EU-trendrapport 2014

De tekst van het *EU-trendrapport 2014* is vastgesteld op 28 januari 2014.
Het rapport is op 11 februari 2014 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Inhoud

Rapport in het kort 4

DEEL 1 EU: TRENDS IN FINANCIEEL MANAGEMENT 13

1 **Financieel beheer en rechtmatigheid** 16
1.1 Verantwoordingsdocumenten van de Europese Commissie 17
1.1.1 Verantwoording Europese Commissie in activiteitenverslagen en syntheseverslag 17
1.1.2 Verslag OLAF over onregelmatigheden en fraude 20
1.2 Controleverslag Europese Rekenkamer 23
1.3 Verantwoording door lidstaten 26
1.3.1 Verantwoording lidstaten in 'annual summaries' 26
1.3.2 Verantwoording lidstaten in nationale verklaringen 28
1.4 Blik vooruit: nieuw Meerjarig Financieel Kader en nieuw Financieel Reglement 30
1.4.1 Nieuw Meerjarig Financieel Kader 30
1.4.2 Nieuw Financieel Reglement 31

2 **Doeltreffendheid en doelmatigheid** 33
2.1 Verslagen van de Europese Commissie 33
2.1.1 Activiteitenverslagen van de Europese Commissie 33
2.1.2 Evaluatieverslag van de Europese Commissie 35
2.2 Doelmatigheidsrapportages Europese Rekenkamer 37
2.3 Doelmatigheidsrapportages nationale rekenkamers 37

3 **Bestrijding financiële en economische crisis** 39
3.1 Noodfondsen 39
3.2 Toezicht op overheidsfinanciën in lidstaten 42
3.3 Toezicht op banken 44

4 **Conclusies en aanbevelingen bij deel 1** 47
4.1 Conclusies 47
4.2 Aanbevelingen 48

DEEL 2 LIDSTAAT NEDERLAND: EFRO-PROJECTEN ONDER DE LOEP 51

5 **De effectiviteit van EFRO-projecten in Nederland** 54
5.1 Over het EFRO 54
5.2 Opzet van ons onderzoek 57
5.3 Bijdrage EFRO-projecten aan realisatie doelstellingen 58
5.4 Toetsing verwachte effectiviteit bij projectselectie 61
5.5 Blik vooruit: nieuwe EFRO-programmaperiode 65

6 **Conclusies en aanbevelingen bij deel 2** 67
6.1 Conclusies 67
6.2 Aanbevelingen 67

Bijlage 1 Oude versus nieuwe opzet EU-trendrapport: 'wat-is'-tabel 69
Bijlage 2 Integrale kabinetsreactie 70
Literatuur 74

Rapport in het kort

Doel en opzet

Dit is de twaalfde editie van het EU-trendrapport. Deze jaarlijkse publicatie van de Algemene Rekenkamer biedt inzicht in het financieel management van EU-gelden in de Europese Unie (EU) als geheel, de EU-lidstaten en Nederland.
Dit zijn onderwerpen die van belang zijn voor het standpunt dat de minister van Financiën in Brussel inneemt over het al dan niet goedkeuren van de wijze waarop de Europese Commissie het geld op de Europese begroting heeft uitgegeven. Het Nederlandse standpunt over deze zogenoemde dechargeverlening wordt elk voorjaar bepaald na overleg met de Tweede Kamer. Daarom verschijnt dit rapport altijd begin februari. Op die manier hopen wij de Tweede Kamer in staat te stellen een goed geïnformeerd debat met de minister van Financiën te voeren.

Ook willen wij met dit rapport een breder publiek informeren over de wijze waarop EU-geld in de lidstaten wordt besteed én wat daar concreet mee wordt bereikt. Ons uitgangspunt is dat de burgers van de EU mogen verwachten dat EU-geld, in hun eigen land en elders, met resultaat wordt aangewend (doeltreffend), dat dit gebeurt met een zo gering mogelijke inzet van (financiële) middelen (doelmatig) én volgens de regels (rechtmatig). Ook vinden wij dat EU-burgers mogen verwachten dat er over de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van de bestedingen volledige transparantie bestaat.

De opbouw van dit EU-trendrapport wijkt af van eerdere edities. We behandelen de recht- en doelmatigheid van de Europese geldstromen op drie niveaus (EU, lidstaten, Nederland) in één hoofdstuk, terwijl we voorheen steeds per niveau afzonderlijk op de recht- en doelmatigheid ingingen. Om de doublures die dit met zich meebracht te vermijden, beginnen we nu elk hoofdstuk met een bespreking op EU-niveau, waarbij we de bevindingen van de Europese Rekenkamer betrekken (die daar haar taak en bevoegdheden heeft). Vervolgens behandelen we onze bevindingen op lidstaatniveau en de oordelen van de nationale rekenkamers, zo die er zijn.
Wat we hebben gehandhaafd is een afzonderlijk deel waarin we verslag doen van ons eigen onderzoek over een specifieke EU-geldstroom in Nederland. Dit jaar is dat het EFRO.
Om te zien hoe de elementen van deze editie zich verhouden ten opzichte van die van eerdere edities, is in de bijlage 1 een tabel opgenomen waarin de oude opzet naast de nieuwe is gezet.

Conclusies en aanbevelingen uit deel 1, 'EU: trends in financieel management'

Het eerste deel van dit rapport richt zich op het financieel beheer en op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van Europees geld, zowel EU-breed als in de afzonderlijke lidstaten. We bespreken deze onderwerpen aan de hand van de diverse verantwoordingsdocumenten en controleverslagen die jaarlijks in de EU worden uitgebracht door de Europese Commissie, de Europese Rekenkamer en de EU-lidstaten. We bespreken daarnaast drie actuele thema's die een rol spelen in de bestrijding van de financiële en economische crisis in de EU: de controle op en verantwoording over de Europese noodfondsen voor in nood verkerende EU-landen, het versterkte Europese

toezicht op de overheidsfinanciën in de EU-lidstaten en de verdere ontwikkeling van toezicht op de banken in de EU.
Dit eerste deel van het onderzoek leidde tot onder meer de volgende conclusies:

EU-breed

- Uit de verantwoording die de Europese Commissie aflegt over de uitgaven die zij doet, blijkt dat de rechtmatigheid het afgelopen jaar niet is verbeterd.
- De Europese Rekenkamer heeft wederom geen positief oordeel kunnen vellen over de besteding van de EU-gelden, sterker: het geschatte foutenpercentage is gestegen ten opzichte van voorgaande jaren.
- Aan de inkomstenkant loopt de EU, zo blijkt uit een recente studie van de Europese Commissie, veel geld mis op importheffingen.

Positief is dat de Europese Commissie met het oog op de nieuwe programmaperiode 2014-2020 verbeteringen zal doorvoeren in het financieel beheer.

Lidstaten

- De verantwoording die EU-lidstaten afleggen over de besteding van het EU-geld dat zij vanuit Brussel hebben ontvangen, is het afgelopen jaar niet verbeterd. Slechts drie EU-lidstaten, waaronder Nederland, hebben hierover in 2013 op vrijwillige basis een nationale verklaring (voorheen 'lidstaatverklaring') opgesteld.
- Er bestaat weliswaar inzicht in de prestaties die in de EU-lidstaten worden geleverd met EU-gelden, maar er is nog altijd weinig bekend over de daarmee bereikte effecten.

Onze aanbevelingen aan de ministers van Financiën en Buitenlandse Zaken zijn gelijkluidend aan die van vorig jaar:

- Ga na welke mogelijkheden er zijn om een verplichte openbare verklaring voor te schrijven over de besteding van Europese gelden in de lidstaten, vergelijkbaar met de jaarlijkse Nederlandse nationale verklaring, nu het niet gelukt is om dit verplicht te stellen in het nieuwe Financieel Reglement.
- Neem, zoals we hebben aanbevolen in ons laatste rapport bij de Nationale Verklaring, in deze verklaring eveneens de afdrachten op.
- Stimuleer dat de EU-lidstaten de komende jaren hun zogenoemde *annual summaries* van de nationaal uitgevoerde controles (met ingang van 2014 inclusief de nieuwe beheersverklaring) openbaar maken en dat de Europese Commissie deze onderling analyseert.

Bestrijding financiële en economische crisis

Over de controle op en verantwoording over de Europese noodfondsen voor in nood verkerende EU-landen - zoals de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) en de opvolger daarvan, het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) - het versterkte Europese toezicht op de overheidsfinanciën in de EU-lidstaten en de verdere ontwikkeling van toezicht op de banken in de EU luiden onze belangrijkste conclusies:

- De controle op en verantwoording over de verstrekte gelden uit noodfondsen is nog niet goed georganiseerd; de capaciteit en het mandaat van het auditcomité voor het ESM vergen aandacht en de gekozen oplossing voor het toezicht op het EFSF is niet voldoende.

- Op weg naar een bankenunie krijgt de Europese Centrale Bank (ECB) meer bevoegdheden. De Europese Rekenkamer heeft echter geen expliciete bevoegdheden gekregen om de kwaliteit van het toezicht van de ECB te toetsen. Er is dus sprake van een controlegat.

Onze aanbevelingen aan de minister van Financiën luiden:

- Bewaak in overleg met gelijkgestemde landen dat het ESM-auditcomité over voldoende mensen, middelen én informatie kan beschikken en bevorder dat de aanbevelingen van het auditcomité worden opgevolgd.
- Bezie - en bespreek in de eurogroep - of de gekozen oplossing voor het in te stellen EFSF-auditcomité, met inachtneming van de geldende wetgeving, kan worden verrijkt met deelnemers van buiten de eigen gelederen.

Conclusies en aanbevelingen uit deel 2, 'Lidstaat Nederland: EFRO-projecten onder de loep'

Het tweede deel van dit rapport behandelt de door de EU gesubsidieerde projecten in Nederland. Wij hebben ons onderzoek dit jaar gericht op projecten die worden gefinancierd uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Is bekend wat Nederlandse EFRO-projecten opleveren? Wordt dit goed gemonitord en geëvalueerd?
Uit eerdere onderzoeken van zowel de Europese Rekenkamer als van onszelf is gebleken dat er EU-breed inmiddels weliswaar redelijk inzicht bestaat in de (tussentijdse) prestaties die met EU-projecten worden geleverd, maar dat er veelal weinig bekend is over de daarmee bereikte *effecten*.
Ons onderzoek was toegespitst op een kleine steekproef van EFRO-projecten gericht op het versterken van het innovatief vermogen van vier regio's in Nederland. Het onderzoek leidde onder meer tot de volgende conclusies:

- Hoewel het merendeel van de onderzochte projecten leverden wat ze beloofden te leveren, is de doelmatigheid en doeltreffendheid van bestedingen vaak niet goed vast te stellen.
- De streefwaarden van het EFRO-programma worden regelmatig zó gemakkelijk gehaald dat ze mogelijk niet goed zijn doordacht.
- Bij de selectie van projecten die EFRO-subsidie krijgen wordt meestal wel gelet op de voorwaarden voor doeltreffendheid en doelmatigheid, maar dit gebeurt niet overal even diepgaand.
- De prestatie-indicatoren die zijn geformuleerd blijken vaak te globaal gekozen en zeggen weinig over het precieze effect dat met een EFRO-project wordt bereikt.
- Het verkrijgen van EFRO-subsidie is niet afhankelijk van het al dan niet behalen van de prestaties; voor subsidieontvangers geldt slechts een 'inspanningsverplichting'.
- Projectaanvragen die voldoen aan de voorwaarden worden met subsidie gehonoreerd op basis van het principe 'wie het eerst komt, die het eerst maalt'. Hierdoor kan het zijn dat juist de meest effectieve en efficiënte projecten buiten de boot vallen.

Positief is dat voor de komende programmaperiode van het EFRO de managementautoriteiten al bezig zijn met aanpassingen in de uitvoering die verbeteringen kunnen betekenen.

Op basis van deze conclusies doen wij de minister van Economische Zaken (EZ), verantwoordelijk voor het EFRO in Nederland, onder meer de volgende aanbevelingen:

- Overweeg de managementautoriteiten, samen met de EFRO-subsidieontvangers, te verplichten om voor het brede publiek inzichtelijk te maken wat er concreet is bereikt aan effecten met het ontvangen subsidiegeld.
- Zorg ervoor dat de streefwaarden op project- en programmaniveau objectiever en beter worden onderbouwd.
- Verbind streefwaarden en indicatoren meer met de te realiseren effecten en minder met de te behalen tussenresultaten.
- Zorg voor meer onderlinge concurrentie tussen projectaanvragen bij de projectselectie; maak bijvoorbeeld de aanvragen transparant.
- Voer in alle EFRO-regio's een uitvoeringsovereenkomst in die meer sturingsmogelijkheden biedt ten aanzien van de inspanning die de subsidieontvanger moet leveren.

Met een aantal van deze aanbevelingen sluiten we aan bij initiatieven die de managementautoriteiten al nemen om te komen tot meer uniformiteit in de beoordeling en selectie van projecten.

Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer

Het kabinet heeft op 27 januari 2014 gereageerd op onze aanbevelingen. We vatten hieronder de kabinetsreactie samen. Onderdelen uit de reactie die daartoe aanleiding geven voorzien wij van een kort nawoord.
De integrale reactie van het kabinet op dit EU-trendrapport is opgenomen in bijlage 2 en is ook te vinden op onze website: www.rekenkamer.nl.

Reactie op aanbevelingen uit deel 1
Het kabinet beschouwt onze aanbeveling om zich te blijven inspannen voor een verplichte nationale verklaring als een aanmoediging voor het kabinetsbeleid. Helaas was er in Europa volgens het kabinet te weinig draagvlak om dit te regelen in het Financieel Reglement. Desondanks blijft het kabinet zich inzetten voor de kwaliteit van de niet-verplichte nationale verklaring. Het kabinet zegt daarnaast toe zich te blijven inspannen voor het openbaar maken van de annual summaries. Ook vindt het kabinet dat de in het nieuwe Financieel Reglement verplicht gestelde beheersverklaringen en de daarbij behorende onafhankelijke auditopinies van alle lidstaten openbaar beschikbaar zouden moeten zijn.

