,363

* Dit betreft de financiële steun aan één eindbegunstigde. Het *EU-trendrapport 2006* vermeldde voor het jaar 2005 een RAL van € 0,353 miljoen. Dit betrof financiële steun aan twee andere eindbegunstigden.

** Het gaat hier om projecten waarvan een Nederlands ministerie of een Nederlandse onderneming de rechtstreekse begunstigde is. Het omvat niet de onderzoeksprojecten waaraan een Nederlandse onderneming deelneemt als partner.

*** Reste à liquider; betreft het openstaand saldo.

Bron: Europese Commissie, Directoraat-generaal Energie en Vervoer (juni 2006)

- *TEN-transport (TEN-T)*

Het Ministerie van VenW heeft inzicht in het beheer en de controle van het TEN-T-programma in Nederland, voor zover deze door het ministerie worden besteed aan bijvoorbeeld de grote projecten HSL-Zuid en Betuweroute.

Het Ministerie van VenW houdt geen overzicht bij van de betalingen aan Nederland in het kader van TEN-T. Op ons verzoek heeft het ministerie een overzicht voor 2005 samengesteld. Deze informatie is in overzicht 59 vervat. Het betreft vooral subsidies die door het ministerie zelf (of Rijkswaterstaat) zijn ontvangen.

Overzicht 59. TEN-T-ontvangsten in Nederland in 2004 en 2005 (in duizenden euro's)

TEN-T -project	2004	2005
HSL-Zuid		
Aanleg kruising van de HSL en de A4	4 398	
Boortunnel	10 800	3 200
Civiele werken tussen Heerjansdam en Lage Zwaluwe	2 400	#9 000
HSL-Zuid		***- 3 735
Contract Noord-Holland Noord		#3 600
Rotterdam Centraal Station		1 600
HSL-Zuid totaal	17 598	17 400
Betuweroute		
Betuweroute: Botlek spoortunnel	*751	
Betuweroute: Sophia spoortunnel	9 600	1 709
Betuweroute: A15-lijn		#16 100
Betuweroute totaal	10 351	17 809
Overige		
Utrechtboog (spoorverbinding Schiphol-Utrecht)	1 200	300
TEAMS – Port Infolink	723	723
Modernisering IVS 90	**341	
Hanzelijn	1 000	
TOTAAL	31 194	35 232

* Het oorspronkelijk toegekende subsidiebedrag werd met € 1 648 868 verlaagd wegens te lage subsidiabele uitgaven. De subsidie zou met de gedane uitgaven boven het maximale subsidiepercentage uitkomen.

** Het oorspronkelijk toegekende subsidiebedrag werd met € 158 699 verlaagd wegens te lage subsidiabele uitgaven. De subsidie zou met de gedane uitgaven boven het maximale subsidiepercentage uitkomen.

*** Betreft terugbetaling als gevolg van audit van de Europese Commissie van een 1999-project.

Bron: Ministerie van VenW.

De posten met een # zijn bewerkt door de Algemene Rekenkamer.

Wij hebben het DG Energie en Vervoer van de Europese Commissie gevraagd of deze een lijst van Nederlandse ontvangers van TEN-gelden kan verschaffen met daarbij de financiële gegevens. Het DG heeft in aanvulling op de eerder door ons ontvangen gegevens voor de jaren 2003–2005, een overzicht gegeven van in Nederland in 2006 te ontvangen gelden.

Overzicht 60. Toegekende TEN-T-subsidies aan Nederlandse projecten (in miljoenen euro's)*

TEN-T -project**	2004		2005		2006	
	verplichting	RAL***	verplichting	RAL***	verplichting	RAL***
Financiële steun aan projecten van gemeenschappelijk belang van het trans-Europese vervoersnetwerk: uitgaven voor administratief beheer	0,739	0	0,523	0,196	–	–
Totaal	0,739	0	0,523	0,196	–	–
Financiële steun aan projecten van gemeenschappelijk belang van het trans-Europese vervoersnetwerk						
HSL	10,500	6,300	17,000	10,200	–	–
Betuweroute	15,000	9,000	–	–	–	–
Centrico	–	–	12,223	6,695	6,223	6,223
Overig	2,000	1,200	25,300	15,049	2,000	2,000
Totaal	27,500	16,500	54,523	31,944	8,223	8,223

* Dit inhoud van dit overzicht is een bewerking door de Algemene Rekenkamer van de ontvangen informatie van de Europese Commissie.

** Het betreft hier de projecten waarvan een Nederlandse ministerie of een Nederlandse onderneming de rechtstreekse begunstigde is, en omvat niet de projecten waaraan een Nederlandse onderneming deelneemt als partner.

*** Reste à liquider; betreft het openstaand saldo.

Bron: Europese Commissie, DG Energie en Vervoer (juni 2006).

Het Ministerie van VenW gaf aan over andere cijfers te beschikken. Voor het verschil tussen de cijfers van de Commissie en VenW hebben wij voorsnog geen verklaring gevonden.

Natuur en milieu

EU-breed heeft het LIFE-programma in de periode 2000–2006 circa 1 030 natuur- en milieuprojecten financieel ondersteund.⁸⁹ LIFE III zou oorspronkelijk lopen tot en met 2005, maar het programma werd met één jaar verlengd, met een begroting van € 317 miljoen. De verlenging was bedoeld om te voorkomen dat er een wettelijke leemte zou ontstaan tussen de sluiting van LIFE III eind 2004 en de aanvaarding van de nieuwe financiële perspectieven 2007–2013.

Het Ministerie van VROM heeft een overzicht verstrekt van zeven in 2005 gehonoreerde LIFE-milieuprojecten. De toegezegde EU-bijdrage bedraagt € 5,4 miljoen.

Evenals vorig jaar hebben wij informatie over aantallen projecten en ontvangsten opgevraagd bij het DG Milieu van de Europese Commissie. Het DG Milieu heeft een overzicht verstrekt van betalingen aan eindontvangers van LIFE-gelden in 2005. Hieronder is een geaggregeerd overzicht weergegeven van projecten in Nederland.

⁸⁹ Bron: <http://europa.eu.int/comm/environment/life/project/index.htm> (website Europese Commissie), geraadpleegd op 25 augustus 2006.

Overzicht 61. LIFE-projecten in Nederland: aantal en ontvangsten (in miljoenen euro's)*

LIFE	2002	2003	2004	2005
Aantal LIFE-milieuprojecten	10	12	7	13
Subtotaal ontvangsten	6,591	6,859	4,376	***2,066
Aantal LIFE-natuurprojecten	1	**1	4	3
Subtotaal ontvangsten	1,306	0,098	4,916	1,514
Totaalontvangsten	7,897	6,957	9,292	3,580

* Volgens opgave van betalingen door de Europese Commissie, DG Milieu; gegevens zijn bewerkt door de Algemene Rekenkamer.

** Dit is een LIFE-natuur-co-op-project, gericht op het uitwisselen van ervaring tussen LIFE-natuurprojecten.

*** Dit is inclusief een project dat leidt tot een negatieve betaling van € 16,049.

Bron: Europese Commissie, DG Milieu.

Onderwijs

Voor een beschrijving van de programma's Socrates en Leonardo da Vinci, zie het *EU-trendrapport 2006*.

Om te achterhalen welke gelden in het kader van Socrates en Leonardo da Vinci naar Nederlandse begunstigen zijn gegaan hebben wij informatie opgevraagd bij de Europese Commissie (in casu het DG Onderwijs en Cultuur) en het Nederlandse Ministerie van OCW.

Op basis van informatie van de Commissie staan in onderstaande twee tabellen de in 2004 en 2005 toegekende subsidiebedragen vermeld. De bedragen betreffen gelden die *rechtstreeks* door de Europese Commissie aan Nederlandse projectuitvoerders worden verstrekt.⁹⁰

Overzicht 62. Socrates: direct door de Europese Commissie toegekende subsidiebedragen aan Nederlandse projecten (in miljoenen euro's)

Socrates	2004	2005
Comenius	1,634	0,391
Erasmus	1,176	1,266
Grundtvig	0,176	0,460
Lingua	0,642	0,000
Minerva	0,530	0,558
Observatie en innovatie	0,000	0,305
Totaal	4,158	2,980

Overzicht 63. Leonardo da Vinci: direct door de Europese Commissie toegekende subsidiebedragen aan Nederlandse projecten (in miljoenen euro's)

Leonardo da Vinci	2004	2005
Projecten in het kader van procedure C*	0,178	0,285
Totaal	0,178	0,285

* Projecten ter ontwikkeling en actualisering van communautair referentiemateriaal, thematische en gezamenlijke acties en projecten van Europese organisaties.

In de volgende overzichten zijn de *indirecte* subsidiebedragen vermeld voor Socrates en Leonardo da Vinci. Het betreft gelden die via Nederlandse intermediairs verstrekt worden aan Nederlandse projectuitvoerders.

⁹⁰ Het gaat hier dus niet om reeds gedane betalingen.

Overzicht 64. Socrates en Leonardo da Vinci: via intermediairs toegekende subsidiebedragen aan Nederlandse projecten (in miljoenen euro's)

Socrates	2004	2005	2006
Comenius	2,500	2,800	3,055
Erasmus	5,200	5,700	6,669
Grundtvig	0,420	0,460	0,515
Observatie van onderwijsstelsels, -beleid en -innovatie	0,082	0,084	0,087
Totaal	8,202	9,044	10,326
<i>Leonardo da Vinci</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>*2006</i>
Projecten in het kader van procedure A	3,300	3,900	4,750
Projecten in het kader van procedure B	2,300	**2,400	3,900
Totaal	5,600	6,300	8,650

* Het vermelde bedrag bij Procedure B betreft raming wegens het ontbreken van beslissing over de financiering voor projecten.

** Het vermelde bedrag betreft een verwachting; het selectieproces is nog niet beëindigd.

Bron: Europese Commissie, DG Onderwijs en Cultuur (juni 2006).

Het Ministerie van OCW heeft de Algemene Rekenkamer een overzicht verstrekt van de EU-gelden die Nederlandse aanvragers via de nationale agentschappen hebben ontvangen voor de onderwijsprogramma's Socrates II en Leonardo da Vinci II.

Overzicht 65. Socrates II, Leonardo da Vinci II: via intermediairs toegekende subsidiebedragen aan Nederlandse projecten (in miljoenen euro's)

		<i>Socrates</i>					<i>Leonardo</i>
		Erasmus	Comenius	Grundtvig	Arion	Vb.CA	
A	Aantal in 2005 lopende projecten	115	1 385	185	135	89	215
	Toegekende subsidies in euro's	11 078 978	3 003 800	539 900	89 400	48 700	23 099 262
B	Aantal in 2005 gestarte projecten	57	704	102	67	48	78
	Toegekende subsidies in euro's	5 904 548	2 579 800	459 500	77 800	41 000	6 699 014
C	Aantal in 2005 afgesloten projecten	58	681	83	68	41	56
	Feitelijke betalingen in euro's	5 174 431	424 000	80 400	11 600	7 700	2 842 378

Cultuur

Financiële ondersteuning in het kader van het EU-programma Cultuur 2000 wordt rechtstreeks door de Europese Commissie aan projectuitvoerders verstrekt, zonder tussenkomst van een nationale intermediair. De Stichting Internationale Culturele Activiteiten (SICA) vervult hierbij een ondersteunende en adviserende rol voor (potentiële) Nederlandse subsidieaanvragers.

Het Ministerie van OCW heeft desgevraagd laten weten geen informatie te hebben over welke gelden in het kader van Cultuur 2000 in Nederland zijn betaald.

Overzicht 66 hebben wij samengesteld op basis van gegevens die de Europese Commissie aan de Algemene Rekenkamer heeft verstrekt.

Overzicht 66. Cultuur 2000: toegekende subsidiebedragen aan Nederlandse projecten (in miljoenen euro's)

Cultuur 2000	2003	2004	2005
Aantal eenjarige projecten	3	5	5
Subtotaal	0,307	0,389	0,587
Aantal driejarige projecten	1	2	1
Subtotaal	0,637	1,343	0,893
Totaal	0,944	1,732	1,480

Bron: Europese Commissie, DG Onderwijs en Cultuur (juni 2006)

16.5.2 Controle, toezicht en verantwoording

Over de hiervoor genoemde programma's binnen het intern beleid zijn in 2005 geen nieuwe feiten bekend geworden op het gebied van controle, toezicht en verantwoording van de programma's.

Op basis van de bevindingen uit het *EU-tendrapport 2006* kan worden gesteld dat informatie over beheer, controle en toezicht van deze programma's vrijwel uitsluitend op EU-niveau beschikbaar is. In Nederland is deze informatie niet of nauwelijks voorhanden. Aangezien in Nederland op veel van deze beleidsterreinen zelf ook beleid maakt, kan dit leiden tot inefficiëntie en ineffectiviteit.

17 RECHTMATIGHEID BESTEDING EU-GELDEN IN NEDERLAND

Dit hoofdstuk gaat over de rechtmatigheid van de besteding van Europese subsidies in Nederland en van de Nederlandse afdrachten aan de EU. Analoog aan het *EU-trendrapport 2006* hebben we bij onze beoordeling de volgende drie indicatoren gehanteerd: onregelmatigheden gemeld aan de Europese Commissie, financiële correcties door de Europese Commissie en eventuele fouten geconstateerd door de Europese Rekenkamer.⁹¹ We presenteren de rechtmatigheidsinformatie per hoofdstuk van de EU-begroting: de afdrachten aan de EU (eigen middelen) (§ 17.1); het landbouwbeleid (§ 17.2) en het structuurbeleid (§ 17.3). Daarna gaan we in op de resultaten van het Nederlandse deel van het onderzoek naar onregelmatigheden van de EU-werkgroep van nationale rekenkamers over onregelmatigheden (§ 17.4). We sluiten het hoofdstuk af met rechtmatigheidsinformatie over het intern beleid (§ 17.5).

17.1 Afdrachten aan de EU

Informatie van Nederland

De accountantsdienst van het Ministerie van BuZa heeft bij de integrale controle van de «eigen middelen»-uitgaven (i.e. de Nederlandse afdrachten aan de EU) over 2005 geen onrechtmatigheden, onvolledigheden of onzekerheden vastgesteld (Ministerie van BuZa, 2006b).

In het kader van de «eigen middelen»-uitgaven heeft Nederland naast de vaste 25% inningskostenvergoeding tevens een bedrag ontvangen van € 16,8 miljoen in verband met afdrachten van invoerrechten in het buitenland door Nederlandse bedrijven. In Europees verband is afgesproken dat in dergelijke gevallen de inningskostenvergoeding aan de «moederlidstaat» toekomt. Dit bedrag wordt echter niet vermeld in de jaaropgave van het Ministerie van Financiën of bevestigd door de auditdienst van dit ministerie. Daarom heeft de accountantsdienst van het Ministerie van BuZa dit bedrag als «onzeker» aangemerkt.

Informatie van de Europese Commissie

Bij de traditionele eigen middelen in Nederland is het totaal aantal gemelde gevallen van onregelmatigheden van 2004 naar 2005 sterk toegenomen, van 514 naar 1729. De hoeveelheid geld die gemoeid is met de gemelde onregelmatigheden in Nederland is in dezelfde periode toegenomen met ruim € 17 miljoen naar bijna € 62 miljoen.

Overzicht 67. Onregelmatigheden en financiële correcties Nederlandse afdrachten aan EU, in miljoenen euro's.

Afdrachten eigen middelen	2003	2004	2005
Aantal onregelmatigheden	507	514	1 729
Financieel belang onregelmatigheden*	60,7	44,2	61,9
Waarde financiële correcties	onbekend	onbekend	Onbekend

* Bedragen zijn afgerond.

Bron: Europese Commissie (2004b, 2005e, 2006j). Waar andere getallen zijn gebruikt is dit aangegeven.

Nederland was in 2005 verantwoordelijk voor ruim 19% van het totaalbedrag van de gemelde onregelmatigheden bij de eigen middelen in de EU. Dat percentage is lager dan in 2004 (21,47%). Dit komt mogelijk doordat ook het totaalbedrag van de gemelde onregelmatigheden voor de eigen middelen in de EU sterk is toegenomen. Na het Verenigd Koninkrijk is Nederland het land met de meeste meldingen van onregelmatigheden.

⁹¹ Het controleobject van de Europese Rekenkamer is de begroting van de Europese Commissie (en andere instellingen, organen en agentschappen). De onderzoeksgegevens van de Europese Rekenkamer lenen zich in beginsel niet voor algemeen representatieve uitspraken per lidstaat, gegeven de omvang van de gehanteerde steekproef en de benadering vanuit de hoofdstukken van de EU-begroting. De resultaten van onderzoek zijn daardoor soms meer «toevalstreffers». Met deze kanttekening geven we in dit hoofdstuk de beschikbare informatie van de Europese Rekenkamer weer.

De toename van het aantal onregelmatigheden in Nederland heeft te maken met een inhaalslag van «oudere» meldingen, onder andere bij de Douane, en met een gewijzigde organisatie bij de douanekantoren. Ook in 2004 constateerde de Commissie bij Nederland in vergelijking met andere lidstaten al relatief veel onregelmatigheden. Die hadden betrekking op douane-entrepots (customs warehousing arrangements), «vrij vervoer» (free circulation) en het in het vrije verkeer brengen van goederen en doorvoer (Europese Commissie, 2005e).

Informatie van de Europese Rekenkamer

De Europese Rekenkamer heeft in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring over 2005 onderzoek gedaan naar de traditionele eigen middelen. Tevens is onderzoek gedaan naar de regeling communautair douanevervoer. In een brief aan de Algemene Rekenkamer van 29 juni 2006 geeft de Europese Rekenkamer haar voorlopige bevindingen van het controlebezoek weer (Europese Rekenkamer, 2006g).

De Europese Rekenkamer constateert dat de opstelling van verklaringen over de traditionele eigen middelen een aantal maanden verkeerd is gegaan, waardoor te veel werd afgedragen aan de Commissie. Dit is later gecorrigeerd. Verder bleek dat er geen nationale instructies zijn voor de manier waarop ramingen moeten worden uitgevoerd van bedragen waarvan het onwaarschijnlijk is dat ze ingevorderd kunnen worden. Dit kan volgens de Europese Rekenkamer leiden tot onderlinge inconsistenties in de gegevens van verschillende douanediensdiensten. Bij de douaneaangiften zelf constateerde de Europese Rekenkamer een aantal lacunes. Het onderzoek naar de regeling communautair douanevervoer liet zien dat de nasporingsprocedures bij vertrek (onderzoeken die tot doel hebben vast te stellen of het douanevervoer correct is beëindigd of dat er een douaneschuld is ontstaan) later zijn gestart dan de termijnen die daarvoor waren vastgesteld. Verder bleek invordering van douaneschuld na niet-afgewikkeld douanevervoer problematisch te zijn, en waren er verschillende gevallen waarin het kantoor van bestemming het douanevervoer ten onrechte had vrijgegeven.

In het Jaarverslag 2005 van de Europese Rekenkamer wordt wel aandacht besteed aan het bovengenoemde onderzoek, maar wordt Nederland verder niet genoemd.

17.2 Gemeenschappelijk landbouwbeleid

17.2.1 Informatie van Nederland

Accountantsverklaringen bij certificerende audits

De betaalorganen die Europese landbouwsubsidies verstrekken aan Nederlandse eindbegunstigden, worden jaarlijks onderworpen aan een «certificeringsaudit». Zowel in 2004 als in 2005 resulteerde deze audit bij alle betaalorganen in een goedkeurende accountantsverklaring. Het gaat hierbij om een standaardverklaring waarin staat dat de opzet, het bestaan en de werking van de interne controle en de administratieve organisatie van het betaalorgaan een redelijke mate van zekerheid bieden dat de voor het EOGFL-begrotingsjaar ingediende rekeningen waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig zijn. Ook staat in deze verklaringen dat de bij de afdeling Garantie in het begrotingsjaar ingediende rekeningen waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig zijn.

Naar onze mening geven deze verklaringen geen oordeel over de rechtmatigheid van bestedingen op transactieniveau.

De rekeningen zijn in 2005 door de Europese Commissie geaccepteerd.

Onregelmatigheden

Nederland meldde in 2005 voor de landbouwwitgaven in totaal 146 onregelmatigheden aan het antifraudebureau OLAF. De meldingen hadden tezamen een financieel volume van ruim € 2 miljoen.

Overzicht 68. Onregelmatigheden en financiële correcties gemeenschappelijk landbouwbeleid in Nederland

Gemeenschappelijk landbouwbeleid	2003	2004	2005
Aantal onregelmatigheden	106	308	146
Financieel belang onregelmatigheden*	2 200 000	3 700 000	2 087 000
Waarde financiële correcties	Onbekend	23 443 525	1 510 000

* Bedragen zijn afgerond.

Het totaal aantal onregelmatigheden is in 2005 gehalveerd in vergelijking met 2004. Ook het financieel belang dat is gemoeid met de onregelmatigheden is afgenomen. Het gemiddelde financiële belang per onregelmatigheid was in 2005 echter hoger dan in 2004.

De hoogte van de in 2005 door de Commissie opgelegde financiële correcties is voorsnog onbekend. Wel is bekend dat het gaat om correcties op de volgende onderdelen; zie overzicht 69.

Overzicht 69. Financiële correcties gemeenschappelijk landbouwbeleid, opgesplitst naar onderdelen in 2004 en 2005

Reden	Bedrag (€) 2004*	Bedrag (€) 2005
Runderpremies	1 037 614**	onbekend
Varkenspest	20 291 540	onbekend
Exportrestituties runderen	1 064 627	onbekend
Overhead programmakosten	147 127	onbekend
Overschrijding betalingstermijn	763 843	onbekend
TOTAAL	23 443 525	1 510 000

* Financiële correcties die door de Commissie zijn opgelegd in 2004 en begin 2005 en die zijn opgenomen in de vier syntheseverslagen van achtereenvolgens: 31-1-2004 DG-AGRI 60619-2004-NL-rev-1; 2-4-2004 DG AGRI 61701-2004-NL-rev1; 31-10-2004 DG AGRI 64 241-2004-NL-rev1; en 15-2-2005 DG AGR-61234-2005-NL-rev1.

** Dit bedrag betreft een eerdere correctie, die in 2004 werd opgelegd.

Vorderingen

Bij hun jaardeclaratie moeten de betaalorganen ook aangeven wat op 15 oktober van het boekjaar de stand van zaken is rond de bedragen die zij nog moeten terugvorderen van eindbegunstigden. Overzicht 70 geeft daarvan een overzicht voor 2004 en 2005.

Overzicht 70. Terug te vorderen bedrag per 15 oktober (bron certificerende audits 2004 en 2005), in euro's.

	2004	2005
Productschap Zuivel	14 746 959	12 501 765
Dienst Laser	7 665 355	1 777 912
Dienst Landelijk Gebied	122 703	217 540
Productschap Vee en Vlees	12 071 332	17 292 032
Productschap Tuinbouw	55 913	109 518,
Hoofdproductschap Akkerbouw	987 411	889 517
Totaal	35 649 673	32 788 284

Uit overzicht 70 blijkt dat het te vorderen bedrag bij vier van de zes betaalorganen aan het einde van boekjaar 2005 is toegenomen ten opzichte van 2004. Het terug te vorderen totaalbedrag is echter afgenomen met ruim € 4 miljoen. Een toelichting op deze ontwikkeling wordt niet gegeven in de certificerende audits of de begrotings- en verantwoordingsstukken van het Ministerie van LNV.

17.2.2 Informatie van de Europese Rekenkamer

In het kader van de betrouwbaarheidsverklaring over 2005 heeft de Europese Rekenkamer onderzoek verricht naar de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in Nederland. In een brief aan de Algemene Rekenkamer van 3 mei 2006 geeft de Europese Rekenkamer haar voorlopige bevindingen van het controlebezoek weer.

In het onderzoek werden in totaal tien verrichtingen gecontroleerd. Vier daarvan vallen onder het beheer van de Dienst Regelingen, vijf onder het Productschap Tuinbouw, en één onder een betaalorgaan in België (in verband met mogelijke fouten bij de Nederlandse Douane). De voorlopige bevindingen wijzen op twee mogelijke materiële fouten en twee mogelijke formele fouten.

In zijn reactie heeft de minister van LNV aangegeven dat aanvullend onderzoek is gedaan naar de materiële fouten, en dat de subsidie voor beide projecten is verlaagd. Naar één van de twee mogelijke formele fouten heeft de Algemene Inspectiedienst een onderzoek ingesteld; op de andere fout heeft het Ministerie nog niet gereageerd.

17.3 Structuurbeleid

In deze paragraaf gaan we in op de rechtmatigheid van de bestedingen bij de structuurfondsprogramma's die in Nederland worden uitgevoerd.⁹²

Bij de jaarlijkse verantwoordingen (artikel 13-verslagen en jaarverslagen) worden accountantsverklaringen afgegeven, die doorgaans goedkeurend zijn. De inhoud van deze verklaringen wordt besproken in hoofdstuk 19 van dit EU-trendrapport.

17.3.1 Programma's doelstellingen 1-3

Informatie uit Nederland

In overzicht 71 is voor 2004 en 2005 het aantal gemelde onregelmatigheden voor de zes belangrijkste structuurfondsprogramma's in Nederland weergegeven, samen met hun financiële belang. Daarnaast is aangegeven voor welk bedrag financiële correcties zijn opgelegd. Overigens zijn

⁹² Vanwege het geringe financiële belang en de zeer beperkt beschikbare informatie blijft het FIOV-programma hier buiten beschouwing.

correcties niet noodzakelijk het gevolg van onregelmatigheden, zoals de gegevens over Flevoland laten zien.

Overzicht 71. Onregelmatigheden in 2004–2005 en hun financieel belang, financiële correcties voor de doelstellingen 1–3 (periode 2000–2006)

Programma	2004			2005		
	Aantal onregelmatigheden	Financieel belang	Waarde financiële correcties	Aantal onregelmatigheden	Financieel belang	Waarde financiële correcties
D1 Flevoland	0	0	5 932 044	6	364 373	6 918
D2 Noord	0	0	0	1	73 828	0
D2 Oost	0	0	0	2	60 755	0
D2 Zuid	2	129 712	onbekend	8	3 144 198	onbekend
D2 Steden	1	853 787	0	2	456 333	0
D3 ESF	42	3 997 100	924 097	40	4 900 000	0
Totaal	45			59		

Het totaal aantal gemelde onregelmatigheden bij de zes structuurfonds-programma's ligt in 2005 circa 27% hoger dan in 2004. Deze toename is vrijwel geheel op het conto te schrijven van het doelstelling 1-programma Flevoland en het doelstelling 2-programma Zuid-Nederland. Bij het ESF-programma is het aantal gemelde onregelmatigheden licht gedaald ten opzichte van 2004.

Volgens opgave van het Ministerie van EZ zijn er in 2005 voor de programmaperiode 2000–2006 zes onregelmatigheden gemeld voor het doelstelling 1-programma Flevoland.⁹³ Vijf daarvan betroffen faillissementen. Hierdoor is terugvordering van het overgrote deel van het bedrag dat met de onregelmatigheden is gemoeid, onmogelijk.

In het artikel 13-verslag wordt gemeld dat de 5%-controles niet hebben geleid tot melding van onregelmatigheden, en dat er geen financiële consequenties zullen zijn. De Algemene Rekenkamer vindt dit prematuur, aangezien bij één van de gecontroleerde projecten sprake is van onjuiste naleving van de aanbestedingsrichtlijnen. De conclusie in het verslag luidt hier: «Het is nog onduidelijk wat hiervan de financiële gevolgen zijn» (Provincie Flevoland, 2006, p. 20). Bij een ander project is geconstateerd dat € 100 000 is opgevoerd aan kosten die niet zijn betaald. De programma-accountant heeft over dit punt geen conclusie geformuleerd. Volgens de beheersautoriteit van het programma Flevoland is de € 100 000 in natura betaald.

Bij het doelstelling 2-programma Zuid-Nederland werden in 2005 in totaal acht onregelmatigheden geconstateerd. Dat gebeurde nadat het DG Regionaal Beleid van de Europese Commissie eind 2005 een controle uitvoerde bij dit programma. Het totale financiële belang van de onregelmatigheidsmeldingen bedraagt (inclusief Nederlandse cofinanciering) voorlopig ruim € 10,7 miljoen.⁹⁴ De tot en met 2004 geconstateerde onregelmatigheden hadden alle betrekking op faillissementen. De acht nieuwe onregelmatigheden in 2005 hadden betrekking op fouten bij aanbestedingen, staatssteun en niet-subsidiabele kosten.

In zowel het artikel 13-verslag over 2005 als het Jaarverslag 2005 worden deze onregelmatigheden niet genoemd. Het artikel 13-verslag laat wel zien dat in 2005 bij de 5%-controle bij verschillende projecten onzekerheden en problemen zijn geconstateerd. Geen van deze bevindingen is gemeld als een onregelmatigheid.

⁹³ Overigens werd in 2005 ook nog één onregelmatigheid gemeld die betrekking had op de programmaperiode 1994–1999.

⁹⁴ Noord-Brabant is nog in onderhandeling met de Europese Commissie over deze onregelmatigheidsmeldingen, omdat men het niet eens is met alle bevindingen van de Commissie. Pas nadat de onderhandelingen zijn afgerond, wordt eventueel een te corrigeren bedrag vastgesteld.

Bij het doelstelling 2-programma Stedelijke Gebieden Nederland loopt in verband met de in 2004 gemelde onregelmatigheid van € 853 787 (exclusief cofinanciering) nog een procedure om vast te stellen in hoeverre de melding als onregelmatigheid gegrond was. Pas daarna kan worden vastgesteld of en zo ja welke financiële correctie kan worden opgelegd.

Ook het totale financieel belang van de gemelde onregelmatigheden is sterk toegenomen. Dat ligt deels aan het ESF-programma, waar minder onregelmatigheden een hoger financieel belang vertegenwoordigden, maar vooral aan de geconstateerde onregelmatigheden bij het doelstelling 2-programma Zuid-Nederland.

In deel 2 van dit rapport hebben we aangegeven dat de Commissie in 2005 op basis van de N+2-regel voor € 285,9 miljoen aan toegewezen structuurfondskredieten voor het jaar 2002 heeft geannuleerd, waarvan circa € 92 miljoen (19%) betrekking had op Nederland. Circa 99,8% van de annuleringen betrof het ESF-programma in Nederland.

BTW-compensatiefonds

In de in § 16.4.2 aangehaalde brief van de Commissie (DG Regio) aan de Permanente Vertegenwoordiger van Nederland bij de EU van 8 september 2006, gaat de Commissie in op het probleem dat sommige gemeenten en provincies in het kader van EFRO-projecten BTW bij de EU declareren die nationaal al wordt gecompenseerd via het BTW-compensatiefonds. In het door Nederland op te stellen actieplan om de problemen rond het EFRO op te lossen, dient ook expliciet te worden gemaakt dat alle gedeclareerde BTW-uitgaven die worden gedekt door het BTW-compensatiefonds dienen te worden uitgesloten.

Wij hebben in het *EU-trendrapport 2005* over deze kwestie gerapporteerd. Daarin hebben wij aangegeven dat er een risico bestaat dat in Brussel gedeclareerde BTW door Nederland moet worden terugbetaald indien reeds compensatie via het BTW-compensatiefonds heeft plaatsgevonden. Ook hebben wij gesteld dat de garantstelling die is afgegeven door de Ministeries van Financiën en EZ er alleen voor heeft gezorgd dat het financiële risico niet meer voor rekening van de programma's komt maar voor de genoemde ministeries.⁹⁵ Het financiële risico is dus niet vermindert maar alleen verplaatst van decentrale overheden naar het Rijk.

17.3.2 Communautaire initiatieven

In overzicht 72 is voor 2004 en 2005 het aantal gemelde onregelmatigheden voor de zes communautaire initiatieven weergegeven, samen met hun financiële belang. Daarnaast is aangegeven voor welk bedrag financiële correcties zijn opgelegd.

⁹⁵ In de Rijksbegroting 2006, hoofdstuk G «BTW-compensatiefonds» is een garantstelling opgenomen van € 200 miljoen (verplichtingen) voor 2004 en van 100 miljoen voor elk van de jaren 2005 en 2006. In de Rijksbegroting 2007 is voor de jaren 2007–2011 een bedrag van € 45 miljoen per jaar opgenomen.

Overzicht 72. Onregelmatigheden en hun financieel belang, financiële correcties voor de communautaire initiatieven (2004–2005)

Programma	2004			2005		
	# onregelmatigheden	Financieel belang	Waarde financiële correcties	# onregelmatigheden	Financieel belang	Waarde financiële correcties
Urban II	0	0	0	0	0	0
Interreg IIIa / Euregio Maas-Rijn	*	*	*	0	0	0
Equal	4	42 567	0	5	546 239	Onbekend
Leader +	1	12 104	12 104	4	271 192	271 192
Interreg IIIb	*	*	*	Niet zeker	onbekend	onbekend
Interreg IIIc	*	*	*	0	0	0

* Hierover is geen informatie beschikbaar

Het aantal gemelde onregelmatigheden bij de communautaire initiatieven is in 2005 gestegen naar negen, tegen vijf in 2004. In beide jaren zijn er alleen onregelmatigheden geconstateerd bij Equal en Leader+. Ook het met de onregelmatigheden gemoeide financiële belang is significant toegenomen.

In het artikel 13-verslag van het Interreg III-B-Noordzeeprogramma wordt gemeld dat twee Nederlandse projectpartners zijn gecontroleerd. Het voorlopige resultaat bij één daarvan is «dat er onregelmatigheden zijn». Er zijn nog geen onregelmatigheden gemeld aan het antifraudebureau OLAF.

17.4 Onderzoek naar onregelmatigheden

Wij hebben onderzoek gedaan naar de in Nederland gehanteerde systemen van ontdekking, registratie, melding en afwikkeling van onregelmatigheden in de structuurfondsperiode 2000–2006.⁹⁶ De Europese Rekenkamer en de Europese Commissie/OLAF hebben respectievelijk in 2001 en 2003 tekortkomingen geconstateerd op het punt van de interpretatie, registratie, melding en afwikkeling van onregelmatigheden.⁹⁷

17.4.1 Onderzoeksaanpak en normenkader

Wij hebben onderzoek gedaan bij drie van de zes Nederlandse programma's in de structuurfondsperiode 2000–2006: de doelstelling 2-programma's Noord- en Zuid-Nederland en het doelstelling 3-programma ESF. De volgende ministeries zijn, gezien hun verantwoordelijkheden op het terrein van structuurfondsen en de keuze van bovenstaande programma's, in ons onderzoek betrokken: EZ (voor doelstelling 2 Zuid- en Noord-Nederland) en SZW (voor doelstelling 3 ESF). Voorts hebben we de volgende beheers- en betalingsautoriteiten in ons onderzoek betrokken:

- Programma Noord-Nederland: het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN);
- Programma Zuid-Nederland: Stimulus en twee van de vier betrokken programmamanagementeenheden (Stimulus voor Noord-Brabant, Provincie Limburg voor Limburg);
- Doelstelling 3 ESF-programma: het Agentschap SZW.

Voor het onderzoek hebben we relevante documentatie bestudeerd en gesprekken gevoerd bij de verantwoordelijke ministeries en de beheers- en betaalautoriteiten. Daarnaast hebben we een verdiepend onderzoek verricht naar een aantal reeds gemelde onregelmatigheden (43) binnen de

⁹⁶ Hetzelfde onderzoek is ook uitgevoerd in Duitsland, Finland, Hongarije, Italië, Litouwen, Polen, Portugal, Slowakije, Spanje, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk. Een gezamenlijk onderzoeksrapport is in december 2006 vastgesteld door het Contactcomité van presidenten van nationale rekenkamers.