Onze aanbeveling om in de Nederlandse nationale verklaring ook de afdrachten aan de EU op te nemen, neemt het kabinet niet over. Het kabinet wijst erop dat de Europese Rekenkamer al jaren een positief oordeel heeft over de 'eigen middelen' van de EU-begroting, zoals afdrachten van de lidstaten ook wel worden genoemd. Het kabinet benadrukt daarnaast dat het de wettige taak en de verantwoordelijkheid van de Europese Commissie is om de betrouwbaarheid en juistheid van gegevens over de afdrachten te bewaken, en dat hiervoor al een voldoende functionerend controlesysteem bestaat. Voorts vindt het kabinet dat het doen van een uitspraak over de op BNI-cijfers[1] gebaseerde afdrachten afbreuk zou kunnen doen aan de onafhankelijke positie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), dat deze cijfers jaarlijks vaststelt. Deze

1 BNI: bruto nationaal inkomen.

onafhankelijkheid vormt een belangrijke pijler om te waarborgen dat de cijfers zonder politieke betrokkenheid tot stand komen.
Nawoord: Wij blijven bij ons pleidooi voor het opnemen van de afdrachten in de nationale verklaring. Er zijn namelijk - en hierop wijzen wij ook in dit rapport[2] - signalen dat bij de afdrachten niet alles loopt zoals zou moeten. Door de afdrachten op te nemen in de nationale verklaring zou de Nederlandse burger kunnen beschikken over een integrale EU-verantwoording op lidstaatniveau en is er aansluiting bij de door de Europese Rekenkamer gecontroleerde Europese begroting. We zullen hierop terugkomen in ons rapport bij de nationale verklaring, dat in mei 2014 verschijnt.

Onze aanbeveling om te bewaken dat het ESM-auditcomité over voldoende mensen en middelen beschikt onderschrijft het kabinet. Het kabinet zal het belang van het werk van het ESM-auditcomité blijven benadrukken en zal het auditcomité waar mogelijk terzijde staan, onder andere door te voorzien in voldoende mensen en ondersteuning voor de leden. Het kabinet heeft op dit moment geen signalen dat er sprake is van budgettaire knelpunten en wijst erop dat in de ESM-begroting voor 2014 sprake is van een significante verhoging van de middelen voor het auditcomité.
Nawoord: Aangezien het belang van het ESM in de komende jaren waarschijnlijk onverminderd groot zal blijven, denken wij dat het nodig is dat het ESM-auditcomité wordt uitgebouwd tot een volwaardig instrument voor onafhankelijke externe controle.

Onze aanbeveling om het auditcomité van het EFSF te verrijken met externe inbreng heeft de aandacht van het kabinet. Het auditcomité kan zich volgens het kabinet nu desgewenst laten bijstaan door externen. Het kabinet vindt dat hiermee de externe controle op het EFSF gewaarborgd is en wacht de ervaringen af.
Nawoord: Wij benadrukken het grote financiële belang van het EFSF. Op dit moment staat er vanuit het EFSF voor ruim € 176 miljard aan leningen uit bij Ierland, Portugal en Griekenland. Nederland staat garant voor 6,1% van dat bedrag. Nederland dient zich ervoor in te zetten dat de hiermee verbonden risico's worden geminimaliseerd. Naar ons oordeel is een onafhankelijke externe controle hiervoor essentieel.

Reactie op aanbevelingen uit deel 2
Het kabinet onderschrijft onze aanbeveling om voor het brede publiek inzichtelijk te maken welke effecten er zijn bereikt met EFRO-subsidiegeld en verwijst daarbij naar de jaarverslagen en de jaarlijkse 'Europa Kijkdagen'.
Nawoord: De beoogde transparantie kan het beste worden geboden door gegevens online beschikbaar te stellen. De wijze waarop dit gebeurt op de website 'Europa om de hoek' (www.europaomdehoek.nl) is een inspirerend voorbeeld.

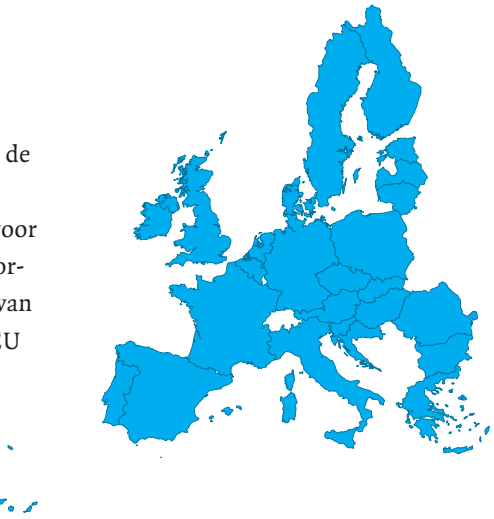
Het kabinet onderschrijft onze aanbeveling om streefwaarden meer te verbinden met de te realiseren effecten en deze streefwaarden objectiever te onderbouwen.
Op dit moment wordt de laatste hand gelegd aan het opstellen van de vier regionale EFRO-programma's voor de komende periode en het kabinet stelt dat de beschrijving en onderbouwing van de te behalen resultaten en de resultaatindicatoren een belangrijk beoordelingscriterium vormen. Het selectiecriterium 'value for money' zal bij de beoordeling van projectaanvragen in de nieuwe programmaperiode zwaarder wegen, aldus het kabinet. Daarbij zal bovendien niet alleen de EFRO-subsidie maar ook de nationale component van financiering worden betrokken. Hoewel het 'first come, first

2 Zie hoofdstuk 1, § 1.1.2 en verder.

served' principe in de praktijk belangrijk blijft, zullen de managementautoriteiten meer nadruk leggen op het selecteren van projecten op grond van nadere effectiviteits- en efficiëntiecriteria, aldus het kabinet. Verder is het de bedoeling om meer te gaan werken met tenders en calls. Voor de inhoudelijke beoordeling zal een onafhankelijke adviescommissie met experts worden ingesteld, die een advies geeft op basis van de score op genoemde beoordelingscriteria.

Tot slot onderschrijft het kabinet onze aanbeveling om landelijk een 'uitvoeringsovereenkomst' in te voeren zoals dat nu in EFRO-regio West gebeurt. Het kabinet zegt toe de managementautoriteiten hiertoe te stimuleren.
Nawoord: Het is positief dat deze verbeteringen in gang worden gezet. Wij zullen volgen of deze voornemens in de praktijk gestalte krijgen.

Europese Unie: project van 28 landen



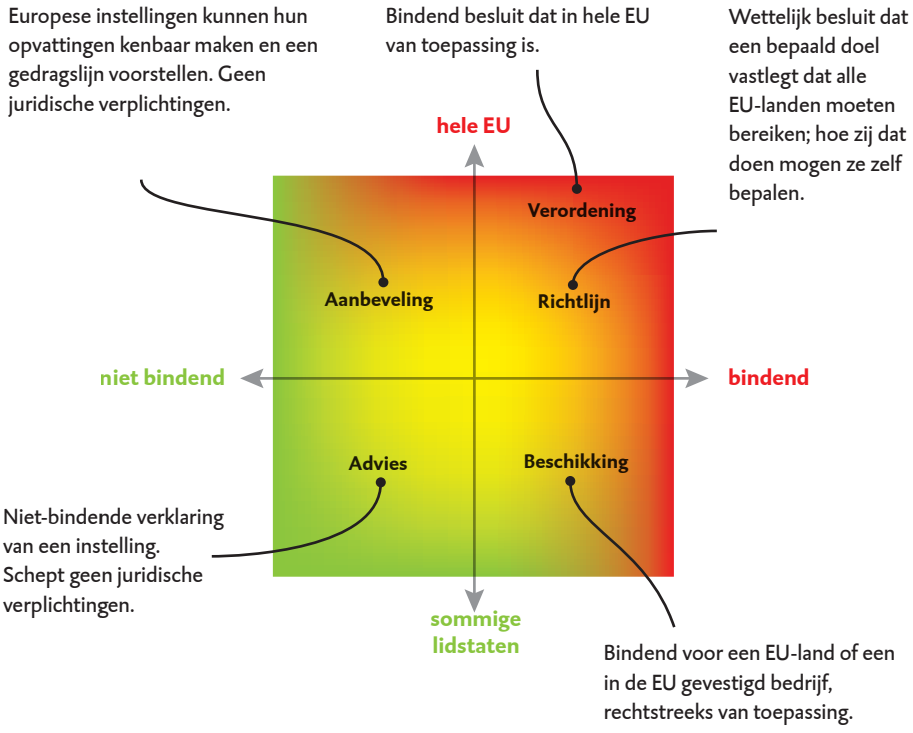
Op dit moment vormen 28 landen samen de Europese Unie (EU). De Unie, toen nog onder de naam Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, is na de Tweede Wereldoorlog ontstaan als een economisch project van een klein aantal landen. Mettertijd is de EU uitgegroeid tot een organisatie die zich bezighoudt met allerlei beleidsterreinen.

Democratische besluitvorming

Alles wat de EU doet is gebaseerd op verdragen die op democratische wijze door alle lidstaten zijn aanvaard. De meest gangbare besluitvormingsprocedure van de EU is de medebeslissingsprocedure: het rechtstreeks verkozen Europees Parlement moet samen met de Raad van Ministers (waarin de regeringen van de 28 EU-landen zijn vertegenwoordigd) een EU-wetsvoorstel goedkeuren.

Wetten en regels

De EU kan verschillende soorten besluiten nemen. Sommige daarvan zijn bindend, andere niet. Sommige gelden voor alle EU-landen, andere maar voor een paar.

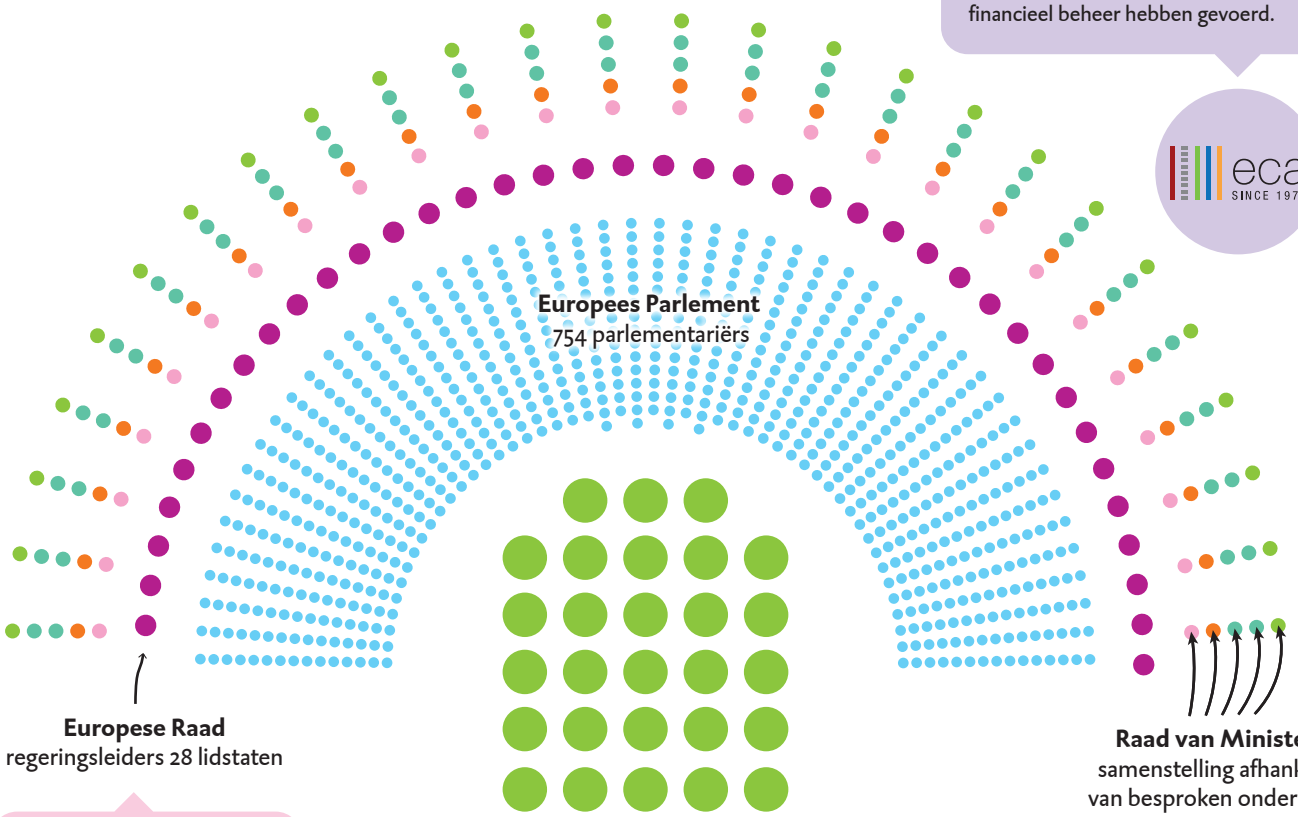


EU-instellingen

In dit rapport staan de volgende EU-instellingen centraal:

Het **Europees Parlement** is de volksvertegenwoordiging van de EU en bestaat uit 754 parlementariërs, die om de vijf jaar worden verkozen (de eerstvolgende verkiezingen zijn in mei 2014). Het deelt met de Raad de wetgevende macht van de EU. Het kan Europese wetten (zoals richtlijnen en verordeningen) aannemen, wijzigen of verwerpen. Het Parlement beslist samen met de Raad over de Europese begroting.

De **Europese Rekenkamer** heeft als belangrijkste taak om te controleren of de begroting van de EU goed ten uitvoer is gelegd. Ze beoordeelt dus de 'wettigheid en regelmatigheid' van de inkomsten van de EU (de geïnde afdrachten van de lidstaten) en de uitgaven van de EU (waarvan de subsidies aan de lidstaten de hoofdmoot vormen). Ook gaat de Europese Rekenkamer na of de Europese Commissie en de overige Europese instellingen een goed financieel beheer hebben gevoerd.



Europese Raad
regeringsleiders 28 lidstaten

Raad van Ministers
samenstelling afhankelijk van besproken onderwerp

De **Europese Raad** bestaat uit de regeringsleiders van de 28 lidstaten. De Europese Raad geeft de nodige impulsen voor de ontwikkeling van de Unie en bepaalt de algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten. De Europese Raad oefent geen wetgevingstaak uit.

De **Europese Commissie** bestaat uit 28 eurocommissarissen, één uit elke lidstaat. De Commissie stelt nieuwe wetten en regels voor en controleert of de lidstaten deze goed naleven. Zoals ons kabinet departementen kent, ressorteren er onder de Europese Commissie verschillende directoraten-generaal (DG's) en diensten die verantwoordelijk zijn voor een beleidsterrein.

Eén zo'n dienst is **OLAF** (voluit 'Office européen de lutte antifraude'). Dit is het antifraudebureau van de Europese Commissie. Het bureau maakt namens de Europese Commissie jaarlijks overzichten van het aantal onregelmatigheden en vermoedelijke fraudegevallen in de lidstaten.

De **Raad van Ministers** (ook wel kortweg **Raad** genoemd) varieert van samenstelling, afhankelijk van welk onderwerp besproken wordt. Hij bestaat uit de ministers van alle 28 lidstaten.

Deel 1

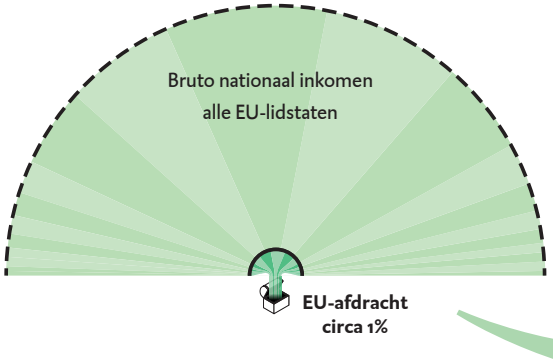
EU: trends in financieel management

Inkomsten en uitgaven van de EU

Gezamenlijke financiering, gezamenlijke uitgaven

De EU wordt gefinancierd door de jaarlijkse afdrachten van de lidstaten. Deze afdrachten vloeien samen in de EU-begroting. Deze begroting mag geen overschot of tekort hebben. Alle uitgaven moeten worden gedekt door inkomsten en niet-bestede bedragen 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 geven aan de lidstaten.

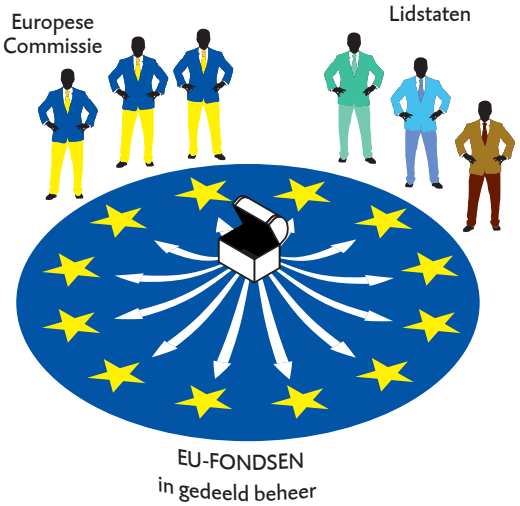
In 2012 omvatte de EU-begroting € 139,5 miljard.
Om dit in perspectief te plaatsen: dit is ongeveer 1% van het gezamenlijk bruto nationaal inkomen van de lidstaten.



Drie soorten afdrachten

Om de uitgaven te financieren dragen de lidstaten elk jaar een per land vastgesteld bedrag af. Deze bijdragen aan de begroting van de EU vormen de zogenoemde eigen middelen van de EU.
Ze bestaan uit:

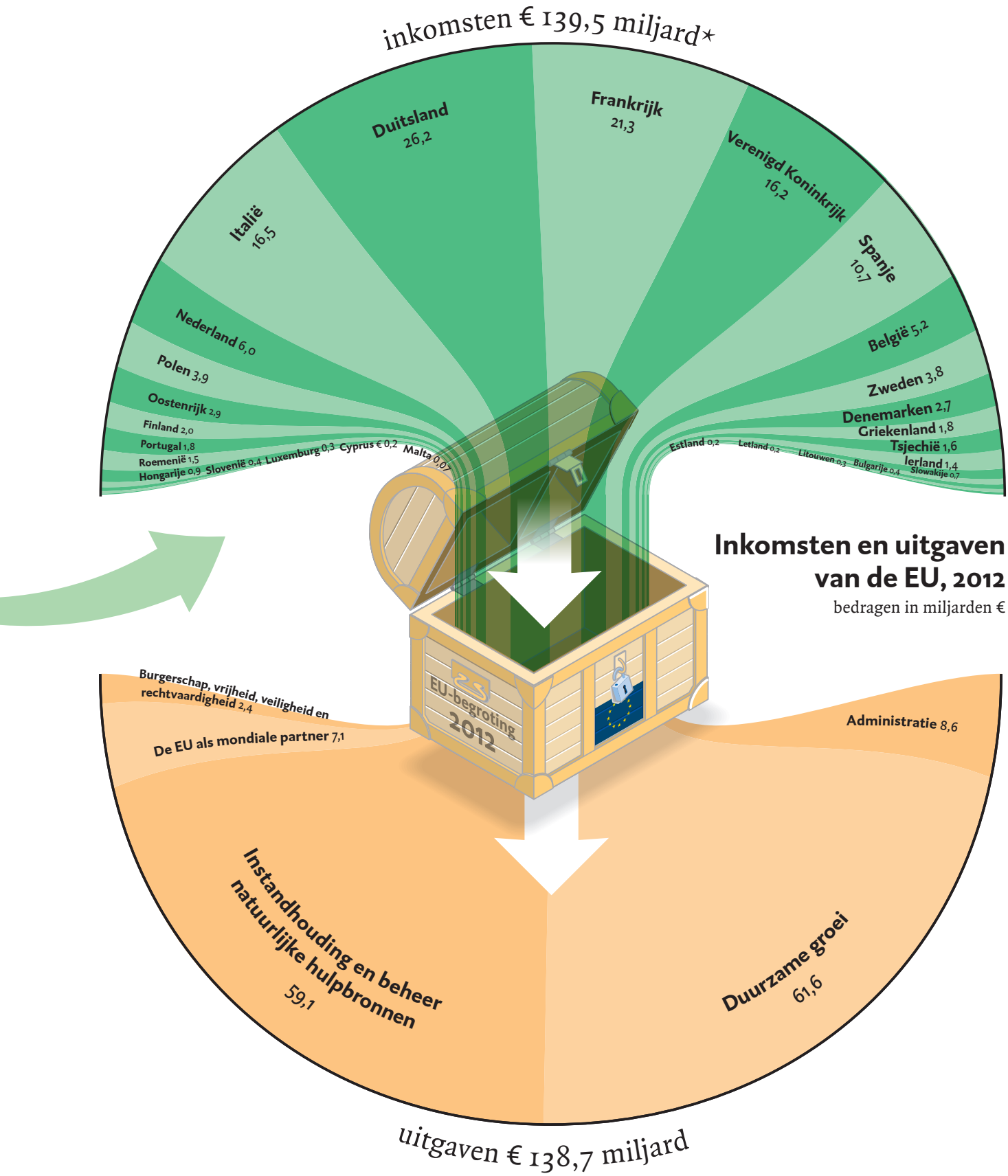
- **traditionele eigen middelen**: 75% van de door de lidstaten geïnde heffingen op de invoer van suiker en douanerechten;
- **btw-middelen**: een EU-breed vastgesteld percentage van de btw-grondslag oftewel het consumptiepeil van de afzonderlijke lidstaten;
- afdrachten die **gerelateerd zijn aan het bruto nationaal inkomen** (BNI) van de lidstaten.



Gedeeld beheer

Van het geld dat jaarlijks op de EU-begroting staat wordt zo'n 80% beheerd door de Europese Commissie en de lidstaten samen. De fondsen waar dit voor geldt worden 'fondsen in gedeeld beheer' genoemd. Hieronder vallen bijvoorbeeld de structuurfondsen, die zich richten op de verbetering van de economische, sociale en territoriale samenhang van de EU.

Onze aandacht gaat in dit rapport vooral uit naar de besteding van het geld uit de fondsen in gedeeld beheer. De EU-lidstaten dragen een directe verantwoordelijkheid voor de goede (rechtmatige, doeltreffende en doelmatige) besteding van dit geld.



Inkomsten en uitgaven van de EU, 2012

bedragen in miljarden €

* Zoals staat uitgelegd op de bladzijde hiernaast wordt geld dat in een begrotingsjaar overblijft óf teruggegeven aan de lidstaten óf verrekend met de afdrachten die zij over latere jaren aan de EU moeten betalen. Voor dit laatste wordt meestal gekozen. Zo ontstaan tijdelijke reserves in de EU-schatkist. De figuur hierboven toont alleen de afdrachten van de lidstaten en houdt geen rekening met deze reserves. Dit verklaart het verschil tussen de optelling van de lidstaatafdrachten (€ 129,17 miljard) en het totaalbedrag van de inkomsten over 2012 (€ 139,5 miljard). Zoals de figuur laat zien zijn ook over 2012 de uitgaven lager dan de inkomsten; dit heeft opnieuw een reserve voor het daaropvolgende begrotingsjaar tot gevolg.

1 Financieel beheer en rechtmatigheid

Dit eerste hoofdstuk gaat over de manier waarop het geld dat de lidstaten afdragen aan de EU wordt beheerd en besteed.
Het is belangrijk dat Europees geld volgens de regels wordt besteed. Gebeurt dat niet, bijvoorbeeld wanneer EU-geld tersluiks een andere bestemming krijgt dan waarvoor het volgens de EU-begroting was bedoeld, dan is er sprake van een onrechtmatigheid. Een goed beheer van Europees geld veronderstelt dat rond EU-transacties en EU-saldi alle maatregelen zijn getroffen die het mogelijk maken dat EU-geld inderdaad rechtmatig wordt besteed en dat deze bestedingen ook tijdig, juist en volledig worden verantwoord.De Europese Commissie legt jaarlijks in diverse documenten verantwoording af over hoe zij het EU-geld heeft beheerd en hoe zij heeft gecontroleerd

Verantwoording en controle in de EU

Jaarlijks verschijnen er in de EU verschillende verantwoordings- en controledocumenten. Wie geeft ze uit en wat staat er in?

Europese Commissie

In Brussel worden jaarlijks verantwoordingsdocumenten en controleverslagen opgesteld:

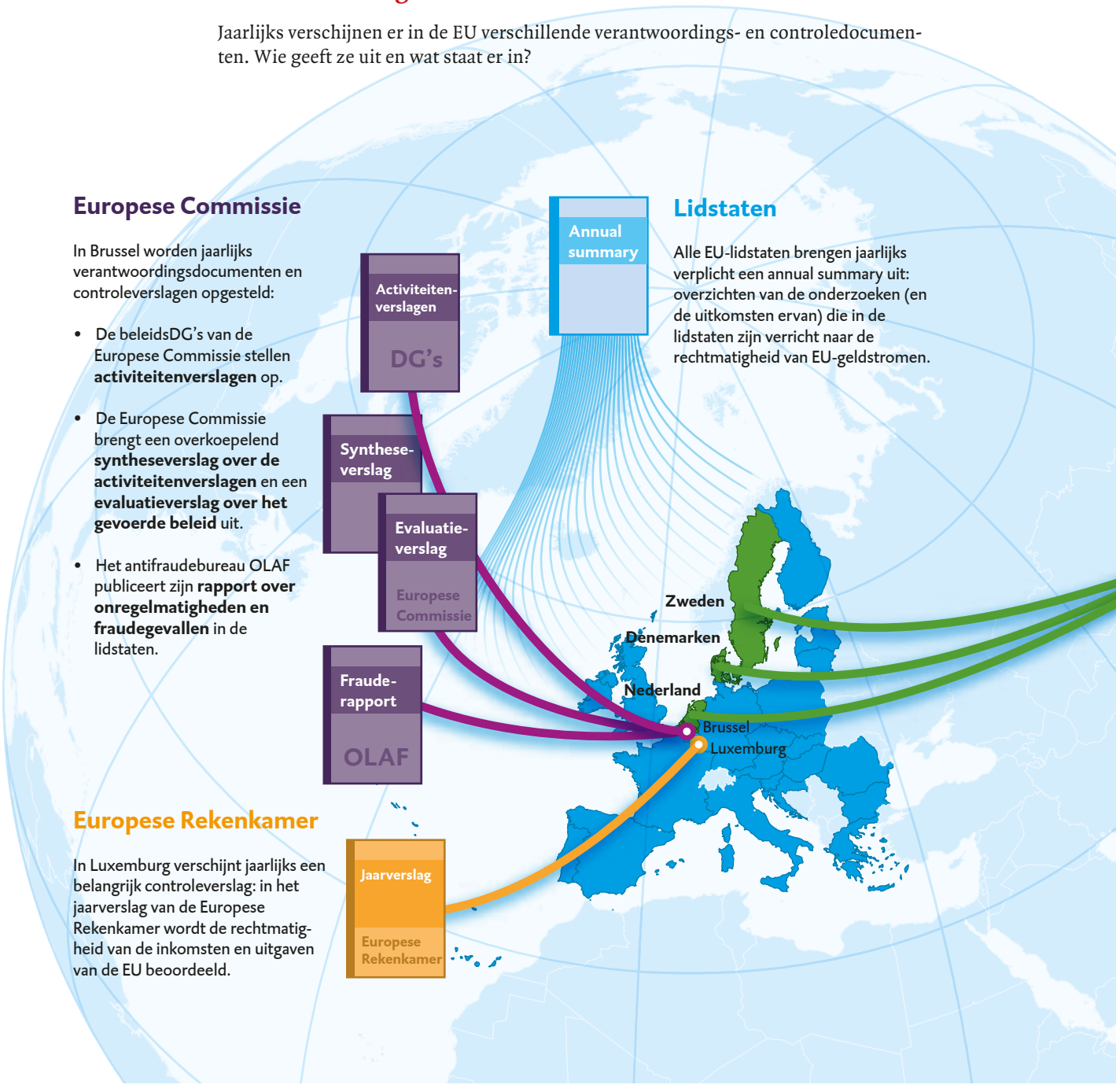
- De beleidsDG's van de Europese Commissie stellen **activiteitenverslagen** op.
- De Europese Commissie brengt een overkoepelend **syntheseverslag over de activiteitenverslagen** en een **evaluatieverslag over het gevoerde beleid** uit.
- Het antifraudebureau OLAF publiceert zijn **rapport over onregelmatigheden en fraudegevallen** in de lidstaten.