⁹⁷ Zie Europese Commissie (2003), Europese Rekenkamer (2001).

drie onderzochte programma's. Vervolgens hebben we een aanvullend onderzoek uitgevoerd waarin 36 projectdossiers (12 voor elk programma) zijn bekeken. Het doel daarvan was om te controleren:

- of dossiers informatie bevatten over (door anderen ontdekte) fouten of problemen, hoe deze zijn geregistreerd en of ze, indien van toepassing, zijn gemeld als onregelmatigheden;
- of de kwaliteit van de projectdossiers in termen van toegankelijkheid en volledigheid in orde was.

Overzicht 73 geeft de onderwerpen van ons onderzoek beknopt weer.⁹⁸

Overzicht 73. Onderzoeken Algemene Rekenkamer structuurfondsenperiode 2000–2006

	Noord-Nederland	Zuid-Nederland	ESF3
Structuurfonds	EFRO	EFRO	ESF
Doelstelling	2	2	3
Totaal ontvangen EU-subsidie (miljoen €)	341,9	139,9	1 868
Verantwoordelijk departement	Ministerie van EZ	Ministerie van EZ	Ministerie van SZW
Andere betrokken ministeries	–	Ministerie van LNV	–
Beheers- en betaalautoriteit	SNN	Provincie Noord-Brabant (Stimulus)	Mandaat: Agentschap SZW
Programmamanagement ¹	SNN	6 Deelprogramma's met 4 programmanagement-eenheden, coördinatie door Stimulus	Agentschap SZW
Aantal projecten in dossieronderzoek	12 projecten	12 projecten	12 projecten
Aantal gemelde onregelmatigheden t/m eind 2005	1	11	86
Financieel belang (EU-bijdrage) van de 43 geselecteerde onregelmatigheden	36 914	59 495	4 935 868

¹ Het ESF3-programma kent een dergelijke benaming niet.

De normen die wij hebben gehanteerd vinden hun oorsprong in Europese regelgeving. Voor de structuurfondsen gaat het daarbij om de algemene verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad.

In Verordening (EG) nr. 1681/1994 van de Raad is meer specifiek vastgelegd hoe de lidstaten dienen om te gaan met onregelmatigheden en terugvorderingen. Als bij de uitvoering van de Europese programma's problemen worden geconstateerd – financieel, administratief of anders – dienen deze te worden gemeld aan de Europese Commissie. Deze problemen worden aangeduid als «onregelmatigheden».

De definitie van een onregelmatigheid staat vermeld in Verordening (EG) nr. 2988/95 van de Raad, artikel 1, tweede lid:

«elke inbreuk op het Gemeenschapsrecht die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen of de door de Gemeenschappen beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening van de Gemeenschappen worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave.»

Daarnaast omvat het begrip onregelmatigheid volgens de Ministeries van EZ en van LNV (2002) en volgens het Agentschap SZW (2003) ook de volgende aspecten:

⁹⁸ Bijlage 8 geeft een schematisch overzicht van de beheer- en controlestructuren in de drie onderzochte programma's

- zowel opzettelijke als onopzettelijke gebreken;
- gebreken die hebben geleid tot negatieve financiële consequenties dan wel die kunnen leiden tot negatieve financiële consequenties;
- gebreken die eenmalig dan wel systematisch van aard zijn.

De Europese Commissie spreekt van een systematische onregelmatigheid indien het beheer- en controlesysteem herhaaldelijk hetzelfde gebrek vertoont.

In Verordening (EG) nr. 1260/1999 verwijst artikel 38 naar de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de invoering van een effectief systeem van financiële controle. Artikel 39 legt de verantwoordelijkheid van de lidstaten vast voor het onderzoeken van onregelmatigheden en het uitvoeren van financiële correcties.

Artikel 2 van Verordening (EG) nr. 1681/1994 van de Commissie stelt dat de lidstaten de Commissie op de hoogte brengen en houden van de inrichting van hun informatiesystemen en procedures om onregelmatigheden te voorkomen, op te sporen en te vervolgen. Artikel 3, lid 1 van dezelfde verordening voorziet in een reguliere (binnen twee maanden na afloop van elk kwartaal) rapportage van onregelmatigheden aan het antifraudebureau OLAF.

De financiële drempel van te rapporteren onregelmatigheden in de onderzochte periode is € 4 000.

De te hanteren procedure voor financiële correcties staat verder beschreven in Verordening (EG) nr. 448/2001 van de Commissie. Artikel 2 beschrijft maatregelen die de lidstaten dienen te nemen om systeemgebonden onregelmatigheden aan te pakken en te voorkomen. Artikel 3 legt het terugvorderingproces van de lidstaten uit. In artikel 4 zijn bepalingen vastgelegd voor financiële correcties door de Europese Commissie.

Artikel 8 van Verordening (EG) nr. 438/2001 bepaalt dat voor (tijds) terugvordering een effectieve beheer- en controlestructuur is vereist.

In aanvulling op de communautaire verordeningen heeft Nederland een aantal nationale bepalingen in het leven geroepen. Daarbij valt te denken aan de decentralisatieconvenanten tussen de verantwoordelijke ministeries en uitvoerende beheersautoriteiten, de controleprotocollen van de programma's en draaiboeken van de verantwoordelijke ministeries, en de verplichting dat voor projecten de einddeclaratie vergezeld dient te worden van een goedkeurende accountantsverklaring.⁹⁹ Deze hebben we eveneens betrokken in ons onderzoek.

17.4.2 Systemen voor ontdekking, melding en afwikkeling

Interpretatie van regelgeving

De Ministeries van EZ en van LNV hebben in oktober 2002 een «draaiboek onregelmatigheden structuurfondsen» samengesteld. Het draaiboek dient om een eenduidige interpretatie en aanpak van onregelmatigheden te hanteren en een juiste, volledige en tijdige informatievoorziening aan de Europese Commissie (Ministeries van EZ en LNV, 2002).

Het Agentschap SZW heeft in juni 2003 eveneens een «draaiboek onregelmatigheden» opgesteld – in dit geval voor de programma's ESF-3 en Equal. Het draaiboek is door het Ministerie van SZW goedgekeurd en wordt alleen door het Agentschap SZW gebruikt.

In beide draaiboeken worden dezelfde definities en passages gehanteerd als in Verordening (EG) nr. 2988/95 en Verordening (EG) nr. 1681/94.¹⁰⁰

⁹⁹ Voor EFRO-projecten geldt per (sub)regio een ander drempelbedrag aan subsidiabele kosten, waarover een accountantsverklaring verplicht is. Voor ESF3-projecten is altijd een accountantsverklaring vereist.

¹⁰⁰ Recent is de regelgeving gewijzigd: de Verordening (EG) nr. 1681/94 is met ingang van 1 januari 2006 gewijzigd door de verordening (EG) nr. 2035/2005. Meldingen vanaf het eerste kwartaal 2006 moeten hieraan voldoen. Het drempelbedrag gaat omhoog van € 4 000 naar € 10 000. Faillissementen hoeven niet meer als zodanig te worden gemeld.

Uit ons onderzoek is het volgende naar voren gekomen:

- Het Ministerie van EZ heeft geen centrale registratie van relevante besluiten en beschikkingen over interpretatie van EU-regelgeving opgezet.
- De communicatie met antifraudebureau OLAF over interpretatiekwesties verloopt moeizaam. Hierdoor blijft er voor de betrokken ministeries onduidelijkheid bestaan.
- Het Ministerie van EZ beschouwt een onregelmatigheid alleen meldenswaardig als de betreffende EFRO-gelden reeds besteed zijn. Alle fouten die worden ontdekt vóórdat een declaratie aan de Europese Commissie is verzonden en vóórdat definitieve betaling heeft plaatsgevonden, kunnen worden gecorrigeerd en hoeven volgens EZ niet te worden gemeld aan OLAF. SNN en Stimulus hebben deze interpretatie van het Ministerie van EZ overgenomen. Vanwege een gebrek aan eenduidige OLAF-instructies spreekt Stimulus van een «landelijk afwachtende houding» met betrekking tot onregelmatigheidsmeldingen (Stimulus, 2005, p. 29).
- Het Agentschap SZW hanteert de gedragslijn dat alleen fouten die worden ontdekt tussen het moment van ontvangst van de eerste ingediende einddeclaratie van het project en het moment waarop de eindbeschikking van het project wordt opgesteld, als onregelmatigheid worden beschouwd. Volgens het Agentschap SZW kan er namelijk slechts sprake zijn van een onregelmatigheid als er een claim bij het Agentschap SZW ligt. Vóór die tijd is herstel dan wel correctie (door de aanvrager) van door het Agentschap SZW ontdekte fouten en verzuimen nog mogelijk.

Wij beschouwen een eerste voorschot aan een eindbegunstigde als een betaling. Vanaf dat moment kan de EU-begroting worden benadeeld. Melding zou derhalve al plaats moeten vinden zodra wordt ontdekt dat er fouten in de projectdeclaraties zitten, ook als die eventueel worden gecorrigeerd voordat de betalingsclaim bij de Commissie wordt ingediend.

De huidige gedragslijn bij de doelstelling 2-programma's en de door het Agentschap SZW gekozen werkwijze zijn niet in overeenstemming met de definities van de Europese Verordeningen en met de eigen departementale draaiboeken. In beide gevallen wordt te laat gemeld. Een cruciaal verschil is echter dat het Agentschap SZW alle geconstateerde onregelmatigheden op het moment dat er een definitieve betalingsclaim ligt uiteindelijk wel meldt, terwijl de onregelmatigheden van de regio's Noord en Zuid worden gecorrigeerd voor het tot een definitieve betaling komt, waardoor er in de praktijk vrijwel geen onregelmatigheden worden gemeld.

Ontdekking en registratie

- Ontdekking

Volgens het draaiboek onregelmatigheden van de Ministeries van EZ en van LNV kunnen onregelmatigheden worden ontdekt vanaf de toekenningsbeschikking tot en met indiening van de einddeclaratie, bijvoorbeeld tijdens controles van de voortgangsrapportages, voorschotverzoeken, tijdens projectbezoeken, bij 5%-controles en tijdens reviews door de auditdienst van het Ministerie van EZ. De specifiek in Nederland geldende eis dat projecten met subsidiabele kosten van € 25 000 of hoger hun einddeclaratie vergezeld dienen te laten gaan van een goedkeurende accountantsverklaring, kan ook leiden tot het ontdekken van onregelmatigheden (namelijk door de projectaccountant).

Het Ministerie van EZ zoekt zelf niet actief naar onregelmatigheden. SNN legt zelf projectbezoeken af of huurt hiervoor een «verificatieaccountant» in. De resultaten daarvan worden opgenomen in de projectdossiers. De projectbezoeken van Stimulus bestaan voornamelijk uit visuele inspectie. Het DG Regio heeft naar aanleiding van zijn auditbezoeken aangegeven de huidige invulling van dergelijke artikel 4-controles (zie § 16.4.2) onvoldoende te vinden. De controleurs van de Commissie hebben daarom aanbevolen de controles volledig in overeenstemming te brengen met artikel 4 van Verordening (EG) nr. 438/2001.

In de 5%-controles bij Noord-Nederland zijn enkele «fouten» aan het licht gekomen, waarover in samenvatting is gerapporteerd in het artikel 13-verslag over 2004. Daarbij gaat het om aanbestedingsfouten, declaratie van niet-subsidiabele kosten en declaratie van kosten die nog niet gemaakt zijn (SNN, 2005). Deze «fouten» zijn door SNN niet als onregelmatigheden aangemerkt en derhalve heeft geen melding plaatsgevonden. Voor de eerste drie door Zuid-Nederland gemelde onregelmatigheden geldt dat ze niet zijn ontdekt bij eigen controles, maar via de pers, de projectverantwoordelijke of via een ander kanaal.

Het Agentschap SZW besteedt veel aandacht aan het vinden van onregelmatigheden. Zo wordt de ingediende (concept)aanvraag door de afdeling Uitvoering gecontroleerd op onder meer niet-subsidiabele kosten en de wijze van aanbesteding. Gedurende de looptijd van een project beoordeelt deze afdeling de voortgangsrapportages en eventuele tweede voorschotaanvragen op signalen van onregelmatigheid en brengen de consultants van de afdeling een bezoek aan het project.

- Registratie

Bij zowel SNN als Stimulus worden eventuele onregelmatigheden op programmaniveau verzameld en vastgelegd. Hiervoor wordt een standaard handgeschreven artikel 3-formulier gebruikt.¹⁰¹ Dit wordt doorgestuurd naar de directie FEZ van het Ministerie van EZ. Dit ministerie werkt sinds 1 januari 2005 met het elektronische systeem AFIS van OLAF. De informatie op de formulieren van SNN en Stimulus wordt door het Ministerie van EZ overgezet in AFIS. Het ministerie kan aanvullingen in het systeem zetten.

Van de onregelmatigheden met een financieel belang van onder de € 4 000, die worden ontdekt na betaling, dient de beheersautoriteit een rapport met controlebevindingen op te maken, waarna de onregelmatigheid administratief wordt vastgelegd. Voor de onregelmatigheden van € 4 000 en hoger geldt een meldingsplicht.

De Algemene Rekenkamer heeft niet kunnen constateren dat het Ministerie van EZ en de beheersautoriteit Stimulus over een actueel totaaloverzicht van geconstateerde en/of gemelde onregelmatigheden beschikken. Kopieën van de definitieve artikel 3-meldingen worden in een map bewaard.

Volgens het Agentschap SZW kan, zoals hiervoor al opgemerkt, een onregelmatigheid pas ná ontvangst van de einddeclaratie optreden. Daarom worden onder andere verzuimen, vergissingen, fouten van de aanvrager en opmerkingen in managementletters vóór het moment van ontvangst van de eerste ingediende einddeclaratie niet als onregelmatigheid beschouwd en ook niet als zodanig geregistreerd. Alle – ná ontvangst van de einddeclaratie – ontdekte onregelmatigheden worden door het Agentschap SZW wel helder en inzichtelijk vastgelegd in onder andere «invulformulieren OLAF-melding» en in totaaloverzichten.

¹⁰¹ De term «artikel 3-formulier» verwijst naar artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1681/1994.

Onderzoek en besluitvorming

Het eerste besluit over het al dan niet aanmerken van een geconstateerd probleem als een onregelmatigheid wordt genomen op programma-niveau. De uiteindelijke besluitvorming dient plaats te vinden door de beheersautoriteit. Hiertoe is echter bij Stimulus geen specifieke besluitvormingsprocedure vastgelegd in het handboek AO. Bij SNN wijkt de praktijk af van de AO-beschrijving.

De directie Arbeidsmarkt van het Ministerie van SZW is formeel verantwoordelijk voor de inhoud van de onregelmatigheidsmeldingen aan OLAF. De besluitvorming over onregelmatigheden heeft het Ministerie van SZW gemandateerd aan het Agentschap SZW. Binnen het Agentschap SZW vindt onderzoek naar onregelmatigheden hoofdzakelijk plaats door de afdelingen Uitvoering en Interne Controle/Operational Audit (IC/OA). Volgens het «draaiboek onregelmatigheden» dient de melding(lijst) voor verzending naar OLAF ter toetsing te worden voorgelegd aan de directie Arbeidsmarkt. Binnen één week dient de directie Arbeidsmarkt schriftelijk aan te geven of ze akkoord gaat met de meldingen. De directie Arbeidsmarkt voert geen inhoudelijke toetsing uit.

Uit ons onderzoek is het volgende naar voren gekomen:

- Bij Stimulus en SNN besluit in de praktijk het programmamanagement (na overleg met de controller) of een geconstateerd probleem dient te worden aangemerkt als onregelmatigheid.
- Tijdens controles op voortgangsrapportages ontdekt het programmamanagement van SNN geregeld potentiële onregelmatigheden. Een analyse of onderzoek van potentiële onregelmatigheden wordt niet uitgevoerd. Ook een analyse van (mogelijke) systeemfouten is bij SNN niet uitgevoerd. De enige onregelmatigheid die is gemeld betrof een faillissement. Alleen onregelmatigheden boven de grens van € 4 000 meldt SNN aan het Ministerie van EZ. Dit betekent dat ook meldingen van potentiële fraudegevallen of systematische fouten met een financieel belang van minder dan € 4 000 niet bij het ministerie terechtkomen.
- Ook bij Stimulus worden soms fouten en/of potentiële onregelmatigheden geconstateerd, die nooit gemeld worden of als zodanig worden geregistreerd. Na detectie overleggen de betrokkenen onderling over te nemen stappen. De voornaamste redenen om te besluiten potentiële onregelmatigheden en correcties niet te melden is de ermee gepaarde administratieve last, en de gedachte dat het melden van deze gevallen niet verplicht zou zijn.
- Bij het Agentschap SZW wordt de melding van onregelmatigheden uitgevoerd conform de opgestelde procedures. Sinds het derde kwartaal van 2004 betekent dit dat de directie Arbeidsmarkt door de stafmedewerker van de afdeling Uitvoering via de vier-, acht- en twaalfmaandsrapportages wordt geïnformeerd over de OLAF-meldingen. De inhoudelijke toetsing van onregelmatigheden gebeurt door de teamleiders van de afdeling Uitvoering van het Agentschap SZW (Agentschap SZW, 2003).

Wij hebben aanvullend onderzoek gedaan naar de inhoud van in totaal 36 dossiers (twaalf voor elk programma). Daarbij zijn we nagegaan of dossiers informatie bevatten over (door anderen ontdekte) fouten of problemen, hoe deze zijn geregistreerd en of ze, indien van toepassing, zijn gemeld als onregelmatigheden. Verder hebben we bekeken of de kwaliteit van de projectdossiers in termen van toegankelijkheid en volledigheid in orde was.

Uit het aanvullende onderzoek kwam naar voren dat de dossiervorming in zijn algemeenheid goed was. Tegelijkertijd bleek echter een groot aantal dossiers bevindingen van programma- en projectaccountants te bevatten die wijzen op mogelijke onregelmatigheden. Hierover hebben wij zowel schriftelijk als mondeling gecommuniceerd met de betrokken beheersautoriteiten. Overzicht 74 laat daarvan de resultaten zien.

Overzicht 74. Resultaten overleg met beheersautoriteiten over mogelijke onregelmatigheden

Programma	Aantal gecontroleerde dossiers	Aantal dossiers waarin (na ambtelijk overleg) mogelijk sprake is van één of meer onregelmatigheden.	Aantal dossiers waarvoor beheersautoriteit heeft aangegeven dat nog tot melding zal worden overgegaan
Doelstelling 2 Noord-Nederland	12	8	Beheersautoriteit heeft nog niet aangegeven wat zij gaat doen.
Doelstelling 2 Zuid-Nederland	12	2	Beheersautoriteit heeft nog niet aangegeven wat zij gaat doen.
Doelstelling 3 ESF	12	5	4
Totaal	36	15	4

Bij de doelstelling 2-programma's duidt ons aanvullende onderzoek op verschillende zwakke schakels:

- Op het niveau van projectaccountants worden relatief weinig problemen geconstateerd. Problemen komen pas aan het licht als een andere controleur (zoals de verificatieaccountant van SNN of het DG Regio bij Stimulus) een aantal projecten nog eens doorlicht.
- De geconstateerde problemen hebben vooral betrekking op fouten bij aanbesteden, niet-subsidiabele kosten en administratieve fouten. De werkwijze bij aanbesteden kan mogelijk worden aangemerkt als een systeemfout.
- Bij geconstateerde problemen worden vaak wel financiële correcties doorgevoerd, maar het daaraan voorafgaande probleem wordt vrijwel nooit gemeld als onregelmatigheid.

Bij de meeste voor het ESF-programma geconstateerde mogelijke onregelmatigheden bleek het overigens te gaan om relatief kleine administratieve onvolkomenheden die gemakkelijk kunnen worden gecorrigeerd.

Melding aan OLAF

Op grond van artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1681/94 dienen de lidstaten elk kwartaal onregelmatigheden van meer dan € 4 000 aan de Europese Commissie te melden. Sinds 1 januari 2005 voert de directie FEZ van het Ministerie van EZ de ontvangen gegevens rechtstreeks in het AFIS-systeem van OLAF in. Voorheen gebeurde dit met papieren versies van de artikel 3-formulieren die per post werden verzonden. Eenmaal ingevoerd in AFIS worden de onregelmatigheden niet standaard gecontroleerd door OLAF. Indien echter later blijkt dat gegevens ontbreken of onjuist zijn, is OLAF of het DG Regio niet in staat optimale totaaloverzichten uit te draaien die nodig kunnen zijn voor auditmissies.

Ook het Agentschap SZW maakt ten behoeve van melding aan OLAF gebruik van AFIS. Alle geconstateerde onregelmatigheden, dus ook die van minder dan € 4 000, worden jaarlijks (in vierde kwartaalrapportage) door het Agentschap SZW aan OLAF gemeld.

Afgezien van OLAF en de directie Arbeidsmarkt ontvangen geen andere actoren de kwartaalrapportages. Het DG Werkgelegenheid van de Europese Commissie kan de meldingen opvragen bij OLAF. Controleurs van dit DG kunnen bij controle in Nederland een uitdraai van de lijsten bij het Agentschap SZW opvragen.

In de periode 2000–2005 is er voor het doelstelling 2-programma Noord-Nederland één onregelmatigheid gemeld. Het doelstelling 2-programma Zuid-Nederland meldde drie onregelmatigheden. Bij beide programma's ging het om faillissementen.

Vanuit het Ministerie van EZ is aangegeven dat men deze geringe aantallen niet opvallend vindt, omdat de systemen beter op orde zijn in vergelijking met de periode 1994–1999 en omdat er meer wordt gecontroleerd.¹⁰²

Tot ultimo 2005 zijn voor het ESF-3-programma bij 86 projecten onregelmatigheden geconstateerd en gemeld. In het vierde kwartaal van 2003 werden de eerste (vijf) onregelmatigheidsmeldingen gedaan. Vanaf het vierde kwartaal 2003 heeft het Agentschap SZW ieder kwartaal onregelmatigheidsmeldingen gestuurd naar OLAF.

Overzicht 75. Aantal meldingen naar jaar (2000–2005)

Jaar van melding	Aantal meldingen
2000–2002	0
2003	5
2004	42
2005	40

Bron: overzichten Agentschap SZW

Wij hebben de in 2005 aan OLAF gedane meldingen van onregelmatigheden op basis van de «invulformulieren OLAF-melding» geanalyseerd naar soort onregelmatigheid. Hieruit blijkt dat het gros van de geconstateerde onregelmatigheden wordt gevormd door:

- het opgeven van niet-subsidiabele uitgaven (23);
- het ontbreken van bescheiden of onvolledige bescheiden (10);
- het overtreden van de openbare aanbestedingsregels (8).

Het totaal aantal onregelmatigheden bij deze meldingen bedraagt 47. Bij een aantal meldingen betrof het namelijk verschillende (soorten) onregelmatigheden tegelijkertijd. Alle gemelde onregelmatigheden zijn ontdekt na ontvangst en controle van de eerst ingediende einddeclaratie.

Vervolgmaatregelen

Over de voortgang van procedures (terugvordering van ten onrechte uitbetaalde bedragen, administratiefrechtelijke en/of strafrechtelijke procedures) die zijn ingesteld naar aanleiding van de artikel 3-meldingen moet worden gecorrespondeerd met OLAF. Dit gebeurt door middel van zogenaamde artikel 5-meldingen.¹⁰³ De instructies voor de artikel 5-meldingen liggen vast in het draaiboek onregelmatigheden van de Ministeries van EZ en van LNV.

De enige gemelde onregelmatigheid door SNN betreft een faillissement. Daarover is (nog) geen artikel 5-rapport opgestuurd. Vanuit SNN is aangegeven dat het maanden tot jaren kan duren voordat de curator eventueel van zich laat horen.

¹⁰² In 2005 heeft het DG Regio het programma Zuid-Nederland aan een controlebezoek onderworpen. Daarbij zijn onder meer acht projectdossiers doorgelicht. Eén van de voorlopige bevindingen was dat een belangrijk deel van de door de eindbegunstigden gedeclareerde uitgaven niet subsidiabel bleek te zijn. Het betrof acht fouten (in ieder onderzocht project één), die nog niet waren gecorrigeerd en gemeld. In het eerste kwartaal van 2006 heeft Stimulus PM, namens de provincie Noord-Brabant, formeel gereageerd op de bevindingen van het DG Regio. Zowel Stimulus als het Ministerie van EZ hebben aangegeven het niet eens te zijn met de conclusies van het DG Regio en menen dat het foutenpercentage lager kan uitvallen. Stimulus heeft wel de acht fouten als onregelmatigheden doorgestuurd naar het Ministerie van EZ. Het betreft vier meldingen uit Noord-Brabant, twee uit Zeeland en twee uit Limburg.

¹⁰³ De term «artikel 5-melding» verwijst naar artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1681/1994.

Om dezelfde reden hebben de deelregio's van Zuid-Nederland (nog) geen artikel 5-meldingen opgesteld en doorgestuurd naar het Ministerie van EZ. Er hebben volgens de autoriteiten geen meldenswaardige nieuwe ontwikkelingen plaatsgevonden bij de drie faillissementen. Bij geen van deze faillissementen gaan de autoriteiten uit van opzet of frauduleuze handelingen. Stimulus heeft nog geen aanleiding gezien om een onderzoek te starten.¹⁰⁴

Het Agentschap SZW heeft eveneens nog geen artikel 5-voortgangsmelding hoeven te doen. Voor één gemelde onregelmatigheid heeft het agentschap recentelijk een invorderings/terugbetalingsprocedure opgestart. Dit kan leiden tot een artikel 5-voortgangsmelding aan OLAF.

Corrigerende maatregelen

Als er onregelmatigheden zijn geconstateerd en gemeld, moet de beheersautoriteit corrigerende maatregelen nemen. Deze kunnen bestaan uit financiële correcties, maar ook uit administratieve sancties. De ministeries worden pas bij financiële correcties betrokken op het moment dat de correcties (ook) betrekking hebben op de door hen verstrekte cofinanciering. SNN en Stimulus hebben in de structuurfondsenperiode 2000–2006 geen corrigerende maatregelen genomen. Het is ook niet voorgekomen dat de Europese Commissie aanvullende maatregelen heeft genomen.

Bij het Agentschap SZW is voor de periode van 2000 tot januari 2006 in vier gevallen sprake geweest van terugvordering van een zogenaamde onverschuldigde betaling. In alle gevallen heeft terugbetaling door de aanvrager plaatsgevonden vóórdat een artikel 3-melding naar OLAF was verzonden.

Conclusie

Uit het onderzoek dat wij hebben uitgevoerd bij twee van de zes doelstelling 2-EFRO-programma's en het doelstelling 3-ESF-programma blijkt onder andere het volgende:

- De ESF- en EFRO-programma's gaan verschillend om met detectie en melding van onregelmatigheden. De activiteiten voor ESF bieden meer zekerheid dat problemen worden gevonden en gemeld.
- Veel fouten en tekortkomingen worden niet als onregelmatigheden gemeld aan «Brussel». Dit geldt vooral voor fouten en tekortkomingen die betrekking hebben op de wijze van aanbesteden en niet-subsidieerbare kosten.
- Programma-accountants treffen vaak nog fouten aan in projecten die bij afsluiting wel een goedkeurende accountantsverklaring hebben gekregen van de projectaccountant.

17.5 Intern beleid van de Europese Commissie

Zoals opgemerkt in hoofdstuk 16 wordt het interne EU-beleid dat in de lidstaten vormkrijgt, uitgevoerd door de Europese Commissie zelf. Er is in Nederland weinig informatie beschikbaar over de rechtmatigheid van de bestedingen van de Europese subsidies voor het interne beleid van de EU. Ook bij de Europese Commissie is hierover weinig of geen (openbare) informatie op het niveau van lidstaten voorhanden.

Hieronder vermelden we alleen de intern-beleidsprogramma's waarover voor de periode 2003–2005 wél rechtmatigheidsinformatie aanwezig was bij de Nederlandse ministeries. In de Europese documenten die wij hebben bestudeerd, hebben wij geen informatie over onregelmatigheden in Nederland aangetroffen.

¹⁰⁴ De curator van één van de failliete subsidieontvangers heeft echter van begin af aan wel vermoedens van fraude geuit en werd daarin deze zomer in het gelijk gesteld door de rechter. De bestuurder van de failliete onderneming is tegen de uitspraak in hoger beroep gegaan.

17.5.1 TEN-transport

Volgens opgave van het Ministerie van VenW zijn in 2005 geen onregelmatigheden geconstateerd op het gebied van TEN-t. Ook zijn er in 2005 geen financiële correcties opgelegd.

In 2004 werden nog drie correcties uitgevoerd, met een totaal financieel belang van ruim € 5 miljoen. Het betrof projecten die betrekking hadden op de HSL-Oost, HSL-Zuid en de Luchtverkeersleiding. In het *EU-trendrapport 2006* hebben we gemeld dat twee van de drie correcties eind 2004 nog niet waren afgerond. Volgens informatie van het Ministerie van VenW was dat eind 2005 wel het geval.

Overzicht 76. Onregelmatigheden en financiële correcties intern beleid, TEN-transport

TEN-transport	2003	2004	2005
Aantal onregelmatigheden	onbekend	onbekend	0
Financieel belang onregelmatigheden	onbekend	onbekend	0
Waarde financiële correcties	onbekend	5 179 530	0

Bron: Ministerie van VenW

17.5.2 Leonardo da Vinci-programma

In de voorgaande jaren is alleen in 2003 een onregelmatigheid gemeld bij een onderwijsinstelling uit de aanvraagronde 2001 «mobiliteit». Het ging om een dubbele declaratie van € 10 411. Onbekend is of de Europese Commissie financiële correcties heeft doorgevoerd.

Overzicht 77. Onregelmatigheden en financiële correcties intern beleid, Leonardo da Vinci

Leonardo da Vinci	2003	2004	2005
Aantal onregelmatigheden	1	0	Onbekend
Financieel belang onregelmatigheden	10 411	0	Onbekend
Waarde financiële correcties	onbekend	onbekend	Onbekend

Bron: Ministerie van OCW

Uit het bovenstaande blijkt dat er op dit niveau er weinig zicht is op de rechtmatigheid van de bestedingen van intern-beleidsgelden in Nederland.

18 DOELTREFFENDHEID EU-BELEID IN NEDERLAND

In het vorige EU-tendrapport hebben we de tussentijdse evaluaties onderzocht van de programma's die in Nederland worden uitgevoerd in het kader van het Europese structuurbeleid.¹⁰⁵ In dit hoofdstuk belichten we de actualisering van deze tussentijdse evaluaties (in EU-jargon: de «updates van de midtermevaluaties») van de structuurfondsprogramma's.¹⁰⁶ De evaluaties vormen een verantwoording aan de Europese Commissie; navraag bij de Commissie leert dat deze geen formele reactie heeft gegeven op de ontvangen stukken.¹⁰⁷

We hebben de evaluaties beoordeeld op de volgende drie elementen:

1. *Meetbaarheid van de doelen*

Bekeken wordt of de conclusies van het vorige EU-tendrapport nog steeds gelden. Hier worden alleen de eventuele wijzigingen in doelen betrokken.

2. *Realisatie van de doelen*

De vraag hierbij is in hoeverre de operationele programmadoelen (de «maatregelen») zijn behaald. De realisatie van elke maatregel is gescoord op een schaal van 0 tot 10. Nadrukkelijk is ook gekeken naar de mate waarin de gepresenteerde informatie daadwerkelijk iets zegt over de doelen. Als bijvoorbeeld geen relevante indicatoren zijn geformuleerd, is de score «onbekend» aangegeven. De «onbekende» scores zijn in de kwantitatieve analyse van de doelrealisatie (uiteraard) buiten beschouwing gelaten. Dit betekent dat we dus niet blindelings zijn afgegaan op de conclusies over de doelrealisatie in de updates.

3. *Verhouding tussen Europese programma's en Nederlands beleid*

Bij dit derde element is de vraag in hoeverre de updates aandacht besteden aan nationaal beleid dat (inhoudelijk, geografisch) verband houdt met het programma. Daarnaast zijn we ook nagegaan in hoeverre vanuit het Rijk aandacht aan de programma's wordt geschonken in de departementale begrotingen voor 2006 en de departementale jaarverslagen over 2005. Het belang van deze derde vraag is nagaan of er aandacht is voor coördinatie van beleid en middelen tussen EU beleid en nationaal beleid. Indien hier aandacht voor is kan dat de doeltreffendheid van het beleid vergroten. Zo niet, dan bestaat het risico van tegenstrijdig beleid of van overlap, hetgeen de doeltreffendheid en doelmatigheid niet bevordert.

Na een beschrijving van de aanpak van ons onderzoek (§ 18.1) behandelen we de meetbaarheid in § 18.2; de doelrealisatie in § 18.3 en 18.4; en de verhouding nationaal – EU in § 18.5.

18.1 Onderzoeksaanpak

18.1.1 Onderzoeksobject

Onze analyse betreft de «updates» van de eerder uitgevoerde midtermevaluaties. Deze updates vormen op basis van artikel 42, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1260/1999 een verplichte rapportage aan de Europese Commissie over de voortgang van de structuurfondsprogramma's. De in Nederland uitgevoerde programma's in het kader van de «doelstellingen» zijn allemaal meegenomen: Flevoland (doelstelling 1); Stedelijke Gebieden Nederland en Noord-, Oost- en Zuid-Nederland (doelstelling 2); en ESF3 (doelstelling 3). Verder hebben we de meeste programma's in het kader van de communautaire initiatieven in het onderzoek betrokken: Equal, Leader+ en een aantal Interreg-programma's.¹⁰⁸ In financiële

¹⁰⁵ Zie *EU-tendrapport 2006* (Algemene Rekenkamer, 2006a), hoofdstuk 18.

¹⁰⁶ Een overzicht van de geanalyseerde evaluaties is opgenomen in bijlage 9. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid blijft hier buiten beschouwing omdat hierover geen recente evaluaties met betrekking tot Nederland zijn verschenen.

¹⁰⁷ De actualisering van de besprekingen in het comité van toezicht van elk programma, waarin de Europese Commissie zitting heeft.

¹⁰⁸ Alleen Urban II is niet meegenomen vanwege de relatief geringe financiële omvang. De vier Leader+-programma's worden in dit hoofdstuk als één programma beschouwd.

termen bestrijken de onderzochte programma's ongeveer 99% van de Europese structuurfondsgelden in Nederland. Daarbij zijn de grensoverschrijdende programma's (Interreg) niet meegeteld, omdat daar de lidstaatverdeling niet vastligt. Uit Interreg IIIA hebben we twee evaluaties onderzocht: Euregio Maas-Rijn en EUREGIO.¹⁰⁹ Van Interreg IIIB is het programma Noordwest-Europa bekeken. De evaluatie van Interreg IIIC West is niet meegenomen omdat deze een EU-brede scope heeft, waardoor het niet past in dit hoofdstuk over EU-beleid in Nederland.¹¹⁰

18.1.2 Definities

De centrale begrippen in dit hoofdstuk worden hier toegelicht:

Term	Omschrijving
Prioriteit*	Algemeen doel van een structuurfondsprogramma (3 of 4 per programma)
Maatregel	Specifieker operationeel doel van een programma (doorgaans 2 tot 5 per prioriteit)
Indicator	Variabele die informatie geeft over het bereiken van een programmadoel in termen van prestaties of maatschappelijke effecten.
Streefwaarde	De waarde (meestal een getal) die aan een indicator is gekoppeld en de beoogde realisatie weergeeft, waartegen de feitelijke realisatie kan worden afgezet.
Midtermevaluatie (MTE)	Evaluatie tijdens de looptijd van een structuurfondsprogramma; uiterlijk eind 2003 aan de Commissie toe te zenden.
Update	Actualisering van de midtermevaluatie; uiterlijk eind 2005 aan de Commissie toe te zenden.**

* Ook «prioritair zwaartepunt» genoemd (Verordening (EG) nr. 1260/1999, artikel 9 sub h).