Europese Rekenkamer

In Luxemburg verschijnt jaarlijks een belangrijk controleverslag: in het jaarverslag van de Europese Rekenkamer wordt de rechtmatigheid van de inkomsten en uitgaven van de EU beoordeeld.

Lidstaten

Alle EU-lidstaten brengen jaarlijks verplicht een annual summary uit: overzichten van de onderzoeken (en de uitkomsten ervan) die in de lidstaten zijn verricht naar de rechtmatigheid van EU-geldstromen.



of de EU-uitgaven rechtmatig waren. Zo brengen alle directoraten-generaals (DG's) van de Europese Commissie activiteitenverslagen uit, waarbij de Europese Commissie een overkoepelend 'syntheseverslag' schrijft. Daarnaast is er jaarlijks een rapport van OLAF, het antifraudebureau van de Europese Commissie.

Ook verschijnt er ieder jaar een controleverslag van de Europese Rekenkamer, waarin zij nagaat of de controle- en beheersystemen die de Europese Commissie en de lidstaten gebruiken voor de EU-geldstromen goed functioneren en waarin zij een oordeel geeft over de Europese uitgaven.

De afzonderlijke EU-lidstaten stellen jaarlijks eveneens documenten op over de uitgaven die met EU-geld zijn gedaan. Zo stuurt iedere lidstaat jaarlijks verplicht een *annual summary* naar de Europese Commissie. Dat is een samenvattend overzicht van de onderzoeken die in deze lidstaat zijn verricht naar de rechtmatigheid van de besteding van het EU-geld dat vanuit Brussel is ontvangen.
Er zijn enkele lidstaten die daarnaast op vrijwillige basis een *nationale verklaring* uitbrengen. Hierin leggen zij verantwoording af over de besteding van het EU-geld dat zij vanuit Brussel hebben ontvangen.

Op al deze documenten gaan we in dit hoofdstuk in. We lichten toe waar ze over gaan en wat er in 2013 zoal in te lezen stond. We beginnen op het niveau van de EU met verantwoordingsdocumenten van de Europese Commissie (§ 1.1) én het controleverslag van de Europese Rekenkamer (§ 1.2). Aansluitend bespreken we op lidstaatniveau de nationale verantwoordingsdocumenten (§ 1.3). Tot slot gaan we kort in op ontwikkelingen ten aanzien van de programmaperiode 2014-2020 (§ 1.4).

Drie lidstaten geven goede voorbeeld

Slechts drie lidstaten, waaronder Nederland, hebben in 2013 op vrijwillige basis aanvullend op de annual summary nog een nationale verklaring opgesteld, waarin zij zich verantwoorden over de besteding van het EU-geld dat zij hebben ontvangen.

Wanneer dit verplicht zou worden gesteld voor alle lidstaten, zou dit een verbetering betekenen voor de kwaliteit van de verantwoording door de lidstaten over de EU-uitgaven.

1.1 Verantwoordingsdocumenten van de Europese Commissie

1.1.1 Verantwoording Europese Commissie in activiteitenverslagen en syntheseverslag

De DG's en diensten[3] van de Europese Commissie brengen jaarlijks 'activiteitenverslagen' uit. Hierin doen ze verslag van hun werkzaamheden en leggen ze verantwoording af over de daarmee bereikte resultaten.

Bij elk activiteitenverslag wordt een *betrouwbaarheidsverklaring* afgegeven, ondertekend door de directeur-generaal. Hierin staat dat het activiteitenverslag een waarheidsgetrouw beeld geeft en dat er een redelijke mate van zekerheid bestaat over de juiste besteding van het budget van het DG in kwestie.

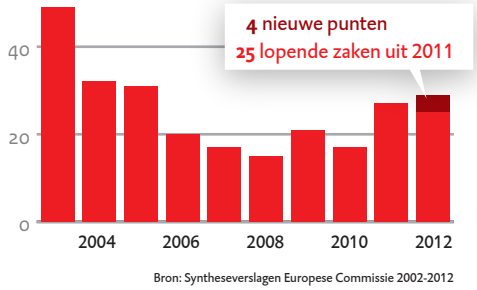
De directeur-generaal kan in het activiteitenverslag zogeheten *voorbehouden* maken bij de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie. Zo'n voorbehoud is bedoeld om te wijzen op tekortkomingen of problemen die het onmogelijk maken om een volledige betrouwbaarheidsverklaring af te geven. Een voorbehoud wordt bijvoorbeeld gemaakt wanneer uitgaven zijn gedaan die niet rechtmatig waren.
De directeur-generaal dient aan te geven hoeveel voorbehouden er zijn, hoeveel geld ermee is gemoeid, hoe de tekortkomingen of problemen zijn ontstaan (i.e. uit welke interne en externe risico's ze voortvloeien), en met welke maatregelen ze zullen worden aangepakt.

3 Omwille van de leesbaarheid spreken wij in het vervolg van de tekst spreken wij alleen nog van DG's; daarmee zijn dan ook diensten bedoeld.

Aantal voorbehouden in 2012 verder toegenomen

Het aantal voorbehouden dat de DG's over 2012 hebben gemaakt is weer licht toegenomen ten opzichte van 2011, nadat er in dat jaar sprake was van een sterke toename ten opzichte van 2010. Er zijn over 2012 in totaal 29 voorbehouden gemaakt. Vijfentwintig daarvan betreffen 'oude' punten uit 2011, waaraan eind 2012 nog altijd werd gewerkt.

Aantal voorbehouden DG's neemt licht toe



Bron: Syntheseverslagen Europese Commissie 2002-2012

De onderzoeksDG's (dit zijn de DG's Onderzoek en innovatie, Energie, Mobiliteit en vervoer, Ondernemingen en industrie, Communicatienetwerken, inhoud en technologie en het uitvoerend Agentschap Onderzoek) van het intern beleid nemen dertien (i.e. bijna de helft) van de voorbehouden voor hun rekening.

Vanzelfsprekend neemt de onzekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven van de DG's toe naarmate er meer voorbehouden worden gemaakt. Over 2012 schatten de DG's het financieel belang van hun voorbehouden op € 2,6 tot € 3,5 miljard. Dit is ongeveer 1,9 tot 2,5% van alle betalingen in 2012. Het betekent dat de Europese Commissie over 2012 voor een bedrag tot € 3,5 miljard niet met zekerheid kan aangeven of de rechtmatigheid op orde is. Ook in 2011 betrof de maximale onzekerheid € 3,5 miljard. In 2010 ging het nog om een veel kleiner bedrag, namelijk € 0,6 miljard.

De toename van het aantal voorbehouden en van het daarmee gemoeide financiële belang hangt volgens de Europese Commissie samen met de stand van de 'uitvoeringscyclus'. De huidige meerjarige begroting van de EU loopt van 2007-2013 en in de laatste twee jaar van een begrotingsperiode is de uitvoeringsintensiteit groot: veel betalingen vinden pas dan plaats. Grotere betalingsvolumes betekenen volgens de Commissie ook een grotere kans op fouten in vergelijking met voorgaande jaren.

In de twaalf activiteitenverslagen die wij in detail hebben bekeken[4] zijn de voorbehouden en de toelichtingen daarbij net als 2011 en 2010 gedetailleerd weergegeven en goed gekwantificeerd. De voorbehouden betreffen niet alleen tekortkomingen bij financiële transacties; vaak ook gaat het om tekortkomingen in de beheer- en controlesystemen. Het ontstaan van de tekortkomingen hangt veelal samen met de complexe regels voor subsidiabele uitgaven en voor aanbestedingen.

4 Het betreft de activiteitenverslagen van de beleidsDG's Landbouw; Regionaal beleid; Werkgelegenheid; Maritieme zaken en Visserij; Binnenlandse zaken; Justitie; Onderwijs en Cultuur; Milieu; Mobiliteit en vervoer; Energie; Onderzoek en Innovatie en Belasting en Douane-unie.

Verslaglegging controleresultaten in lidstaten van wisselende kwaliteit

De vijf beleidsDG's die verantwoordelijk zijn voor de fondsen die de Europese Commissie samen met de lidstaten beheert (DG Landbouw, DG Regionaal beleid, DG Werkgelegenheid, DG Maritieme Zaken en Visserij en DG Binnenlandse zaken) geven in hun jaarlijkse activiteitenverslagen over 2012 gedetailleerde informatie over de resultaten van hun controles in lidstaten. Deze informatie is inhoudelijk op hetzelfde kwalitatieve en kwantitatieve niveau gebleven als in de activiteitenverslagen over 2011.

De meeste overige beleidsDG's geven in hun activiteitenverslagen alleen aan wat de aard van de controles was. Soms worden daarnaast nog wel de lidstaten vermeld waar controles zijn uitgevoerd, maar inzicht in het resultaat van die controles bieden deze verslagen nauwelijks.

Meer reputationele voorbehouden

Wanneer een directeur-generaal een 'reputationeel voorbehoud' maakt bij zijn betrouwbaarheidsverklaring, is er sprake van een tekortkoming die de reputatie van de Europese Commissie raakt. Er is dan bijvoorbeeld een zwak punt geconstateerd in het ontwerp of het functioneren van de interne controle of het financieel beheer. Vijf van de twaalf door ons onderzochte DG's maakten in hun verslag voorbehouden in verband met mogelijke reputatieschade voor de Commissie. Vorig jaar waren er vier DG's die dit deden.

Reputationele voorbehouden in 2012 en het daarmee gemoeide financiële risico

Begrotingshoofdstuk	DG	Aantal voorbehouden	Financieel risico (miljoen €)
Duurzame groei	Regionaal beleid Werkgelegenheid Mobiliteit en Vervoer Energie Onderzoek en Innovatie	2 (1 reputationeel) 2 (1 reputationeel) 2 3 (1 reputationeel) 2	202,7 68,9 1,23 4,1 111,3
Natuurlijke hulpbronnen	Landbouw Maritieme zaken en Visserij	3 (1 reputationeel) 2	407,3 - 202,7 26,3
Burgerschap, vrijheid, veiligheid, rechtvaardigheid	Binnenlandse zaken	1 (reputationeel)	
Totaal voorbehouden in door ons onderzochte beleidsDG's		17	
Overige voorbehouden		12	
Totaal aantal voorbehouden		29	

Reputationele voorbehouden uit 2012

De reputationele voorbehouden in de activiteitenverslagen over 2012 hadden betrekking op:

- DG Regio: gebreken in de beheer- en controlesystemen van negen EU-programma's (gefinancierd uit de structuurfondsen)[5] in drie lidstaten. Dit voorbehoud is niet gekwantificeerd omdat er in 2012 geen betalingen waren gedaan.
- DG Werkgelegenheid: ernstige tekortkomingen in de beheer- en controlesystemen voor twaalf EU-programma's (gefinancierd uit het Europees Sociaal Fonds) in vier lidstaten. Ook dit voorbehoud is niet gekwantificeerd omdat er in 2012 geen betalingen waren gedaan.
- DG Energie: overtreding van de uitbestedingsregels voor overheidsopdrachten bij het Europees energieprogramma voor herstel (EEPR).
- DG Landbouw: tekortkomingen in toezicht op en controle van de biologische productie.
- DG Binnenlandse Zaken: vertraging bij de uitvoering van het SIS II-project, waarin wordt gewerkt aan een nieuwe versie van het Schengeninformatiesysteem.[6]

Syntheseverslag: sluitstuk verantwoording, maar niet ondertekend door Commissie

De Europese Commissie maakt op basis van de jaarlijkse activiteitenverslagen het zogenoemde Syntheseverslag. Dit verslag vormt het sluitstuk van de verantwoording van de Europese Commissie.

Net als in de Syntheseverslagen van eerdere jaren heeft de Europese Commissie over 2012 verklaard dat zij door goedkeuring van het verslag de politieke verantwoordelijkheid op zich neemt voor het beheer van de directeuren-generaal op grond van de door hen in hun jaarlijkse activiteitenverslagen opgestelde betrouwbaarheidsverklaringen en punten van voorbehoud. Het Syntheseverslag is echter, net als in voorgaande jaren, niet ondertekend door de leden van de Europese Commissie. De politieke verantwoording blijft daardoor volgens het Europees Parlement impliciet. Ook wij hebben in onze EU-trendrapporten van de afgelopen jaren op dit punt gewezen. Tot op heden legt de Europese Commissie deze kritiek naast zich neer.

Net als vorig jaar vermeldt de Europese Commissie in het Syntheseverslag over 2012 dat haar interne auditdienst (IAS) een verklaring heeft afgegeven over de controlesystemen waarop de directeuren-generaal zich hebben gebaseerd in hun activiteitenverslagen. In deze verklaring, die overigens niet openbaar is, oordeelt de IAS dat de controlesystemen een "redelijke garantie bieden" voor de verwezenlijking van de financiële doelstellingen. In 2011 beoordeelde de IAS deze systemen als "positief", dus het oordeel lijkt dit jaar iets minder gunstig.

Aandachtspunten die de IAS volgens het Syntheseverslag aan de orde stelt zijn onder meer: het belang van betrouwbare foutenpercentages, van efficiëntere en effectievere controlestrategieën voor het proces van risicobeoordeling en van betere kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren voor onder meer het toezicht op controleactiviteiten.

1.1.2 Verslag OLAF over onregelmatigheden en fraude

Bij de ontvangst en de besteding van EU-geld worden in de EU-lidstaten soms fouten gemaakt bij het uitvoeren van de EU-regels. Er is dan sprake van een onregelmatigheid. Daarnaast worden de regels soms moedwillig overtreden. Dan is er sprake van fraude.

5 Dit zijn het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Cohesiefonds.

6 Het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) wordt een grootschalig signaleringssysteem voor personen en voorwerpen. Het zal worden gebruikt door grenswachten, douaneambtenaren, visumautoriteiten en wetshandhavingsinstanties om de veiligheid in het Schengengebied te waarborgen.

Het verschil tussen 'onregelmatigheden' en 'fraude'

Een *onregelmatigheid* doet zich voor wanneer een deelnemer aan de gemeenschappelijke markt van de EU (bijvoorbeeld een betalingsautoriteit of een subsidieontvanger) iets doet of nalaat waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad. Daarvan is sprake wanneer er ten onrechte geen geld wordt afgedragen aan de EU of wanneer er ten onrechte geld wordt gedeclareerd bij de EU.
Fraude is aan de orde wanneer een onregelmatigheid opzettelijk is veroorzaakt. Er zijn dan bijvoorbeeld valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten gebruikt c.q. ingediend, er is in strijd met de regels opzettelijk informatie achtergehouden, of er is EU-geld welbewust voor andere doelen gebruikt dan die waarvoor het oorspronkelijk was toegekend.

De lidstaten zijn verplicht om alle onregelmatigheden waarvan het financieel belang de € 10.000 te boven gaat, aan de Europese Commissie te melden. Ook moeten zij ervoor zorgen dat verschuldigde bedragen worden terugbetaald.
Het Europese antifraudebureau OLAF[7] maakt namens de Europese Commissie jaarlijks overzichten van het aantal gemelde onregelmatigheden. Deze overzichten bieden echter geen volledig en betrouwbaar beeld, omdat lidstaten niet allemaal op dezelfde wijze melden.

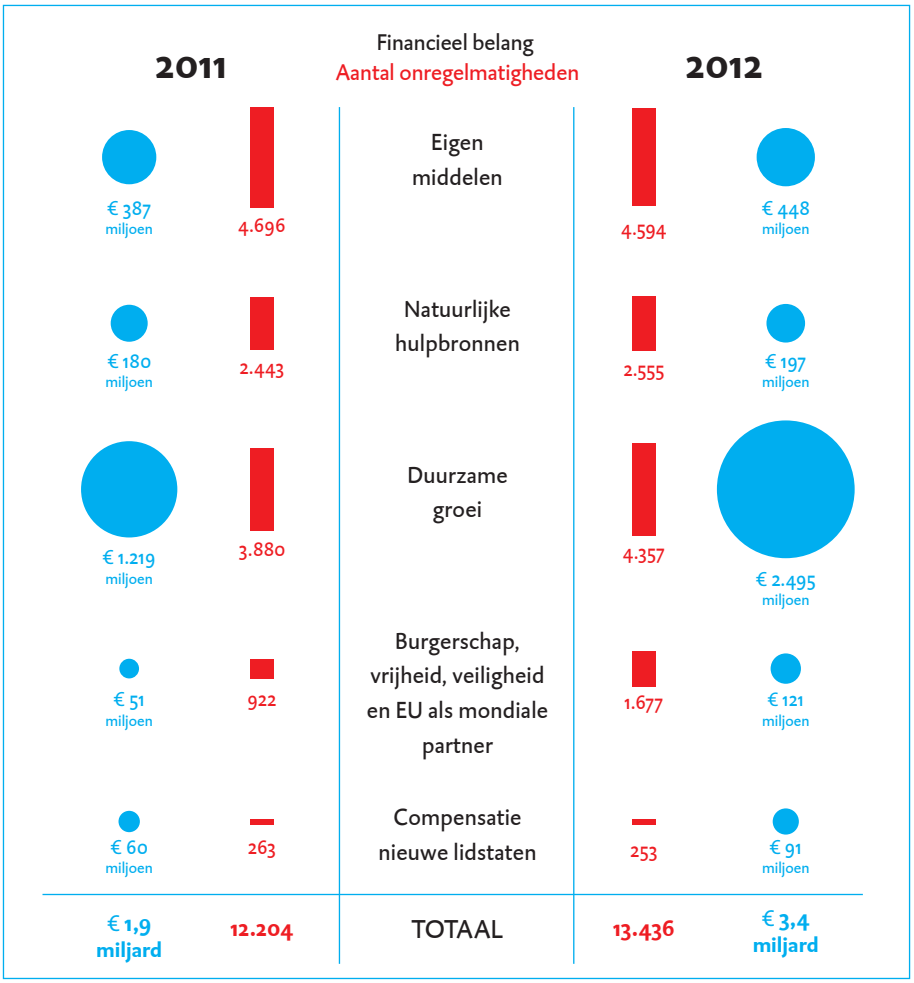
Toename onregelmatigheden
EU-breed is zowel het aantal gemelde onregelmatigheden als het geschatte financieel belang daarvan in 2012 ten opzichte van 2011 toegenomen; bij de ontvangsten (i.e. de geldstromen vanuit Brussel) met 10% en bij de uitgaven (i.e. de uitbetaling van subsidies aan bijvoorbeeld agrariërs of projectuitvoerders) maar liefst met 77%.

De 13.436 door de lidstaten gemelde onregelmatigheden kennen een totaal financieel belang van € 3,4 miljard (dit was in 2011 € 1,9 miljard). Van dit totaal heeft € 2,9 miljard betrekking op de uitgaven. De gemelde onregelmatigheden vertegenwoordigen 2,3% van de betalingen die binnen de lidstaten zijn gedaan.
68 % (€ 2,28 miljard) van het totaal financieel belang aan onregelmatigheden heeft betrekking op meldingen afkomstig uit vier lidstaten: Tsjechië, Spanje, Polen en Italië. Het gaat om onregelmatigheden bij de landbouwsubsidies (inclusief geld uit de visserijfondsen), de structuurfondssubsidies en bij de afdracht door de lidstaten van geïnde invoer- en douaneheffingen (ook wel 'traditionele eigen middelen' genoemd).

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 het geld terug te vorderen, legt de Europese Commissie geen boete op.[8]

7 OLAF staat voor Office européen de lutte antifraude.
8 Het totale nog terug te vorderen bedrag bedroeg eind 2012 € 1.216,8 miljoen (was € 1.206,9 miljoen in 2011). Italië heeft het hoogste bedrag aan nieuwe zaken sedert 2007 (€ 208,2 miljoen).

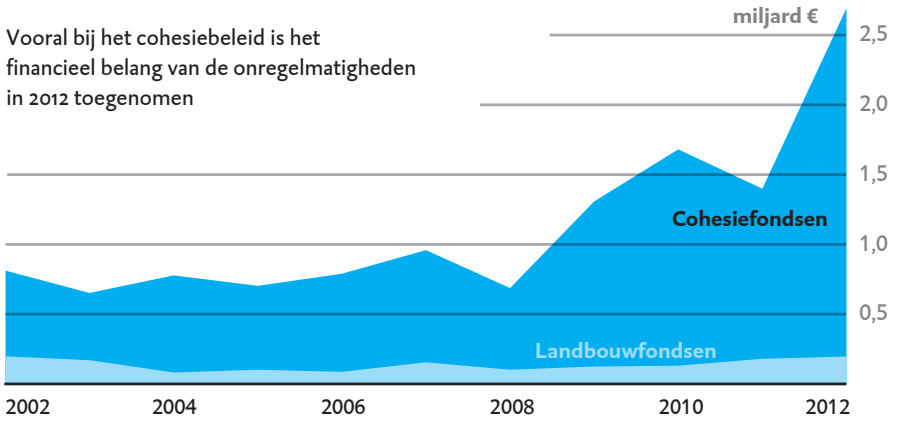
Onregelmatigheden per begrotingsonderdeel



Vooral onregelmatigheden bij cohesiebeleid

Over de onregelmatigheden die lidstaten bij de Europese Commissie hebben gemeld in de periode 2002-2012 hebben we alleen complete gegevens voor de categorieën landbouw- en cohesiebeleid.

Financieel belang gemelde onregelmatigheden bij landbouw- en cohesiefondsen



De toename betreft vooral geldstromen die naar de lidstaten zijn gevloeid in het kader van het cohesiebeleid van de EU. Dit beleid heeft als doel de economie van de minst economisch ontwikkelde lidstaten op peil te brengen. Er worden projecten gefinan-

cierd die deze lidstaten vooruit helpen (bijvoorbeeld de aanleg van wegen en spoorwegverbindingen) en zo de EU helpen 'bijeen te blijven'.

Bij beschouwing van de trend in deze gegevens (met name de groeiende omvang van de onregelmatigheden in de uitvoering van het cohesiebeleid) moet worden meegewogen dat het aantal lidstaten tijdens de periode is toegenomen en dat de drempel voor meldingen tussentijds is verhoogd.[9] De figuur hierboven laat zien hoe groot de problemen zijn in het cohesiebeleid vergeleken met de situatie in het landbouwbeleid.

Toename aantal fraudezaken

Het aantal fraudezaken dat in 2012 bij OLAF werd aangedragen is in vergelijking met het jaar ervoor toegenomen met 21%, van 1.046 naar 1.264.

Aantal nieuwe fraudezaken en genomen besluiten 2011-2012		
	2011	**2012**
Nieuwe dossiers OLAF	1064	1264
Genomen besluiten	921	718

Bron: OLAF activiteitenjaarverslagen 2011 en 2012

In 2012 vroegen 718 aangedragen fraudezaken om 'nader onderzoek'. Van deze 718 gevallen kregen er uiteindelijk honderd een vervolg in 2012. Zo'n vervolg houdt in dat OLAF een aanbeveling doet over welke financiële, gerechtelijke, disciplinaire en/of administratieve maatregelen Europese of nationale autoriteiten moeten nemen. Het aantal zaken met vervolg is vanaf 2009 stabiel gebleven.

Wanneer we de in 2012 geopende fraudezaken uitsplitsen naar beleidsterrein, zien we dat de meeste zaken betrekking hebben op structuurfondssubsidies. Het aantal fraudezaken is hier flink toegenomen: van 55 in 2011 naar 134 in 2012. Ook het aantal fraudeonderzoeken voor de landbouwfondsen nam toe: van 28 zaken in 2011 naar 59 zaken in 2012.

1.2 Controleverslag Europese Rekenkamer

De Europese Rekenkamer heeft als belangrijkste taak om te controleren of de begroting van de EU goed ten uitvoer is gelegd. Ze beoordeelt dus de 'wettigheid en regelmatigheid' van de inkomsten van de EU (de geïnde afdrachten van de lidstaten) en de uitgaven van de EU (waarvan de subsidies aan de lidstaten de hoofdmoot vormen). Ook gaat de Europese Rekenkamer na of de Europese Commissie en de overige Europese instellingen een goed financieel beheer hebben gevoerd. Ze presenteert jaarlijks haar bevindingen in het jaarverslag over het afgesloten begrotingsjaar. Deze bevindingen spelen een belangrijke rol bij het besluit van het Europees Parlement om de Europese Commissie al dan niet kwijting (decharge)[10] te verlenen.

9 In 2004 kwamen er tien lidstaten bij en in 2007 nog eens twee. De drempel voor de melding van onregelmatigheden bij transacties met geld uit de structuurfondsen inclusief het Cohesiefonds is met ingang van 2006 verhoogd van € 4.000 naar € 10.000. Voor onregelmatigheden voor landbouwfondsen ging deze drempelverhoging een jaar later in.

10 De kwijtingsprocedure gaat over het goedkeuren van de manier waarop de Europese Commissie het geld dat op de Europese begroting stond, heeft uitgegeven. Bij goedkeuring wordt de Commissie officieel ontheven van haar verantwoordelijkheid voor de begrotingsuitvoering, zodat ze er later niet meer op kan worden aangesproken. Zie ook § 2.1.2.

De Europese Rekenkamer geeft géén rechtmatigheidsoordeel over de besteding van EU-gelden in de afzonderlijke lidstaten. Ze kijkt in de lidstaten alleen naar de controle- en beheersystemen voor de EU-geldstromen en beoordeelt of deze goed functioneren.