** Soms aangeduid als «final evaluation». Dit is enigszins misleidend omdat de programma's nog niet waren afgerond ten tijde van de actualisering. De update kan ook aanvullend zijn op de MTE en ingaan op aspecten die de MTE niet behandelde.

18.1.3 Vergelijking doelrealisatie update ten opzichte van midtermevaluatie

Aanvankelijk was het de bedoeling om de doelrealisatie uit de updates te vergelijken met die uit de midtermevaluaties (MTE's). Zo'n vergelijking is echter niet goed mogelijk, doordat er tussen 2003 en 2006 veranderingen in de programma's en in de evaluaties zijn aangebracht.

Veranderingen in de streefwaarden

Vrijwel alle programma's hebben, met goedkeuring van de Europese Commissie, de afgelopen jaren de financiële middelen anders verdeeld tussen de diverse programmadoelen dan oorspronkelijk gepland. Dit had veelal ook gevolgen voor de streefwaarden, die naar rato werden bijgesteld. Een voorwaarde voor vergelijking is dat de maatstaf waartegen de realisatie wordt afgezet constant is. Als de streefwaarden worden verlaagd, neemt de realisatie (procentueel) automatisch toe zonder dat daar noodzakelijkerwijs een toename in feitelijke realisatie aan is verbonden. Eenzelfde redenering geldt bij verhoging van de streefwaarden. Vergelijking is daardoor weinig zinvol. De reden voor de verschuivingen van budgetten tussen de doelen is vooral om te voorkomen dat subsidiegelden «op de plank» blijven liggen. Subsidies van een jaarbudget die niet binnen twee jaar na afloop (N+2) zijn besteed, komen namelijk automatisch te vervallen. De meeste programma's zetten dan ook extra geld in op de onderdelen van een programma met een succesvolle financiële voortgang. Bij de onderdelen waar minder subsidies dan

¹⁰⁹ Dit is een programma dat bestaat uit drie regio's te weten EUREGIO (de Nederlands-Duitse grensregio ter hoogte van Overijssel en de Achterhoek), Euregio Rijn-Waal en Euregio Rijn-Maas-Noord, met een gezamenlijke update.

¹¹⁰ Nederland neemt deel in Interreg IIIC West. De evaluatie had echter ook betrekking op de andere drie Interreg IIIC-programma's zonder Nederlandse betrokkenheid.

verwacht worden aangevraagd en besteed, worden de budgetten verkleind en de ambities (streefwaarden) verlaagd.

Veranderingen in de evaluatieaanpak

Om tot vergelijkingen tussen de updates en de MTE's te komen, moeten beide evaluaties op een vergelijkbare wijze zijn uitgevoerd. In veel updates is echter niet duidelijk weergegeven hoe de evaluatie tot stand is gekomen (bijvoorbeeld welke methoden zijn gehanteerd). Positieve voorbeelden zijn de evaluaties van ESF3 en Noord-Nederland, waarin de onderzoeks-aanpak wél goed wordt toegelicht. Eén programma (Stedelijke Gebieden Nederland) heeft de update toegespitst op een aantal «kernindicatoren» op het niveau van de algemene programmadoelen (prioriteiten). De Commissie biedt hier overigens ook ruimte toe in haar voorschriften (Europese Commissie, ongedateerd). Het compliceert echter wel de vergelijkbaarheid. Overigens is het ons opgevallen dat een aantal updates door het management van het programma (de beheersautoriteit) zelf zijn uitgevoerd, terwijl de MTE's zonder uitzondering door externe bureaus waren uitgevoerd.¹¹¹

18.1.4 Betrouwbaarheid van de informatie

Met «betrouwbaarheid» wordt bedoeld de juistheid en volledigheid van de informatie uit de evaluaties. Dit aspect hebben wij niet systematisch onderzocht, dus een algemeen oordeel hierover is op basis van het uitgevoerde onderzoek niet mogelijk. Niettemin plaatsen wij vraagtekens bij de betrouwbaarheid van de evaluatiegegevens.

Ten eerste is de betrouwbaarheid van de informatie over de realisatie in de meeste evaluaties geen (zichtbaar) aandachtspunt. Veel updates gaan uit van monitorgegevens uit een voortgangssysteem; uit de meeste evaluaties is niet op te maken of deze monitorinformatie is gecheckt op betrouwbaarheid. In de updates van Flevoland en Oost-Nederland, uitgevoerd door het programma zelf, is het monitorsysteem de enige bron van informatie; dit is in andere evaluaties (uitgevoerd door externe bureaus) soms ook het geval (bijvoorbeeld Zuid-Nederland).

Ten tweede wordt de voortgangsinformatie over prestaties en resultaten doorgaans door de projectuitvoerders/subsidieaanvragers zelf aangeleverd en deze laatsten kunnen er belang bij hebben de realisatie positief in te schatten. Ook kunnen tussen projectuitvoerders interpretatieverschillen voorkomen. Het valt op dat de doelrealisatie van enkele updates (ESF3, Interreg IIIB Noordwest Europa) deels is verkregen door middel van interviews en/of schriftelijke enquêtes onder projectuitvoerders, die zelf de resultaten van hun projecten en deelnemers moesten evalueren. De projectuitvoerders blijken echter niet altijd de relevante informatie over prestaties en effecten te registreren. Zo houdt in het Equal-programma 40% van de projectuitvoerders niet bij of deelnemers het project (bijvoorbeeld een cursus) afmaken of baat hebben gehad bij het project, terwijl een nog hoger aandeel (60%) niet registreert wat er met deelnemers gebeurt na afronding van het project (SEOR, 2005).

¹¹¹ De updates van drie van de zes doelstellingsprogramma's – Flevoland, Oost-Nederland en Stedelijke Gebieden Nederland – zijn door het programmamanagement zelf opgesteld. De regels van de Commissie bieden hier de mogelijkheid toe.

18.2 Meetbaarheid doelen

De structuurfondsen financieren meerjarenprogramma's voor de periode 2000 tot en met 2006. De besteding en uitvoering van de projecten loopt door tot en met 2008. In beginsel zijn de vooraf vastgestelde doelen voor

de hele periode geldig. De doelen zijn in het vorige EU-tendrapport beoordeeld. Daarin is aangegeven dat de meetbaarheid bij de structuurfondsen beter is dan in andere EU-programma's, zoals in het kader van het interne beleid van de Unie (onder andere op het gebied van milieu, onderwijs en transport). Het is positief dat in de structuurfondsprogramma's zowel algemene doelen (prioriteiten) als onderliggende concretere doelen (maatregelen) worden geformuleerd en dat deze vrijwel altijd worden uitgedrukt in een aantal indicatoren met kwantitatieve streefwaarden, voorzien van een tijdshorizon. Wel concludeerden wij in het vorige EU-tendrapport dat het nogal eens lastig is om een duidelijke relatie te leggen tussen meetbare indicatoren en de relevantie van deze indicatoren voor het achterliggende doel.

De vraag is nu of de conclusies van het *EU-tendrapport 2006* op basis van de MTE's nog steeds gelden op basis van de updates. Daarvoor moet worden bepaald in welke mate de doelen zijn veranderd sinds de tussentijdse evaluaties van eind 2003. Uit onze analyse van de updates blijkt dat de doelen van de programma's in beperkte mate zijn aangepast.

- Zo zijn in het ESF3-programma de doelgroepen uitgebreid alsmede de voor subsidie in aanmerking komende activiteiten. De gevolgen voor de meetbaarheid van de doelstellingen (doelformulering) zijn niet groot; het is met name een uitbreiding van de kring van mogelijke aanvragers en uitvoerders. Deze verandering was ingegeven door de veranderde conjunctuur en de achterblijvende benutting met als gevolg onderuitputting van de budgetten (Regioplan, 2005).
- In een aantal programma's zijn de indicatoren deels veranderd in vergelijking met de MTE. Zo vormt bijvoorbeeld in Euregio Maas-Rijn de nieuwe indicatorenset een lichte verbetering door toevoeging van enkele relevante indicatoren en – in een aantal gevallen – aanpassing naar meer realistische streefwaarden. In het programma Noord-Nederland is een nieuwe maatregel toegevoegd en zijn andere herschikt. Ook in het visserijprogramma FIOV zijn veranderingen doorgevoerd in benaming en ordening van de doelen en in de streefwaarden. In Flevoland is een maatregel geschrapt en het bijhorende budget naar andere doelen overgeheveld.
- In veel programma's zijn streefwaarden aangepast vanwege overheveling van budgetten binnen programma's (zie § 18.1.3); dit heeft geen gevolg voor de kwaliteit van de doelen als zodanig. Wel is het realiteitsgehalte van de streefwaarden soms problematisch. In een aantal programma's zijn dermate lage initiële streefwaarden opgenomen dat de realisatie met meer dan duizend procent de planning overstijgt (Euregio Maas-Rijn, Leader+, Zuid-Nederland). Dit is geen geschikte maatstaf voor doelbereiking. In Zuid-Nederland is de aanbeveling uit de MTE om een aantal indicatoren en streefwaarden aan te passen niet opgevolgd.

Veranderingen in de programma's vinden plaats na overleg met en goedkeuring door de Commissie.

Interreg IIIB Noordwest Europa

Het Interreg IIIB-programma Noordwest-Europa is in het vorige EU-tendrapport niet bekeken, dus de conclusies van vorig jaar slaan niet op dit programma. Onze algehele conclusie over de doelformulering is dat deze erg breed en weinig specifiek is. Dit geldt ook voor de indicatoren die aan de doelen zijn gekoppeld, waardoor uitspraken doen over doelrealisatie niet goed mogelijk is (zie § 18.3). De doelen zijn van een grote algemeenheid waardoor ze niet goed te evalueren zijn. Ter illustratie: onder de

prioriteit *Regions and Cities* is als onderliggend doel opgenomen *More attractive metropolitan areas in the global and European context*. Wat nu precies wordt verstaan onder een attractiever stedelijk gebied, en voor wie dit gebied dan aantrekkelijker moet worden, blijft onduidelijk. Een tweede doelstelling binnen dezelfde prioriteit is nog algemener geformuleerd: *Coherent and polycentric pattern of complementary cities, towns and rural areas, coastal and peripheral areas*.

De Europese Rekenkamer kwam in 2004 eveneens tot het oordeel dat de Interreg-programma's geen concrete doelstellingen hebben. De Europese Rekenkamer concludeert dat daardoor «de geboekte voortgang bijzonder moeilijk meetbaar wordt» (Europese Rekenkamer, 2004b).

De bovengenoemde veranderingen in de structuurfondsprogramma's zijn, met uitzondering van het programma Noordwest Europa, niet van invloed op de algemene conclusie over de meetbaarheid van de programma-doelen, zoals weergegeven in het vorige EU-tendrapport en verkort herhaald aan het begin van deze paragraaf.

18.3 Kwaliteit van de informatie over doelrealisatie

Volgens de Europese Commissie is de analyse van «outputs and results achieved to date (...) the core element of the update» (Europese Commissie, ongedateerd, § 4.2). In § 18.2 is aangegeven dat het positief is *dat* er (doorgaans) indicatoren met kwantitatieve streefwaarden zijn opgesteld. Bij de analyse van de updates in dit hoofdstuk hebben wij ook gekeken naar de *kwaliteit* van de indicatoren en het verband tussen indicatoren en doelen zodat uitspraken over doelrealisatie kunnen worden gedaan.

18.3.1 Algemeen overzicht informatie over doelrealisatie

Overzicht 78 geeft een beeld van de mate waarin informatie over doelrealisatie is opgenomen in de updates. Als bij een doel geen relevante informatie over de feitelijke doelrealisatie was opgenomen, is de score «onbekend» ingevuld. De oorzaken worden toegelicht in § 18.3.3. De doelen zijn op het niveau van de maatregelen bekeken, tenzij anders aangegeven.

Positief scoren de programma's Stedelijke Gebieden Nederland en het EUREGIO-programma. Op alle doelen kenden deze programma's geschikte informatie over de doelrealisatie. Van vijf van de twaalf programma's kan daarentegen geen uitspraak over de doelbereiking worden gedaan.

De totaalscore in het overzicht laat zien dat van ongeveer de helft van de doelen iets kan worden gezegd over de mate waarin ze zijn gehaald. Om uiteenlopende redenen (zie § 18.3.3) is voor de andere helft van de doelen de score niet op te maken uit de updates. De scores op de mate van doelbereiking komen in § 18.4 aan de orde.

Overzicht 78. Aanwezigheid informatie over doelrealisatie (aantal en percentage)

Programma	# Doelen (maatregelen)	Informatie over doel- realisatie		Doelen waarvan doel- realisatie onbekend	
		#	%	#	%
Flevoland	25	17	68%	8	32%
Noord	7	0	0%	7	100%
Oost	8	0	0%	8	100%
Zuid	9	8	89%	1	11%
Steden*	3	3	100%	0	0%
ESF-3	8	5	63%	3	37%
FIOV	11	8	73%	3	27%
Equal	9	0	0%	9	100%
Leader+**	7	0	0%	7	100%
Euregio					
Maas-Rijn	12	6	50%	6	50%
EUREGIO***	10	10	100%	0	0%
Noordwest					
Europa	10	0	0%	10	100%
TOTAAL	119	57	48%	62	52%

* De evaluatie van Stedelijke Gebieden Nederland geeft alleen informatie op het niveau van de algemene prioriteiten; niet op het niveau van de operationele maatregelen.

** Leader+ bestaat uit vier deelprogramma's die in dit hoofdstuk als een programma worden beschouwd. De doelen van de deelprogramma's zijn identiek.

*** Gemeenschappelijke evaluatie voor drie euregio's met Nederlandse betrokkenheid: EUREGIO, Euregio Rijn-Waal en Euregio Rijn-Maas-Noord.

18.3.2 Voorbeelden van indicatoren**Aantal deelnemers**

De indicator «aantal deelnemers» aan cursussen en re-integratietrajecten (ESF3 en Equal) geeft een indruk van de geleverde prestaties. Het is een indicatie van het aantal mensen dat kennis en vaardigheden wordt bijgebracht. Volgens ons zou het beter zijn als ook informatie over de uitval wordt verwerkt. Daarnaast zou het ook goed zijn als op deelnemers-niveau effecten bekend zijn zoals een baan of diploma, afgezet tegen de streefwaarden. Bij ESF3 zijn alleen van de prestaties streefwaarden opgenomen in het enkelvoudig programmeringsdocument. De resultaat- en impactindicatoren zijn bij de start van het programma niet gekwantificeerd en daardoor zijn er geen streefcijfers waarmee vergeleken kan worden tussen beoogd en gerealiseerd.

Werkgelegenheid

Werkgelegenheid is een veelgebruikte effect- en prestatie-indicator, die ook door de Europese Commissie als een belangrijke indicator wordt gezien in het Europese cohesiebeleid. Soms is de indicator niet relevant maar vaak ook wel – dit hangt af van het doel. In een update wordt een inschatting gedaan van de netto-effecten van het programma (Noord-Nederland). Dit is op zichzelf positief en zou navolging verdienen in de overige programma's. Echter, dan moet wel van realisatiecijfers worden uitgegaan. Zoals aangegeven in § 18.3.3 is de inschatting in Noord-Nederland gebaseerd op informatie over *verwachte* in plaats van *gerealiseerde* effecten. De andere programma's gaan uit van bruto-effecten. Dat wil zeggen dat de causale relatie tussen het programma en het effect niet wordt gelegd.

18.3.3 Oorzaken gebrekkige informatie over doelrealisatie

Overzicht 79 geeft inzicht in de oorzaken van het feit dat naar ons oordeel voor een aantal doelen geen uitspraak kon worden gedaan over de mate waarin ze zijn gehaald. De score in het overzicht geeft het aantal doelen aan dat niet kon worden gescoord om een van de aangegeven oorzaken. Wij hebben de volgende normen gehanteerd:

- de indicator zegt iets over prestaties of effecten;
- de indicator is specifiek, dat wil zeggen geeft een concrete formulering wat de prestatie of het effect is;
- er is een logisch verband tussen prestaties / effecten en het doel;
- de doelrealisatie is gebaseerd op gegevens over de feitelijke realisatie.

Een doel kan meermaals zijn gescoord (bijvoorbeeld Euregio Maas-Rijn). Totaalscores per oorzaak geven enigszins een indicatie van de mate waarin deze zich voordoen.

Overzicht 79. Oorzaken van onbekende doelrealisatie (n = 62)

	Geen gegevens over feitelijke realisatie	Geen logisch verband doel-indicator	Indicator te vaag	Geen indicator/geen streefwaarde	Input- in plaats van output-informatie
Flevoland	–	3	–	2	3
Noord	7	–	–	–	–
Oost	8	–	–	–	–
Zuid	–	–	1	–	–
Steden	–	–	–	–	–
ESF-3	–	–	1	2	–
FIOV	–	–	–	–	3
Equal	–	–	–	9	–
Leader+	–	7	–	–	–
Euregio Maas-Rijn	–	6	–	–	6
EUREGIO	–	–	–	–	–
Noordwest Europa	–	–	10	–	–
TOTAAL	15	16	12	13	12

Hieronder geven we per oorzaak een toelichting met enkele voorbeelden.

Geen gegevens over feitelijke realisatie

De programma's Oost-Nederland en Noord-Nederland hebben de evaluaties geheel gebaseerd op een prognose van de realisatie, te weten op basis van goedgekeurde projectaanvragen («gecommitteerde projecten»). Dat wil zeggen dat de cijfers een indicatie geven van de *mogelijke of verwachte* realisatie – hetgeen waardevolle management-informatie kan zijn – maar niet van de *feitelijke* realisatie van de gestelde doelen. Dit laatste is nu juist de kernfunctie van de updates. Verder is niet zeker hoe realistisch de verwachtingen zijn. Zoals hierboven aangegeven worden in een aantal programma's de beoogde prestaties en effecten van projecten in de projectaanvragen overschat («overcommitting»). Het is dus de vraag in hoeverre de prognoses werkelijkheid zullen worden.

Geen verband tussen doel en indicator

In Leader+ is geen relatie gelegd tussen de doelen en de indicatoren, hetgeen de evaluator ook aangeeft. De gepresenteerde scores hangen samen met niet nader toegelichte «thema's» die niet zijn verbonden met de doelen. Uit de updates van Leader+ blijkt derhalve niet of, en zo ja in hoeverre, de doelen worden gehaald. De evaluator doet de aanbeveling

een relatie te leggen tussen de prioriteiten, maatregelen en indicatoren (Bent, 2005).

Geen logisch verband tussen doel en indicator

In een aantal programma's is het gebrek aan een logisch verband tussen doel en indicator een belemmering om te komen tot uitspraken over doelrealisatie. Het gaat hier steeds om de vraag: zegt de score op een bepaalde indicator iets over de mate waarin het doel bereikt is? Wij hebben hier alleen «onbekend» gescoord als er geen logische relatie was; bij twijfel is de score toch meegenomen.

De indicator «aantal instellingen/netwerken dat direct aan het project deelneemt» (Euregio Maas-Rijn) heeft geen logisch verband met de doelen «verbeteren werkomgeving» of «bevorderen nieuwe en vernieuwende bedrijvigheid»: het feit dat veel bedrijven deelnemen zegt nog niets over (verbeteringen in) de werkomgeving of de mobiliteit. Daarnaast is het een dubbelzinnige indicator die verschillende grootheden – bedrijven en netwerken – optelt.

De indicator «werkgelegenheid» ontbeert een logisch verband met de maatregel «versterking karakter landelijk gebied» (Flevoland). Is het «karakter versterkt» van het landelijk gebied als de werkgelegenheid toeneemt? De doelformulering is bovendien vaag: het blijft onduidelijk in de evaluatie wat nu precies wordt beoogd met de maatregel.

Te vage indicator

Een indicator zoals «aantal voorzieningen» (Flevoland, Noord-Nederland) is niet specifiek genoeg. Deze wijst er weliswaar op dat er «iets» gerealiseerd is maar geeft geen inzicht in de aard en omvang van de prestatie. Zo is in het programma Noord-Nederland de target van het aantal toeristische voorzieningen niet gehaald omdat in plaats van veel «kleinere», er een minder groot aantal «grote» voorzieningen is gerealiseerd (Ecorys, 2005, p. 29). Zo lijkt het dan dat de doelstelling (versterking toeristische infrastructuur) niet is gehaald maar misschien dragen de «grote» voorzieningen wel meer bij aan het doel dan een groter aantal kleinere. Op basis van deze indicator blijft onbekend of het doel is gehaald.

De indicator «aantal ondernemers dat financiële bijstand ontvangt» wordt in één programma (Zuid-Nederland) bij verschillende maatregelen genoemd, bijvoorbeeld bij het doel «versterking concurrentiepositie van het bedrijfsleven». De indicator zegt echter niets over de aard en omvang: hoe groot is de bijstand per ondernemer, en waaraan wordt deze besteed? Dit blijkt niet uit de indicatoren.

Bij één van de ESF3-doelen zijn de indicatoren het percentage projecten met als uitkomst een «bruikbare oplossing» en «de signalering van een relevant knelpunt». Dit zijn erg vage indicatoren (wanneer is iets relevant of bruikbaar). Overigens zegt een percentage alleen nog niet veel: als één project succesvol wordt uitgevoerd is de score al 100%. Het programma Noordwest-Europa kent zeer vage doelen, zoals aangegeven in § 18.2. Zelfs met een goede indicatorenset zou het niet goed mogelijk zijn een uitspraak over de doelrealisatie te doen. Het programma kent een groot aantal – 317 – indicatoren, wat de gebruikswaarde niet ten goede komt. Deze indicatoren zijn onderverdeeld in een aantal categorieën, waartussen het onderscheid niet geheel duidelijk is.¹¹² Veel

¹¹² De evaluatie geeft *general output indicators*, *specific output indicators* en *results indicators*. De laatste zijn voornamelijk kwalitatief. Elders wordt echter een andere indeling gehanteerd: in § 3.2.3 van de evaluatie wordt vermeld dat het programma-complement onderscheid maakt tussen indicatoren op drie niveaus: *outputs* (voor operationele doelen); *results* (voor specifieke doelen) en *impacts* (voor algemene doelen van het Noordwest-Europa-programma).

indicatoren zijn – ook volgens de evaluatie zelf – erg algemeen geformuleerd en voor meer dan één uitleg vatbaar.

Geen indicator/geen streefwaarde

In het Equal-programma zijn geen streefwaarden gesteld.¹¹³ Dit betekent dat geen uitspraak over de doelrealisatie kan worden gedaan. Ook in ESF3 zijn bij twee maatregelen (B.1 en B.2) geen streefwaarden gegeven. Verder komt het voor dat er geen indicator is benoemd (Flevoland en Zuid-Nederland). Ook komt het voor dat de streefwaarde 0 is (Flevoland en Zuid-Nederland); die score wordt ook gehaald als het programma niet zou bestaan.¹¹⁴

Input- in plaats van output-informatie

Een indicator zoals «aantal projecten» (onder andere Flevoland, FIOV) geeft geen inzicht in de aard of de omvang van de prestatie en is eerder als inputinformatie te beschouwen. Een evaluator merkt weliswaar op dat «aantal projecten» geen zinvolle prestatie-indicator is, maar betreft deze toch in de beoordeling van de doelbereiking (Framian, 2005). In de update van het Interreg-programma Noordwest-Europa wordt bij kwalitatieve indicatoren het aantal projecten als streefwaarde gebruikt. Deze waarde zegt echter nog niets over de inhoudelijke bijdrage aan het doel.

Ook «tijdelijke werkgelegenheid» (Flevoland) is inputinformatie want het gaat om de bij het project ingezette personen. Deze tijdelijke werkgelegenheid is geen doelstelling van het project als zodanig maar een «middel» om een doel te realiseren. De indicator zegt derhalve niets over de mate van succes van het project.

De indicator «aantal deelnemers aan projecten» (onder andere Noordwest-Europa, Euregio Maas-Rijn) kan eveneens als inputinformatie worden gezien. Deze geeft geen inzicht in de doelrealisatie. Van projectdeelnemers wordt geacht dat zij bijdragen aan het leveren van de prestaties; ze zijn niet zelf de prestaties. Overigens is «deelnemers aan cursussen» (zoals bij ESF3 en Equal) wel een indicator voor de prestaties (zie § 18.3.2).

18.4 Doelrealisatie

De analyse van de MTE's in het vorige EU-trendrapport liet zien dat in de meeste gevallen de doelrealisatie nog achterbleef. De oorzaak was de trage start van de programma's die formeel in 2000 begonnen, maar pas in 2003–2004 «op stoom» kwamen. Zoals hierboven aangegeven is een vergelijking tussen de meting uit de MTE en de update niet goed mogelijk door verschuivingen in de streefwaarden van de programma's. De realisatie wordt alleen afgezet tegen in de update opgenomen streefwaarden.

De doelrealisatie per programma is in overzicht 80 weergegeven. Tevens is in de kolom ernaast het aandeel doelen met een bekende realisatie weergegeven. Bij de scores is de betrouwbaarheid van de informatie niet meegenomen (zie § 18.1.4).

¹¹³ Volgens het Ministerie van SZW houdt dit verband met de innovatieve en experimentele aard van het programma.

¹¹⁴ Er zijn overigens situaties denkbaar waarin een nulscore wel zinnig is, met name in de preventieve sfeer. Bijvoorbeeld de indicator «aantal nieuwe arbeidsongeschikten» met streefwaarde 0 bij de doelstelling «voorkomen instroom in arbeidsongeschiktheid». Van dergelijke situaties was in de onderzochte updates echter geen sprake.

Overzicht 80. Doelbereiking van de Nederlandse programma's medegefinancierd uit de structuurfondsen

Programma	Gemiddelde score doelrealisatie (0-10)	% doelen waarover score is berekend
Flevoland	5	68%
Noord	-	0%
Oost	-	0%
Zuid	7	89%
Steden	6	100%
ESF-3	5	63%
FIOV	2	73%
Equal	-	0%
Leader+	-	0%
Euregio Maas-Rijn	5	50%
EUREGIO	6	100%
Noordwest-Europa	-	0%

Het overzicht laat zien dat in de meeste programma's geen volledig dekkende uitspraak mogelijk is over de doelrealisatie van het programma omdat van een aantal doelen geen score bekend is.¹¹⁵

Op de peildatum van de updates (eind 2004 of medio 2005; dit wisselt per programma) waren de meeste programma's ongeveer halverwege, met nog veel projecten die nog niet waren afgerond. De uitvoering van projecten kan nog uitlopen tot en met 2008. Een score van 5 of 6 kan dan ook als redelijk goed worden beschouwd. Positief op doelrealisatie scoren de programma's Stedelijke Gebieden Nederland en EUREGIO. Ook het programma Zuid-Nederland scoort relatief hoog, hoewel de realisatie binnen het programma sterk wisselt per maatregel.

Het FIOV-programma scoort laag. Voor drie maatregelen binnen de prioriteit «aquacultuur» zijn volgens de update geen projecten gestart (de oorzaak wordt niet in de update vermeld). Het enige project in een andere maatregel is stilgelegd vanwege technische problemen. Van andere projecten zal eerst bij afronding informatie beschikbaar komen over de realisatie.

18.5 Verhouding nationaal – Europees beleid

Het is van belang dat nationaal en Europees beleid zo veel mogelijk wordt afgestemd op elkaar. Dit ter voorkoming van overlap of andere ondoelmatigheden. Een graadmeter hiervoor is de aandacht die in verantwoordingsdocumenten wordt besteed aan het aanpalende Europese of nationale beleid. Wij zijn nagegaan in hoeverre de updates melding maken van nationaal beleid; andersom hebben we bekeken of departementale begrotingen en jaarverslagen aandacht besteden aan de Europese programma's. De resultaten staan in onderstaand overzicht.

¹¹⁵ Overigens is de afdekking per doel vaak ook onvolledig omdat de score per doel is gebaseerd op een of meer indicatoren terwijl andere niet zijn meegerekend.

Overzicht 81. Verhouding nationaal/Europees beleid in verantwoordingsdocumenten

Programma	Update	Ministerie	Begroting 2006	Jaarverslag 2005
Flevoland	+	EZ	+	+
Noord	+	EZ	+	+
Oost	-	LNV	+	+
Zuid	-	EZ	+	-
Steden	-	BZK	+	+
ESF-3	+	SZW	+	+
FIOV	-	LNV	+	+
Equal	+	SZW	+	+
Leader+	+	LNV	-	+
Euregio Maas-Rijn	+	EZ	+	-
EUREGIO	+	EZ	+	-
Interreg IIIB Noordwest- Europa	Niet van toepassing	VROM	-	+

+ genoemd

- niet genoemd

Het algemene beeld is dat de updates in meerderheid aandacht besteden aan de relatie van het programma met nationaal beleid op hetzelfde terrein. Ook de ministeries maken melding van de EU-programma's in begroting en/of jaarverslag. Een aantal plus-scores gaat echter niet verder dan het noemen van het nationale of Europese beleidsprogramma, zonder inhoudelijk in te gaan op de verhouding tussen beide. Een positieve uitzondering vormen ESF3 en Equal, die aandacht besteden aan de nationale beleidskaders en andersom besteedt ook het Ministerie van SZW aandacht aan deze programma's in de departementale begroting en het jaarverslag. Ook in het programma Noord-Nederland (en begroting en jaarverslag van het Ministerie van EZ) is aandacht voor de samenhang tussen nationaal beleid (Kompass-programma) en het Europese beleid.

19 CONCLUSIES EN TRENDS NEDERLAND

Beleidsontwikkelingen Nederland

Het kabinet heeft belangrijke stappen gezet in het streven naar een Nederlandse lidstaatverklaring, die in het voorjaar van 2007 voor het eerst afgegeven zal worden over het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Vanaf het najaar van 2008 zal de lidstaatverklaring ook de structuurfondsgelden en de eigen middelen omvatten.

Wij ondersteunen dit streven en zijn van oordeel dat hiermee op afzienbare termijn beter inzicht zou kunnen ontstaan in de werking van de beheer- en controlesystemen en de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in Nederland.

Alvorens de verklaring kan worden afgegeven moet nog veel werk worden verzet. Om de inhoud van de Nederlandse lidstaatverklaring goed te verankeren in een «single audit»-aanpak, is het nodig dat hierbij een sterke harmonisatie van controlewerkzaamheden, rapportages en accountantsverklaringen plaatsvindt. Hierbij dient expliciet te worden gemaakt dat de verklaring – en ook de onderliggende deelverklaringen – de rechtmatigheid van de transacties afdekt.

Op de beleidsterreinen gemeenschappelijk landbouwbeleid en structuurbeleid vinden procedurele en organisatorische veranderingen plaats. Naar ons oordeel kunnen deze ontwikkelingen het streven naar een Nederlandse lidstaatverklaring ondersteunen.

Systemen Nederland

Van alle EU-gelden die Nederland ontvangt is maar een klein deel als zodanig herkenbaar in de Rijksjaarverslagen van de ministeries of elders. Alleen het Ministerie van LNV heeft voldoende zorggedragen voor de herkenbaarheid van deze gelden als EU-gelden.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken was vorig jaar minder transparant over de afdrachten van Nederland aan de EU, maar heeft toegezegd in het Jaarverslag over 2006 wel weer te laten zien hoe de gerealiseerde afdrachten zijn opgebouwd.

Voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid is bij de betreffende ministeries en betaalorganen c.q. programmamanagements veel informatie beschikbaar die inzicht geeft in het functioneren van de systemen. Hoewel veel van deze informatie niet openbaar is, kunnen wij deze op grond van onze bevoegdheden wel onderzoeken. Over controle en verantwoording van de intern-beleidprogramma's is in Nederland vrijwel geen informatie aanwezig.

Op basis van de door ons ontwikkelde systeemindicatoren voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid hebben we vastgesteld dat de door de Europese Commissie vereiste controles in beide jaren werden uitgevoerd. Het Ministerie van LNV toetst jaarlijks of de betaalorganen nog voldoen aan de EU-erkenningcriteria. Vooralnog is onduidelijk of alle technische diensten periodiek verantwoording afleggen aan het betaalorgaan met een beheersverslag, aan de hand waarvan de leiding van de betaalorganen de kwaliteit en kwantiteit van de uitgevoerde controles kan beoordelen en zonodig kan overgaan tot bijsturing. In 2005 zijn minder onregelmatigheden gemeld dan in 2004; tezamen hebben zij ook een kleiner financieel belang dan het voorgaande jaar. Uit de verantwoording zijn geen feiten naar voren gekomen die wijzen op gebreken in de systemen. De verantwoordingen van de zes Nederlandse

betaalorganen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid over het begrotingsjaar 2005 en de daarbij gevoegde goedkeurende accountantsverklaringen geven een redelijke mate van zekerheid dat de afrekening boekhoudkundig juist is en dat de interne controle en administratieve organisatie op orde zijn. Ze geven geen oordeel over de rechtmatigheid van de landbouwbestedingen op transactieniveau.

Onze indicatoren voor het beheer en voor het controle- en verantwoordingssysteem van de structuurfondsprogramma's in Nederland laten zien dat de financiële voortgang van de uitvoering wisselt. Eind 2005 hadden vier van de zes programma's 100% of meer van de middelen gecommiteerd; de uitputting bedraagt circa 60–70%. Een totaalbeeld van de stand van zaken van de financiële uitvoering van de programma's is echter moeilijk vast te stellen omdat de daarvoor beschikbare informatie verschilt tussen de programma's. Dit betekent dat de mogelijkheden tot benutting van deze gegevens beperkt zijn.

De vroegtijdige – en aangevochten – sluiting van het ESF-loket laat zien dat er forse (financiële) risico's voor de lidstaat kunnen zijn als het interne beheer niet zorgvuldig genoeg wordt uitgevoerd.

Uit onze analyse van de controles op programmaniveau bleek dat de conclusie van de 5%-controles in 2005 positief was voor twee van de zes programma's, tegen vier in 2004. De conclusies van de systeemcontroles over beheer en controle waren zowel in 2004 als 2005 positief voor vier van de zes programma's. De frequentie van het op programmaniveau uitgeoefende toezicht door de comités van toezicht verschilt sterk tussen de programma's. Aan het toezicht door de Ministeries van EZ en van LNV door middel van reviews wordt goed invulling gegeven, hoewel de rapportages daarover laat waren. Hierdoor was er geen kans op benutting van de resultaten. Het Ministerie van BZK heeft geen reviews uitgevoerd bij de gemeentelijke accountants. Dit is een belangrijke lacune, omdat het departement zich hierdoor er niet van heeft verzekerd dat ze ten behoeve van haar eigen accountantsverklaringen bij het jaarverslag en de artikel 13-rapportage kan steunen op de deelverklaringen van de gemeentelijke accountants.

Het verantwoordingsdocument richting Brussel – het artikel 13-rapport – wordt in de meeste gevallen op tijd geleverd en bevat de vereiste informatie. De uitvoeringsjaarverslagen van de programma's worden in de helft van de gevallen op tijd geleverd. Met uitzondering van het ESF-programma ontvingen de programmamanagements hierover geen terugkoppeling van de Commissie.

De bij de artikel 13-rapporten gevoegde accountantsverklaringen voor de structuurfondsprogramma's zijn positief. Ook hier geldt echter dat ze vooral een uitspraak doen over het functioneren van het systeem, en niet over de rechtmatigheid van de onderliggende transacties. De accountantsverklaring bij de financiële tabellen in de uitvoeringsjaarverslagen waren op één na goedkeurend.