Wederom geen positief oordeel over besteding EU-gelden

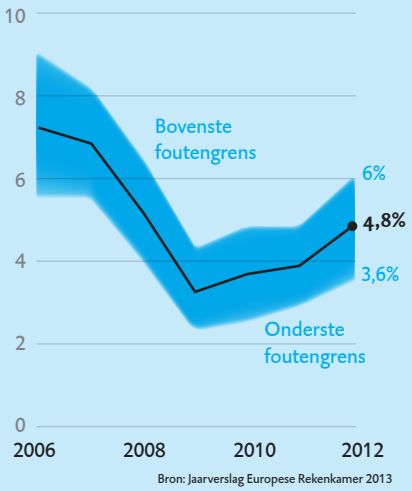
Hoewel het Europees Parlement sinds 1998[11] elk jaar decharge heeft verleend aan de Europese Commissie voor de manier waarop zij het geld dat op in het voorafgaande jaar de Europese begroting stond, heeft uitgegeven, heeft de Europese Rekenkamer nog nooit een positief oordeel gegeven over de rechtmatigheid van de uitgaven van de Europese Commissie. Elk jaar vindt zij bij haar controles te veel fouten. Als bijvoorbeeld de kosten die door uitvoerders van een EU-project worden gedeclareerd niet subsidiabel zijn, maar toch worden vergoed, is er sprake van een fout in de uitgaven.

Ook over 2012 heeft de Europese Rekenkamer geen positief rechtmatigheidsoordeel (Déclaration d'Assurance, kortweg DAS) bij de tenuitvoerlegging van de EU-begroting van de Europese Commissie gegeven.
Over de betrouwbaarheid van de rekeningen oordeelt de Europese Rekenkamer voor de zesde keer op rij wel positief. De jaarrekening van de EU geeft een getrouw beeld van de financiële situatie per eind 2012 en de gang van zaken gedurende het boekjaar 2012.

Foutenpercentage bij uitgaven Europese Commissie gestegen

De Europese Rekenkamer meldt in haar jaarverslag over 2012 dat het meest waarschijnlijke foutenpercentage[12] voor de gehele begroting van de Europese Commissie 4,8% bedraagt. Dat betekent dat er sprake is van een stijging van 0,9% vergeleken met het jaar daarvoor.

Geconstateerde foutenpercentages in EU-begroting

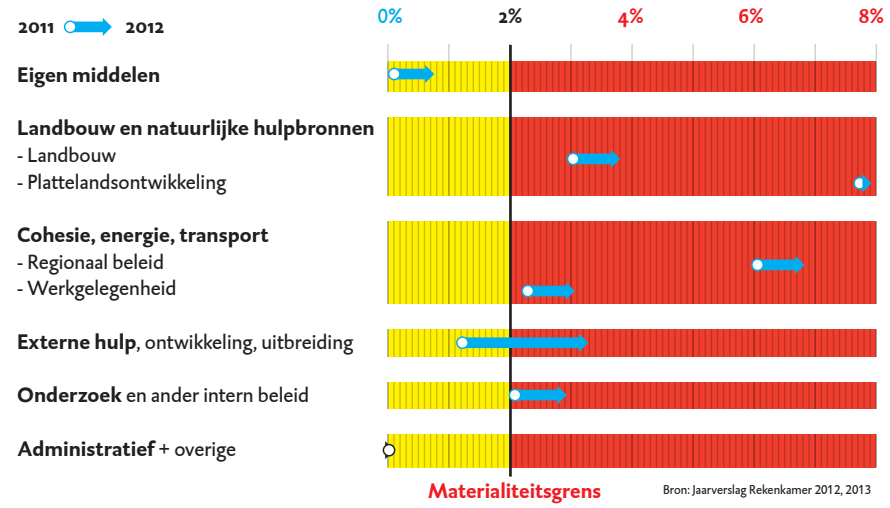


Bron: Jaarverslag Europese Rekenkamer 2013

Vertaald naar de gecontroleerde transacties in 2012 van bijna € 141 miljard betekent dit foutenpercentage dat voor een bedrag van bijna € 6,8 miljard materiële fouten zijn geconstateerd.[13]

11 In 1998 heeft het Europees Parlement voor het laatst géén decharge verleend. Dit leidde tot het collectieve aftreden van de Europese Commissie onder leiding van Jacques Santer.
12 Het meest waarschijnlijke foutenpercentage is het 'gewogen gemiddelde' van de in de steekproef aangetroffen foutenpercentages.
13 We noemen fouten 'materieel' wanneer het financieel belang van de gevonden (kwantificeerbare) fouten 2% of meer van de totale uitgaven behelzen.

In 2012 hogere foutenpercentages bij transacties



Bron: Jaarverslag Rekenkamer 2012, 2013

Alle beleidsterreinen komen uit boven de materialiteitsgrens van 2% en de toezichts- en controlesystemen worden, net als vorig jaar, beoordeeld als gedeeltelijk doeltreffend.

Functioneren toezicht- en controlesystemen

Bron: Jaarverslag Europese Rekenkamer 2012, 2013

Door een nieuwe steekproefbenadering die de Europese Rekenkamer is gaan hanteren zijn de foutenpercentages die zijn geconstateerd bij de begrotingshoofdstukken Onderzoek en Externe betrekkingen gestegen ten opzichte van vorig jaar (zie kader).

Nieuwe onderzoeksmethode leidt tot hoger foutenpercentage

Dit jaar is de Europese Rekenkamer uitgegaan van een nieuwe steekproefbenadering. De nieuwe benadering houdt in dat er bij twee begrotingshoofdstukken (te weten Onderzoek en Externe betrekkingen) een andere populatie is gekozen waaruit de steekproef is getrokken. Voorheen onderzocht de Europese Rekenkamer voor deze beleidsterreinen de voorschotten die waren uitbetaald, nog voordat de eindontvangers activiteiten hadden verricht en kosten hadden gemaakt. Dit jaar betrof de populatie de *verrekende voorschotten* en de (tussentijdse) *betalingen*. Hierdoor is de onderzoeksbasis nu voor alle begrotingshoofdstukken vergelijkbaar en sluit deze beter aan bij een boekhouding op transactiebasis. Een gevolg van de nieuwe aanpak is echter wel dat de foutenpercentages die de Europese Rekenkamer bij de twee genoemde begrotingshoofdstukken heeft genoteerd, hoger zijn dan vorig jaar.

Dit is echter niet de verklaring voor de gehele stijging van het totale meest waarschijnlijke foutenpercentage naar 4,8%; uitgaande van de oude steekproefbenadering zou dat 4,5% zijn (vergeleken met 3,9% vorig jaar).

Oordeel Europese Rekenkamer rechtmatigheid transacties, per hoofdstuk van de EU-begroting		
Begrotingshoofdstuk	**% Fouten bij testen transacties**	
	2011	**2012**
Eigen middelen	0,8%	0%
Landbouw en natuurlijke hulpbronnen	4%	-
• Landbouw, marktondersteuning & rechtstreekse steun	2,9%	3,8%
• Plattelandsontwikkeling	7,7%	7,9%
Cohesie, energie en transport	5,1%	-
• Regionaal beleid, energie en vervoer	6,0%	6,8%
• Werkgelegenheid en sociale zaken	2,2%	3,2%
Externe hulp, ontwikkeling en uitbreiding	1,1%	3,3%
Onderzoek en ander intern beleid	3,0%	3,9%
Administratieve en andere uitgaven	0,1%	0%

Bron: Jaarverslag Europese Rekenkamer 2012 en 2013

1.3 Verantwoording door lidstaten

1.3.1 Verantwoording lidstaten in 'annual summaries'

Elke EU-lidstaat moet sinds 2008 jaarlijks (uiterlijk op 15 februari) een *annual summary* indienen bij de Europese Commissie. Dit is een samenvattend overzicht van de onderzoeken (en de uitkomsten ervan) die in het voorafgaande begrotingsjaar in de lidstaat door de nationale auditautoriteiten zijn verricht naar de besteding van de ontvangen EU-subsidies.

De annual summaries worden op nationaal niveau afgegeven door "de daartoe aangewezen instanties". In Nederland is dit het Ministerie van Economische Zaken voor zover het gaat over het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF), het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO), het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Visserijfonds (EVF). De annual summary voor het Europees Sociaal Fonds (ESF) wordt afgegeven door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en die voor de Europese migratiefondsen door het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ).

Niet verplicht openbaar

In 2012 hebben veertien van de 27 lidstaten hun annual summary over 2010 op de website van het Europees Parlement laten plaatsen. De meeste van deze documenten (twaalf van de veertien) waren echter in de eigen taal opgesteld, waardoor ze praktisch gesproken nog steeds niet breed toegankelijk waren. Verder waren de stukken niet voorzien van een analyse, noch van de Europese Commissie, noch van het Europees Parlement.[14] Toch was deze openbaarmaking een eerste stap in de richting van meer transparantie over de besteding van EU-subsidies in de lidstaten. Deze transparantie vormt een belangrijk element in de verbetering van het financieel management. Helaas moeten we constateren dat deze eerste stap geen vervolg heeft gekregen. Tot op heden zijn op de site van het Europees Parlement geen recentere annual summaries van de lidstaten, over 2011 of 2012, te vinden. Wij betreuren dit, want openbaarmaking van de annual summaries van (alle) EU-lidstaten - hoe beperkt inhoudelijk bruikbaar

14 Wij zijn vorig jaar nagegaan hoe de annual summaries van deze veertien lidstaten waren samengesteld en welke controleresultaten erin waren vermeld; zie *EU-trendrapport 2013*; § 2.2.4.

ook - biedt enig inzicht in de fouten en tekortkomingen die door de lidstaten zijn geconstateerd bij de uitvoering van EU-programma's.

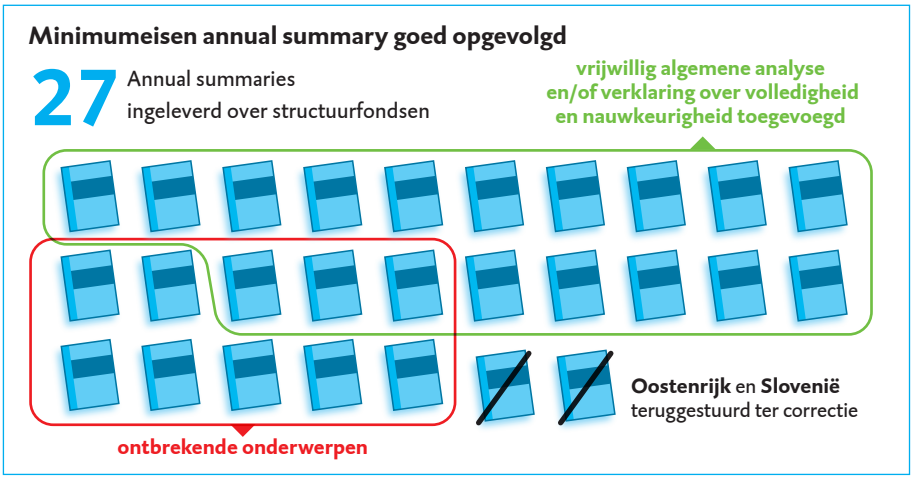
Met het van kracht worden van het nieuwe Financieel Reglement van de EU is de toegankelijkheidsstatus van de annual summaries ('niet verplicht openbaar') onveranderd gebleven. Vorig jaar hebben we de minister van Financiën daarom aanbevolen om binnen de Raad van Ministers te stimuleren dat de EU-lidstaten de komende jaren hun annual summaries tóch openbaar maken. Ook hebben wij ervoor gepleit dat de annual summaries voortaan standaard worden voorzien van een analyse van de Europese Commissie. De minister van Financiën heeft beloofd zich ervoor in te spannen om het openbaar maken van annual summaries op te nemen in het Inter-institutioneel Akkoord. Zijn inspanning heeft echter niet het gewenste resultaat opgeleverd.

Informatiewaarde kan beter

Er bestaat voor de annual summaries geen vast voorgeschreven format. Wel heeft de Europese Commissie in 2008 een 'guidance note' opgesteld voor de structuur van de annual summary (Europese Commissie, 2008).

De annual summaries die door tien lidstaten zijn ingeleverd over de landbouwsubsidies, voldeden grotendeels aan de richtlijnen uit deze guidance note. In de annual summaries over de structuurfondsen hadden 26 lidstaten het sjabloon van de 'guidance note' gevolgd. Van de annual summaries over de migratiefondsen weken er vijf af van het sjabloon.

EU-lidstaten die in 2012 meer dan één betaalorgaan voor de *landbouwfondsen* hadden, waren verplicht een annual summary in te dienen. Alle tien lidstaten die aan dit criterium voldeden hebben een annual summary ingediend. Zeven lidstaten hadden daarin geen voorbehoud opgenomen. In dat geval is geen nadere analyse van de problemen vereist. De overige drie lidstaten (Frankrijk, Spanje en Roemenië) hadden een nadere (soms beknopte) analyse van de geconstateerde problemen toegevoegd. De Europese Commissie was van oordeel dat deze lidstaten aan de verplichtingen hadden voldaan maar vond de kwaliteit van de analyses voor verbetering vatbaar. Van de 27 ingeleverde annual summaries over de *structuurfondsen* voldeden er volgens de Europese Commissie 25 aan de minimumeisen.



Achttien respectievelijk elf lidstaten hadden vrijwillig een algemene analyse respectievelijk een verklaring over de volledigheid en nauwkeurigheid van de informatie bij de annual summary gevoegd. In de annual summaries van tien lidstaten ontbraken nog onderwerpen. Van twee lidstaten (Oostenrijk en Slovenië) zijn de annual summaries door de Europese Commissie teruggestuurd ter correctie en aanvulling.
Over de *migratiefondsen* hebben alle 27 lidstaten de annual summary ingeleverd, maar tien lidstaten deden dit pas ná 15 februari 2012. Alle 27 ingeleverde stukken voldeden volgens de Europese Commissie aan de minimumeisen, maar bij vijf lidstaten ontbrak de algemene analyse.

Analyse Nederland: veelal goedkeurende oordelen, vertraging bij migratiefondsen
De controle-oordelen in de Nederlandse annual summaries over 2012 zijn overwegend goedkeurend. Alleen bij het Europees Vissserijfonds (EVF) is een voorbehoud gemaakt. Het geconstateerde foutenpercentage ligt bij de meeste fondsen onder de 2%.

Controle-oordeel en foutenpercentage per programma in de Nederlandse annual summaries 2012 (exclusief migratiefondsen)

Fonds	ELGF	ELFPO	EFRO	ESF	EVF
Aantal programma's	1	1	4	1	1
Controle-oordeel	Goedkeurend	Goedkeurend	Goedkeurend	Goedkeurend	Voorbehoud
Fouten-%	5,25 - 2,10%	0,37 - 1,54%	Variërend van 0,06-1,95%	1,68%	1,99%

De beoordeling van de programma's die worden gefinancierd uit de vier Europese migratiefondsen loopt achter, doordat de financiële jaarverslagen van deze fondsen tot op heden te laat verschijnen. In 2012 heeft de Nederlandse auditautoriteit voor de migratiefondsen een goedkeurend oordeel afgegeven voor de programma's gefinancierd uit het Europees Vluchtelingenfonds (EVLF) over 2008 en 2009, het Europees Terugkeerfonds (ETF) jaar 2009 en het Europees Integratiefonds (EIF) jaar 2008. De annual summary over de migratiefondsen noemt daarbij geen foutenpercentages per fonds.

1.3.2 Verantwoording lidstaten in nationale verklaringen

Een nationale verklaring (voorheen lidstaatverklaring) is een document waarin idealiter de regering van een EU-lidstaat jaarlijks verantwoording aflegt over de manier waarop het Europese geld dat zij in het voorgaande jaar heeft ontvangen, in eigen land is beheerd en besteed. Het is een openbaar document waaraan consequenties op politiek niveau kunnen worden verbonden: als er bijvoorbeeld in een bepaald jaar grote bedragen in lidstaat x onrechtmatig zijn besteed, kan de minister van Financiën van lidstaat x hierop worden aangesproken door het nationale parlement. Daarmee onderscheidt de nationale verklaring zich van andere verantwoordingsdocumenten die de lidstaten bij de Europese Commissie aanleveren.
De politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid die verbonden is met de nationale verklaring betekent een verbetering van de algehele publieke verantwoording over de besteding van EU-gelden. Tot op heden zijn de lidstaten echter *niet verplicht* om jaarlijks een nationale verklaring af te geven. Met het nieuwe financiële reglement 2014-2020 komt hierin geen verandering.

Nationale verklaring nog steeds weinig afgegeven
Slechts drie van de 27 EU-lidstaten hebben over 2012 vrijwillig een nationale verklaring afgegeven: Denemarken, Zweden en Nederland. De reikwijdte van deze drie nationale verklaringen is vergelijkbaar; ze doen een uitspraak over het beheer en de controle van

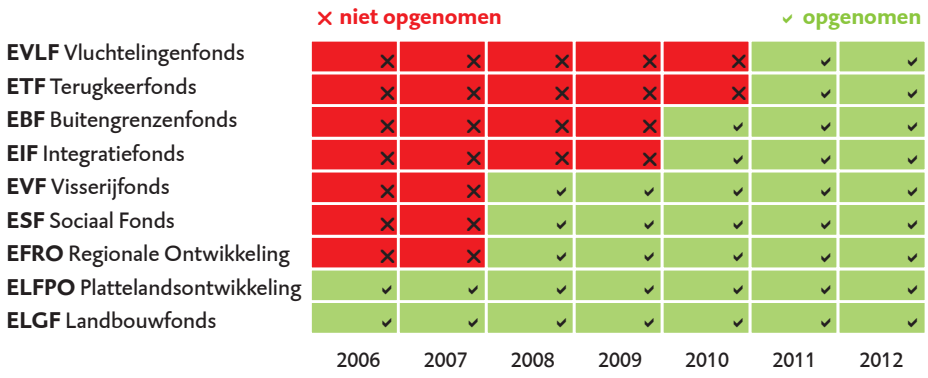
de EU-gelden (worden de EU-ontvangsten binnen de lidstaat goed geadministreerd en volgens de regels uitbetaald aan de begunstigden?) en over de rechtmatigheid (is het EU-geld terecht aan de lidstaat toegekend en wordt het binnen de programma's volgens de regels besteed?).
Ondanks verschillen in de manier waarop de drie nationale verklaringen zijn opgezet zijn de problemen die er in worden geconstateerd veelal dezelfde: de uitvoering van de landbouwfondsprogramma's die onder het geïntegreerd beheer- en controlesysteem vallen verloopt goed, de uitvoering van structuurfondsprogramma's verloopt minder goed.

Opzet nationale verklaringen van Denemarken, Nederland en Zweden

	Auteur	Publicatie-moment (jaargang)	Politieke verantwoording	Reikwijdte	Oordeel rekenkamer
Denemarken	Nationale rekenkamer	November 2013 (achtste editie)	Nee	• kwaliteit van de beheer- en controle-systemen; • rechtmatigheid van de EU-gerelateerde uitgaven en inkomsten.	N.v.t.
Nederland	Ministerie van Financiën namens kabinet	Mei 2013 (zevende editie)	Ja	• kwaliteit van de beheer- en controle-systemen; • rechtmatigheid van de EU-gerelateerde ontvangsten in gedeeld beheer.	Over het algemeen positief. Geen afdrachten en geen effectiviteit opgenomen.
Verenigd Koninkrijk	Heroverweegt uitbrengen van nationale verklaring				
Zweden	Ministerie van Financiën namens regering	April 2013 (vijfde editie)	Ja	• kwaliteit van de beheer- en controle-systemen; • rechtmatigheid van de EU-gerelateerde uitgaven en inkomsten.	Jaarverslagen beheersautoriteiten geven getrouw beeld.

Nederlandse nationale verklaring: steeds bredere dekking
Nederland heeft in 2006 op vrijwillige basis besloten tot de invoering van een nationale verklaring. De Nederlandse verklaring wordt door de minister van Financiën samengesteld op basis van deelverklaringen van de verantwoordelijke vakministers.
Er is gekozen voor een stapsgewijze invoering. Sinds 2011 zijn alle negen EU-fondsen die Nederland samen met de Europese Commissie beheert, opgenomen in de nationale verklaring.

Dekking nationale verklaring van Nederland: ontwikkelingen 2006 - 2012



Ons oordeel over Nederlandse nationale verklaring 2012: positief, maar...
Voor het zevende jaar op rij heeft in Nederland de minister van Financiën een nationale verklaring afgegeven over de besteding van negen EU-fondsen in gedeeld beheer. Wij hebben ook in 2013 een rapport bij de nationale verklaring uitgebracht, met daarin een onafhankelijk oordeel. Over het geheel genomen was dat oordeel positief, hoewel er nog verbeterpunten zijn.

De nationale verklaring geeft een goed beeld van het beheer en de besteding van EU-subsidies in Nederland. Wel hebben wij aanbevolen om ook de nationale afdrachten aan de EU onderdeel te maken van de nationale verklaring, zoals in Denemarken gebruikelijk is. De Nederlandse minister van Financiën heeft zich tot op heden echter niet bereid verklaard de afdrachten op te nemen. Dat dit aandacht verdient blijkt uit een recent verschenen rapport van de Europese Commissie, dat toont dat de EU jaarlijks veel geld (tegen de € 500 miljoen) misloopt op importheffingen (Europese Commissie, 2013). Nederland blijkt het volgens dit onderzoek matig te doen.
Daarnaast zouden wij het van toegevoegde waarde vinden wanneer ook over de doeltreffendheid en doelmatigheid van Europese subsidies wordt gerapporteerd. Ook deze aanbeveling is vooralsnog niet door de minister overgenomen.

Ontwikkelingen in de andere landen
De *Zweedse* regering heeft in 2013 voor de vijfde keer een nationale verklaring uitgebracht over de besteding van de EU-geldstromen die zij samen met de Europese Commissie beheert. Aangezien de verklaring in Zweden deel uitmaakt van het rijksjaarverslag en de Zweedse rekenkamer de taak heeft om de jaarverslagen van alle uitvoerende overheidsautoriteiten te controleren, geeft de Zweedse rekenkamer een oordeel af over de rechtmatigheid van besteding van het EU-geld in Zweden.

In *Denemarken* is de nationale rekenkamer de instantie die het verantwoordingsdocument over de EU-geldstromen van en naar het land uitbrengt. De laatste jaren bespreekt de Deense rekenkamer met het Deense ministerie van Financiën de mogelijkheden om een overzicht op te stellen waarin alle informatie over EU-geld in de nationale rekeningen is samengebracht. Zo'n overzicht (een 'geconsolideerde staat') zou de transparantie van de financiële transacties op EU-terrein vergroten. Voor 2012 is een overzicht van de landbouwgeldstromen voorzien; voor 2013 is een overkoepelend overzicht gepland.

Tot 2012 gaf ook het *Verenigd Koninkrijk* een nationale verklaring af. Het is echter nog onzeker of het Verenigd Koninkrijk dat nog gaat doen en zo ja wanneer en met welke reikwijdte. Op het moment van schrijven wordt dit overwogen door het Britse ministerie van Financiën.

De overige 24 lidstaten hebben tot dusver geen aanstalten gemaakt om op vrijwillige basis politieke verantwoording af te leggen over het beheer en de besteding van EU-fondsen in eigen land.

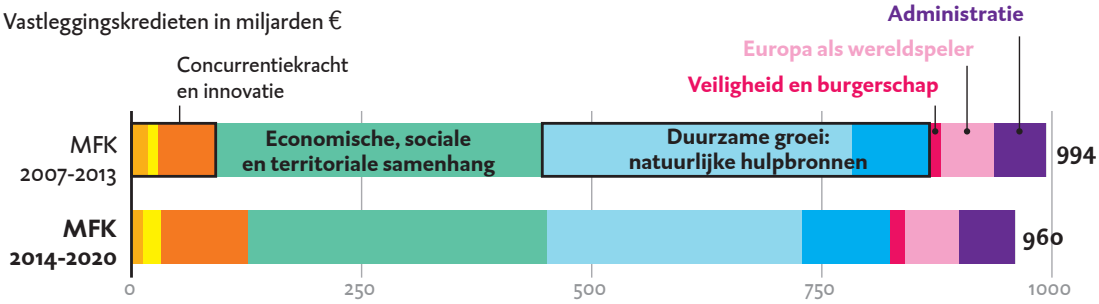
1.4 Blik vooruit: nieuw Meerjarig Financieel Kader en nieuw Financieel Reglement

1.4.1 Nieuw Meerjarig Financieel Kader

De EU-programmaperiode 2007-2013 is opgevolgd door een nieuwe periode: 2014-2020. In ons vorige EU-trendrapport hebben we verslag gedaan van de stand van zaken rond de onderhandelingen over de meerjarenbegroting voor deze nieuwe programmaperiode, het zogenoemde Meerjarig Financieel Kader. Op dat moment was daarover nog geen overeenstemming bereikt tussen de Raad van Ministers en het Europees Parlement. Die overeenstemming is er inmiddels (eind vorig) jaar wel gekomen.

Voor de komende EU-programmaperiode (2014-2020) is € 960 miljard beschikbaar. Dit is 1% van het bruto nationaal product van alle EU-lidstaten bij elkaar. In de periode 2007-2013 omvatte de Europese meerjarenbegroting € 994 miljard. Er is dus in de komende periode minder geld beschikbaar dan in de afgelopen periode.

Minder geld beschikbaar voor nieuw Meerjarig Financieel Kader



Vorig jaar constateerden we dat de begrotingsposten die zijn gebruikt voor de programmaperiode 2007-2013 en de begrotingsposten die worden gebruikt voor de nieuwe programmaperiode 2014-2020, zich slecht tot elkaar verhouden. Dit gaat ten koste van het inzicht in de continuïteit van de beleidsuitgaven. Wij deden de minister van Buitenlandse Zaken daarom de aanbeveling om - in overleg met onder meer de Europese Commissie - te bevorderen dat er een overzicht zou worden opgesteld dat in beeld brengt hoe de begrotingsposten voor de verschillende programmaperiodes zich tot elkaar verhouden. In zijn brief aan de Tweede Kamer van 22 februari 2013 heeft de minister van Buitenlandse Zaken een tabel gepresenteerd die een aansluiting biedt tussen de posten van het huidige Meerjarig Financieel Kader en het kader voor de periode 2014-2020 (BuZa, 2013).

1.4.2 Nieuw Financieel Reglement

Op 25 oktober 2012 is, na onderhandelingen tussen de Europese Commissie, de Raad van Ministers en het Europees Parlement, het Financieel Reglement behorend bij het nieuwe Meerjarig Financieel Kader vastgesteld. In dat reglement zijn verbeteringen aangebracht in de manier waarop de besteding van EU-gelden moet worden verantwoord door de lidstaten.

In artikel 59 van het nieuwe Financieel Reglement staat omschreven dat de lidstaten met ingang van de nieuwe programmaperiode vóór 15 februari van elk jaar bij de Europese Commissie moeten aanleveren:

a. de rekeningen van de uitgaven die zij hebben gedeclareerd bij de Commissie, voorzien van een beheersverklaring die de rechtmatigheid van de informatie garandeert;
b. een annual summary van verrichte controles, voorzien van een analyse van de aard en de omvang van de vastgestelde fouten en tekortkomingen in de beheer- en controlesystemen en een overzicht van de reeds genomen of geplande corrigerende maatregelen, met daarbij gevoegd het oordeel van een onafhankelijke auditinstantie.