De controles van de Europese Commissie in Nederland hebben ertoe geleid dat het DG Regio een brief heeft gestuurd aan de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU. Hierin wordt aangegeven dat een aantal ernstige tekortkomingen van systematische aard in de controlesystemen aan het licht zijn gekomen. Deze fouten leiden ertoe dat de Commissie geen redelijke zekerheid heeft over de effectiviteit van de Nederlandse beheer- en controlesystemen van deze EFRO-programma's. Dit kan leiden tot het formuleren van een voorbehoud voor Nederland in

het activiteitenverslag van het DG Regio over 2006 en tot stopzetting van betaling. Verder geeft de Commissie aan dat door gemeenten gedeclareerde BTW-uitgaven die gedekt worden door het BTW-compensatiefonds moeten worden uitgesloten van declaratie bij de EU.

Rechtmatigheid Nederland

Ook in 2005 was er alleen informatie beschikbaar over aantal en financiële omvang van de gemelde onregelmatigheden. Aantal en omvang van de onregelmatigheden wijken niet sterk af van 2004, afgezien van een sterke toename van het aantal gemelde onregelmatigheden in Nederland op het terrein van de afdracht van de eigen middelen.

Aanvullend onderzoek naar het systeem van ontdekking, melding en opvolging van onregelmatigheden heeft het volgende laten zien:

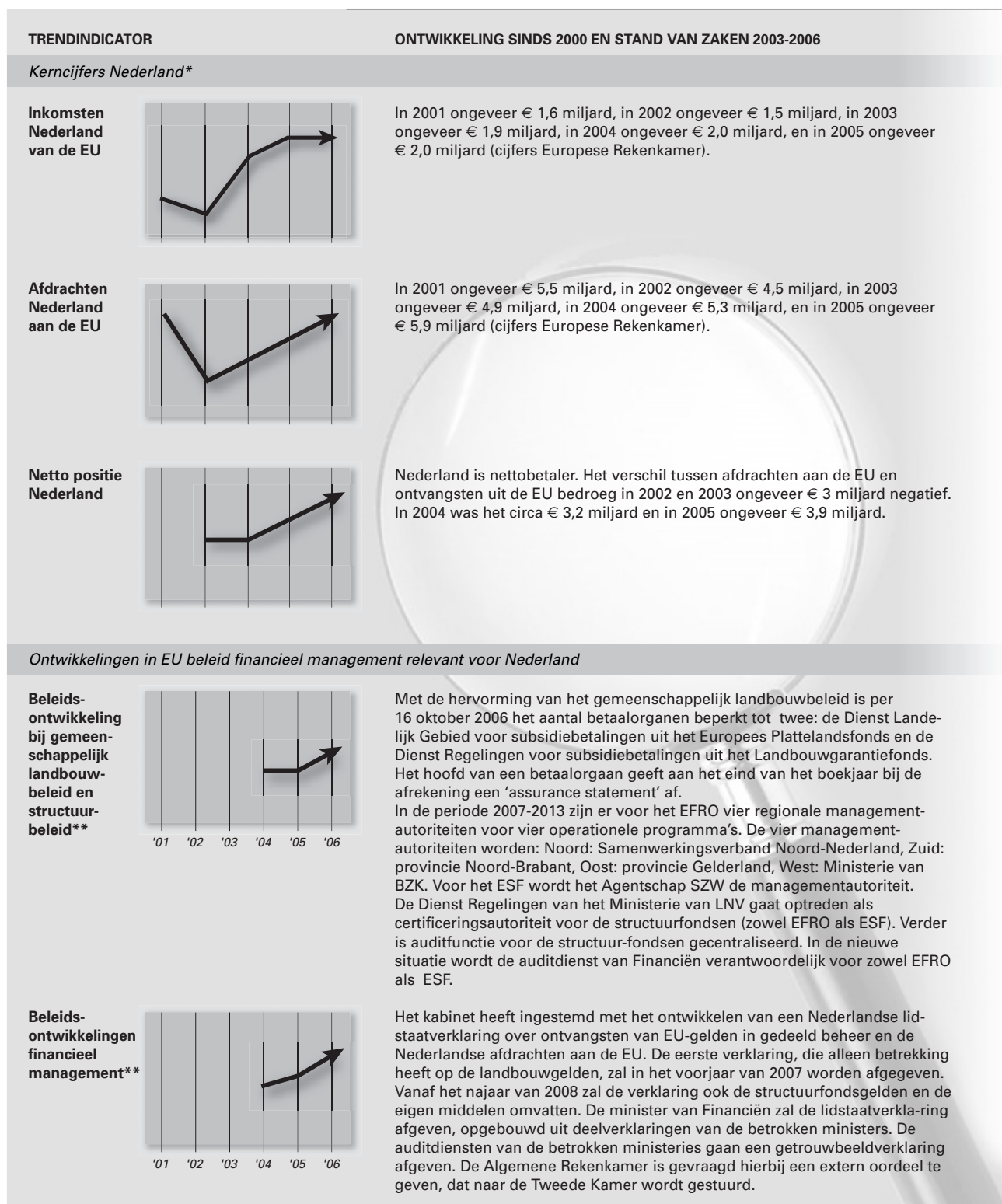
- Veel fouten en tekortkomingen worden niet als onregelmatigheden gemeld aan «Brussel». Dit geldt vooral voor fouten en tekortkomingen die betrekking hebben op de wijze van aanbesteden en niet-subsidieerbare kosten.
- De ESF- en EFRO-programma's gaan verschillend om met detectie en melding van onregelmatigheden. De activiteiten voor ESF bieden meer zekerheid dat problemen worden gevonden en gemeld.
- Programma-accountants treffen vaak nog fouten aan in projecten die bij afsluiting wel een goedkeurende accountantsverklaring hebben gekregen van de projectaccountant.

Doeltreffendheid Nederland

Op basis van onderzoek naar de updates van de midtermevaluaties van de structuurfondsprogramma's is naar voren gekomen dat de kwaliteit van de informatie over doelrealisatie te wensen over laat: de indicatoren die worden gebruikt om effecten te meten hebben niet altijd betrekking op doelrealisatie. Verder blijkt dat enkele evaluaties in het geheel geen realisatiegegevens bevatten en slechts uitspraken doen op basis van prognoses. Voor die programma's waarvan informatie over doelrealisatie van voldoende kwaliteit was, is de mate van doelrealisatie medio 2005 redelijk.

Het samenvattend (geaggregeerd) beeld van de in deel 3 van dit EU-trendrapport gebruikte indicatoren is weergegeven in figuur 14.

Figuur 14 Algemene trendinformatie 2000-2006: inkomsten en ontvangsten Nederland, beleidsontwikkelingen op EU-terrein



* De hier gegeven trendinformatie loopt niet verder dan 2005 in verband met de publicatiedatum van de bron: het jaarverslag van de Europese Rekenkamer.

** Dit betreft indicatoren die wij vanaf het EU-tendrapport 2006 in het onderzoek hebben betrokken. Daarom ontbreekt trendinformatie over 2001-2003.

In figuur 14 is algemene informatie opgenomen over de trendindicatoren voor de onderwerpen «inkomsten Nederland», «afdrachten Nederland», «nettopositie Nederland», «beleidsontwikkelingen gemeenschappelijk landbouwbeleid en structuurbeleid» en «beleidsontwikkelingen financieel management».

In onderstaand overzicht geven we daarnaast specifieke informatie over de trendindicatoren voor de onderwerpen «rechtmatigheid» en «doeltreffendheid».

Overzicht 82. Specifieke trendinformatie 2003–2005 Nederland: rechtmatigheid en doeltreffendheid

Hoofdstuk	Onderdeel	Indicatoren (geaggregeerd niveau)	Mate van inzicht in 2003–2005	Resultaten in 2003–2005
Systemen gemeenschappelijk landbouwbeleid	Planning en uitvoering	Financiële voortgang	Hoog	Aantal gerealiseerde aanvragen ten opzichte van gepland in 2005 met 201% hoger dan de 106% van 2004. Gedeclareerd bedrag landbouwsubsidies met circa € 1,2 miljard nagenoeg gelijk.
	Controle en toezicht	Aantal gerealiseerde versus geplande controles en bevindingen	Grotendeels	Realisatie ten opzichten van planning in 2005 iets lager dan in 2004 (93% tegen 94%). In 2005 minder onregelmatigheden gemeld dan in 2004 (109 tegen 159) met lager financieel belang.
		Aantal uitgevoerde certificerende audits en afgegeven aanbevelingen	Hoog	Certificerende audits voor elk betaalorgaan (6). Aantal zware (A) aanbevelingen van 1 in 2004 naar 0 in 2005.
	Verantwoording	Aantal betaalorganen dat «in control»-verklaring opstelt en jaaraangiften tijdig heeft ingediend bij Europese Commissie	Hoog	Alle (6) betaalorganen hebben een «in control»-verklaring opgesteld en tijdig jaaraangiften ingediend.
	Externe audit	Aantal rapportages Europese Rekenkamer en Algemene Rekenkamer met aandacht voor Nederland	Hoog	In 2004 publiceerde de Europese Rekenkamer drie rapporten waarin Nederland aan de orde komt, in 2005 één keer. Ook de Algemene Rekenkamer publiceerde in 2004 drie rapporten waarin Nederland aan de orde komt, in 2005 één.
Systemen structuurfondsen	Planning en uitvoering	Financiële voortgang	Hoog	Het merendeel van de EFRO-programma's heeft ultimo 2005 meer dan 100% van het totale nationale budget hebben gecommitteerd. Voor de EU-bijdrage ligt dat voor de meeste programma's onder de 100%. Vergeleken met 2004 zijn zowel de committeringen als realisatie van de meeste programma's toegenomen. De committeringen in het ESF-programma (EU-bijdrage) zijn in 2005 met 27% toegenomen ten opzichte van 2004. Het totaal aan committeringen van € 1 786,5 miljoen per ultimo 2005 is exclusief de nog toe te kennen ESF-subsidie van aanvragen ingediend vlak voor de sluiting van het ESF-loket eind oktober 2005.
	Controle en toezicht	Gerealiseerde versus geplande controles	Grotendeels	Over artikel 4-controles is in Nederland beperkt informatie beschikbaar. Zowel in 2004 als 2005 gemiddels circa zes projecten gecontroleerd in kader 5%-controles, met in 2004 positieve conclusie voor vier van de zes programma's tegen twee van de zes in 2005. Systeemaudits door meeste programma's uitgevoerd.

Hoofdstuk	Onderdeel	Indicatoren (geaggregeerd niveau)	Mate van inzicht in 2003–2005	Resultaten in 2003–2005
		Werkzaamheden comités van toezicht (CvT's) en auditdiensten	Hoog	CvT's van meeste programma's betrokken bij artikel 13 verslag en jaarverslag. CvT's vergaderen gemiddeld bijna drie keer per jaar. Over ingezette capaciteit auditdiensten is weinig informatie beschikbaar. In 2004 vier van de veertien geplande reviews gerealiseerd; in 2005 vijf van de veertien.
	Verantwoording	Tijdigheid en informatie in artikel 13-verslagen van de programma's	Hoog	In 2004 vier van de zes artikel 13-verslagen op tijd, in 2005 vijf van de zes. Gemiddeld vijf van de verslagen bevatten zowel in 2004 als 2005 de vereiste informatie. Alle zijn voorzien van goedkeurende accountantsverklaring. ESF heeft geen accountantsverklaring bij artikel 13-verslag.
		Tijdigheid en informatie in Jaarverslag programma's	Hoog	Zowel in 2004 als 2005 publiceerden drie van de zes programma's tijdig het uitvoeringsjaarverslag. Vier van de vijf zijn voorzien van goedkeurende accountantsverklaring, één met beperkingen. ESF had geen accountantsverklaring bij jaarverslag, maar dat is ook niet vereist.
	Externe audit	Aantal rapportages Europese Rekenkamer en Algemene Rekenkamer waarin Nederland aan de orde komt.	Hoog	In 2004 en 2005 publiceerde de Europese Rekenkamer geen rapporten over structuurfondsen waarin Nederland aan de orde komt. De Algemene Rekenkamer publiceerde in 2004 één rapport waarin dit het geval is en in 2005 twee.
Rechtmatigheid	Informatie Europese Commissie	Inzicht op basis jaarlijkse activiteitenverslagen DG's	Niet in 2003, beperkt in 2004 en 2005	Nederland komt weinig voor in de jaarverslagen van de DG's van de Commissie.
	Informatie Nederland en Europese Commissie	Aantal en financieel belang gemelde onregelmatigheden	Deels	Aantal gemelde onregelmatigheden voor de eigen middelen sterk toegenomen naar 1 729, na stabiel aantal in 2003–2004 (circa 500). Financieel belang van € 60 miljoen in 2003, via € 44 miljoen in 2004 naar € 62 miljoen in 2005. Voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid is aantal onregelmatigheden na stijging tot 308 in 2004 gedaald in 2005 tot 146. Financieel belang ook gedaald van € 3,7 miljoen naar € 2 miljoen in 2005. Bij structuurfondsen is aantal gemelde onregelmatigheden gestegen van 45 in 2004 naar 59 in 2005. Financieel belang is met circa € 4 miljoen toegenomen. Onderzoeken van de Algemene Rekenkamer en de Europese Commissie laten zien dat niet alle onregelmatigheden worden gemeld.
		Aantal en financieel belang opgelegde financiële correcties	Deels	Aantal en waarde van financiële correcties bij eigen middelen onbekend. Bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid is de waarde van de financiële correcties gedaald van circa € 23 miljoen naar circa € 1,5 miljoen. Bij structuurfondsen is de waarde van financiële correcties voor de helft van de programma's bekend.
	Informatie Europese Rekenkamer	Algemene conclusie over Nederland	Geen, maar is geen taak Europese Rekenkamer	Geen.
		Conclusie per begrotingshoofdstuk voor Nederland	Geen, maar is geen taak Europese Rekenkamer	Geen.
		Fouten per begrotingshoofdstuk	Beperkt, maar is geen taak Europese Rekenkamer	Bij DAS-controles voor Jaarverslag 2005 is een beperkt aantal fouten geconstateerd bij eigen middelen (aantal onduidelijk) en gemeenschappelijk landbouwbeleid (4).

Hoofdstuk	Onderdeel	Indicatoren (geaggregeerd niveau)	Mate van inzicht in 2003–2005	Resultaten in 2003–2005
Doeltreffendheid	Informatie van Nederland en Europese Commissie	Inzicht op basis jaar- lijkse activiteiten- verslagen DG's	Geen	Niet van toepassing.
		Inzicht op basis van (updates van) midtermevaluaties	Deels	Kwaliteit van informatie over doelrealisatie laat te wensen over. Enkele evaluaties bevatten geen realisatiegege- vens, maar alleen uitspraken deden op basis van prognoses. Voor die programma's waarvan informatie over doelrealisatie van voldoende kwaliteit was, is de mate van doelrealisatie medio 2005 redelijk.

DEEL 4 CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN REACTIES

20 CONCLUSIES

20.1 Hoofdconclusies

Nederland zet positieve stappen in de richting van een lidstaatverklaring

De eerste hoofdconclusie uit onze bevindingen over de afgelopen periode is dat Nederland – als een van de weinige EU-lidstaten – een belangrijke stap heeft gezet naar een betere verantwoording over EU-gelden.

Nederland gaat namelijk in het voorjaar van 2007 voor het eerst een «lidstaatverklaring» naar Brussel en naar het parlement sturen. In zo'n verklaring legt een nationale regering verantwoording af over de juiste besteding van ontvangen EU-gelden en over de afdracht van gelden aan de EU.

In 2007 zal de verklaring betrekking hebben op de ontvangen landbouw-gelden. Vanaf 2008 zal de verklaring behalve de landbouw-gelden ook de structuurfondsgelden en de eigen middelen omvatten. De verklaring zal vanaf dat jaar steeds in het najaar worden afgegeven.

Het kabinet heeft de Algemene Rekenkamer gevraagd hierbij een oordeel te geven, en wij hebben daarin toegestemd. Wij zullen ons oordeel over de lidstaatverklaring baseren op normen ontleend aan de Europese regels. Onze werkzaamheden zullen echter tevens gebaseerd zijn op de relevante Nederlandse normen. Als daartoe aanleiding is zullen we in onze rapportage aan de Staten-Generaal aandacht besteden aan eventuele afwijkingen en overeenkomsten.

Met de opstelling van een lidstaatverklaring bevindt Nederland zich – samen met het Verenigd Koninkrijk en Denemarken – in de voorhoede van de ontwikkeling naar een betere financiële verantwoording, op basis waarvan EU-burgers te weten kunnen komen of hun geld goed besteed wordt.

Het begin van de nieuwe structuurfondsperiode 2007–2013 biedt kansen om de inhoud van de Nederlandse verklaring op dit vlak goed te verankeren in een «single audit»-aanpak, waarin benutting van gegevens van anderen – mits van voldoende kwaliteit – vooropstaat. Hiervoor is het wenselijk dat een harmonisatie plaatsvindt van controlewerkzaamheden en van rapportages daarover op het niveau van de programma-autoriteiten.

Nog steeds geen zicht in Brussel op rechtmatigheid besteding EU-gelden

Onze tweede hoofdconclusie is minder positief: het inzicht in en de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden op EU-niveau is in 2005 niet of nauwelijks verbeterd. De Europese Rekenkamer heeft voor begrotingsjaar 2005 opnieuw geen betrouwbaarheidsverklaring af kunnen geven. Er bestaat op het niveau van de begrotingshoofdstukken geen gespecificeerd beeld van de mate waarin de EU-gelden rechtmatig worden toegekend en uitgegeven. Europese burgers kunnen dus nog niet achterhalen of hun gelden juist worden besteed binnen de EU.

De door ons geïdentificeerde rechtmatigheidsindicatoren konden ook voor 2005 maar beperkt worden ingevuld. De kwaliteit van de bestaande informatie – met name over onregelmatigheden – vertoont gebreken.

Enige verbetering in het Europese financieel management is wel zichtbaar op het niveau van de Europese Commissie. De jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-generaal (DG's) en diensten van de Commissie gaven in 2005 weer iets meer inzicht in hun resultaten dan in voorgaande jaren. Maar de activiteitenverslagen zijn nog steeds beperkt als het gaat om informatie over bijvoorbeeld controles in de lidstaten. Door de

expliciete verklaring die de Commissie tegenwoordig afgeeft bij het overkoepelende Syntheseverslag, is de verantwoordingsketen van de EU verder aangevuld. De Commissie verklaart namelijk expliciet dat zij verantwoordelijk is voor het management in 2005. In de bedoelde verklaring stelt de Commissie dat de bestaande interne controlesystemen redelijke zekerheid geven over de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden (ook in de lidstaten), met inachtneming van de geformuleerde voorbehouden. Juist die voorbehouden van de DG's en de diensten (hoewel licht afgenomen in 2005) zijn nog steeds talrijk, waardoor de werkelijke betekenis van de verklaring vooralsnog beperkt is.

In Nederland voldoende informatie over bestedingen, maar financiële risico's bij structuurfondsgelden

Onze *derde hoofdconclusie* luidt dat er in Nederland voldoende informatie beschikbaar is over de besteding van Europese landbouw- en structuurfondsgelden om vast te kunnen stellen of de systemen voor financieel management goed werken. De systemen blijken in het algemeen ook redelijk te functioneren.

Maar: een *volledig* beeld van de rechtmatigheid van de bestedingen in het kader van het EU-beleid was er in 2005 niet, evenmin als in voorgaande jaren. De zichtbaarheid van EU-gelden in verantwoordingen van ministeries is beperkt. Verder blijken er aan de manier waarop in Nederland wordt omgegaan met onregelmatigheden bij de uitvoering van EU-programma's financiële risico's te zijn verbonden. Dit geldt vooral voor de programma's die worden gefinancierd vanuit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Ook aan het declareren bij de EU door gemeenten en provincies van BTW die al gedekt wordt door het BTW-compensatiefonds zijn mogelijk grote financiële risico's verbonden.

Over de doeltreffendheid van het EU-beleid in Nederland is weinig informatie beschikbaar. Alleen over de doeltreffendheid van het structuurbeleid zijn er gegevens. De kwaliteit daarvan is wisselend. Zo zijn vraagtekens te plaatsen bij de kwaliteit van de informatie over doelrealisatie. Voor de programma's waarover informatie van voldoende kwaliteit beschikbaar is, geldt dat de mate van doelrealisatie medio 2005 redelijk genoemd kan worden.

De verantwoording die de betrokken ministers aan de Tweede Kamer afleggen over de *resultaten* van het EU-beleid in Nederland, is tamelijk diffuus en onvolledig: de weinige rapportages komen laat en gaan vooral in op besteding van gelden, niet op beleidsresultaten.

20.2 Scores op hoofdindicatoren 2003–2006

Op basis van de bevindingen in het rapport en de meest relevante beleidsontwikkelingen hebben we de vijf hoofdindicatoren van het EU-trendrapport geactualiseerd.

Indicator 1: kwaliteit EU-systemen voor financieel management

Elk jaar geeft de informatie in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de DG's en diensten van de Europese Commissie iets meer inzicht in de resultaten van het gevoerde beleid en de inzet die daarvoor is gepleegd. De informatie is echter nog steeds beperkt als het gaat om de resultaten van controles ter plaatse in de lidstaten en van interne audits binnen de DG's van de Commissie.

Het blijkt bovendien lastig om van jaar op jaar gegevens van de Commissie te actualiseren: wat hierover wordt vermeld wisselt nogal

eens, en met name in de informatie van het Europees antifraudebureau OLAF nemen wij onduidelijkheden en omissies waar. Het Syntheseverslag wordt niet ondertekend door één of meer politiek verantwoordelijke EU-commissarissen. Hierdoor is de verantwoordingsketen van de Commissie nog incompleet. Toch heeft het Syntheseverslag 2005 een andere lading dan eerdere Syntheseverslagen. In dit geval verklaart de Commissie namelijk expliciet dat zij verantwoordelijk is voor het management in 2005. Dat de Commissie politieke verantwoordelijkheid neemt voor het jaarlijkse overkoepelende Syntheseverslag kan op termijn tot een versterking van de Europese verantwoordingsketen leiden. Het Syntheseverslag gaat echter op dit moment nog vergezeld van zo veel voorbehouden, dat de werkelijke betekenis van de begeleidende Commissieverklaring die stelt dat de bestaande interne controlesystemen redelijke zekerheid geven over de rechtmatigheid van de bestedingen (ook in de lidstaten), beperkt is.

Indicator 2: inzicht in rechtmatige besteding EU-gelden in de EU

Het inzicht in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden binnen de EU als geheel is in 2005 niet verbeterd. Het jaarverslag van de Europese Rekenkamer geeft geen gekwantificeerd totaalbeeld voor de EU.

De beschikbare gegevens uit de EU-lidstaten zijn nog niet voldoende om tot een beeld per lidstaat te komen. Hoopgevend is dat inmiddels drie lidstaten, waaronder Nederland, zich inzetten voor het ontwikkelen van een lidstaatverklaring over de besteding van EU-gelden in eigen land.

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

De Europese Rekenkamer heeft ook voor begrotingsjaar 2005 geen positieve betrouwbaarheidsverklaring kunnen afgeven. Op alle belangrijke beleidsterreinen van de EU zijn er in meer of mindere mate problemen met de wettigheid en regelmatigheid van de bestedingen van EU-gelden vastgesteld. De gegevens van de Europese Commissie over onregelmatigheden en fraude, en de informatie die af te leiden is uit de betrouwbaarheidsverklaringen van de DG's en diensten van de Commissie, blijven tezamen onvoldoende basis bieden tot het doen van uitspraken over rechtmatigheid.

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

De trend dat er in Nederland wel informatie aanwezig is over het functioneren van de systemen van financieel management voor Europese landbouw- en structuurfondsgelden, maar niet volledig voor de rechtmatigheid van de besteding daarvan, heeft zich in 2005 doorgezet. Bij de ministeries bestaat vrijwel geen inzicht in de besteding van gelden voor het intern beleid van de EU.

Over de doeltreffendheid van het Europees beleid zoals dat in Nederland wordt uitgevoerd was in 2005 wel enige informatie beschikbaar – althans voor zover het gaat om het beleid dat wordt gefinancierd vanuit de structuurfondsen. De updates van de midtermevaluaties verschaffen hier enig inzicht. De verantwoording aan de Tweede Kamer over de resultaten van het EU-beleid is echter beperkt: de rapportages komen laat en gaan nauwelijks in op beleidsresultaten.

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

Rechtmatigheidsinformatie over de besteding van EU-gelden in Nederland beperkt zich tot informatie over onregelmatigheden en de

financiële consequenties daarvan. Daaruit komt een beeld naar voren van een toename van de gemelde onregelmatigheden bij de «eigen middelen» (de bijdragen van Nederland aan de begroting van de EU), een afname van de gemelde onregelmatigheden bij de landbouw gelden en een constant aantal gemelde onregelmatigheden bij de structuurfondsgelden. De lidstaatverklaring die Nederland vanaf 2007 gaat opstellen over de nationale besteding van EU-gelden zou op termijn tot een beter totaalbeeld moeten gaan leiden.

Ons eigen onderzoek naar de uitvoering van het structuurbeleid bij drie van de zes Nederlandse structuurfondsprogramma's heeft laten zien dat er financiële risico's verbonden zijn aan de werkwijze die Nederland hanteert bij het opsporen en melden van onregelmatigheden. Bepaalde problemen die regelmatig voorkomen bij met name de EFRO-programma's, worden consequent niet gemeld aan Brussel. De Europese Commissie, die dit onlangs ook zelf heeft vastgesteld, heeft haar afkeuring hierover uitgesproken. Zij is het tevens oneens met de werkwijze van gemeenten en provincies in Nederland bij het BTW-compensatiefonds. De Commissie heeft Nederland gemaand snel orde op zaken te stellen.

20.3 Aanbevelingen

De ministers van Financiën en Buitenlandse Zaken leggen we de volgende aanbevelingen voor:

- De genoemde ministers zouden de overige EU-lidstaten actief moeten blijven informeren over de ervaringen met de Nederlandse lidstaatverklaring.
- Belangrijk is ook dat de genoemde ministers de Europese Commissie blijven vragen om transparantie over de besteding van EU-gelden in de lidstaten verder te bevorderen. Het kabinet zou eurocommissaris Kallas kunnen vragen zijn brief over de besteding van EU-gelden in de lidstaten niet naar de nationale rekenkamers te sturen maar naar de nationale ministeries van Financiën (en in afschrift naar de nationale rekenkamers), zodat zij deze informatie kunnen gebruiken bij (het ontwikkelen van) hun lidstaatverklaring.
- Verder zouden de beide bewindspersonen bij de Commissie moeten aandringen op verdere versterking van de verantwoordingsketen van de EU. In dat verband zouden zij de Commissie onder meer moeten vragen om transparant te maken hoe haar verklaring over redelijke zekerheid in het Syntheseverslag verankerd is in de onderliggende verklaringen van de DG's.
- Tot slot zouden de beide ministers de Commissie moeten verzoeken om systematischer de beschikbare informatie te publiceren over rechtmatigheid op het niveau van individuele lidstaten, de kwaliteit van de informatie van OLAF te verbeteren en inzicht te geven in de resultaten en benutting van controles van de DG's in de lidstaten.

Eén aanbeveling richten wij tot de minister van Financiën afzonderlijk:

- De minister zou moeten bevorderen dat de inhoud van de Nederlandse lidstaatverklaring wordt verankerd in een «single audit»-aanpak – een systeem dus waarbij elk controleniveau voortbouwt op het voorgaande – inclusief harmonisatie van controlewerkzaamheden, rapportage en formulering van deelverklaringen.

Onze aanbevelingen aan de ministers van Economische Zaken (EZ), van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en van Financiën luiden:

- De genoemde ministers zouden de uitvoering van ontdekking en melding van onregelmatigheden moeten verbeteren, zodat Nederland in de nieuwe structuurfondsperiode (2007–2013) niet met dezelfde problemen geconfronteerd zal worden. Van belang hierbij is dat als onregelmatigheden worden geconstateerd, deze altijd worden gemeld aan OLAF.
- De genoemde ministers zouden in de nieuwe structuurfondsperiode moeten zorgen voor een betere aansluiting van beleidsdoelen, -indicatoren en -prestaties. Bovendien zouden alle evaluaties gebaseerd moeten zijn op realisatiegegevens, niet op prognoses, en zou meer belang moeten worden gehecht aan het bruikbaar maken van informatie over (resultaten van) EU-beleid voor de Tweede Kamer.

De ministers van BZK, EZ, SZW, OCW, VenW, Justitie en Financiën doen we de volgende aanbeveling:

- De genoemde ministers zouden – om de transparantie van de EU-gelden in Nederland te vergroten – alle EU-gelden die bij hun ministerie geadministreerd worden als zodanig herkenbaar in de verantwoording moeten opnemen.

Ten slotte richten we de volgende aanbeveling aan de minister van SZW:

- De minister zou het beheer van het ESF-programma moeten versterken. Dat in één en hetzelfde jaar (te weten 2005) enerzijds ESF-gelden zijn gedecommitteerd (geschrapt wegens niet-besteding) en anderzijds het ESF-loket vroegtijdig is gesloten, roept vragen op. Een betere monitoring en de invoering van een subsidieplafond zijn mogelijke manieren om het beheer te verbeteren.

21 REACTIE KABINET EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

Op 24 januari 2007 heeft de minister van Financiën mede namens de minister van Buitenlandse Zaken de Algemene Rekenkamer de kabinetsreactie op het *EU-trendrapport 2007* gestuurd. In de brief geeft het kabinet eerst een reactie op onze hoofdconclusies en vervolgens een afzonderlijke reactie bij elk van onze aanbevelingen (zoals samengevat in bijlage 1). Hieronder is een samengevatte weergave van de kabinetsreactie opgenomen, per onderdeel aangevuld met ons nawoord.¹¹⁶

21.1 Reactie op de hoofdconclusies

Het kabinet geeft aan dat het de Algemene Rekenkamer erkentelijk is voor de conclusie dat Nederland positieve stappen zet in de richting van een nationale verklaring (lidstaatverklaring). De invoering hiervan is volgens het kabinet een belangrijke stap om de verantwoording over de EU-fondsen in gedeeld beheer te verbeteren en op termijn te komen tot een positieve betrouwbaarheidsverklaring over de EU-begroting. Verder geeft het kabinet aan verheugd te zijn dat wij positief hebben gereageerd op het verzoek van het kabinet om een jaarlijks oordeel af te geven bij de nationale verklaring. Het onafhankelijke oordeel van de Algemene Rekenkamer vormt volgens het kabinet een belangrijk onderdeel van de extra zekerheid die Nederland geeft over het financieel beheer van de Europese fondsen in gedeeld beheer in Nederland.

Bij de totstandkoming van de nationale verklaring zal volgens het kabinet zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van het principe van «single audit». Verder meent het kabinet dat met de centralisatie van de auditfunctie en de certificeringsfunctie voor structuurfondsen naar respectievelijk de Audit Dienst Financiën (AdF) en de Dienst Regelingen van het Ministerie van LNV, in de nieuwe programmaperiode 2007–2013 een belangrijke stap is gezet in de richting van meer uniformiteit in het financieel beheer van EU-gelden. Hiermee is een reductie van het aantal betrokken instanties en uniformering van procedures te realiseren die de daadwerkelijke invoering van het «single audit»-principe in de praktijk zal vergemakkelijken.

In reactie op onze tweede hoofdconclusie, te weten dat het inzicht in de rechtmatigheid van de bestedingen van EU-gelden op EU-niveau in 2005 niet of nauwelijks is verbeterd, geeft het kabinet aan te betreuren dat de Europese Rekenkamer ook dit jaar niet staat is geweest om in haar jaarverslag over de EU-begroting 2005 tot een positieve betrouwbaarheidsverklaring te komen.

Verder zegt het kabinet toe er bij de Europese Commissie op te zullen aandringen dat deze het financieel beheer zodanig verbetert dat dergelijke voorbehouden in de toekomst zullen afnemen.

Over onze constatering dat ook in Nederland geen volledig beeld bestaat van de rechtmatigheid van de bestedingen van EU-gelden, merkt het kabinet op dat met de invoering van de nationale verklaring een nieuwe verantwoordingslijn wordt gecreëerd naar de Tweede Kamer over de rechtmatige besteding van EU-gelden in gedeeld beheer. De nationale verklaring is ingevoerd met de bedoeling de rechtmatigheid van de EU-bestedingen te kunnen waarborgen en daarmee een betrouwbaar beeld te creëren van de rechtmatigheid van de besteding van de EU-fondsen in gedeeld beheer in Nederland.

¹¹⁶ De integrale tekst van de kabinetsreactie is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer: www.rekenkamer.nl.

Over de door ons geschetste risico's voor programma's gefinancierd uit het EFRO (te weten het probleem dat sommige gemeenten en provincies in het kader van EFRO-projecten BTW bij de EU declareren die nationaal al wordt gecompenseerd via het BTW-compensatiefonds), geeft het kabinet aan hierover principieel van mening te verschillen met de Europese Commissie. Over de uitleg van de verordening op dit specifieke punt zijn nog gesprekken gaande; het kabinet streeft ernaar op korte termijn hierover duidelijkheid te krijgen.

In reactie op onze conclusie dat de rapportage over de resultaten van EU-beleid onvolledig en tamelijk diffuus is, en dat de weinige rapportages laat komen en vooral ingaan op de besteding en niet op de beleidsresultaten, schrijft het kabinet dat in de huidige verantwoording over het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid een goed beeld wordt gegeven van de resultaten van EU-beleid in Nederland. Het kabinet geeft echter ook aan met de Algemene Rekenkamer de overtuiging te delen dat verbetering van de verantwoording over de resultaten mogelijk is.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn van mening dat de ontwikkeling van de lidstaatverklaring over de besteding van EU-gelden in gedeeld beheer in Nederland de belangrijkste stap is die de laatste jaren is gezet in de richting van verbetering van het financieel management van EU-gelden. Wij hopen dat hiermee inderdaad de rechtmatigheid van de EU-bestedingen kan worden gewaarborgd, waardoor ook burgers meer zekerheid krijgen over de juiste besteding van Europese gelden.

De Algemene Rekenkamer zal, aanvullend op het jaarlijks afgeven van een extern oordeel bij de lidstaatverklaring, de verdere ontwikkeling van de verklaring nauwlettend blijven volgen en waar mogelijk daaraan constructief bijdragen. In dit verband spreken wij de hoop uit dat de lidstaatverklaring vanaf 2008 niet alleen de gelden in gedeeld beheer zal bevatten, maar ook de Nederlandse afdracht aan de eigen middelen van de EU.

Wij zullen de kwestie rond het BTW-compensatiefonds blijven volgen, aangezien deze aanzienlijke financiële gevolgen kan hebben. Indien nodig komen wij op dit onderwerp terug in volgende EU-trendrapporten. Verder zijn wij verheugd dat het kabinet onze overtuiging deelt dat verbetering van de verantwoording over de resultaten van EU-beleid in Nederland mogelijk is. Wij zullen met belangstelling volgen hoe het kabinet hieraan invulling gaat geven.

21.2 Reactie per aanbeveling

Lidstaatverklaring, transparantie en versterking Europese verantwoordingsketen

In reactie op onze aanbevelingen aan de ministers van Financiën en Buitenlandse Zaken over het extern informatie geven over de Nederlandse lidstaatverklaring, de verbetering van transparantie en versterking van de verantwoordingsketen in de EU deelde het kabinet het volgende mee.

- De ministers van Financiën en Buitenlandse Zaken hebben in nauwe onderlinge samenwerking en in de geëigende fora de overige lidstaten in de voorbereidingen voor de invoering van een nationale verklaring uitgebreid geïnformeerd over het Nederlandse initiatief en zijn voornemens dat te blijven doen. Ook is er intensief samengewerkt met de Britse en Deense EU-partners die vergelijkbare initiatieven hebben genomen. Het kabinet wil deze samenwerking in de directe toekomst

- verder intensiveren om gezamenlijk de overige EU-lidstaten te stimuleren om vergelijkbare initiatieven te ontplooien.
- De ministers van Financiën en Buitenlandse Zaken zullen er bij de Europese Commissie op blijven aandringen dat zij de transparantie van de uitgaven in de lidstaten blijft bevorderen. Er zal bij de Commissie (DG-Budget) op worden aangedrongen dat ook in het vervolg de brief (over de besteding van EU-gelden in een gegeven jaar, AR) direct aan de ministeries van Financiën wordt gestuurd met een afschrift aan de nationale rekenkamers.
 - De ministers van Financiën en Buitenlandse Zaken zullen blijven aandringen op een versterking van de verantwoordingsketen van de EU. Integraal onderdeel van de opzet van de nationale verklaring is het streven deze te verankeren in de verantwoording van de Europese Commissie. Hierdoor kan de Commissie de door de nationale verklaring gegeven mate van zekerheid meenemen in haar verantwoording jegens de Europese begrotingsautoriteiten. Het Ministerie van Financiën voert overleg met de Commissie om een dergelijke verankering zo effectief mogelijk te laten aansluiten op de door de Commissie en Europese wetgeving gehanteerde rapportagemomenten.
 - De Commissie zal worden verzocht om in het Syntheserapport de beschikbare informatie te publiceren over rechtmatigheid op het niveau van individuele lidstaten, en inzicht te geven in de resultaten en benutting van controles van de DG's in de lidstaten. Een dergelijk inzicht in de resultaten van controles bij de lidstaten wordt al langer door het kabinet onderschreven. Tevens deelt het kabinet de zorg van de Algemene Rekenkamer over de kwaliteit van de informatie van OLAF en zal zij OLAF oproepen de kwaliteit van zijn informatievoorziening te verbeteren. Zo zou OLAF zijn gegevens duidelijker op jaarbasis kunnen baseren in plaats van gebruik te maken van een cumulatieve database. Dit zou het inzicht in ontwikkeling van onregelmatigheden door de looptijd van de programmaperiodes heen verbeteren.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn content met de toezeggingen van de ministers. Wij zijn het met de ministers eens dat verdere intensivering van relaties met Denemarken en het Verenigd Koninkrijk van groot belang is om gezamenlijk de overige EU-lidstaten te stimuleren om vergelijkbare initiatieven te ontplooien. Verder ondersteunen wij het streven van de ministers om de lidstaatverklaring te verankeren in de Europese verantwoordingscyclus, waarbij de Nederlandse informatie door de Europese Commissie en vervolgens door de Europese Rekenkamer gebruikt moet kunnen worden.

Verankering lidstaatverklaring in «single audit»-aanpak

Op onze aanbeveling aan de minister van Financiën om te bevorderen dat de inhoud van de Nederlandse nationale verklaring (lidstaatverklaring) wordt verankerd in een «single audit»-aanpak, reageert het kabinet als volgt.

- In het kabinetsbesluit over de invoering van de nationale verklaring is bij de ontwikkeling van het rapportagemodel voor de nationale verklaring zoveel mogelijk uitgegaan van de single-audit-gedachte. Het uitgangspunt voor de inrichting van de nationale verklaring sluit daarmee volgens het kabinet naadloos aan bij de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer. De hiervoor genoemde centralisatie van de auditfunctie en de certificeringsfunctie vergemakkelijkt een inrichting van de rapportageketen conform de single-audit-gedachte.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij stemmen in met de reactie van de minister van Financiën en wij zullen de verdere ontwikkelingen op dit vlak met belangstelling volgen.

Structuurfondsen: onregelmatigheden en beleidsresultaten

Het kabinet heeft ook een reactie gegeven op onze aanbevelingen aan de ministers van EZ, van BZK, van SZW, van LNV en van Financiën om (a) de uitvoering van ontdekking en melding van onregelmatigheden te verbeteren, (b) in de nieuwe structuurfondsperiode te zorgen voor een betere aansluiting van beleidsdoelen, -indicatoren en -prestaties, (c) evaluaties te baseren op realisatiegegevens, niet op prognoses, en (d) informatie over resultaten beter bruikbaar te maken voor de Tweede Kamer.

- In algemene zin onderschrijft het kabinet de aanbeveling tot detectieverbeteringen voor onregelmatigheden. In het inmiddels geformaliseerde en door de Europese Commissie goedgekeurde Actieplan EFRO zijn maatregelen aangegeven die bijdragen tot betere en eerdere detectie en vastlegging van onregelmatigheden. Tevens is het draaiboek voor onregelmatigheden aangepast en worden er trainingen verzorgd voor de beheersautoriteiten. Hiermee wordt voor een groot deel tegemoet gekomen aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer, aldus het kabinet. De Algemene Rekenkamer stelt terecht dat onregelmatigheden te allen tijde gemeld dienen te worden, ook al betreft het nog niet aan de Europese Commissie gedeclareerde bedragen. Dit is overeenkomstig de voor de periode 2000–2006 geldende verordeningen. Daarbij zij echter aangetekend, schrijft het kabinet, dat de vraag is of dergelijke meldingen wanneer zij vooraf hersteld en gecorrigeerd zijn en wanneer zij geen effect hebben op de Europese begroting, niet bijdragen aan de administratieve lasten en bureaucratie voor de lidstaat en de Commissie. In de implementatieverordeningen voor de nieuwe periode 2007–2013 is dit overigens aangepast, aldus het kabinet. Melding is in de nieuwe periode pas vereist als de onregelmatigheid effect heeft op een reeds bij de Commissie gedeclareerd bedrag.
- Het kabinet is verheugd dat de Algemene Rekenkamer in het EU-trendrapport de doelrealisatie van het ESF-programma als «redelijk goed» beoordeelt, en de evaluatieaanpak van het ESF-programma als positief voorbeeld noemt. Ook voor de periode 2007–2013 is in het operationeel programma ruim aandacht besteed aan de opzet van de evaluatie. Voor het doelstelling 2-programma EFRO geldt dat het Ministerie van EZ voor alle vier de operationele programma's 2007–2013 in 2006 een ex-ante-evaluatie heeft laten uitvoeren. Hieruit kwam naar voren dat de relatie tussen de indicatoren niet concreet genoeg is, en dat de realisaties vaak pas op lange termijn zichtbaar zijn waardoor er vaak met prognoses moet worden gewerkt. Het ministerie heeft de afgelopen periode veel energie gestoken in onderzoek naar de echte werkgelegenheidseffecten van de structuurfondsprogramma's. In dit verband heeft het ministerie kritiek geleverd op de midtermevaluaties van de beheersautoriteiten van EPD Oost en EPD Zuid. Echter, de sanctiemiddelen zijn beperkt. Niettemin zal het Ministerie van EZ als beleidsverantwoordelijk ministerie voor de doelstelling 2-EFRO-structuurfondsen zijn inspanningen conform de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer opvoeren. Hiermee is al concreet begonnen door de invoering van een nieuw monitorsysteem voor het bruikbaar maken van de resultaten van het EU-beleid.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn ingenomen met de toezeggingen van het kabinet om de systemen voor ontdekking en melding van onregelmatigheden te verbeteren, en zullen de opvolging van deze toezeggingen blijven volgen.

Wij kunnen ons voorstellen dat het kabinet vraagtekens heeft bij de melding van onregelmatigheden die al vooraf hersteld en gecorrigeerd zijn. Wij willen echter in herinnering roepen dat het in de periode 2000–2006 altijd zo was dat de gelden die betrokken waren bij een door de lidstaat gemelde en gecorrigeerde onregelmatigheid behouden bleven voor het programma, terwijl dit voor onregelmatigheden die niet gemeld waren, niet het geval was.

Wij nemen met instemming kennis van de aandacht die voor de periode 2007–2013 in het operationeel programma voor ESF besteed is aan de opzet van de evaluatie. Wij zijn verder verheugd met de toezegging dat het Ministerie van EZ als beleidsverantwoordelijk ministerie voor het doelstelling 2-programma EFRO zijn inspanningen zal opvoeren om de realisatie van EU-beleid beter inzichtelijk te maken. Het invoeren van een monitorsysteem zien wij daarbij als een positieve stap. Wij gaan ervan uit dat dit dan vervolgens bruikbare informatie zal opleveren voor de Tweede Kamer.

Transparantie EU-gelden in Nederland

In reactie op onze aanbeveling aan de ministers van BZK, EZ, SZW, OCW, VenW, Justitie en Financiën om de transparantie van de EU-gelden in Nederland te vergroten door alle EU-gelden die bij hun ministerie geadmistreerd worden als zodanig herkenbaar in de verantwoording moeten op te nemen, stelt het kabinet het volgende.

- Het kabinet meent dat met de invoering van de nationale verklaring een gedegen, specifiek verantwoordingsinstrument wordt gecreëerd voor de EU-fondsen in gedeeld beheer en dat de aanwending van deze fondsen hiermee voldoende transparant wordt gemaakt. Voor de EU-fondsen gelden de door de EU-wetgeving voorgeschreven verantwoordingsregels en niet de nationale verantwoordingsregels. De nationale verklaring baseert zich dan ook op deze Europese verantwoordingsregelgeving. Daarom is het niet wenselijk de fondsen in gedeeld beheer op te nemen in het begrotingsverantwoording van de betrokken departementen. Voor de fondsen in direct beheer zoals de fondsen die vallen onder het interne beleid van de Europese Commissie, meent het kabinet dat deze onder de verantwoordelijkheid vallen van de Commissie en dat het daarom aan de Commissie is om aan het vereiste van transparantie te voldoen.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn het eens met het kabinet dat met de invoering van de nationale verklaring een gedegen, specifiek verantwoordingsinstrument wordt gecreëerd voor de EU-fondsen in gedeeld beheer. Indien het kabinet voornemens is om daarin ook expliciet een overzicht te geven van alle EU-gelden die de ministeries in Nederland jaarlijks ontvangen – of deze nu binnen of buiten de begroting worden geboekt – en waarvoor ze bestemd zijn, dan stemmen wij in met de reactie van het kabinet dat de aanwending van deze fondsen voldoende transparant wordt gemaakt. Indien dit echter niet het geval is, blijft de huidige situatie bestaan dat maar een klein deel van de ontvangen EU-gelden als zodanig herkenbaar is in de jaarverslagen van de ministeries of elders. Dat is onwenselijk en onnodig; uit de rapportages van het Ministerie van LNV blijkt dat het goed mogelijk is om tot een transparante weergave van EU-gelden te komen.

Voor de fondsen in direct beheer die vallen onder het interne EU-beleid is het inderdaad ook de verantwoordelijkheid van de Commissie om voor haar kant van de zaak aan het vereiste van transparantie te voldoen. Echter, vaak dragen deze Europese gelden bij aan projecten waarin ook nationale geld wordt besteed. Wij vinden dan ook dat inzichtelijk zou moeten zijn bij welke projecten en in welke mate dat het geval is. Juist de rijksoverheid is daarbij de aangewezen entiteit om een dergelijk totaalbeeld te verschaffen.

Beheer ESF-programma

Op onze aanbeveling aan de minister van SZW om het beheer van het ESF-programma verder te versterken, reageerde het kabinet als volgt.

- Het kabinet heeft na de vroegtijdige sluiting van het ESF-loket direct een aantal aanvullende maatregelen getroffen die overeenkomen met de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer. De maandelijkse rapportage over de uitvoering van het ESF-programma is volledig geherstructureerd en voorziet in de beoogde verbeterde monitoring, zodat steeds een actueel beeld bestaat van de benutting van de ESF-gelden en de budgettaire risico's die daarbij worden gelopen. In de programmaperiode 2007–2013 voor ESF worden budgetplafonds ingesteld, zodat budgettaire risico's zoals die zich met de vroegtijdige loketsluiting voordeden, kunnen worden voorkomen. De koppeling die de Algemene Rekenkamer legt tussen decommitting en vroegtijdige loketsluiting in één jaar behoeft volgens het kabinet nuancering, aangezien in het jaar dat het ESF-loket is gesloten (2005), er geen ESF-doelstelling-3-middelen zijn gedecommitteerd (jaartranche 2003). Daarnaast wijst het kabinet erop dat tot vroegtijdige sluiting van het ESF-loket is besloten met het oog op toekomstige overschrijding van het budget terwijl de decommitting de resultante is van onvoldoende aanvragen in eerdere jaren.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer stemt in met de genomen maatregelen om een herhaling van de in 2005 ontstane situatie rond de sluiting van het ESF-loket in de toekomst te voorkomen. Wij zullen de ontwikkelingen op dit punt met belangstelling blijven volgen. In ons rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van SZW zullen we hierop nog terugkomen.

BIJLAGEN EU-TRENDRAPPORT 2007

**OVERZICHT VAN BELANGRIJKSTE CONCLUSIES,
AANBEVELINGEN EN TOEZEGGINGEN**

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging kabinet	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>Met het besluit om in het voorjaar 2007 voor het eerst een «lidstaatverklaring» over de besteding van EU-gelden naar Brussel te sturen, heeft Nederland een belangrijke stap gezet naar een betere verantwoording over EU-gelden. Vanaf 2008 wordt de verklaring in het najaar afgegeven. Deze omvat dan behalve landbouw- ook structuurfondsgelden en eigen middelen.</p>	<p>De ministers van Financiën en van Buitenlandse Zaken zouden de overige EU-lidstaten actief moeten blijven informeren over de ervaringen met de Nederlandse lidstaatverklaring.</p>	<p>De ministers van Financiën en Buitenlandse Zaken hebben de overige lidstaten in de voorbereidingen voor de invoering van een nationale verklaring geïnformeerd over het Nederlandse initiatief en zijn voornemens dat te blijven doen. Ook is er samengewerkt met de Britse en Deense EU-partners die vergelijkbare initiatieven hebben genomen. Het kabinet wil deze samenwerking in de directe toekomst intensiveren om gezamenlijk de overige EU-lidstaten te stimuleren om vergelijkbare initiatieven te ontplooiën.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer is content met de toezeggingen van de ministers.</p>
<p>Het begin van de nieuwe structuurfondsperiode 2007–2013 biedt kansen om de inhoud van de Nederlandse verklaring op dit vlak te verankeren in een «single audit»-aanpak. Hiervoor is nodig dat harmonisatie zal plaatsvinden van controlewerkzaamheden en rapportage daarover op het niveau van de programma-autoriteiten.</p>	<p>De minister van Financiën zou moeten bevorderen dat de inhoud van de Nederlandse lidstaatverklaring wordt verankerd in een «single audit»-aanpak – een systeem dus waarbij elk controleniveau voortbouwt op het voorgaande – inclusief harmonisatie van controlewerkzaamheden, rapportage en formulering van deelverklaringen.</p>	<p>Bij de ontwikkeling van het rapportagemodel voor de nationale verklaring is zoveel mogelijk uitgegaan van de single-audit-gedachte. Dit sluit aan bij de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer stemt in met de reactie van de minister van Financiën.</p>
<p>Het inzicht in en de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden op EU-niveau is in 2005 niet of nauwelijks verbeterd. Europese burgers kunnen dus nog niet achterhalen of hun gelden goed worden besteed binnen de EU.</p>	<p>De ministers van Financiën en BuZa moeten de Europese Commissie blijven vragen de transparantie over de besteding van EU-gelden in de lidstaten verder te bevorderen. Het kabinet zou eurocommissaris Kallas kunnen vragen zijn brief over de besteding van EU-gelden in de lidstaten niet naar de nationale rekenkamers te sturen maar naar de nationale ministers van Financiën (en in afschrift naar de nationale rekenkamers), zodat zij deze informatie kunnen gebruiken bij (het ontwikkelen van) hun lidstaatverklaring.</p>	<p>De ministers van Financiën en BuZa zullen er bij de Commissie op blijven aandringen dat zij de transparantie van de uitgaven in de lidstaten blijft bevorderen. Er zal bij de Commissie (DG-Budget) op worden aangedrongen dat ook in het vervolg de brief direct aan de ministers van Financiën wordt gestuurd met een afschrift aan de nationale rekenkamers.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer is content met de toezeggingen van de ministers.</p>
<p>Er is geringe verbetering zichtbaar in het Europese financieel management op het niveau van de Europese Commissie. Maar de activiteitenverslagen zijn nog steeds beperkt als het gaat om informatie over bijvoorbeeld controles in de lidstaten.</p>	<p>De ministers van Financiën en BuZa zouden de Commissie moeten verzoeken om systematischer beschikbare informatie op het niveau van individuele lidstaten, de kwaliteit van de informatie van OLAF te verbeteren en inzicht te geven in de resultaten en benutting van controles van de DG's in de lidstaten.</p>	<p>De Commissie zal worden verzocht om in het Syntheserapport de beschikbare informatie te publiceren over rechtmatigheid op het niveau van individuele lidstaten, en inzicht te geven in de resultaten en benutting van controles van de DG's in de lidstaten. Het kabinet deelt de zorg over de kwaliteit van de informatie van OLAF en zal OLAF oproepen de kwaliteit van zijn informatievoorziening te verbeteren.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer is content met de toezeggingen van de ministers.</p>

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging kabinet	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>Door de expliciete verklaring die de Commissie tegenwoordig geeft bij het overkoepelende Syntheseverslag, is de verantwoordingsketen van de EU aangevuld. In de verklaring stelt de Commissie dat de bestaande interne-controlesystemen redelijke zekerheid geven over de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden (in de lidstaten), met inachtneming van de geformuleerde voorbehouden, juist die voorbehouden (van de DG's) zijn echter nog steeds talrijk. Daardoor is de werkelijke betekenis van de verklaring beperkt.</p>	<p>De ministers van Financiën en BuZa moeten bij de Commissie blijven aandringen op verdere versterking van de verantwoordingsketen van de EU. Zij moeten de Commissie vragen om transparant te maken hoe haar verklaring over redelijke zekerheid in het Syntheseverslag verankerd is in de onderliggende verklaringen van de DG's.</p>	<p>De ministers van Financiën en BuZa zullen blijven aandringen op een versterking van de verantwoordingsketen van de EU. Het streven is om de nationale verklaring te verankeren in de verantwoording van de Commissie. Het Ministerie van Financiën voert hierover overleg met de Commissie.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer is content met de toezeggingen van de ministers. Wij ondersteunen het streven om de nationale verklaring te verankeren in de Europese verantwoordingscyclus, waarbij de Nederlandse informatie zowel door de Commissie als de Europese Rekenkamer gebruikt moet kunnen worden.</p>
<p>Er is in Nederland voldoende informatie over de besteding van Europese landbouw- en structuurfondsgelden om vast te kunnen stellen of de systemen voor financieel management goed werken. De systemen blijken redelijk te functioneren. Maar: een <i>volledig</i> beeld van de rechtmatigheid van de bestedingen was er in 2005 niet, evenmin als in voorgaande jaren. Ook de zichtbaarheid van EU-gelden in verantwoordingen van ministeries is beperkt.</p>	<p>De ministers van BZK, EZ, SZW, OCW, VenW, Justitie en Financiën moeten – om de transparantie van de EU-gelden in Nederland te vergroten – alle EU-gelden die bij hun ministerie geadministreerd worden als zodanig herkenbaar in de verantwoording opnemen.</p>	<p>Het kabinet meent dat met de invoering van de nationale verklaring de aanwending van de bedoelde EU-fondsen voldoende transparant wordt gemaakt. Voor deze fondsen, die in gedeeld beheer worden besteed, gelden de Europese verantwoordingsregels en niet de nationale verantwoordingsregels. Daarom is het niet wenselijk om de fondsen op te nemen in het begrotingsverantwoording van de betrokken departementen.</p> <p>De fondsen in direct beheer vallen onder de verantwoordelijkheid van de Europese Commissie en het is aan de Commissie om aan het vereiste van transparantie over de aanwending daarvan te voldoen.</p>	<p>Als het kabinet in de nationale verklaring een overzicht geeft van alle EU-gelden die ministeries in Nederland jaarlijks ontvangen en waarvoor ze bestemd zijn, stemmen wij in met de kabinetsreactie. Zo niet, dan blijft de onwenselijke situatie bestaan dat maar een klein deel van de ontvangen EU-gelden herkenbaar is in de rijksjaarverslagen van de ministeries of elders.</p> <p>Voor fondsen in direct beheer is inderdaad de Commissie verantwoordelijk om voor haar kant van de zaak transparantie te verschaffen. Maar vaak dragen deze Europese gelden bij aan Nederlandse projecten waarin ook Nederlands geld wordt besteed. Dit zou de rijksoverheid dan inzichtelijk moeten maken in een totaalbeeld.</p>
<p>Aan de manier waarop in Nederland wordt omgegaan met onregelmatigheden bij EU-programma's kleven financiële risico's. Dit geldt vooral voor de programma's die worden gefinancierd vanuit het EFRO. Ook aan het bij de EU declareren van BTW die al gedekt wordt door het BTW-compensatiefonds zijn grote financiële risico's verbonden.</p>	<p>De ministers van EZ, BZK, SZW, LNV en Financiën moeten de opsporing en melding van onregelmatigheden verbeteren, zodat Nederland in de nieuwe structuurfondsperiode (2007–2013) niet met dezelfde problemen geconfronteerd wordt. Van belang is dat als onregelmatigheden worden geconstateerd, deze <i>altijd</i> worden gemeld aan OLAF.</p>	<p>Het kabinet onderschrijft de aanbeveling. Het Actieplan EFRO bevat maatregelen die bijdragen aan betere en eerdere opsporing en vastlegging van onregelmatigheden. Ook is het draaiboek voor onregelmatigheden aangepast en worden er trainingen verzorgd voor de beheersautoriteiten. De Algemene Rekenkamer stelt terecht dat onregelmatigheden te allen tijde gemeld dienen te worden, ook al betreft het nog niet aan de Commissie gedeclareerde bedragen. De vraag is echter of dergelijke meldingen niet bijdragen aan de administratieve lasten en bureaucratie voor de lidstaat en de Commissie.</p> <p>Melding is in de nieuwe EFRO-periode overigens pas vereist als de onregelmatigheid effect heeft op een reeds bij de Commissie gedeclareerd bedrag.</p>	<p>Wij zijn ingenomen met de toezeggingen van het kabinet en zullen de opvolging ervan blijven volgen. Wij kunnen ons voorstellen dat het kabinet vraagtekens heeft bij de melding van onregelmatigheden die vooraf hersteld en gecorrigeerd zijn. Wij roepen echter in herinnering dat in de periode 2000–2006 gelden die betrokken waren bij een door de lidstaat gemelde en gecorrigeerde onregelmatigheid behouden bleven voor het programma, terwijl dit voor onregelmatigheden die niet gemeld waren niet het geval was.</p>

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging kabinet	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>Dat in één en hetzelfde jaar enerzijds ESF-gelden zijn gede-committeerd (geschrapd wegens niet-besteding) en anderzijds het ESF-loket vroegtijdig is gesloten, roept vragen op.</p>	<p>De minister van SZW moet het beheer van het ESF-programma verder versterken. Een betere monitoring en de invoering van een subsidieplafond zijn mogelijke manieren om het beheer te verbeteren.</p>	<p>Na de vroegtijdige sluiting van het ESF-loket zijn direct aanvullende maatregelen getroffen. De maandelijkse rapportage over de uitvoering van het ESF-programma is geherstructureerd en voorziet in verbeterde monitoring, zodat steeds een actueel beeld bestaat van de benutting van de ESF-gelden en de budgettaire risico's.</p> <p>In de programmaperiode 2007–2013 worden voor ESF budgetplafonds ingesteld, zodat vroegtijdige loketsluiting kan worden voorkomen.</p> <p>Overigens is in 2005 tot vroegtijdige sluiting van het ESF-loket besloten met het oog op toekomstige overschrijding van het budget, terwijl de decommitting de resultante was van onvoldoende aanvragen in eerdere jaren.</p>	<p>Wij stemmen in met de genomen maatregelen om herhaling van de in 2005 ontstane situatie in de toekomst te voorkomen. Wij zullen de ontwikkelingen hieromtrent met belangstelling blijven volgen. In ons rechtmatigheidsonderzoek over 2006 zullen we hierop terugkomen.</p>
<p>Gegevens over de doeltreffendheid van EU-beleid zijn er alleen ter zake van het structuurbeleid. De kwaliteit daarvan is wisselend. Zo zijn vraagtekens te plaatsen bij de kwaliteit van de informatie over doelrealisatie. Voor de programma's waarover informatie van voldoende kwaliteit beschikbaar is, geldt dat de mate van doelrealisatie medio 2005 redelijk genoemd kan worden.</p>	<p>De ministers van EZ, BZK, SZW, LNV en Financiën moeten in de nieuwe structuurfondsperiode zorgen voor betere aansluiting van beleidsdoelen,- indicatoren en -prestaties. Bovendien moeten alle evaluaties gebaseerd zijn op realisatiegegevens, niet op prognoses, en moet er meer belang worden gehecht aan het bruikbaar maken van informatie over (resultaten van) EU-beleid voor de Tweede Kamer.</p>	<p>Het kabinet is verheugd dat de Algemene Rekenkamer de doelrealisatie van het ESF-programma als redelijk goed beoordeelt, en de evaluatie-aanpak van het ESF-programma als positief voorbeeld noemt. Ook voor de periode 2007–2013 besteedt het operationeel programma aandacht aan de opzet van de evaluatie.</p> <p>Voor alle vier de operationele EFRO-programma's 2007–2013 heeft het Ministerie van EZ in 2006 een ex-ante-evaluatie laten uitvoeren. Op basis van de negatieve bevindingen die daaruit naar voren kwamen heeft het ministerie de afgelopen periode energie gestoken in onderzoek naar de echte werkgelegenheidseffecten van de programma's. In dit verband heeft het ministerie kritiek geleverd op de midterm-evaluaties van de beheersautoriteiten van EPD Oost en EPD Zuid. Maar de sanctiemiddelen zijn beperkt. Niettemin zal het ministerie zijn inspanningen opvoeren. Hiermee is al concreet begonnen door de invoering van een nieuw monitorsysteem voor het bruikbaar maken van de resultaten van het EU-beleid.</p>	<p>Wij nemen met instemming kennis van de aandacht die voor de periode 2007–2013 bij ESF besteed is aan de opzet van de evaluatie. Wij zijn ook verheugd met de toezegging dat het Ministerie van EZ als beleidsverantwoordelijk ministerie voor de EFRO-structuurfondsen zijn inspanningen zal opvoeren om de realisatie van EU-beleid beter inzichtelijk te maken. Het invoeren van een monitorsysteem zien wij daarbij als een positieve stap. Wij gaan ervan uit dat dit vervolgens bruikbare informatie zal opleveren voor de Tweede Kamer.</p>

Gebruikte afkortingen

Aforting	Betekenis
ACS	Afrika, Caribisch gebied en Stille Oceaan
AID	Algemene Inspectiedienst
AO/IC	(Beschrijving van de) administratieve organisatie/interne controle
APC	Audit Progress Committee (Europese Commissie)
B&W	College van burgemeester en wethouders
BBP	Bruto binnenlands product
BNI	Bruto nationaal inkomen
BNP	Bruto nationaal product
BTW	Belasting toegevoegde waarde (omzetbelasting)
BuZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CoCo	Coördinatiecommissie voor Europese integratie- en associatieproblemen
COREPER	Comité van Permanente Vertegenwoordigers
CvT	Comité van Toezicht
DAS	Déclaration d'assurance (betrouwbaarheidsverklaring Europese Rekenkamer)
DG	Directoraat-generaal
Ecofin	Raad voor Economische Zaken en Financiën
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EG	Europese Gemeenschap (EEG en Euratom samen)
ELFPO	Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (vanaf 2007)
ELG	Europees Landbouw Garantiefonds (vanaf 2007)
EMR	Euregio Maas-Rijn
EMU	Economische en Monetaire Unie
EOF	Europees Ontwikkelingsfonds
EOGFL-G	Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie
EOGFL-O	Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie
EPD	Enkelvoudig programmeringsdocument
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
Euratom	Europese Gemeenschap voor Atoomenergie
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FIOV	Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij
GBCS	Geïntegreerd beheers- en controlesysteem
GLB	Gemeenschappelijk landbouwbeleid
IAC	Internal Audit Capabilities (directoraten-generaal Europese Commissie)
IAS	Internal Audit Service (Europese Commissie)
IPO	Interprovinciaal Overleg
JAV	Jaarlijks activiteitenverslag (directoraten-generaal en diensten Europese Commissie)
JMP	Jaarlijks managementplan (directoraten-generaal en diensten Europese Commissie)
JBZ	Justitie en Binnenlandse Zaken
KP5/KP6	Vijfde en Zesde Kaderprogramma (Intern Beleid Europese Commissie)
Laser	(Agentschap) Landelijke service bij regelingen
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
M&O-beleid	Beleid tegen misbruik en oneigenlijk gebruik
MTE	Midtermevaluatie
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OLAF	Office européen de lutte antifraude (Europees bureau voor fraudebestrijding)
OP	Operationeel programma
POP	Plattelandontwikkelingsplan
Sapard	Special Accession Programme for Rural and Agricultural Development
SG	Secretariaat-Generaal (Europese Commissie)
SNN	Samenwerkingsverband Noord Nederland
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TEN	Trans-Europese Netwerken
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Verklarende woordenlijst

Activiteitengestuurd management	Vorm van bestuur waarbij de activiteiten van de organisatie, ook voor het budget, bepalend zijn. De administratieve uitgaven van de Commissie worden daarbij gekoppeld aan beleidsuitgaven.
Activiteitenverslag	Een verslag dat alle directeuren-generaal van de Europese Commissie jaarlijks moeten opstellen over de uitvoering van hun (deel) managementplan. Elk DG voorziet een dergelijk verslag van een verklaring.
Artikel 13-rapportage	Een jaarlijkse rapportage over de opzet, bestaan en werking van het beheers- en controlesysteem in het kader van de structuurfondsen. Dit is een verplichting op grond van artikel 13 van Verordening (EG) nr. 438/2001 uiterlijk 30 juni door de beheersautoriteit moet worden opgesteld en moet zijn ingediend bij de Europese Commissie.
Auditautoriteit	Een auditautoriteit is een instantie die functioneel onafhankelijk is van de beheersautoriteit en van de betalingsautoriteit, die door de lidstaat is aangewezen voor elk structuurfondsprogramma en verantwoordelijk is voor het verifiëren van de goede werking van het beheers- en controlesysteem. Deze autoriteit is voorgesteld voor de structuurfondsperiode 2007–2013.
Baten-lastenstelsel	Boekhoud- en verantwoordingssysteem waarbij opbrengsten en kosten worden toegerekend aan het jaar waarop zij betrekking hebben.
Beheersautoriteit	Overheidsorgaan verantwoordelijk voor de uitvoering van een structuurfondsprogramma. Hierbij onder meer verantwoordelijk voor de verzameling van financiële en statistische informatie en de verslaglegging over de uitvoering van het programma (30 juni-rapportage), de interne controle op de doeltreffendheid en transparantie van de programma-uitgaven, de organisatie van de evaluatie halverwege de looptijd en bijsturing van de uitvoering op eigen initiatief of op verzoek van het Comité van Toezicht.
Betalingsautoriteit	Overheidsorgaan dat in een structuurfondsprogramma zorgdraagt voor het opstellen en toezenden van de betalingsaanvraag aan de Commissie, certificering van de tussentijdse uitgavendeclaraties en de einddeclaratie, het ontvangen van de betalingen van de Commissie en de daaropvolgende betaling aan de eindbegunstigden.
Betaalorgaan	Orgaan dat namens de Europese Commissie betalingen verricht in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Hiertoe moet dit orgaan erkend worden. De criteria voor erkenning zijn door de Commissie vastgesteld.
Betalingskrediet	Budgettaire term die de maximale hoogte aangeeft van het bedrag dat in de begroting is opgenomen voor betalingsverplichtingen die in het begrotingsjaar en/of vorige begrotingsjaren zijn aangegaan.
Betrouwbaarheidsverklaring	Op grond van artikel 248 van het EG-Verdrag moet de Europese Rekenkamer jaarlijks aan het Europees Parlement en de Raad een verklaring voorleggen waarin de betrouwbaarheid van de rekeningen van de EU en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen wordt bevestigd. Deze verklaring wordt wel aangeduid als «Verklaring van Betrouwbaarheid» of « <i>Déclaration d'Assurance</i> » kortweg DAS.
Certificerende instantie of certificeringsautoriteit	Een instantie die door de lidstaat is aangewezen om de betaalorganen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid te certificeren en de uitgavendeclaraties en betalingsaanvragen te certificeren voordat zij aan de Commissie worden toegezonden. In Nederland is dit de auditdienst van het Ministerie van LNV.
(Generiek) correctiemechanisme	Een mechanisme waarbij een lidstaat die relatief (te) veel bijdraagt aan de begroting van de EU hiervoor gecompenseerd wordt.
Comité van toezicht	Voor elk structuurfondsprogramma wordt een toezichtcomité opgericht. Het toezichtcomité vergewist zich van de doeltreffendheid en de kwaliteit van de uitvoering van het operationeel programma. Het toezichtcomité wordt voorgezeten door een vertegenwoordiger van de lidstaat of van de beheersautoriteit. Een vertegenwoordiger van de Commissie met raadgevende stem kan aan de werkzaamheden van het toezichtcomité deelnemen. De lidstaat beslist over de samenstelling van het toezichtcomité.
Communautair initiatief	Uit de structuurfondsen worden behalve het beleid gericht op de hoofddoelstellingen van het structuurbeleid, ook de zogenoemde Communautaire Initiatieven (mede) gefinancierd. Dit zijn kleinere programma's waartoe de Commissie het initiatief neemt. Er zijn vier initiatieven: Interreg III, Leader+, Equal en Urban II.

COREPER	Comité van Permanente Vertegenwoordigers. Het is samengesteld uit de ambassadeurs van de lidstaten van de Europese Unie («Permanente Vertegenwoordigers»). Het heeft tot taak de Raad van de Europese Unie terzijde te staan door de dossiers voor te bereiden die op de Raadsagenda staan (zoals door de Commissie ingediende voorstellen en ontwerpbesluiten).
Decommittering	Voor de structuurfondsen geldt als regel dat de door de Europese Commissie in het jaar n gecommiteerde (toegekende) middelen, aan het einde van jaar n+2 moeten zijn besteed binnen de kaders van de programma's. Als dit niet het geval is, zal de Commissie overgaan tot automatische annulering (decommittering) van de niet-aangewende middelen. Dat betekent dat de gelden terugvloeien naar de EU-begroting.
Directoraat-generaal	Benaming voor de grootste zelfstandige eenheid binnen het ondersteunend apparaat van de Commissie. De directoraten-generaal zijn onderverdeeld in directoraten, die weer zijn onderverdeeld in administratieve eenheden. De secretaris-generaal is het hoofd van de administratie van de Commissie. Naast het secretariaat-generaal en de directoraten-generaal telt de Commissie nog een aantal diensten, zoals de juridische dienst en de Interne Auditdienst.
Eigen middelen	Benaming voor de inkomsten van de EG. De Europese Gemeenschap beschikt sinds 1970 over eigen middelen (daarvoor gold een stelsel van financiële bijdragen van de lidstaten). De term «eigen middelen» geeft weer dat het niet gaat om geregelde bijdragen van de EU-landen, maar om door de lidstaten expliciet voor de EU-begroting bestemde gelden. Als eigen middelen worden beschouwd: <ul style="list-style-type: none"> – de douanerechten die in de lidstaten worden geheven op invoer uit derde landen; – de landbouweffingen op producten uit derde landen en producentenbijdragen voor bepaalde landbouwproducten; – een percentage van de BTW-opbrengsten; deze afdracht wordt verminderd wanneer de BTW-opbrengsten meer bedragen dan 50 procent van het bnp; – de zogenoemde «vierde bron», in de vorm van een jaarlijks vast te stellen percentage van het bnp van de lidstaten.
Erkende instantie	Instantie die – op basis van de door de Commissie vastgestelde criteria – betaalorganen die betalingen verrichten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid erkent.
Financiële correctie	Terugboeking, annulering of aanpassing van een eerder toegekend subsidiebedrag.
Financiële perspectieven/vooruitzichten	De financiële vooruitzichten vormen het raamwerk van de communautaire uitgaven over een periode van verschillende jaren. Zij zijn het resultaat van een interinstitutioneel akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, en geven de maximumomvang en de samenstelling van de te verwachten Europese uitgaven aan. Zij worden ook wel aangeduid als «meerjarenbegroting», hoewel dit formeel niet juist is.
Fraude	Onder fraude wordt in de communautaire regelgeving verstaan: <ul style="list-style-type: none"> – wat de uitgaven betreft: elke opzettelijke handeling of elk opzettelijk nalaten waarbij valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, met als gevolg dat middelen afkomstig van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen of van de door of voor de Europese Gemeenschappen beheerde begrotingen wederrechtelijk worden verminderd of in strijd met een specifieke verplichting informatie wordt achtergehouden of wanneer deze middelen worden misbruikt door ze voor andere doelen aan te wenden dan die waarvoor zij oorspronkelijk zijn toegekend; – wat de ontvangsten betreft: elke opzettelijke handeling of elk opzettelijk nalaten waarbij valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, met als gevolg dat de middelen van de algemene begroting van de EG of van de door of voor de EG beheerde begrotingen wederrechtelijk worden verminderd of wanneer in strijd met een specifieke verplichting informatie wordt achtergehouden of van een rechtmatig verkregen voordeel misbruik wordt gemaakt.
Krediet	De Europese term voor begrotingsbedrag.
Kwijting	Op grond van artikel 276 van het EG-verdrag verleent het Europees Parlement, op aanbeveling van de Raad aan de Commissie goedkeuring voor de in het voorgaande jaar uitgevoerde begroting.
Nettopositie	Het verschil tussen afdrachten van een lidstaat aan de begroting van de EU en de ontvangsten van die lidstaat uit de EU-begroting. Voor de berekening van deze nettopositie zijn verschillende berekeningsmethoden.

Onregelmatigheid	Elke inbreuk op het Gemeenschapsrecht die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen of de door de Gemeenschappen beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening van de Gemeenschappen worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave.
Openbaarverklaring	Nederlandse vertaling van «closure statement» (= de routekaart van eurocommissaris Kallas).
Review	Het primaire doel van een review is vast te stellen of de uitkomsten (de rapportage over) een bepaalde controle bruikbaar zijn als basis voor de eigen bevindingen en voor de oordeelsvorming. Het secundaire doel van de review is het doen van aanbevelingen ter verbetering van de bedrijfsvoering, het jaarverslag, de saldi-balans, en/of de (wettelijke) controle. De review heeft het karakter van een beoordeling.
Routekaart	Mededeling van de Commissie (in casu eurocommissaris Kallas) aan de Raad, het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer inzake een routekaart naar een geïntegreerd interne controle raamwerk. Ook wel aangeduid als «roadmap». COM(2005) 252 final van 15 juni 2005.
Single audit-model	De basisgedachte is dat één controle toereikend is om te voorzien in de behoefte van alle belanghebbenden. Uitgangspunt is dus het vermijden van dubbele controles.
Structuurfonds	Structuurfondsen zijn het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV). Voor de periode 2000–2006 is in totaal € 195 miljard beschikbaar voor de structuurfondsen en € 18 miljard voor het Cohesiefonds. Voor de tien nieuwe lidstaten die in 2004 toetraden, wordt voor de periode 2004–2006 € 24 miljard ter beschikking gesteld uit de structuurfondsen en het Cohesiefonds. Het overgrote deel van het geld zal verdeeld worden via doelstelling 1-programma's en ongeveer eenderde deel zal via het Cohesiefonds lopen.
Systeemaudit	Een audit waarbij niet zozeer de individuele transacties, als wel (de werking van) het controle- en beheersysteem onderwerp van onderzoek zijn.
Syntheseverslag	De Commissie brengt jaarlijks op grond van artikel 60 van het Financieel Reglement een «Syntheseverslag» uit waarin de activiteitenverslagen van de directeuren-generaal worden besproken. Dit Syntheseverslag wordt aan het Europees Parlement en aan de Raad van Ministers aangeboden.
Vastleggingskrediet	De begrotingsterm die de limiet aangeeft van het bedrag waarvoor de Commissie voor een bepaald project over verschillende jaren financiële verplichtingen mag aangaan.
Wettigheid en regelmatigheid	Europese term voor het Nederlandse begrip «rechtmatigheid». Inhoudelijk is er geen verschil tussen de begrippen.

SCORES INDICATOREN PER ONDERZOCHE DG EN DIENST VAN DE EUROPESE COMMISSIE

In all overviews we used the following definition of «staff capacity»: Staff capacity (permanent as well as temporary staff) for «policy strategy and coordination» and «Administrative support» was excluded in the staff-numbers mentioned in this table. Staff-capacity for all other DG-activities are considered «budget-execution related activities». Budget execution rates are generally calculated in terms of payment-appropriations.

DG Agriculture

Indicator EU-financial management	2003	2004	2005
Commitments (in mln. euros)*	€ 47,904	€ 50,460	€ 53,186
Budget plan and -execution	<ul style="list-style-type: none"> – AMP: mentions strategic and specific objectives. – AAR: publicly available and attention for ABB. – utilized staff capacity for budget drafting is unknown. – staff capacity utilized for budget execution is 51,8%. – budget implementation-rate (in payment-credits and payments executed) was 98%. – budget implementation-rate vs. planned implementation-level is unknown. 	<ul style="list-style-type: none"> – AMP: mentions strategic and specific objectives. – AAR: publicly available and attention for ABB. – utilized staff capacity for budget drafting is unknown. – staff capacity utilized for budget execution is 49,8%. – budget implementation-rate (in payment-credits and payments executed) is 99,1%. – budget implementation-rate vs. planned implementation-level is 99,1%. 	<ul style="list-style-type: none"> – AMP: mentions strategic and specific objectives. – AAR: publicly available and attention for ABB. – utilized staff capacity for budget drafting is unknown. – staff capacity utilized for budget execution is 51,6%. – budget implementation-rate (in payment-credits and payments executed) is 98,3%. – budget implementation-rate vs. planned implementation-level is unknown.
Audit and control by the Commission	<ul style="list-style-type: none"> – utilized DG-capacity for audit and control in member states is unknown. – audit performance rate in 2003 is unknown. 	<ul style="list-style-type: none"> – utilized average DG-capacity for all audits and control audits in member states is 11,3%. – audit performance rate in 2004 was 109% (281 vs. 257 planned). 	<ul style="list-style-type: none"> – utilized average DG-capacity for all audits and control audits in member states is unknown. – audit performance rate in 2004 was 123% (282 vs. 229 planned).
Internal Audit DG	<ul style="list-style-type: none"> – In compliance with baseline requirements of IC-standards for 95% (Febr. 2004). – planned audit-capacity was 13,4% (utilized audit-capacity unknown). – 4 IAC-reports were publicly available. 	<ul style="list-style-type: none"> – In full compliance with baseline requirements of IC-standards. – utilized audit-capacity is 11,3% of total DG-capacity.¹ 	<ul style="list-style-type: none"> – In formal compliance with (75) baseline requirements of ICstandards. – utilized audit-capacity of total DG-capacity is unknown. – 6 planned audits performed (100%).
Accountability information	<ul style="list-style-type: none"> – Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity in 2003 is unknown. – Number of reservations made: 5. – Number of reservations with any quantification of monetary materiality/impact in 2003: 3.² 	<ul style="list-style-type: none"> – Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity in 2004 is unknown. – Number of reservations made: 3. – Number of reservations with any quantification of monetary materiality/impact: 3. 	<ul style="list-style-type: none"> – Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity in 2005 is unknown. – Number of reservations made: 2. – Number of reservations with any quantification of monetary materiality/impact: 2 (estimate € 181 mln).

* Source: EC- Financial Report on the implemented budget 2003, 2004 and 2005.

¹ This includes DG-audits and-control.

² Materiality for all 5 reservations is known.

DG Regional Policy

Indicator EU-financial management	2003	2004	2005
Commitments (in mln. euros)*	€ 22,009	€ 26,785	€ 27,295
Budget-plan and -execution	<ul style="list-style-type: none"> – AMP: mentions strategic and specific objectives. – AAR: publicly available and attention for ABB. – utilized average staff capacity for budget drafting is unknown. – average staff capacity utilized for budget execution 2003 is 48,7%. – budget implementation-rate is 94,8%. – rate of budget implementation vs. planned implementation level unknown. 	<ul style="list-style-type: none"> – AMP: mentions strategic and specific objectives. – AAR: publicly available and attention for ABB – utilized average staff capacity for budget drafting is unknown. – average staff capacity utilized for budget execution is 62,2%. – budget implementation-rate is 97,5%. – rate of budget implementation vs. planned implementation level for 2004 was: 99%. 	<ul style="list-style-type: none"> – AMP: mentions strategic and specific objectives. – AAR: publicly available and a somewhat unbalanced impression of for ABB-activities; More report on financial management of resources and the risks that this entails. – utilized average staff capacity for budget drafting is unknown. – average staff capacity utilized for budget execution is 48,9%¹. – budget implementation-rate is 100%. – rate of budget implementation vs. planned implementation level for 2005 unknown.
Audit and control by the Commission	<ul style="list-style-type: none"> – utilized DG-capacity for audit and control in MS is unclear (number of staff capacity of ABB «controls» in 2003 was 63). – number of audits performed in 2003 was 24. 	<ul style="list-style-type: none"> – utilized DG-capacity for audit and control in MS is unclear; (number of staff capacity of ABB «controls» in 2003 was 63). – number of audits performed in 2004 is unknown.² 	<ul style="list-style-type: none"> – utilized DG-capacity for audit and control in MS: 50 auditors of Audit Directorate. – number of audits performed in 2005 was 90.
Internal Audit DG	<ul style="list-style-type: none"> – In compliance with baseline requirements of IC-standards. – utilized audit-capacity unknown. – number of audits planned unknown (audits performed by IAC in 2003: 5). 	<ul style="list-style-type: none"> – In compliance with baseline requirements of IC-standards. – utilized audit-capacity and number of audits planned/performed were unknown.³ 	<ul style="list-style-type: none"> – In compliance with baseline requirements of IC-standards; good overall implementation ICS; action to improve application ICS. – utilized audit-capacity and number of audits planned/performed unknown.
Accountability information	<ul style="list-style-type: none"> – Utilized capacity as part of total DG-capacity for drawing the AAR is unknown. – Number of reservations made in 2003: 4. – Number of reservations with any quantification of monetary materiality/impact in 2003: 0. 	<ul style="list-style-type: none"> – Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity is unknown. – Number of reservations made in 2004 is 3 (all with quantification of monetary materiality/ impact). 	<ul style="list-style-type: none"> – Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity is unknown. – Number of reservations made in 2005 is 3 (all with quantification of monetary materiality/impact; estimate € 429 mln).

* Source: EC- Financial Report on the implemented budget 2003, 2004 and 2005.

¹ All activities minus administration, policy strategy, controls and Information and Communication.

² DG reported that «audit strategy was implemented as foreseen».

³ In 2004 the IAC-activities come under the ABB-activity: Administrative support and management. The total capacity for this ABB was 23,5% (148 posts) of total DG-capacity (630 posts).

DG Employment

Indicator EU-financial management	2003	2004	2005
Commitments (in mln. euros)*	9,794	10,839	€ 11,428
Budget plan and -execution	<ul style="list-style-type: none"> – AMP: mentions strategic and specific objectives – AAR: publicly available and attention for ABB. – utilized average staff capacity for budget drafting is unknown. – average staff capacity utilized for budget execution 2003 is 68,1%. – average budget implementation-rate is 86,7% (for ESF: 77,3% and for DM average BI-rate is 96,2%). – average budget implementation rate vs. planned average implementation-level is unknown. 	<ul style="list-style-type: none"> – AMP: mentions strategic and specific objectives – AAR: publicly available and attention for ABB. – utilized average staff capacity for budget drafting is unknown. – average staff capacity utilized for budget execution is 71,2%. – average budget implementation-rate (direct management + ESF-management) is 88,3% (2004).¹ Total BI-rate: 98.8%. – average budget implementation rate for direct expenditure plus ESF vs. planned average budget execution-level was approximately 93%.² 	<ul style="list-style-type: none"> – AMP: mentions strategic and specific objectives – AAR: publicly available and attention for ABB. – utilized average staff capacity for budget drafting is unknown. – average staff capacity utilized for budget execution is 70,3%. – average budget implementation-rate (direct management + ESF-management) is 87,5% (2005).³ Total BI-rate: 99,9%. – average budget implementation rate for direct expenditure plus ESF vs. planned average budget execution-level is unknown.
Audit and control by the Commission	<ul style="list-style-type: none"> – Utilized staff capacity for MS audits is unknown. – Number of audits in 2003 unknown.⁴ – number of publicly available audit reports unknown. 	<ul style="list-style-type: none"> – utilized capacity for MS audits is unknown. – Number of audits: 68 «missions on 34 programs».⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> – Utilized staff capacity for MS audits is unknown. – Number of audits in 2005: 51 missions⁶. – number of publicly available audit reports unknown.
Internal Audit DG	<ul style="list-style-type: none"> – Compliance with baseline requirements of IC-standards in 2003. – utilized audit-capacity for and number of audits planned/performed unknown. 	<ul style="list-style-type: none"> – Compliance with baseline requirements of IC- standards unclear. – utilized audit-capacity for and number of audits planned/performed: unknown.⁷ 	<ul style="list-style-type: none"> – Compliance with baseline requirements of IC-standards in 2005. – utilized audit-capacity for and number of audits planned/performed unknown.
Accountability information	<ul style="list-style-type: none"> – Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity is unknown; – Number of reservations made: 1 (monetary materiality is 98% of total DG-budget). 	<ul style="list-style-type: none"> – Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity is unknown; – Number of reservations made: 1 (no quantification of monetary impact).⁸ 	<ul style="list-style-type: none"> – Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity is unknown; – Number of reservations made: 1 (monetary materiality is € 107 mln.).

* Source: EC-Financial Report on the implemented budget 2003, 2004 en 2005

¹ BI-rates 2004 for ESF was 99,3% and for Internal Policies 77,4%. (DG EMPLOY/AAR 2004, § 3).

² AAR 2004 page 21.

³ BI-rates 2004 for ESF was 99,3% and for Internal Policies 77,4%. (DG EMPLOY/AAR 2004, § 3).

⁴ Audits performed in 2003 cover 27% of all programs.

⁵ Planned audit level for 2004 was defined as «covering 70% of all expenditure». Performance rate was 100%.

⁶ ESF-integral control missions: realization 9 controls of the 24. In EU15: 28 audits in 12 Member States, covering 79% of the credits 2000–2006. In EU10: 14 audits, 5 in co-operation with DG Regional Policy, covering 87% of the programme. 14 audits for the completion of the closure of the previous programme in 8 Member States.

⁷ Over 70% of the 2004 ESF-budget was part of DG audits.

⁸ The DG finds quantification impossible due to the fact that the identified risk was not based on the audit of financial transactions. (materiality of the reservation concerns 98% of the 2004 commitment appropriations).

DG Fisheries

Indicator EU-financial management	2003	2004	2005
Commitments (in mln. euros)*	€ 907	€ 931	€ 1,020
Budget-plan and -execution	<ul style="list-style-type: none"> – AMP: mentions strategic and specific objectives. – AAR: publicly available and attention for ABB. – utilized average staff capacity for budget drafting is unspecified. – average staff capacity utilized for budget-execution was 70%. – budget implementation-rate was 80,6%. – budget implementation-rate vs. planned implementation-level is unspecified. 	<ul style="list-style-type: none"> – AMP: mentions strategic and specific objectives. – AAR: publicly available and attention for ABB. – utilized average staff capacity for budget drafting is unspecified. – staff capacity utilized for budget-execution was 70%. – budget implementation-rate was 78,5%. – budget implementation rate vs. planned implementation-level is unspecified. 	<ul style="list-style-type: none"> – AMP: mentions strategic and specific objectives. – AAR: publicly available and attention for ABB. – utilized average staff capacity for budget drafting is unspecified. – staff capacity utilized for budget-execution was 69,1%¹. – budget implementation-rate was 88,9%. – budget implementation rate vs. planned implementation-level is unspecified.
Audit and control by the Commission	<ul style="list-style-type: none"> – Utilized staff capacity for member state audits in 2003 is unspecified. – number of audits: 27. 	<ul style="list-style-type: none"> – Utilized capacity for member state audits is unspecified. – number of audits: 17. 	<ul style="list-style-type: none"> – Utilized capacity for member state audits is unspecified. – number of audits: 14².
Internal Audit DG	<ul style="list-style-type: none"> – Compliance with baseline requirements of IC-standards in 2003 was 75%. – utilized capacity for and number of audits performed in 2003 unspecified. 	<ul style="list-style-type: none"> – Most of the baseline requirements of IC-standards were implemented.³ – utilized staff capacity for audits performed was 19,6% (60 posts) 	<ul style="list-style-type: none"> – Compliance with all baseline requirements of IC-standards in 2005 was (100%). – utilized capacity for and number of audits performed in 2005 unspecified⁴.
Accountability information	<ul style="list-style-type: none"> – Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity is unspecified. – Number of reservations made: 2 (without quantification of monetary impact). 	<ul style="list-style-type: none"> – Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity is unspecified. – Number of reservations made: 1 (no quantification of monetary impact).⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> – Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity is unspecified. – Number of reservations made: 0.

* Source: EC- Financial Report on the implemented budget 2003, 2004 en 2005.

¹Allocation des ressources humaines total minus [«policy strategy and coordination» plus «Administrative support»]/total.

² The main reason for the non-completion of the 2005 control plan was the priority given to the completion of 1994–1999 closure.

³ Most of the baseline requirements were implemented. Three internal control standards would be met early 2005 (AAR 2004).

⁴ In 2005 4 IAC reports on implementation of 4 internal control standards, document management, fisheries agreements and on procurement contracts.

⁵ The materiality of appropriations concerned was quantified up to 5,7% of the FIGG-appropriations.

DG Budget¹

Indicator EU-financial management	2003	2004	2005
Commitments (in mln. euros)*	€ 46,0	€ 59,6	€ 1,332
Budget-plan and -execution	<ul style="list-style-type: none"> – AAR 2003 :publicly available and attention for ABB. – utilized average staff capacity for budget-drafting unknown – utilized average staff capacity for budget-execution is 82,4%. – budget implementation-rate in 2003 was 97%.² – budget implementation rate vs. planned implementation-level is unknown.³ 	<ul style="list-style-type: none"> – AAR: publicly available and attention for ABB. – utilized average staff capacity for budget-drafting unknown – utilized average staff capacity for budget-execution is 83% – budget implementation-rate is 83,2%.⁴ – budget implementation rate vs. planned implementation-level is unknown. 	<ul style="list-style-type: none"> – AAR 2005 :publicly available and attention for ABB. – utilized average staff capacity for budget-drafting unknown. – utilized average staff capacity for budget-execution is 82%. – budget implementation-rate in 2005 was 58,9%⁵. – budget implementation rate vs. planned implementation-level is unknown.

Indicator EU-financial management	2003	2004	2005
Internal Audit DG	– Compliance with applicable baseline requirements of IC-standards is unknown.	– In full compliance with applicable baseline requirements of IC-standards. ⁶	– compliance is achieved for all the baseline requirements ⁷ .
Accountability information	– Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity in 2003 is unknown. – Number of reservations made: 3 (without any quantification of monetary impact).	– Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity in 2004 is unknown. – Number of reservations made: 2 (no quantification of monetary impact).	– Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity in 2004 is unknown. – Number of reservations made: 2 (no quantification of monetary impact).

* Source: Annual management plan 2003, 2004 and Annual Activity Report 2005.

¹ DG Budget updated figures on the draft of this fact sheet. Their figures showed lower capacity as well as budget-implementation rate figures then originally published in the AARs, and were therefore not used.

² In terms of payment appropriations.

³ The objective is always to reach 100%. The policy area «Budget» includes non specific appropriations to DG Budget.

⁴ In terms of commitment appropriations: 83,9%.

⁵ Le taux d'exécution des crédits de paiement s'est élevé à 58,9%.

⁶ Except for two which were considered not applicable, based on the results of the self assessment performed by management on the internal control standards.

DG Education&Culture¹

Indicator EU-financial management	2003	2004	2005
Commitments (in mln. euros)*	€ 827	€ 951	€ 944
Budget-plan and -execution	– AMP: not publicly available. ² – AAR: publicly available and attention for ABB. – utilized average staff capacity for budget drafting is unknown. – average staff capacity utilized for budget-execution is 78,4%. – budget implementation-rate was 83,3%. – budget implementation rate vs. planned implementation-level is unknown.	– AMP: not publicly available ³ – AAR: publicly available and attention for ABB. – utilized average staff capacity for budget drafting is unknown. – utilized staff capacity for budget-execution is 80%. – budget implementation-rate was 83,3%. – budget implementation rate vs. planned implementation-level is unknown.	– AMP: publicly available and attention for ABB. – AAR: publicly available and attention for ABB. – utilized average staff capacity for budget drafting is unknown. – utilized staff capacity for budget-execution is 62,7% ⁴ . – budget implementation-rate was 98%. – budget implementation rate vs. planned implementation-level is unknown.
Audit and control by the Commission	– Utilized capacity for MS audits in 2003 is unknown. – number of planned and performed audits is unknown.	– Utilized capacity for MS audits is unknown. – number of planned and performed audits in 2004 was 33. ⁵	– Utilized capacity for MS audits in 2005 is unknown. – number of planned audits: 226 (direct centralised management) – numbers of performed audits: 75 (van de 99; 75%).
Internal Audit DG	– Compliance with baseline requirements of IC standards in 2003 was 60%. – Utilized staff capacity for and number of planned/performed audits unknown.	– Compliance with baseline requirements of IC standards was 100%. – Utilized capacity for and number of planned/performed audits are unknown.	– Compliance with baseline requirements of IC standards was 93%. – Utilized capacity for and number of planned/performed audits are unknown.

Indicator EU-financial management	2003	2004	2005
Accountability information	<ul style="list-style-type: none"> – Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity in 2003 is unknown. – Number of reservations made in 2003: 3 (1 with quantification of monetary impact).⁶ 	<ul style="list-style-type: none"> – Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity is unknown. – No reservations. 	<ul style="list-style-type: none"> Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity is unknown. – Number of reservations made in 2005: 2 (no quantification of monetary impact).

* Source: EC- Financial Report on the implemented budget 2003, 2004 en 2005.

¹ DG EAC updated figures on the draft of this fact sheet. These figures showed other staff-capacity figures than presented in the AARs, and were therefore not used.

² The AMP of seven DGs were not publicly available. Most relevant information about policy objectives can be found in the Preliminary Draft General Budget 2005 of the EC (Source: EC/working document 1 «Activity Statements», May 2005).

³ The AMP of seven DGs were not publicly available. Most relevant information about policy objectives can be found in the Preliminary Draft General Budget 2005 of the EC (Source: EC/working document 1 «Activity Statements», May 2005).

⁴ All activities minus administrative support, strategy and co-ordination and central library.

⁵ 33 audits were performed on the level of national agencies in 21 Member States; another 140 audits performed at the final beneficiary-level (validated reports: approximately 70).

⁶ In terms of «more than 1000 orders of recovery» to an amount of € 34 mln.

DG Environment¹

Indicator EU-financial management	2003	2004	2005
Commitments (in mln. euros)*	€ 260	€ 320	€ 326
Budget-plan and -execution/ implementation	<ul style="list-style-type: none"> – AMP 2003 publicly available. – AAR: publicly available and related to ABB. – utilized average staff capacity for budget drafting is unknown (budget is drafted centrally). – average staff capacity utilized for environmental policy implementation is 64,1%. – budget implementation rate 2003 in terms of payment credits is almost 100%. – budget implementation rate vs. planned implementation-level is 75%. 	<ul style="list-style-type: none"> – AMP: mentions strategic and specific objectives. – AAR: publicly available and related to ABB. – utilized average staff capacity for budget drafting is unknown. – average staff capacity utilized for environmental policy implementation is 62%.² – budget implementation rate (in terms of payment credits) is 71,1% (2004). – budget implementation rate vs. planned implementation-level is unknown. 	<ul style="list-style-type: none"> – AMP: mentions strategic and specific objectives. – AAR: publicly available and related to ABB. – utilized average staff capacity for budget drafting is unknown. – average staff capacity utilized for environmental policy implementation is 75,9%. – budget implementation rate (in terms of payment credits) is fraction less than 80% (2005). – budget implementation rate vs. planned implementation-level is unknown.
Audit and control by the Commission	<ul style="list-style-type: none"> – utilized capacity for and number of planned/performed audits in MS is unknown. 	<ul style="list-style-type: none"> – utilized capacity for and number of planned and performed MS audits are unknown. 	<ul style="list-style-type: none"> – utilized capacity for and number of planned and performed MS audits are unknown.
Internal Audit DG	<ul style="list-style-type: none"> – Compliance with baseline requirements of IC standards is 99%. – utilized audit capacity unknown number of audits performed is 6. 	<ul style="list-style-type: none"> – Compliance with baseline requirements of IC standards is 100%. – utilized audit capacity for and number of audits performed are unknown.³ 	<ul style="list-style-type: none"> – Compliance with baseline requirements of IC standards is 100% . – utilized audit capacity for and number of audits performed are unknown.⁴

Indicator EU-financial management	2003	2004	2005
Accountability information	<ul style="list-style-type: none"> – Utilized staff capacity as part of total DG-capacity for drawing the AAR 2003 is unknown. – 2 reservations were made in 2003, without quantification of monetary impact. 	<ul style="list-style-type: none"> – Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity in 2004 is unknown. – no reservations. 	<ul style="list-style-type: none"> – Utilized staff capacity as part of total DG-capacity for drawing the AAR 2005 is unknown. – Number of reservations made in 2005: 0.

* Source: EC- Financial Report on the implemented budget 2003, 2004 and 2005.

¹ Updated figures by the Directorate general on the draft of this fact sheet showed partially different staff capacity, budget-execution figures as well as a different ICS-compliance level for 2004 (95%) than presented in the AARs. These figures were not used in our overviews.

² Excluding staff (15%) for the ABB «development of new activities».

³ Number of audits planned in 2004 is unclear; IAC carried out 6 audits in 2004, including two exercises that contributed towards the preparation of the 2003 AAR.

⁴ Number of audits planned in 2005 is unclear; IAC carried out 9 audits in 2005.

DG Transport&Energy

Indicator EU-financial management	2003	2004	2005
Commitments (in mln. euros)*	€ 985	€ 1,346	€ 1,416
Budget-plan and -execution	<ul style="list-style-type: none"> – AMP mentions strategic and specific objectives. – AAR: publicly available and attention for ABB. – Staff capacity for budget execution is 69,6%. – utilized average staff capacity for budget-drafting not reported. – budget implementation-rate is 83%. – budget implementation rate vs. planned implementation-level is not reported. 	<ul style="list-style-type: none"> – AMP: mentions strategic and specific objectives. – AAR: publicly available; attention for ABB. – utilized average staff capacity for budget-drafting and -execution is not reported. – budget implementation-rate is 78,5% (incl. additional credits). – budget implementation rate vs. planned implementation-level is not reported. 	<ul style="list-style-type: none"> – AMP: mentions strategic and specific objectives. – AAR: publicly available; attention for ABB. – Staff capacity for budget execution is 73,2%. – budget implementation-rate is 96%. – budget implementation rate vs. planned implementation-level is not reported.
Audit and control by the Commission	<ul style="list-style-type: none"> – utilized capacity for MS audits is not reported; – number of audits performed was 26.¹ 	<ul style="list-style-type: none"> – utilized capacity for MS audits is not reported; – number of audits performed is 59. 	<ul style="list-style-type: none"> – utilized capacity for MS audits is not reported; – number of audits performed is 30 (35 contracts).
Internal Audit DG	<ul style="list-style-type: none"> – Compliance with baseline requirements of IC standards in 2003 was 96%. – utilized staff capacity for and number of planned/performed audits not reported. 	<ul style="list-style-type: none"> – Compliance with baseline requirements of IC standards is 100%. – utilized capacity for and number of planned/performed audits is not reported. 	<ul style="list-style-type: none"> – Compliance with baseline requirements of IC standards is 100%. – Utilized staff for audits performed is not reported. – number of planned and performed audits: 6 (100%).
Accountability information	<ul style="list-style-type: none"> – Utilized staff capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity is not reported. – Number of reservations made: 6. – Number of reservations with quantification of monetary materiality/impact: 2. 	<ul style="list-style-type: none"> Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity is not reported. – Number of reservations made: 4. – Number of reservations with quantification of monetary materiality/impact: 2.² 	<ul style="list-style-type: none"> – Utilized staff capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity is not reported. – Number of reservations made in 2005: 2 (1 with quantification of monetary impact).

* Source: EC-Financial Report on the implemented budget 2003, 2004 and 2005.

¹ For contracted projects to an amount of € 52,9 mln.

² The other 2 reservations had no monetary impact worth mentioning.

DG Research

Indicator EU-financial management	2003	2004	2005
Commitments (in mln. euros)*	€ 2,732	€ 3,215	€ 3,308
Budget-plan and -execution	AAR: publicly available and attention for ABB. – utilized average staff capacities for budget drafting unknown. – utilized average staff capacities for budget-execution 2003 is 76,1% (planned: 76,3%). – budget implementation rate is 96,4%. – budget implementation vs. planned implementation-level is unknown.	AAR 2004: publicly available and attention for ABB. – utilized average staff capacities for budget- drafting unknown. – utilized average staff capacities for budget-execution is 70,9%. – budget implementation rate (in terms of payment credits) is 61,8%. – budget implementation rate vs. planned implementation-level unknown.	AAR 2004:publicly available and attention for ABB. – utilized average staff capacities for budget- drafting unknown. – utilized average staff capacities for budget-execution is 73,3%. – budget implementation rate (in terms of payment appropriations) is 98,9%. – budget implementation rate vs. planned implementation-level unknown.
Audit and control by the Commission	– utilized capacity for and number of MS audits are unknown.	– utilized capacity for and number of MS audits are unknown. 118 audits concerning the 5th Framework Programme were performed in 2004. ¹	– utilized capacity for and number of MS audits are unknown.
Internal Audit DG	– Compliance with baseline requirements of IC standards was 90%. – utilized audit capacity is unknown. – audit performance rate was 100%. ²	– Compliance with baseline requirements of IC standards is unknown. – utilized audit capacity is unknown. – audit performance rate was 100%. ³	– Compliance with baseline requirements of IC standards: some baselines, with which the DG has previously complied, were only partially met. Certain new baseline requirements, introduced for 2005, (IT and project management) are still to be achieved. – utilized audit capacity is unknown. – number of performed audits: 3
Accountability information	– Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity unknown. – Number of reservations made in 2003: 1 (with quantification of monetary materiality/impact)	– Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity unknown. – Number of reservations (with quantification of monetary materiality and impact) made in 2004: 1. ⁴	– Utilized capacity for drawing the AAR as part of total DG-capacity unknown. – Number of reservations made in 2005: 1 (no quantification of monetary materiality/impact) ⁵ .

* Source: EC- Financial Report on the implemented budget 2003, 2004 and 2005.

¹ Le nombre d'audits externes clos en 2004 concernant les 5èmes programmes-cadres est 118.

² Number of planned/performed audits was 5.

³ For 2004 number of planned/performed audits was 4.

⁴ L'assurance peut cependant être donnée par le fait que la fréquence d'erreurs n'a pas d'impact financier significatif sur le budget communautaire et tout spécialement en 2004 où le taux d'ajustement est de 0.21% (AAR 2004, pages 58 and 60).

⁵ The audit campaigns conducted during FP5 have detected an accumulated error rate of 2,79% of the adjustments of eligible costs in favour of the Commission, based on the share of the EC. This figure is below the 3% threshold (the potential financial impact detected by ex-post controls of a randomly selected sample exceeded 3% of the annual payments made for FP5).

OLAF¹

Indicator EU-financial management	2003	2004	2005
Commitments (in mln. euros)*	Unclear	Unclear	€ 55
Budget-plan and -execution	AAR: publicly available and attention for ABB. – utilized average staff capacity for budget-drafting and -execution unknown. ² – budget implementation-rate 2003 is unknown.	AAR: publicly available and attention for ABB. – utilized average staff capacity for budget-drafting and -execution unknown. ³ – budget implementation-rate is: 75,6%. ⁴	AAR: publicly available and attention for ABB. – utilized average staff capacity for budget-drafting and -execution unknown. – budget implementation-rate is: unknown.
Audit and control by the Commission	Utilized staff capacity for investigations and operations is 41,6%. – % performed vs. planned investigations is unknown. – % of publicly available reports is unknown	Utilized staff capacity for investigations and operations is 41,6%. – % performed vs planned investigations is unknown. – % of publicly available reports is unknown.	Utilized staff capacity for investigations and operations is unknown. – % performed vs planned investigations is unknown. – % of publicly available reports is unknown.
Internal Audit DG	– Compliance with 15 of all 24 IC-standards: 8 IC-standards were partially completed. 1 standard was not completed yet. – capacity for and number of planned/performed audits are unknown.	– Compliance with baseline requirements of IC- standards in 2004: unknown – capacity for and number of planned/performed audits are unknown.	– Compliance with baseline requirements of IC- standards in 2005: unknown. – utilized audit capacity is: – capacity for and number of planned/performed audits are unknown.

* Source: Annual Activity Report OLAF 2005

¹ The AAR 2005/Annex 3 contains a table on human and financial resources by activities: Administrative expenditure in the fight against fraud policy area and the fight against fraud. The sub-activity Administrative expenditure in the fight against fraud policy area groups together the management of Human Resources, budget and finances, and Internal Audit (which are reported for management and internal control system under part two of the AAR). It also includes the IT domain, the management of archives, documents and logistics; Internal training and finally protection of the euro against counterfeiting.

This unspecified table replaces a specific allocation of human resources by activities as shown in AAR 2004. Under the heading Administrative expenditure in the fight against fraud policy area is grouped a post of 337 staff. In the AAR 2004 this was specified: about 18% (58/329) of the total staff capacity was assigned to HRM. Finances, communication, Legal advice and follow up. This percentage includes vacancies.

² Calculated total staff at the end of 2003: 385 posts. According to AAR 2003: 358 per 01-01-2004.

³ Calculated total staff at the end of 2004: 447 posts of which 57 for supporting activities.

⁴ Annex 3 of the AAR.

Internal Audit Service

Indicator EU-financial management	2003	2004	2005
Commitments (in mln. euros)*	Unclear	€ 0,51 ¹	€ 0,67 ²
Budget-plan and -execution	– AAR not publicly available; – utilized average staff capacity for budget-drafting unknown. – utilized staff capacity for budget-execution is 72,2%. – budget implementation-rate is unknown.	– AAR publicly available; – utilized average staff capacity for budget-drafting unknown. – utilized staff for budget-execution is 72%. – budget implementation-rate is 30,1%.	– AAR publicly available; – utilized average staff capacity for budget-drafting unknown. – utilized staff for budget-execution is unclear. – budget implementation-rate is 46,10%.
Internal Audit DG	– Compliance with baseline requirements of IC-standards is unknown. – planned audit-capacity is 64,7%. – audit performance rate in 2003 is 45%. ³	– Compliance with baseline requirements of IC-standards in 2004 unknown. – planned audit-capacity is 71,8%. – Audit performance rate is 90%. ⁴	– overall essentially compliance with baseline requirements of IC-standards in 2005 ⁵ . – planned audit-capacity is 66,6%. – Audit performance rate is 90%.

Indicator EU-financial management	2003	2004	2005
Accountability information	– Utilized capacity as part of total DG-capacity for drawing the AAR unknown.	– Utilized capacity as part of total DG-capacity for drawing the AAR unknown.	– Utilized capacity as part of total DG-capacity for drawing the AAR unknown.

* Source: Annual Activity Report IAS 2004 en 2005

¹ Does not include all IAS budget-lines.

² Commitment appropriations regards only Administrative expenditure of policy area «audit».

³ Including audits for 8 out of 11 «high risk» cases. IAS was not able to audit agencies as well in 2003.

⁴ 28 out of 31 planned audits.

⁵ Improvements are still needed in three areas: staff competence, documentation of procedures and continuity of operations.

Secretariat General

Indicator EU-financial management	2003	2004	2005
Commitments (in mln. euros) ^{1*}	€ 34,9	€ 14,4	€ 11,6
Budget-plan and -execution	– AAR: publicly available and attention for ABB – utilized average staff capacity for budget-drafting unknown. – utilized average staff capacity for budget-execution is 82,1%. – budget implementation-rate was 66,64%. – budget implementation rate vs. planned implementation-level is unknown.	– AAR: publicly available and attention for ABB. – utilized average staff capacity for budget-drafting unknown. – utilized average staff capacity for budget-execution is 84,8%. – budget implementation-rate was 55,6%. ² – budget implementation rate vs. planned implementation-level is unknown.	– AAR: publicly available and attention for ABB. – utilized average staff capacity for budget-drafting unknown. – utilized average staff capacity for budget-execution is 80,5%. – budget implementation-rate was 55%. ³ – budget implementation rate vs. planned implementation-level is unknown.
Internal Audit DG	– Compliance with baseline requirements of IC-standards in 2003 was 95%.	– Compliance with baseline requirements of IC-standards in 2004 is 96%.	– Compliance with baseline requirements of IC-standards in 2005: in total 6 baseline requirements are considered to be only partly implemented.
Accountability information	– utilized capacity for drawing EC-AAR's synthesis 2003 is unknown. – No Directorate-General nor Member States were separately addressed in the Synthesis Report 2003.	– utilized capacity for drawing EC-AAR's synthesis 2004 unknown. – Neither Directorates-General nor Member States were separately addressed in the Synthesis Report 2004.	– utilized capacity for drawing EC-AAR's synthesis 2004 unknown. – Nine Directorates-General and one Member State were separately addressed in the Synthesis Report 2004.

* Source: Annual Activity Report SG 2003, 2004 en 2005

¹ In terms of commitment appropriations.

² In terms of payment appropriations.

³ In terms of payment appropriations.

BIJLAGE 4
SCORES GEANALYSEERDE EU-BREDE EVALUATIES

Beleidssterrein	Naam evaluatie	Inschatting hoeveelheid informatie over doelrealisatie	Toegekende score (tussen 0–10) daadwerkelijke doelrealisatie	Geldstromen vermeld in evaluatie (in euro's)	Uitgaven kredieten 2004 totale geldstroom (in euro's)
Intern beleid Onderwijs en Cultuur	Evaluation of the curriculum development projects funded in Socrates	Ruimschoots	5	81 000 per jaar	951 miljoen
Intern beleid Onderwijs en Cultuur	Evaluation of the Cooperation Programmes in Higher Education between EU and VS/Canada	Gedeeltelijk	2,5	Gemiddeld 550 000 per jaar (2,2 miljoen in 4 jaar)	951 miljoen
Intern beleid Onderwijs en Cultuur	Evaluation de l'Année Européenne de l'Education par le Sport AEES 2004	Ruimschoots	7,5	12,3 miljoen per jaar	951 miljoen
Intern beleid Onderwijs en Cultuur	Evaluation of the results arising from programmes and initiatives managed by the DG for Education and Culture.	Niet aanwezig	Niet bekend	Niet bekend	951 miljoen
Intern beleid Milieu	Evaluation of the Community Action Programme in Civil Protection, the Community Mechanism, and the Marine Pollution framework	Gedeeltelijk	5	Gemiddeld 2,7 miljoen per jaar (13,5 miljoen in 5 jaar)	320 miljoen
Intern beleid Milieu	Assessment of the framework for cooperation to promote sustainable urban development	Niet aanwezig	Niet bekend	Niet bekend	320 miljoen
Intern beleid Energie en vervoer	Evaluation of the SAVE Programme	Niet aanwezig	Niet bekend	Gemiddeld 9 miljoen per jaar (45 miljoen voor 5 jaar)	1 346 miljoen
Intern beleid Energie en vervoer	Evaluation of SAFA	Gedeeltelijk	5	Gemiddeld 120 000 per jaar (600 000 in 5 jaar)	1 346 miljoen
Intern beleid Energie en vervoer	Evaluation of road safety projects	Niet aanwezig	Niet bekend	4,4 miljoen per jaar (22 miljoen in 5 jaar)	1 346 miljoen
Intern beleid Energie en vervoer	Evaluation of the OPET network	Niet aanwezig	Niet bekend	Gemiddeld 8 miljoen per jaar (40 miljoen in 5 jaar)	1 346 miljoen
Intern beleid Energie en vervoer	Evaluation of actions funded under the Sustainable Mobility Programme	Niet aanwezig	Niet bekend	Gemiddeld 4,45 miljoen per jaar (35,6 miljoen in 8 jaar)	1 346 miljoen
Intern beleid Onderzoek door derden	Evaluation of INCO under the Fifth Framework Programme	Niet aanwezig	Niet bekend	Gemiddeld 95 miljoen per jaar (475 miljoen voor 5 jaar)	3 215 miljoen
Intern beleid Onderzoek door derden	Synthesis report on the integration of socio-economic and foresight dimensions in FP6	Niet aanwezig	Niet bekend	Niet bekend	3 215 miljoen

Beleidsterrein	Naam evaluatie	Inschatting hoeveelheid informatie over doelrealisatie	Toegekende score (tussen 0–10) daadwerkelijke doelrealisatie	Geldstromen vermeld in evaluatie (in euro's)	Uitgaven kredieten 2004 totale geldstroom (in euro's)
Intern beleid Onderzoek door derden	Evaluation of the Science and Society Action Plan	Niet aanwezig	Niet bekend	Gemiddeld 0,5 miljoen per jaar (1,5 miljoen in 3 jaar)	3 215 miljoen
Landbouw	Evaluation of the CMO for the Flax and Hemp Sector	Gedeeltelijk	2,5	Niet bekend	50 460 miljoen
Landbouw	Evaluation of the CMO for Pig Meat, Poultry Meat and Eggs	Niet aanwezig	Niet bekend	205 miljoen in het jaar 2003 (grote schommelingen in 10 jaar tijd)	50 460 miljoen
Landbouw	Evaluation of the CMO for Bananas	Gedeeltelijk	2,5	Niet bekend	50 460 miljoen
Landbouw	Evaluation of the CMO for the cereal sector	Ruimschoots	2,5	16 850 miljoen per jaar	50 460 miljoen
Landbouw	Evaluation of the Environmental Impacts of the CMO's Relating to permanent Crops	Gedeeltelijk	2,5	Niet bekend	50 460 miljoen
Landbouw	Synthesis of Sapard Mid-term Evaluations	Niet aanwezig	Niet bekend	Niet bekend	50 460 miljoen
Landbouw	Synthesis of Rural Development Mid-term Evaluations	Ruimschoots	5	Gemiddeld 4 710 miljoen per jaar (32,9059 miljard in 7 jaar)	50 460 miljoen
Landbouw	Evaluation of Agri-environmental measures	Ruimschoots	7,5	2 000 miljoen per jaar	50 460 miljoen
Structuurbeleid	Thematic evaluation of the Structural Funds Contribution to the Lissabon Strategy	Ruimschoots	5	Gemiddeld 30 430 miljoen per jaar (213 000 miljoen in 7 jaar: is gehele structuurbeleid)	Circa hetzelfde

**GEPUBLICEEERDE RAPPORTEN OVER BESTEDING EU-GELDEN
DOOR NATIONALE REKENKAMERS EU-LIDSTATEN**

De Algemene Rekenkamer is nagegaan welke rapporten over de uitvoering van EU-beleid in 2005 zijn gepubliceerd door de nationale rekenkamers van de lidstaten van de EU.

AUSTRIA: Rechnungshof	<ol style="list-style-type: none"> 1. Measures regarding the production potential on the market of wine (Reihe Burgenland 2005/1, Reihe Niederösterreich 2005/1, Reihe Steiermark 2005/1, Reihe Wien 2005/1 and Annual Report 2003) 2. Effectiveness of the integrated administration and control system for certain Community aid schemes in the implementation of the agri-environmental programme ÖPUL 2000 – Joint audit with the ECA – (Reihe Bund 2005/2). 3. European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF Guarantee Section) – Joint audit with the ECA , Statement of Assurance 2003 (Special Report, Reihe Bund 2005/2) 4. Agrarmarkt Austria Marketing GesmbH (Reihe Bund 2005/9) 5. Research relevant information: Grants and subsidies database (Reihe Bund 2005/9)
BELGIUM: Belgian Court of Audit	<ol style="list-style-type: none"> 1. Funding in the European context of the Flemish municipal water treatment network (January 2005) 2. Explanatory note on the European System of Accounts (ESA-95) methodology (May 2005) 3. Two types of aid in the agricultural sector – co-financing of investments and aid for setting up young farmers in the Walloon Region (June 2005) 4. The EU and the Flemish Community: an explanatory study (December 2005)
CYPRUS: Audit Office of the Republic of Cyprus	<ol style="list-style-type: none"> 1. Socrates Programme – Operating Grand Agreement (June 2005) 2. Leonardo da Vinci – Agreement on decentralized actions – Procedure B (June 2005) 3. Youth – Agreement on Operating Funds (August 2005) 4. Socrates Programme – Agreement on decentralized actions – Erasmus (August 2005) 5. Youth – Agreement on decentralized actions (November 2005) 6. Leonardo da Vinci – Agreement on decentralized actions – Mobility measure (November 2005)
CZECH REPUBLIC: Supreme Audit Office	<ol style="list-style-type: none"> 1. Funds earmarked for the sector operational programme (SOP) Industry (January 2005) 2. The State Budget and the European Union funds earmarked for the SAPARD programme (March 2005) 3. Financial resources provided in the framework of the EU supportive programmes ISPA and PHARE for improving the environment measures (June 2005)
DENMARK: National Audit Office of Denmark	<ol style="list-style-type: none"> 1. Factual memorandum to the Public Accounts Committee on the annual report, statement of assurance and special reports of the Court of Auditors concerning the financial year 2003 (January 2005) 2. Factual memorandum to the Public Accounts Committee on the European Parliament resolution concerning discharge in respect of the implementation of the general budget of the European Union for the 2003 financial year (May 2005)
ESTONIA: State Audit Office of Estonia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Audit of the economic activities of the foundations for Estonian Vocational Education Reform (March 2005) 2. Efforts of the public authorities of Estonia to avoid generation of surplus sugar stock by the time of acceding to the European Union (June 2005)
FINLAND: State Audit Office	<ol style="list-style-type: none"> 1. The special undertakings of agri-environment measures (2005)
FRANCE: Cour des Comptes	No specific EU audits have been published in 2005
GERMANY: Bundesrechnungshof	<ol style="list-style-type: none"> 1. Improve VAT assessment on the purchase of vessels (watercraft)
GREECE: Hellenic Court of Audit	<ol style="list-style-type: none"> 1. Operational Programme «Employment and Vocational Training» (3rd CSF) (May 2005) 2. Operational Programme «Information Society» (3rd CSF) (October 2005) 3. Operational Programme «Road Axes. Ports and Urban Development» (3rd CSF) (December 2005)
HUNGARY: Hungarian State Audit Office	<ol style="list-style-type: none"> 1. Audit of transport development programmes realised with ISPA financial assistance (July 2005) 2. EU grants and contributions to EU from Hungary with respect to EU-membership (Separate section of the «Report of the audit on the execution of the budget of the Republic of Hungary for the year 2004») (August 2005) 3. Audit of environmental protection and nature conservation in the Hungarian-Austrian-Slovenian border region (September 2005) 4. Audit of the utilization of the funds spent on the «Statistics» national program (September 2005)
IRELAND: Office of the Comptrol- ler and Auditor General	<ol style="list-style-type: none"> 1. Audit Financial Statement EAGGF – Irish Operations 2004

ITALY: Corte dei Conti	<ol style="list-style-type: none"> 1. Annual Report 2004 : The financial relationships with the EU and the use of EU funds (March 2005) 2. Environment sustainability and tourism (August 2005)
LATVIA: State Audit Office	<ol style="list-style-type: none"> 1. Legality of Implementation and Administration of the European Community Initiative INTERREG Program (December 2005)
LITHUANIA: National Audit Office of the Republic of Lithuania	<ol style="list-style-type: none"> 1. Certification audit of EAGGF Guarantee Section Expenditure Accounts for 2004 (January 2005) 2. Cohesion Fund (ISPA) Project «Development of the Via Baltika Road in 2000–2003» winding-up audit (February 2005) 3. Certification audit of SAPARD Expenditure Accounts for 2004 (April 2005) 4. Evaluation of the Management and Control System of the EU Structural Funds assistance established in the Republic of Lithuania (May 2005) 5. Cohesion Fund (ISPA) Project «Technical Assistance for Development of the Railway Crete Corridors IXB, IXD, I» winding-up audit (June 2005) 6. Use of Ignalina Nuclear Power Plant Decommissioning (Fund) Money (July 2005) 7. Cohesion Fund (ISPA) Project «Support to the Projects Preparation Activities for the Cohesion Fund Environment Projects» intermediate audit (July 2005) 8. Evaluation of the EU Structural Funds project applications selection system established in the Republic of Lithuania (December 2005)
LUXEMBOURG: Cour des comptes	No specific EU audits have been published in 2005
MALTA: National Audit Office of Malta	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministry for Rural Affairs and the Environment – Agriculture Support Scheme Account (July 2005) 2. Social Security Department – Old Age Pensions within the EU Scenario (July 2005)
THE NETHERLANDS: The Netherlands Court of Audit	<ol style="list-style-type: none"> 1. EU Trend Report 2005 (February 2005) 2. Audit Trail and 5% Checks of the 2000–2006 Structural Fund period (February 2005) 3. Use of border controls to combat terrorism (September 2005)
POLAND: The Supreme Chamber of Control	<ol style="list-style-type: none"> 1. Using of the EU pre-accession funds as regards to PHARE's Economical and Social Cohesion Programme 2000 (April 2005) 2. Using of the public funds for the programmes concerning reduction of unemployment, including EU pre-accession funds (May 2005) 3. Implementation of the Framework Programme for European Research & Technological Development (May 2005) 4. Audit on the state budget execution in the 2004 year – part 84 «EU own resources» (May 2005) 5. Preparation of public administration for implementation of the Cohesion Fund (June 2005) 6. Using public funds, including EU funds, by agriculture, dairy, gardening-beekeepers« and rural cooperatives (August 2005)
PORTUGAL: Tribunal de Contas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Audit of PRODESA/FSE (Operational Programme for the Economic and Social Development of Azores/European Social Fund) (October 2005) 2. Audit of PRODESA/FEDER (Operational Programme for the Economic and Social Development of Azores/ERDF) – Regional Fund for Transports (November 2005) 3. Audit of the Management System of the Operational Programme Society of Information (POSI) – CSF III (November 2005) 4. Financial flows between Portugal and EU (included in the Opinion on the State General Account 2004) (December 2005) 5. Audit of the Operational Programme Accessibilities and Transports (December 2005) 6. Audit of the Operational Programme Science, Technology and Innovation-CSF III (December 2005)
SLOVAK REPUBLIC: Supreme Audit Office of the Slovak Republic	<ol style="list-style-type: none"> 1. Audit of EAGGF Guarantee Section for the financial year 2004 (April 2005) 2. Audit of the SAPARD Programme for the financial year 2004 (May 2005) 3. Structural Funds audit – Sectoral Operational Programme Industry and Services (May 2005) 4. Audit of the Cohesion Fund and closing the project ISPA – Preparation of the National Fund and implementing agencies for EDIS realisation including gap assessment, preparation of the EDIS and compliance assessment (June 2005) 5. Certification audit of the EAGGF Guarantee Section for the financial year 2005 – Interim status (July 2005) 6. Structural Funds audit – European Social Fund (November 2005) 7. Audit of the SAPARD Programme for the year 2005 – Interim status (December 2005)
SLOVENIA: Court of Audit of the Republic of Slovenia	No specific EU audits have been published in 2005
SPAIN: Tribunal de Cuentas	No specific EU audits have been published in 2005

SWEDEN:
The Swedish National
Audit Office

1. Environmental Toxins from Waste Incineration – Are Supervisory Systems Effective? (February 2005)
2. Regional Development Aid – Governed to Increase Growth? (March 2005)
3. Focus on Sustainable Growth – (The Swedish) Government’s Support to Regional Projects (December 2005)

THE UNITED
KINGDOM:
The National Audit
Office

1. Financial Management of the European Union (March 2005).
2. Lost in Translation, Responding to the challenges of European Law (May 2005)

Gemeenschappelijk landbouwbeleid

In de huidige beheerstructuur telt het Ministerie van LNV acht betaalorganen voor de gelden die Nederland ontvangt uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL). Dit zijn: de Dienst Regelingen, de Dienst Landelijk Gebied, het Hoofdproductschap Akkerbouw, het Productschap Zuivel (PZ), de Productschappen Vee, Vlees en Eieren en het Productschap Tuinbouw.¹¹⁷

Wij hebben bij deze betaalorganen onderzoek gedaan om te bezien wat er in de huidige structuur zou moeten worden aangepast om de totstandkoming van een lidstaatverklaring over de landbouwgeden mogelijk te maken. We hebben hiertoe de rapporten bestudeerd van de auditdienst van het Ministerie van LNV over de certificerende audit van de betaalorganen over het EOGFL-begrotingsjaar 2005 (16 oktober 2004 tot en met 15 oktober 2005), en enkele relevante gemeenschapsvoorschriften. De auditdienst heeft deze rapporten in februari 2006 uitgebracht. Onze bevindingen zijn samengevat in de onderstaande tabel.

Onderwerp	Stand van zaken bij betaalorganen van LNV	Nog benodigd voor de lidstaatverklaring
Verantwoordingen betaalorgaan	Verantwoordingen hebben dezelfde structuur en zijn aggregeerbaar.	–
Object controle auditdienst	Controleobject zijn de jaarlijkse rekeningen van betaalorgaan over EOGFL-begrotingsjaar en de administratieve structuren van het betreffende betaalorgaan.	–
Reikwijdte controle auditdienst	Auditdienst geeft oordeel over mate van redelijke zekerheid bij betaalorgaan dat ingediende rekeningen waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig zijn. Reikwijdte controle wordt ingeperkt op tweeërlei wijze: (1) conform artikel 3 EG nr. 1663/95 en (2) door verdere inperking van auditdienst zelf.	Begrippen «wettigheid en regelmatigheid van onderliggende verrichtingen» van EU en het rechtmatigheidsbegrip uit de Comptabiliteitswet moeten worden gehanteerd. Behalve oordeel over mate van redelijke zekerheid bij betaalorgaan dat ingediende rekeningen waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig zijn, is ook nodig: oordeel over rechtmatigheid van onderliggende transacties. Verder dient de aanvullende inperking van de auditdienst te vervallen.
Betrouwbaarheid	Redelijke zekerheid; 95%	Redelijke zekerheid; 95%
Nauwkeurigheid	1 %	1 %
Accountantsrapportages	Dezelfde structuur	Dezelfde structuur
Accountantsverklaringen	Structuur en formulering van de verklaring is uniform. Er is echter sprake van een verklaring van getrouwheid.	Benodigd is een uniforme structuur en formulering van rechtmatigheidsverklaring waarin zowel een oordeel wordt gegeven over de systemen van financieel beheer als de rechtmatigheid van de transacties ter zake van EU-fondsen.
Reviews	Er worden geen reviews ter plaatse gedaan.	Benodigd is een onderbouwing van de (al dan niet aanwezige) noodzaak van een reviewbeleid.

Structuurfondsen

De drie doelstellingen van het structuurbeleid zijn: (1) ontwikkeling en structurele aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand; (2) economische en sociale omschakeling van in structurele moeilijkheden verkerende regio's; (3) modernisering van beleid en systemen op het gebied van onderwijs en werkgelegenheid. In Nederland keren deze doelstellingen terug in de volgende programmaregimes:

¹¹⁷ De productschappen zullen vanaf 16 oktober 2006 niet meer als betaalorgaan fungeren. Het aantal betaalorganen wordt dan teruggebracht van zes naar twee (DR en DLG).

1. doelstelling 1 + doelstelling 2 Noord, Oost en Zuid;
2. doelstelling 2 Stedelijke Gebieden Nederland;
3. doelstelling 3.

De programmaregimes verschillen onder meer in de mate van (de)centralisatie. In *regime 1* is sprake van vergaande decentralisatie. Onder dit regime vallen vier programma's. De beheers- en betaalautoriteiten zijn lokale overheden. Omdat de ministers van EZ en LNV ministerieel verantwoordelijk zijn, houden deze toezicht op de decentrale beheers- en betaalautoriteiten.

In *regime 2* is sprake van een mengvorm van centralisatie en decentralisatie. Onder dit regime vallen één programma en elf deelprogramma's. Het Ministerie van BZK is centrale beheers- en betaalautoriteit (programmaniveau). Negen steden zijn programma-autoriteit en decentrale beheersautoriteit (deelprogrammaniveau).

In *regime 3* is sprake van centralisatie. Onder dit regime valt één programma. Het Ministerie van SZW is beheers- en betaalautoriteit (programmaniveau).

Wij hebben bij de drie programmaregimes onderzoek gedaan naar de (financiële) verantwoordingen, de (accountants)controle, de accountantsverklaringen, de accountantsrapportages en de reviews. Onze bevindingen zijn als volgt:

- De (*financiële*) *verantwoordingen*¹¹⁸ zijn deels geharmoniseerd. Soms is slechts sprake van harmonisering binnen een regime. De harmonisering tussen de regimes is gering. Met name regime 3 wijkt af.
- Er zijn grote verschillen in de *accountantscontrole* tussen de regimes:
 - De *objecten* van accountantscontrole verschillen sterk per regime. Dit heeft grotendeels te maken met de mate van (de)centralisatie: hoe meer decentralisatie, hoe meer controleniveaus, hoe meer (objecten van) accountantscontrole.
 - De *voorschriften* voor de accountantscontrole (met name de controleprotocollen) verschillen sterk per regime, zowel qua mate van detail als qua inhoud.
 - De voorgeschreven *reikwijdte* van de accountantscontrole verschilt per regime én per controleniveau binnen regimes. De rationale van deze verschillen is onduidelijk.
 - De voorgeschreven *nauwkeurigheid* (toleranties) is niet altijd de vereiste 1%; de voorgeschreven *betrouwbaarheid* is wel meestal de gebruikelijke 95% (expliciet of impliciet).
 - Er zijn ook grote verschillen in de reikwijdte (getrouwheid, rechtmatigheid) en formulering van de oordeelsparagraaf van de *accountantsverklaringen*. Model-accountantsverklaring zijn slechts in een beperkt aantal gevallen voorgeschreven. Het getrouwheidsoordeel wordt op verschillende manieren verwoord en heeft vaak een beperkte reikwijdte. Een (echt) rechtmatigheidsoordeel wordt vaak niet gegeven, met name niet op (deel)programmaniveau.
- De voorschriften voor *accountantsrapportages* verschillen sterk.
- Ook de zo belangrijke *reviews* (sluitstuk van de controle) verschillen per regime. Niet alleen verschilt de reviewstructuur per regime, ook wordt niet altijd voldaan aan de voorschriften. Reviews worden soms met vertraging uitgevoerd, het aantal geplande jaarlijkse reviews wordt vaak niet gehaald en voorgeschreven reviews blijven soms zelfs achterwege. Vooral dit laatste beschouwen wij als een ernstig hiaat in de controlestructuur.

¹¹⁸ Deze verantwoordingen omvatten: de uitvoeringsjaarverslagen en artikel 13-rapportages (i.e. de jaarlijkse rapporten over de opzet en werking van de beheer- en controlesystemen) op (deel)programmaniveau, en de voortgangs- en eindverslagen op projectniveau.

Om te komen tot een nationale verklaring is bij de structuurfondsprogramma's een *harmoniserings-/uniformeringsslag* noodzakelijk: de (financiële) verantwoordingen over en vooral de controles moeten verder geharmoniseerd/geüniformeerd worden. Van belang is vooral een verdere uniformering van de nauwkeurigheid (gelijke toleranties) en de reikwijdte (ondubbelzinnige controle van getrouwheid én rechtmatigheid) van de accountantscontrole, van de reikwijdte en formulering van de accountantsverklaringen (ondubbelzinnige, zoveel mogelijk gelijklopende oordelen over getrouwheid en rechtmatigheid) en van de reviewstructuur.

Het voorgestelde nieuwe structuurfondsregime voor de periode 2007–2013, zoals door het kabinet verwoord in het Nationaal Strategisch Referentiekader (NSR), gaat uit van de nieuwe Europese verordening voor de structuurfondsen. Dit biedt goede aanknopingspunten voor een uniformer systeem van beheer, verantwoording en controle. Zo is sprake van meer centralisatie, met vijf managementautoriteiten, één certificeringsautoriteit (Dienst Regelingen) en één auditautoriteit (auditdienst Ministerie van Financiën).

Het Ministerie van Financiën heeft een coördinerende rol. Tot de taken van het Ministerie van Financiën gaan behoren: het opstellen van de jaarlijkse auditstrategie ten behoeve van deze fondsen en het uitvoeren van de reviews terzake, alsmede uitleg c.q. interpretatievraagstukken inzake controle en verantwoordingsaspecten van de betreffende EU-verordeningen.

In deze opzet *kan* de harmonisering van de financiële verantwoordingen, de rechtmatigheidscontrole, de accountantscontrole, de accountantsverklaringen, de accountantsrapportages en de reviews goed worden gewaarborgd. Immers: de certificeringsautoriteit kan de uitgavenstaten en betalingsaanvragen op uniforme wijze toetsen op juistheid en rechtmatigheid; de centrale auditautoriteit kan de accountantscontrole op fondsniveau uitvoeren en op uniforme wijze rapporteren over getrouwheid, rechtmatigheid en deugdelijkheid van de systemen van beheer, verantwoording en controle; het Ministerie van Financiën ten slotte kan op uniforme wijze de reviews uitvoeren.

Hieronder zijn gedetailleerde overzichten opgenomen met gegevens over de controlesystemen in Nederland die zijn besproken in hoofdstuk 16 van dit EU-trendrapport.

Gemeenschappelijk landbouwbeleid

Tabellen 1 t/m 10: Technische diensten (AID), betaalorganen en AD LNV.

Tabel 11: Overzicht controles Europese Commissie in 2004 en 2005.

Tabel 1. Aantal geplande en gerealiseerde aanvragen 2004 en 2005 (met de restitutie-uitgaven)

	2004				2005			
	Begroting		Realisatie		Begroting		Realisatie	
Landbouwproducten en superheffingmutaties	Aantal x1000	Resitutie uitgaven x € 1 mln	Aantal x1000	Resitutie uitgaven x € 1 mln	Aantal X1000	Resitutie uitgaven x € 1 mln	Aantal x1000	Resitutie uitgaven x € 1 mln
Akkerbouw								
– restituties, productiesteun, invoer akkerbouwproducten	57	186	62	217	59	170	344	222
– restituties verwerkte grondstoffen in voedselproducten	108	68	117	74	107	67	120	65
Zuivelproducten en melk								
– restituties/verdeling zuivelproducten	58	460	63	452	58	275	59	275
– uitvoercertificaten	7		5		9		7	
– invoercertificaten	12		5		6		1	
– superheffing	45		43		40		36	
– melkpremie	–		27	130	–		23	251
Vlees en eieren								
– exportrestituties	26	14	27	11	26		40	11,4
– invoerformulieren	20		18		14		32	
– certificaten	12		13		11		11	
Slachtpremies kalveren	2	34	2	36		40		43
– (aantal premiabele kalveren)	–		(775)		(800)		(1035)	
Groente en fruit								
– exportrestituties en Marktordening	10	35	4	1	4	0,75	2	0,59
– certificaten	–		0,013	57	–	67	0,013	75
– certificaten	9		3		2,5		3	
Margarine, vetten en oliën								
– In- en uitvoerformulieren/certificaten	–		–		–		–	
Totaal aanvragen (x 1 000) € x 1 mln	365	797	389	978	337	620	678	943

Bron: Jaarverslag 2004 en 2005 Ministerie van LNV; bijlage Europese geldstromen

Tabel 2. Medebewind/uitvoeringskosten 2004 en 2005

	2004		2005	
	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie
Totaal aantal aanvragen (x 1 000)	365	389	337	678
Totale personeelsinzet medebewind in mensjaren	428	393	404	361
Berekend gemiddeld aantal aanvragen per mensjaar	850	990	839	1 878
Uitgaven medebewind (x € mln)	31,2	31,1	29,8	30,3
Berekende gemiddelde uitvoeringskosten per aanvraag (x €1)	85	80	88	45
Berekende gemiddelde uitgaven per mensjaar (x € 1 000)	73	79	74	84

Bron: Jaarverslag 2004 en 2005 ministerie van LNV; bijlage Europese geldstromen

Tabel 3. Ingediende jaaraangiften betaalorganen 2004 en 2005 bij de Europese Commissie en stand «terug te vorderen subsidie» bij eindbegunstigde op 15 oktober 2003, 2004 en 2005 (x € 1 mln)

Betaalorgaan	Jaaraangifte boekjaar 2004	w.v. uitvoerrestituties	Jaaraangifte boekjaar 2005	w.v. uitvoerrestituties	Terug te vorderen subsidie 15-10-2003	Terug te vorderen subsidie 15-10-2004	Terug te vorderen subsidie 15-10-2005
PZ	448,8	393,8	416,3	287,8	12,3	14,7	12,5
LASER/DR	362,2	–	375,6	–	2,9	7,7	1,8
HPA	297,4	113,0	291,5	129,8	1,1	1,0	0,9
PT	58,2	1,0	74,3	0,7	0,1	0,1	0,1
DLG	56,2	–	46,1	–	–	0,1	0,2
PVVE	42,2	8,1	52,8	11,6	16,2	12,1	17,3
Totaal	1 265,0		1 256,6		32,6	35,7	32,8

Bron: Door AD LNV gewaarmerkte jaaraangiften en tabellen 105.

Tabel 4. Technische diensten per betaalorgaan 2004 en 2005

Betaalorgaan	2004		2005	
PZ	Ja	AID ¹ en Douane	Ja	AID en Douane
LASER/DR	Ja	AID en DLG	Nee	AID, DLG, COKZ ² en Georas ³
HPA	Nee	AID en Douane	Nee	AID en Douane
PT	Nee	AID, Douane en KCB ⁴	Nee	AID, Douane en KCB
DLG	Ja	–	Ja	–
PVV	Nee	AID, Douane, VWA/RVV ⁵ , LASER en CBS	Nee	AID, Douane, (VWA/RVV), DR, CBS en CPE ⁶

¹ AID = Algemene Inspectie Dienst van het ministerie van LNV.

² COKZ = Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel.

³ Georas voert controle uit op landbouwsubsidieaanvragen d.m.v. teledetectie.

⁴ KCB = Kwaliteits Controle Bureau voor groenten en fruit.

⁵ VWA/RVV = Voedselwarenautoriteit/Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees.

⁶ CPE = Stichting controle Bureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten.

Tabel 5. Realisatie planning verificaties 2004 verricht door vakgroep Natuur en Plant ten behoeve van LASER/DR

Aantal AID-Verificatie	Beheersverslag vakgroep Natuur t.b.v. LASER/DR (7 regelingen)	Beheersverslag vakgroep Plant t.b.v. LASER/DR (3 regelingen)
Planning	1 030	410
Realisatie	928	397
Realisatie-%	90,1% ¹	96,8% ²

Bron: Beheersverslag AID vakgroep Natuur 2004 en vakgroep Plant 2004 (gericht aan directeur DR)

¹ Realisatie-% tussen de zeven bos-natuurbeheerregelingen varieert tussen 81,5 en 100.

² Realisatie-% tussen de drie regelingen varieert tussen 84,2 en 98,9.

Tabel 6. Geplande en gerealiseerde TAB-verificaties 2004

TAB-verificaties	PZ	LASER	HPA	PT	PVVE	Derden	Totaal
Gepland	275	2 300	2 071	18	91	404	5 159
Gerealiseerd	254	2 255	1 910	18	74	322	4 833
Gerealiseerd %	92,4	98,0	92,2	100,0	81,3	79,7	93,7

Bron: Beheersverslag TAB jaar 2004

Tabel 7. Aan betaalorganen gemelde TAB-onregelmatigheden 2004

Onregelmatigheden	PZ	LASER	HPA	PT	PVVE	Derden	Totaal
Aantal	23	17	22	–	1	96	159
Bedrag in € 1 000							13 259
Aantal > € 4 000							108
Bedrag in € 1 000							13 192

Bron: Beheersverslag TAB jaar 2004

Tabel 8. Geplande en gerealiseerde AID-verificaties 2005

AID-verificaties	PZ	DR	HPA	PT	PVVE	Derden	Totaal
Gepland	1 328	10 883	2 190	11	2 376	333	17 121
Gerealiseerd	1 286	10 257	2 017	10	1 991	258	15 819
Gerealiseerd %	96,8	94,2	92,1	90,9	83,8	77,5	92,4

Bron: MCS Beheersverslag AID Landelijk EOGFL-begrotingsjaar 2004/2005

Tabel 8a. Door AID aan betaalorganen gemelde onregelmatigheden 2005

Onregelmatigheden	PZ	DR	HPA	PT	DLG	PVVE	Totaal
Aantal	50	23	19	2	11	4	109
Bedrag in € 1 000*	1 167	266	178	79	768	25	2 483
Aantal > € 4 000							68
Bedrag in € 1 000*							2 419

Bron: MCS Beheersverslag AID Landelijk EOGFL-begrotingsjaar 2004/2005.

* Bedragen zijn indicatief.

Tabel 9. Over 2004 en 2005 gerapporteerde aanbevelingen

Aanbeveling	A		B		C	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Betaalorgaan						
PZ	-	-	-	-	-	-
LASER/DR	-	-	-	-	6	2
HPA	-	-	-	-	-	-
PT	-	-	-	-	-	-
DLG	1	-	-	1	2	3
PVV	-	-	-	-	-	-
Totaal	1	-	-	1	8	5

Bron: rapporten inzake certificerende audit 2004 en 2005 AD LNV

Tabel 10. Aantal en kwalificatie betrokken personeelsleden AD LNV (in voltijdsbanen)

Betaalorgaan	2004					2005				
	Jaar-aangifte x € mln	Audit- manager (RA)	Auditors	Audit- mede- werker	EPD- auditor	Jaar- aangifte x € mln	Audit- manager (RA)	Auditor	Audit- mede- werker	EPD- auditor
PZ	448,8	0,2	0,6	0,4	-	416,3	0,2	0,6	0,4	0,1
LASER/DR	362,2	0,4	0,8	1,5	-	375,6	0,4	1,1	2,0	0,3
HPA	297,4	0,3	0,2	0,6	-	291,5	0,3	-	0,1	0,1
PT	58,2	0,2	-	-	-	74,3	0,2	-	0,2	1,0
DLG	56,2	0,2	-	0,2	-	46,1	0,2	-	0,2	-
PVVE	42,2	0,2	0,4	0,4	-	52,8	0,2	0,4	0,6	0,1
Totaal	1 265,0	1,5	2,0	3,1	-	1 256,6	1,5	2,1	4,4	1,6

Bron: rapporten inzake certificerende audit 2004 en 2005 AD LNV

Tabel 11. Controles door Europese Commissie in 2004 en 2005

Onderwerp controle	
1	EOGFL, aardappelzetmeel: Avebe grensverkeer, exportrestitutie en verwerkingssteun, 28 juni t/m 2 juli 2004.
2	EOGFL, caseïne bij PZ, AID en enkele bedrijven, 5 t/m 9 juli 2004.
3	EOGFL, controle POP maatregel k (herverkaveling) bij DLG van 14 t/m 18 februari 2005.
4	EOGFL, controle steun ondermelk en magere melkpoeder in diervoeder, van 15 t/m 19 november 2004.
5	SANCO, Aviaire Influenza, declaratie schadeloosstellingen, 4 maart, 19 t/m 23 april, 24 t/m 27 mei en 7 juli 2004.
6	EOGFL, Financial Audit, 12 t/m 16 juli 2004.
7	EOGFL, alle dierlijke premieregelingen bij DR en PVE, van 14 t/m 18 maart 2005.
8	SANCO, Aviaire Influenza, declaratie overige kosten 14 en 15 november 2004, 31 januari t/m 4 februari en 21 t/m 24 februari 2005.
9	EOGFL, suikerregelingen, HPA 12 t/m 16 september 2005.

Bron: opgave ministerie van LNV.

Structuurfondsen: controles

Artikel 4-controles in 2004–2005

	# projecten gecontroleerd	Gecontroleerd bedrag	Rapportage over bevindingen
Flevoland	Niet vermeld 2004: 74	Niet vermeld	Neen
Noord-Nederland	2005: 82	Niet vermeld	Neen
Oost-Nederland	Niet vermeld	Niet vermeld	Neen
Zuid-Nederland	Niet vermeld	Niet vermeld	Neen
Steden	Niet vermeld 2004: 659	Niet vermeld	Neen
ESF3	2005: 981	Niet vermeld	Neen

Bron: Jaarverslagen 2004 en 2005

Uitgevoerde 5%-controles (2004)

	# projecten gecontroleerd	Gecontroleerd bedrag in 2004	Percentage gecontroleerd ¹	Conclusie nav controles (oordeel controleur)	Inzicht in bevindingen in artikel 13-verslag
Flevoland	3	4 193 771	1,8%	+	ja
Noord-NL	9	27 359 540	3,7%	+/-	ja
Oost-NL	5 ²	10 214 273	5,75%	+	nee
Zuid-NL	8	4 093 578	2,55%	+/-	deels
Steden	4	9 945 668	9%	+	nee
ESF3	8	60 098 069	16,88%	+	deels

¹ Percentages zijn cumulatief, dus tot en met 2004. Als een percentage wordt genoemd, is dit overgenomen; anders zelf uitgerekend.

² In periode 2003–2004; geen uitsplitsing per jaar in het artikel 13-verslag EPD Oost-Nederland over 2004.

Uitgevoerde 5%-controles (2005)

	# Gecontroleerde projecten	Gecontroleerd bedrag in 2005	Gecontroleerd percentage	Conclusie nav controles (oordeel controleur)	Inzicht in bevindingen in artikel 13-verslag
		6 540 739			
Flevoland	3	10 734 510	3,3%	+	ja
Noord-NL	4	32 249 913	5,9%	+/-	ja
Oost-NL	6	4 633 071	5,05%	+/-	ja
Zuid-NL	11	10 980 384	5,21%	+/-	ja
Steden	6	2 329 968	5%	+	ja
ESF3	10	6 758 611	13,2%	+/-	ja

Uitgevoerde systeemaudits in 2004 en 2005

	2004				2005			
	Uitgevoerd	# Systeem-audits	Conclusie (pos/neg) (= oordeel controleur)	Bevindingen in artikel 13 (ja/nee)	Uitgevoerd	# Systeem-audits	Conclusie (pos/neg) (= oordeel controleur)	Bevindingen in artikel 13
Flevoland	ja	3	+	ja	ja	3	+	ja
Noord-NL	ja	onbekend	+	ja	ja	onbekend	+	ja
Oost-NL	nee	0	nvt	nee	nee	0	nvt	nee
Zuid-NL	ja	4	+ /-	ja	ja	4	+ /-	ja
Steden	ja	11 ¹	+	ja	ja	11	+	ja
ESF3	ja	3 ²	+	nee	ja	6 ³	+	nee

¹ Systeemaudits zijn uitgevoerd op stedelijk niveau in de elf deelprogramma's.

² De drie audits zijn uitgevoerd door de afdeling IC. Daarnaast zijn er systeemaudits door de AD uitgevoerd, maar het aantal is onbekend.

³ De Auditdienst van het Ministerie van SZW en de afdeling IC van het Agentschap SZW hebben, onafhankelijk van elkaar, ieder drie systeemaudits uitgevoerd op de aspecten subsidieverlening, bevoorschotting en subsidievaststelling. Reviews op de projectaccountants zijn hier niet meegeteld. De review door de Auditdienst van het Ministerie van SZW op de afdeling IC van het Agentschap SZW wordt behandeld in 16.4.3 over reviews.

Structuurfondsen: toezicht

Comités van toezicht

	2004	2005
betrokken bij vaststelling art. 13 verslag?	4 van de 6 2 onduidelijk	4 van de 6 2 onduidelijk
betrokken bij vaststelling uitvoeringsverslag?	Ja	Ja Flevo: onbekend
# vergaderingen cvt in kalenderjaar	Flevo: 2 Noord: 2 Oost: 3 Zuid: 3 SGN: 1 ESF3: 5	Flevo: 2 Noord: 2 Oost: 2 Zuid: 3 SGN: 1 ESF3: 8
Notulen beschikbaar?	2 van de 6 als bijlage bij het jaarverslag	2 van de 6 als bijlage bij het jaarverslag

Reviews door auditdiensten van ministeries

	2004	2005
# geplande reviews in het kalenderjaar	EZ/LNV: 4 (Flevo, Noord en Zuid, en Oost); BZK/SGN: 9 SZW/ESF3: 1	EZ/LNV: 4 (Flevo, Noord en Zuid, en Oost); BZK/SGN: 9 SZW/ESF3: 1
Feitelijk in kalenderjaar # uitgevoerde reviews	EZ/LNV: 3 BZK/SGN: 0 SZW/ESF3: 1	EZ/LNV: 4 BZK/SGN: 0 SZW/ESF3: 1
Uitvoering versus planning	EZ/LNV: 3 van de 4 BZK/SGN: 0 van de 9 SZW/ESF3: 1 van de 1	EZ/LNV: 4 van de 4 BZK/SGN: 0 van de 9 SZW/ESF3: 1 van de 1
Gegevens in planning over capaciteitsbeslag? – Zo ja, # Fte's of tijd	EZ: 280 uren voor reviews van controle 2003 van 5 EPD's (inc Euregio) LNV: ? BZK/SGN: ? SZW/ESF3: ?	EZ: 280 uren voor reviews van controle 2004 van 5 EPD's (inc Euregio)+ 40 voor review op Flevoland op verzoek EC. LNV: ? BZK/SGN: ? SZW/ESF3: ?
Realisatie versus planning planning wel/niet gerealiseerd	Onbekend	Onbekend

Structuurfondsen: verantwoording

Artikel 13-verslagen: verantwoording over beheer- en controlesystemen structuurfondsen in Nederland (2004–2005)

	2004	2005
Op tijd (uiterlijk 30 juni) ingediend bij Europese Commissie?	Flevo: nee (25 juli 05) Noord: ja Oost: nee (11 juli 05) Zuid: ja SGN: ja ESF3: ja	Flevo: ja Noord: ja Oost: ja Zuid: ja SGN: ja ESF3: nee (10 juli 06)

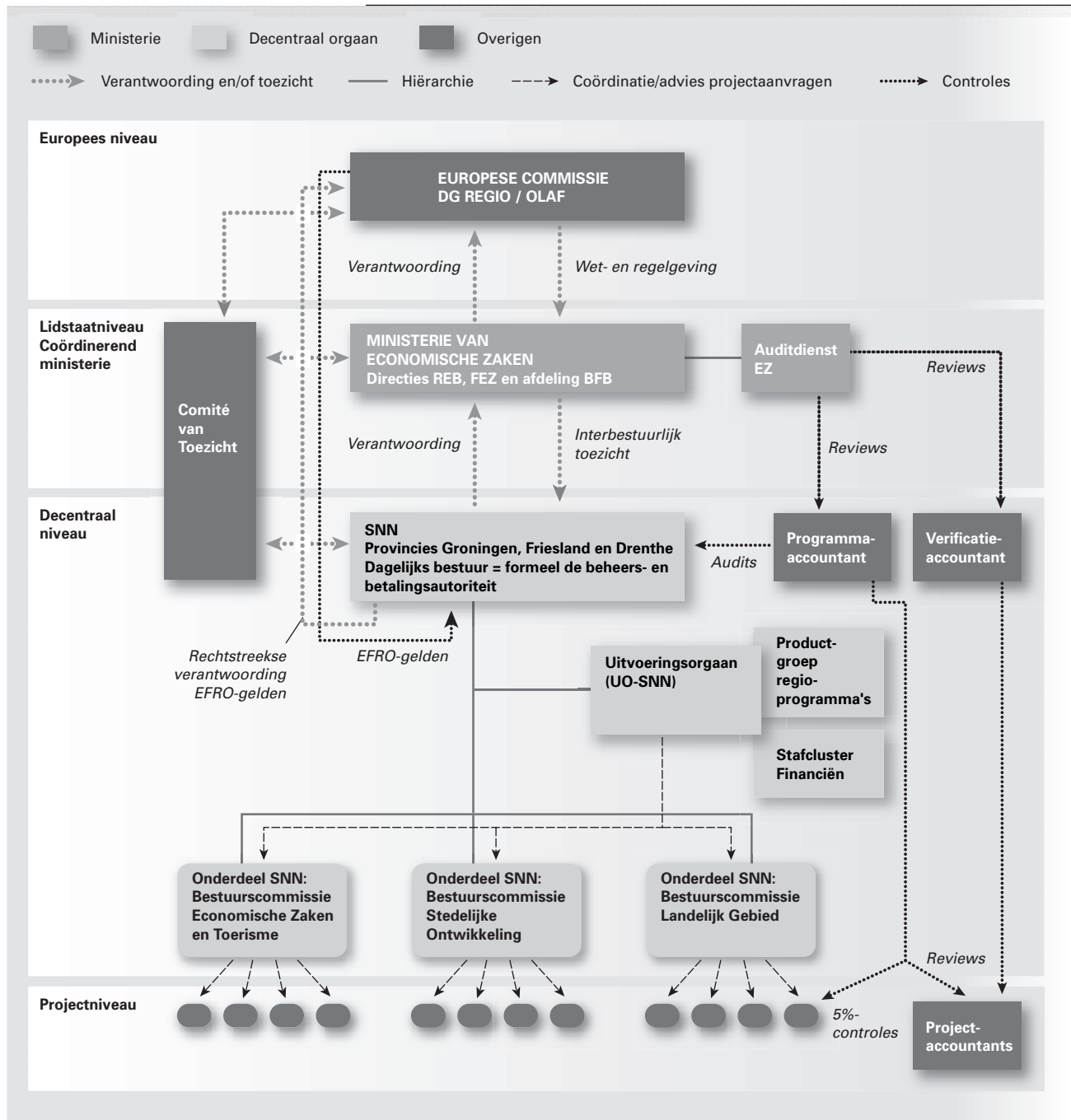
	2004	2005
Beoordeling schriftelijk teruggekoppeld door Europese Commissie?	Nee (5) Ja (ESF3)	Nog niet bekend
Goedkeurende accountantsverklaring aanwezig?	Flevo: ja (juli 05) Noord: ja Oost: ja (juli 05) Zuid: ja SGN: ja ESF3: n.v.t.	Flevo: ja Noord: ja Oost: ja Zuid: ja SGN: ja ESF3: n.v.t.
Aandacht voor 5% controles	Ja: allen	Ja : allen
Aandacht voor systeemcontroles	Flevo: nee Noord: ja Oost: nee Zuid: ja SGN: ja ESF3: ja	Flevo: ja Noord: ja Oost: nee Zuid: ja SGN: ja ESF3: ja
Aandacht voor opvolging aanbevelingen uit voorgaand verslag?	Ja: allen	Ja, m.u.v. ESF3
Wordt er een expliciete uitspraak gedaan over noodzaak verbeteringen aanbrengen in beheers- en controlesysteem?	Ja: allen	Ja, m.u.v. ESF3

Uitvoeringsjaarverslagen: verantwoording over de uitvoering van de structuurfondsen in Nederland (2004–2005)

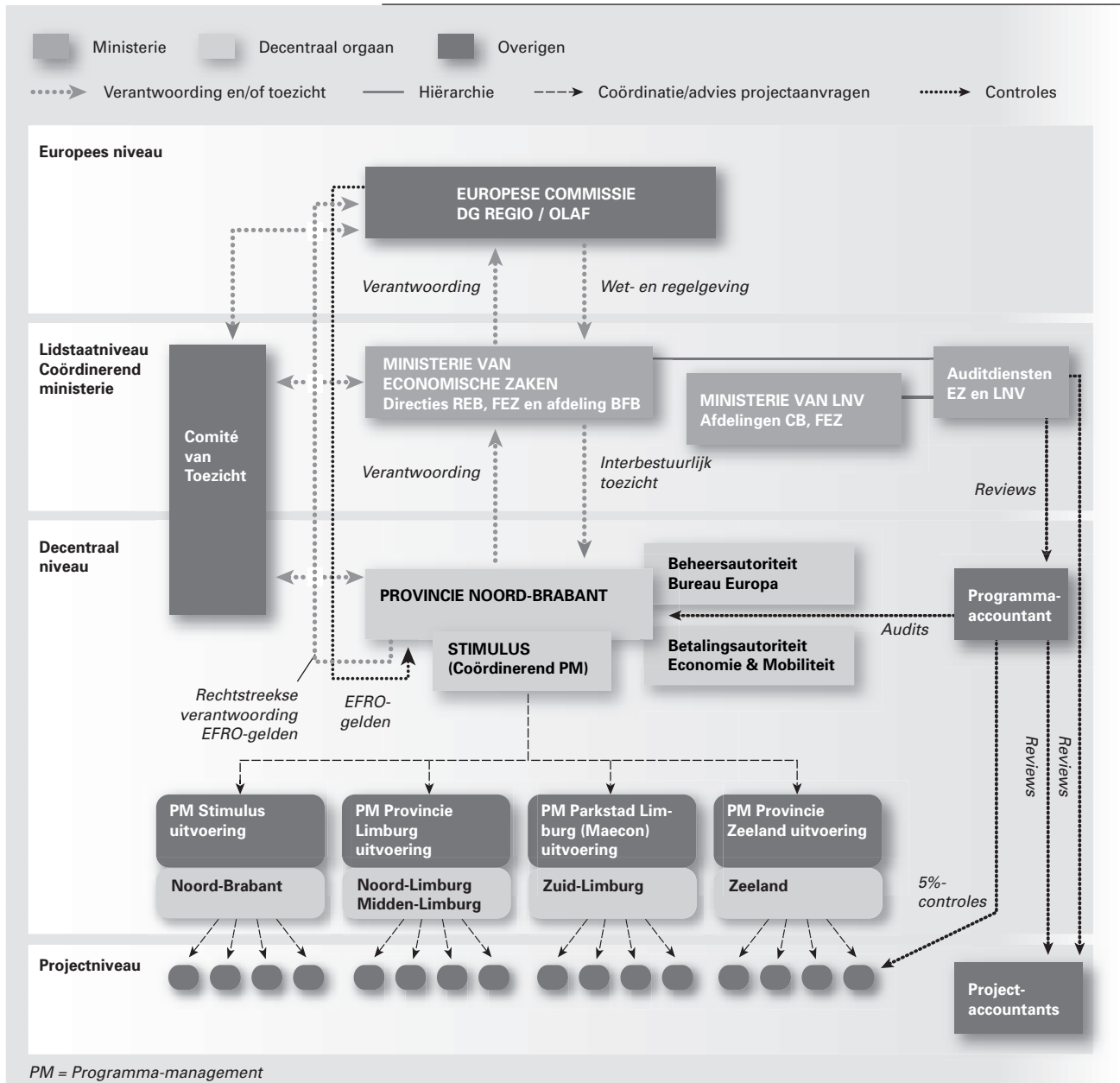
	2004	2005
Op tijd (voor 30 juni) ingediend bij Europese Commissie? ¹	Flevo: nee (21 juli 05) Noord: ja Oost: nee (11 juli 05) Zuid: ja SGN: ja ESF3: onbekend (geen aanbiedingsbrief gezien)	Flevo: nee (18 juli 05) Noord: ja Oost: onduidelijk Zuid: ja SGN: ja ESF3: ja
Jaarverslag goedgekeurd door Europese Commissie?	Ja: SGN	PM
Goedkeurende accountantsverklaring?	Flevo: ja Noord: ja Oost: ja Zuid: met beperking SGN: ja ESF3: nvt	Flevo: ja Noord: ja Oost: ja Zuid: met beperking SGN: ja ESF3: nvt

¹ Het ijkpunt is de datering van de aanbiedingsbrief aan de Europese Commissie. Indien we die niet hadden, is de datering van de accountantsverklaring bij de financiële tabellen genomen.

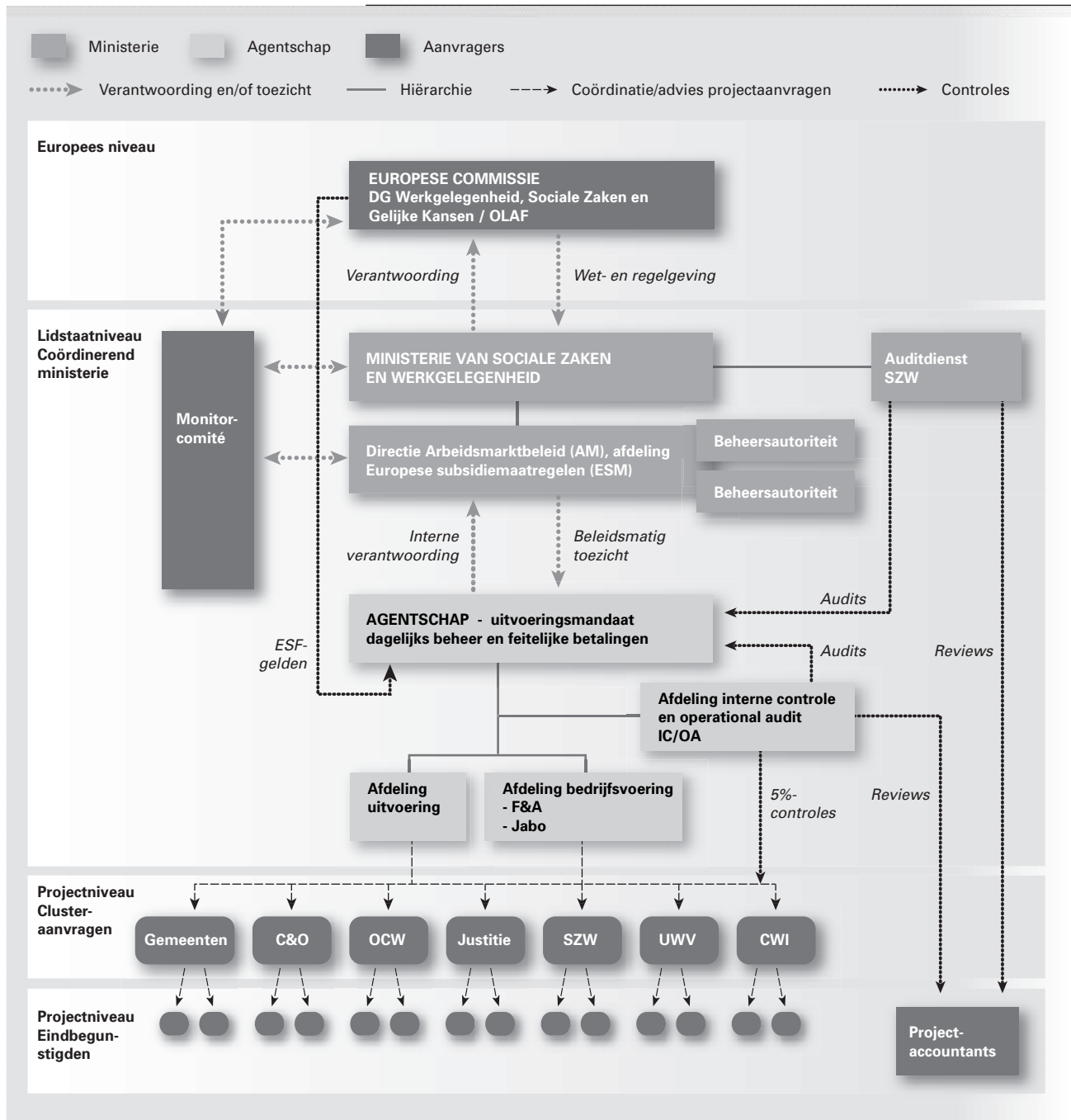
Structuur programma Noord-Nederland



Structuur programma Zuid-Nederland



Structuur ESF-programma



GEANALYSEERDE UPDATES VAN MIDTERMEVALUATIES

Hieronder staan de updates vermeld van de midtermevaluaties die in hoofdstuk 18 van dit EU-tendrapport zijn besproken.

- BENT adviseurs, *Update MTR LEADER+* (Noord, Oost, Zuid en West), oktober 2005.
- Bureau Buiten, *Update Mid-term evaluatie EPD Zuid-Nederland*, mei 2005.
- Ecorys, *Update MTE EPD Noord-Nederland 2000–2006*, november 2005.
- Erac, *Update tussentijdse evaluatie programma Communautair Initiatief INTERREG IIIA 2000–2006 Euregio Maas-Rijn*, september 2005.
- Erac en Zenit, *Update tussentijds evaluatieprogramma Communautair Initiatief INTERREG IIIA 2000–2006 EUREGIO, Euregio Rijn-Waal en Euregio Rijn-Maas-Noord*, november 2005.
- Framian, *Update tussentijdse evaluatie van het FIOV-programma Nederland (buiten doelstelling 1)*, Pijnacker, november 2005.
- Ministerie van BZK, *Update mid-term evaluatie EPD doelstelling 2 Stedelijke Gebieden Nederland 2005*, juni 2005.
- Provincie Flevoland, *Rapport Update Mid Term Review van het EPD Flevoland 2000–2006*, augustus 2005.
- Provincie Gelderland, *Update tussentijdse evaluatie EPD Oost-Nederland*, november 2005.
- Regioplan Beleidsonderzoek *ESF3 Final Evaluation*, Amsterdam, december 2005.
- Research voor Beleid, *Update of the mid-term evaluation of the INTERREG IIIB North West Europe Programme*, Leiden, oktober 2005.
- SEOR, *Gelijk in arbeid door vernieuwend beleid; tweede mid-term evaluatie van het EQUAL-programma*, Rotterdam, november 2005.

LITERATUUR

Agentschap SZW (2003). *Draaiboek onregelmatigheden*. Den Haag.

Algemene Rekenkamer (2003). *EU-trendrapport 2003*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 801, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2004). *EU-trendrapport 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 430, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005a). *EU-trendrapport 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 995, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005b). *Gebruik van grenscontroles bij terrorismebestrijding*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 315, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006a). *EU-trendrapport 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 455, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006b). *Rapport bij het jaarverslag 2005 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 550, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

BENT adviseurs (2005). *Update MTR LEADER+* (Noord, Oost, Zuid en West), oktober 2005.

Dienst Regelingen (2006). *Dienst Regelingen als certificerende autoriteit voor ESF en EFRO, Plan van Aanpak*, versie 0.3, 31 mei 2006. Den Haag.

Douane (2006). *Overzicht fysieke controles Vo 386/90 2004 en 2005*.

Ecorys (2005). *Update MTE EPD Noord-Nederland 2000–2006*, 17 november 2005.

Europese Commissie (2000). *Hervorming van de Commissie*. Witboek, COM (2000) 200 def. van 5 april 2000.

Europese Commissie (2001). *Verordening (EG) nr. 438/2001 van de Commissie van 2 maart 2001 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad met betrekking tot de beheer- en controlesystemen voor uit de structuurfondsen toegekende bijstand*. Brussel.

Europese Commissie (2002). *Communication for the Commission from the President and Mrs. Schreyer*, COM(2002)5267 – 23 December 2002.

Europese Commissie (2003). *Verslag van de Commissie: Evaluatie van de werkzaamheden van het Europees bureau voor fraudebestrijding (OLAF) – Verordening van het Europees parlement en de Raad (EG) nr. 1073/1999 en van de Raad (Euratom) nr. 1074/1999, COM(2003)154 def.*

Europese Commissie (2004a). *Overview of evaluation guides in the Commission*, DG Budget, October 2004.

Europese Commissie (2004b). Werkdocumenten Europese Commissie: *Report from the Commission Protection of the European Communities' financial interests and the fight against fraud*. SEC(2004) 1059.

Europese Commissie (2005a). *Mededeling over een stappenplan voor een geïntegreerd interne controlekader*, COM (2005) 252 def. Zoals gepresenteerd door commissaris Kallas, vice-president van de Commissie verantwoordelijk voor administratieve zaken, audit en antifraudebleid.

Europese Commissie (2005b). *Communication to the Commission from the President, Ms Walström, Mr Kallas, Ms Hübner and Ms Fischer Boel*, 9 November 2005, Memorandum to the Commission.

Europese Commissie (2005c). Mededeling van de Commissie. *Europees Ontwikkelingsfonds; Raming van vastleggingen, betalingen en door de lidstaten te storten bijdragen voor de begrotingsjaren 2005 en 2006*. COM (2005) 542 def.

Europese Commissie (2005d). DG Onderzoek, *FP6 mid term review: implementation and participation*, Brussel, 13 juli 2005.

Europese Commissie (2005e). Werkdocumenten Europese Commissie: *Report from the Commission Protection of the European Communities' financial interests and the fight against fraud*. SEC(2005) 974.

Europese Commissie (2005f). *Commission staff working document, Annex to the Report from the Commission Protection of the European Communities' financial interests and the fight against fraud Statistical Evaluation of Irregularities – Agricultural, Structural and Cohesion Funds and Own Resources – Year 2004*, SEC (2005) 974.

Europese Commissie (2006a). *Communication. Annual Report on the Financial Management of the 6th-9th European Development Funds (EDFs) in 2005*. COM(2006) 405 def.

Europese Commissie (2006b). *Mededeling Actieplan van de Commissie voor een geïntegreerd internecontrolekader*, COM (2006) 9 def.

Europese Commissie (2006c). *Information note on progress at 30 June 2006 on the Action Plan towards an Integrated Internal Control Framework*, SEC(2006) 1001.

Europese Commissie (2006d). *Europees Transparantie Initiatief*. Groenboek, COM(2006) 194 def.

Europese Commissie (2006e). *Mededeling Technische aanpassing van het financieel kader voor 2007 op grond van de ontwikkeling van het BNI en van de prijzen, Titel 2 «Bescherming en beheer van natuurlijke hulpbronnen»*. COM(2006) 327 def. van 22 juni 2006.

Europese Commissie (2006f). *The new programming period 2007–2013. Indicators for monitoring and evaluation: a practical guide*. 23 January 2006 (draft).

Europese Commissie (2006g). *Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1073/1999 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor*

fraudebestrijding (OLAF). COM(2006) 244 def. van 24 mei 2006. Dit voorstel vervangt dat van 10 februari 2004 (COM(2004) 103 def van 10 februari 2004), dat is ingetrokken.

Europese Commissie (2006h). *Mededeling Beleidsresultaten in 2005*. COM(2006) 124 def. Brussel 2006.

Europese Commissie (2006i). European Commission DG Budget, May 2006, *Evaluation in the Commission: reporting on results, annual evaluation review 2005*, COM (2006) 300.

Europese Commissie (2006j). Werkdocumenten Europese Commissie: «*Report from the Commission Protection of the European Communities' financial interests and the fight against fraud*». SEC(2006) 911.

Europese Commissie (2006k). Annex to the Annual Report 2005 from the Commission on the Protection of the European Communities' financial interests and the fight against fraud (COM(2006) 378 final). *Statistical Evaluation of Irregularities Agricultural, Structural and Cohesion Funds, Own Resources and Pre-accession Funds Year 2005*, SEC (2006) 911.

Europese Commissie (ongedateerd). DG Regio. *Working Paper no 9 The update of the mid term evaluations of structural funds interventions*. Brussel.

Europese Raad (2002). *Verordening (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002, gewijzigd bij Verordening Nr. 1261/2005*, Publicatieblad EG L 248 van 16 november 2002. Zie artikelen 27, 28, 33.

Europese Raad (2003). *Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en houdende wijziging van de Verordeningen (EEG) nr. 2019/93, (EG) nr. 1452/2001, (EG) nr. 1453/2001, (EG) nr. 1454/2001, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 1251/1999, (EG) nr. 1254/1999, (EG) nr. 1673/2000, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001*.

Europese Raad (2005). *Verslag Europese Raad te Brussel, 15–16 december 2005*, DIE-998/05 van 19/12/05.

Europese Raad (2006a). *Voorstel van de Raad tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 Financieel Reglement*. COM(2006) 213 def.

Europese Raad (2006b). *Verordening (EG) Nr. 1083/2006 van de Raad inzake algemene bepalingen EFRO, ESF en Cohesiefonds*. Aangenomen door de Raad voor Economische Zaken en Financiën (Ecofin) op 11 juli 2006.

Europese Rekenkamer (2001). *Special Report No 10/2001 concerning the financial control of the Structural Funds, Commission Regulations (EC) No 2064/97 and (EC) No 1681/94*, Luxembourg, 8 november 2001.

Europese Rekenkamer (2004a) *Jaarverslagen over het begrotingsjaar 2003*. Luxemburg, november 2004.

Europese Rekenkamer (2004b)., *Speciaal Verslag nr. 4/2004 over de programmering van Interreg III*, Luxemburg, december 2004.

Europese Rekenkamer (2005a). *Speciaal verslag nr. 1/2005 over het beheer van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)*. Luxemburg.

Europese Rekenkamer (2005b). *Jaarverslagen over het begrotingsjaar 2004*. Luxemburg, november 2005.

Europese Rekenkamer (2006a). *Jaarverslagen over het begrotingsjaar 2005*. Luxemburg, oktober 2006.

Europese Rekenkamer (2006b). *Speciaal verslag nr. 7/2006 over investeringen voor plattelandontwikkeling: verhelpen deze daadwerkelijk de problemen van plattlandsgebieden?* Luxemburg 2006.

Europese Rekenkamer (2006c). *Speciaal verslag nr. 1/2006 over de bijdrage van het Europees Sociaal Fonds tot het terugdringen van vroegtijdig schoolverlaten*. Luxemburg 2006.

Europese Rekenkamer (2006d). *Speciaal verslag nr. 10/2006 over de evaluaties achteraf van de programma's voor de doelstellingen 1 en 3 1994–1999 (Structuurfondsen)*. Luxemburg 2006.

Europese Rekenkamer (2006e). *Advies over een voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen*. Luxemburg 2006.

Europese Rekenkamer (2006f). *Advies nr. 1/2006 over voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de regels voor de deelname van ondernemingen, onderzoekscentra en universiteiten aan acties op grond van het zevende kaderprogramma, en voor de verspreiding van onderzoeksresultaten (2007–2013)*. Luxemburg 2006.

Europese Rekenkamer (2006g). *Brief Europese Rekenkamer aan Algemene Rekenkamer van 29 juni 2006 over controles inzake de regeling communautair douanevervoer en de betrouwbaarheidsverklaring DAS 2005 (traditionele eigen middelen)*, Luxemburg 2006.

Fischer Boel, M. (2006). *Time for Transparency on CAP Payments*. Speech/06/459 door Mariann Fischer Boel, EU-commissaris voor Landbouw en Plattelandsontwikkeling.

Framian (2005). *Update tussentijdse evaluatie van het FIOV-programma Nederland (buiten doelstelling 1)*. Pijnacker, november 2005.

Meadows, G. (2006). *Brief van de Directeur-Generaal Regionaal Beleid aan de Permanente vertegenwoordiger van Nederland bij de Europese Unie*. Kenmerk: 1.2 RVT/ak D(2006) 920394. Brussel, 8 september 2006.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003). *Controleprotocol Doelstelling 2 Stedelijke Gebieden Nederland, versie 3*, oktober 2003. Den Haag.

- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2004). *Rijksbegroting Ministerie van Buitenlandse Zaken*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 hoofdstuk V, nr. 2, p. 116. Den Haag: Sdu.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006a). *Rijksjaarsverslag Ministerie van Buitenlandse Zaken 2005*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 550 hoofdstuk V, nr. 1. Den Haag: Sdu.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006b). *Slotmemorandum afdrachten eigen middelen EU 2005*, Accountantsdienst Ministerie van Buitenlandse Zaken. Den Haag.
- Ministerie van EZ (2006a). Persbericht Ministerie van Economische Zaken, 17 mei 2006. Den Haag.
- Ministerie van EZ (2006b). Begeleidende brief van de staatssecretaris van EZ bij het Nationaal Strategisch Referentiekader d.d. 15 mei 2006, kenmerk O&I/REB/CGB, 6036542.
- Ministerie van EZ (2006c). *Brief van de staatssecretaris van EZ aan de Tweede Kamer d.d. 17 mei 2006*. Kenmerk O&I/REB/CGB, 6037964.b37.
- Ministerie van EZ (2006d). *Brief van de minister van Economische Zaken, Tweede Kamer. Vergaderjaar 2005–2006*, 27 813, nr. 11, d.d. 18 januari 2006.
- Ministerie van EZ (2006e). *Brief van de staatssecretaris van EZ aan de Tweede Kamer d.d. 23 oktober 2006*. Kenmerk OI/REB/6088213.
- Ministeries van EZ en LNV (2002). *Draaiboek onregelmatigheden structuurfondsen* (versie oktober 2002). Den Haag.
- Ministerie van Financiën (2006). *Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer over de invoering van de nationale verklaring over de besteding van EU-gelden in Nederland*. 4 december 2006, kenmerk CAD 2006–321. Den Haag.
- NAO (2005). *State Audit in the European Union*. National Audit Office, London 2005.
- OLAF (2005). *Report of the European Anti-Fraud Office. Sixth Activity Report for the period 1 July 2004 to 31 December 2005*.
- Provincie Flevoland (2006). *Artikel-13-verslag doelstelling-1-programma Flevoland over 2005*. Lelystad.
- Regioplan Beleidsonderzoek (2005). *ESF3 Final Evaluation*. Amsterdam, december 2005.
- Romero Requena, L. (2006). Brief van de directeur-generaal Begroting van de Europese Commissie aan de Algemene Rekenkamer, van 12 april 2006, kenmerk BUDG/D3/AL D(2006)3576.
- Samenwerkingsverband Noord Nederland SNN (2005). *Artikel-13-verslag Doelstelling-2-programma Noord Nederland over 2004*. Groningen. Onderliggende resultaten in: Deloitte Accountants, Rapport van bevindingen 5% controles 2004. Groningen, 4 juli 2005.

SEOR (2005). *Gelijk in arbeid door vernieuwend beleid; tweede mid-term evaluatie van het EQUAL-programma*. Rotterdam, november 2005.

Stimulus (2005). *Procesbeschrijving Stimulus Programmamanagement; Versie 26 september 2005*.

Stimulus (2006). *Accountantsverklaring 17 mei 2006 bij het jaarverslag over 2005 van het programma Zuid-Nederland*.