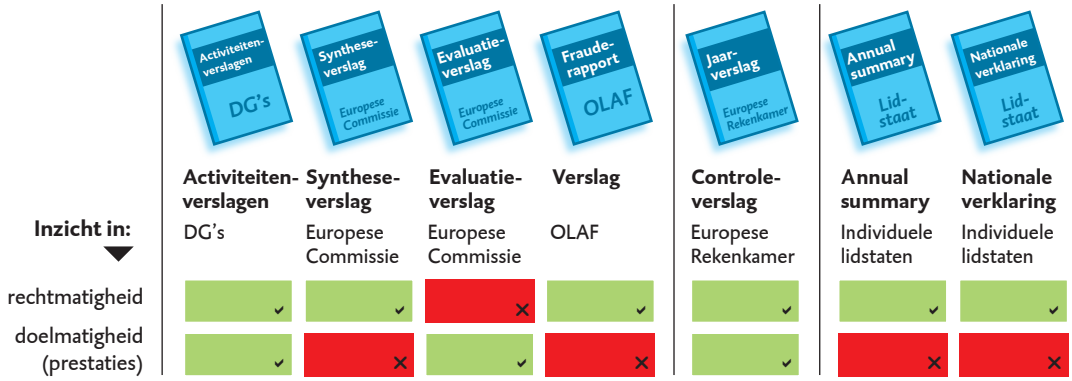
Het nieuwe reglement voldoet niet aan de verwachtingen die waren gewekt toen Europese Commissie en Europees Parlement leken in te zetten op verplichte openbare verantwoording door EU-lidstaten over de besteding van EU-gelden op politiek niveau. In ons vorige EU-trendrapport hebben wij de ministers van Financiën en Buitenlandse Zaken verzocht de mogelijkheden te verkennen om in het Interinstitutioneel Akkoord

tussen het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie over begrotingsdiscipline en goed financieel beheer, de verplichting voor alle lidstaten op te nemen om jaarlijks een openbare verklaring af te geven over de besteding van Europese gelden. Het zou daarbij moeten gaan om een op het geëigende politiek-bestuurlijke niveau ondertekende verklaring. Helaas moeten we nu constateren dat dit niet is gelukt.

2 Doeltreffendheid en doelmatigheid

In het vorige hoofdstuk stond de vraag centraal of Europese subsidies in de lidstaten volgens de regels (rechtmatig) worden besteed. In dit hoofdstuk richten we het vizier op een vraag die voor burgers in de EU net zo belangrijk is: of de manier waarop dat geld wordt besteed wel het gewenste resultaat oplevert. En: of dat resultaat op een efficiënte manier (tegen zo laag mogelijke kosten dus) wordt bereikt. Het eerste noemen we de *doeltreffendheid* van bestedingen, het tweede de *doelmatigheid* van bestedingen.[15]

Over de diverse rapportages die de Europese Commissie, de Europese Rekenkamer en de nationale rekenkamers van de lidstaten jaarlijks over deze twee aspecten uitbrengen, gaat dit hoofdstuk. Wij gaan na of ze inzicht verschaffen in wat Europese subsidies concreet opleveren. Maken ze duidelijk of en zo ja hoe de doelen die de EU zich stelt dichterbij komen met de investeringen in de lidstaten?



We beginnen weer op het niveau van de EU met een bespreking van de verslagen van de Europese Commissie (§ 2.1) en die van de Europese Rekenkamer (§ 2.2). Vervolgens gaan we in op de verantwoording op het niveau van de lidstaten (§ 2.3).

2.1 Verslagen van de Europese Commissie

2.1.1 Activiteitenverslagen van de Europese Commissie

Weinig informatie over effectiviteit van EU-beleid

Alle directeuren-generaal van de Europese Commissie moeten jaarlijks een verslag opstellen over de activiteiten die zij hebben verricht op het beleidsterrein waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Dit zijn de zogenoemde activiteitenverslagen van de beleidvoerende directoraten-generaal (beleidsDG's).[16]

15 We spreken in dit hoofdstuk gemakshalve van 'doelmatigheidsrapportages', ook wanneer we spreken over rapportages die uitspraken beogen te doen over de doeltreffendheid van bestedingen.

16 Er zijn ook DG's die geen specifiek beleidsterrein vertegenwoordigen, zoals het DG Vertaling, het DG Uitbreiding, het DG Communicatie en het DG Informatica.

Voor iedere editie van het EU-trendrapport leggen wij de activiteitenverslagen van twaalf beleids DG's[17] naast elkaar om na te gaan welke informatie ze tezamen bieden over de doeltreffendheid van het EU-beleid binnen de lidstaten. Uit onze analyse blijkt dat de activiteitenverslagen over 2012 (net als die van het jaar ervoor) weliswaar inzicht geven in gerealiseerde *prestaties* in de lidstaten, maar geen inzicht in de *effecten* van het beleid en de subsidieprogramma's in de lidstaten. Daarmee is het inzicht dat op basis hiervan kan worden verkregen over de effectiviteit van EU-beleid in de lidstaten nog steeds minimaal.

Transparantie van de verslagen wisselend

De meeste beleids DG's van de Europese Commissie die wij hebben onderzocht presenteren in hun jaarlijkse activiteitenverslagen over 2012:
(a) de algemene en specifieke doelen van het beleid dat in het voorgaande jaar is gevoerd, (b) de indicatoren aan de hand waarvan kan worden bepaald of de beoogde prestaties zijn geleverd en of het beleid de beoogde resultaten heeft opgeleverd (de zogenoemde output- en impactindicatoren) en (c) de bereikte resultaten zelf.
Negen van de twaalf DG's geven al deze informatie overzichtelijk in schema's weer, waardoor deze gemakkelijk te interpreteren is.
Drie DG's (Maritieme zaken en Visserij, Binnenlandse zaken en Justitie) presenteren in hun activiteitenverslagen over 2012 geen schematische overzichten. Zij beperken zich tot kwalitatieve beschrijvingen van de diverse beleidsvelden waarop zij actief zijn. Welke resultaten er met het beleid van deze DG's nu precies zijn geboekt, en op welke wijze, is daardoor minder transparant. Dit wisselende beeld van de mate van transparantie was er ook de activiteitenverslagen in voorgaande jaren. Er is op dit punt geen verbetering te zien, maar ook geen verslechtering.

De informatie is in de activiteitenverslagen van bijna alle DG's behoorlijk gedetailleerd, net als in de afgelopen jaren. Sinds de invoering van de jaarlijkse activiteitenverslagen (2001) is de inhoud en de structuur daarvan sterk verbeterd op grond van de vaste instructies van de Europese Commissie daartoe. Dit geldt voor alle onderdelen van deze verslagen (beleidsresultaten, de beheer- en controlesystemen en de bouwstenen voor de betrouwbaarheidsverklaring).

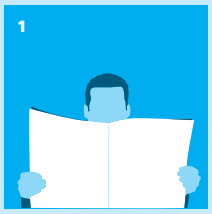
Sinds 2011 heeft de Europese Commissie verschillende elementen in de meerjarenbegroting van de EU opgenomen die de relatie versterken tussen uitgaven en de prestaties die daarmee worden geleverd.
Verder wil de Commissie dat de betrouwbaarheidsverklaringen van de DG's voortaan ook informatie bevatten over zuinigheid, effectiviteit en doeltreffendheid van financiële en niet-financiële activiteiten. De Commissie heeft daartoe het secretariaat-generaal en het directoraat-generaal Begroting opdracht een en ander op te nemen in de vaste instructies voor de jaarlijkse activiteitenverslagen over 2013 en de beheersplannen voor 2014.
De gevolgen van deze aanpassingen zullen wij uiteraard in komende edities van het EU-trendrapport beoordelen.

17 Onze jaarlijkse analyse betreft de activiteitenverslagen van de beleidsDG's Landbouw; Regionaal beleid; Werkgelegenheid; Maritieme zaken en Visserij; Binnenlandse zaken; Justitie; Onderwijs en Cultuur; Milieu; Mobiliteit en vervoer; Energie; Onderzoek en Innovatie en Belasting en Douane-unie.

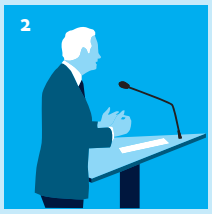
2.1.2 Evaluatieverslag van de Europese Commissie

Met het evaluatieverslag voorziet de Europese Commissie het Europees Parlement en de Raad van Ministers van de informatie die benodigd is voor de zogenoemde kwijtingsprocedure. Deze procedure gaat over het goedkeuren van de manier waarop de Europese Commissie het geld dat op de Europese begroting stond, heeft uitgegeven.

De kwijtingsprocedure verloopt in het kort als volgt



Het Europees Parlement controleert de financiën aan de hand van het jaarverslag van de Europese Rekenkamer.



De Raad van Ministers (waarin de regeringen van de 28 lidstaten zijn vertegenwoordigd) geeft aan het Parlement een positief of negatief advies over het verlenen van kwijting (ook wel 'decharge' genoemd).

Als het Parlement dat wil, kan het de Europese Commissie vragen om een nadere toelichting op de uitgaven te geven.

Bij kwijting wordt de Commissie officieel ontheven van haar verantwoordelijkheid voor de begrotingsuitvoering, zodat ze er later niet meer op kan worden aangesproken. Als het Parlement weigert kwijting te verlenen, dient de Commissie een verklaring af te leggen bij de volgende zitting aan het Parlement.

De nadruk in het kwijtingsproces lag voorheen op de vraag of de Europese Commissie het geld dat het voorgaande jaar op de EU-begroting stond wettig en rechtmatig had uitgegeven. In 2012 is er een omslag gemaakt: behalve naar de rechtmatigheid en wettigheid van de uitgaven wordt er ook gekeken naar de doeltreffendheid en effectiviteit van het beleid. Artikel 318 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (het EU-Verdrag) is hiertoe aangevuld met een extra alinea over een beleidsinhoudelijke beoordeling van de begrotingsuitvoering. De Commissie moet nu elk jaar een evaluatieverslag uitbrengen om voor het Europees Parlement en de Raad de stand van zaken te schetsen van de mate waarin de doelen van het beleid zijn bereikt. Tot dusver zijn er drie verslagen uitgebracht.

Eerste evaluatieverslag (over 2010): weinig kritisch, weinig informatief

In ons vorige EU-trendrapport (Algemene Rekenkamer, 2013a) hebben wij gerapporteerd over het eerste evaluatieverslag van de Commissie, dat betrekking had op het jaar 2010. Wij stelden vast dat de reikwijdte van het evaluatieverslag beperkt was en dat het evaluatieverslag niet of nauwelijks informatie bevatte over hoe het ervoor stond met de realisatie van de concrete doelstellingen van de afzonderlijke EU-programma's.
Een belangrijk punt in het advies van de Europese Rekenkamer over dit verslag betrof de *timing* ervan. De Commissie bracht haar evaluatieverslag uit in de maand november van het jaar volgend op het jaar waarop de evaluatie betrekking heeft. De Europese Rekenkamer vindt dit te laat. Zij kan dan namelijk in haar eigen jaarverslag (dat eveneens in de maand november verschijnt) haar opmerkingen bij het evaluatieverslag van de Commissie niet meer meenemen.

Tweede evaluatieverslag (over 2011): breder van opzet maar nog steeds te laat voor Europese Rekenkamer

In november 2012 heeft de Europese Commissie haar tweede evaluatieverslag ingediend, over de begroting van 2011. Vergeleken met het evaluatieverslag over 2010 heeft de Commissie gekozen voor een bredere opzet. In plaats van twee worden er nu twintig beleidsterreinen, verdeeld over alle beleidsrubrieken van de EU-begroting, belicht en beoordeeld. Per beleidsterrein geeft de Commissie samenvattingen van evaluaties vooraf, tussentijdse evaluaties en evaluaties achteraf.

Voorafgaand aan de kwijting van begrotingsjaar 2011, voorjaar 2013, heeft de Europese Rekenkamer een korte notitie opgesteld over het evaluatieverslag van de Commissie. Zij constateert eveneens dat de reikwijdte van het verslag is verbeterd in vergelijking met het evaluatieverslag over 2010. De Europese Rekenkamer tekent wel aan dat het evaluatieverslag onvolledig is, omdat de Commissie in het verslag geen schets geeft van de eindresultaten en effecten.
In het besluit tot kwijting (17 april 2013) heeft het Europees Parlement, zoals de Europese Rekenkamer eerder al had gedaan, gewezen op de slechte timing van het evaluatieverslag en verzoekt ze de Commissie het eerder in het jaar te presenteren.

Derde evaluatieverslag (over 2012): eerder gepubliceerd maar nog niet bruikbaar voor kwijting

Het derde evaluatieverslag van de Europese Commissie over 2012 is inderdaad eerder verschenen: juni 2013. De Europese Rekenkamer heeft deze keer dus tijd gehad om het evaluatieverslag mee te nemen in haar eigen verslag dat in november 2013 verscheen.

Evaluatieverslagen in historisch perspectief

Per boekjaar

De Europese Rekenkamer merkt over dit derde evaluatieverslag op dat het is verbeterd ten opzichte van het tweede verslag. In dit laatste verslag maakt de Europese Commissie bijvoorbeeld gebruik van meer bronnen. Behalve op bestaande evaluatieverslagen is het verslag nu ook gebaseerd op bevindingen uit speciale verslagen van de Europese Rekenkamer en op aanbevelingen van de interne auditdienst van de Europese Commissie. Verder vindt de Europese Rekenkamer het positief dat de Commissie in het verslag verbeterpunten formuleert en een actieplan heeft bijgevoegd voor de verdere ontwikkeling van het verslag.
De Europese Rekenkamer vindt wel dat er in dit actieplan nog elementen ontbreken, zoals informatie over wat de acties in de praktijk zullen betekenen, welke streefdata de Commissie ervoor hanteert en wie waarvoor verantwoordelijk is.

Ondanks de genoemde verbeteringen kan ook het derde evaluatieverslag volgens de Europese Rekenkamer nog niet worden gebruikt in de kwijtingsprocedure. Daarvoor is het nog niet toereikend, relevant en betrouwbaar genoeg, zo stelt de Europese Rekenkamer.

Wij onderschrijven bovenstaande opmerkingen van de Europese Rekenkamer. Wij stellen bovendien vast dat de bredere opzet van het evaluatieverslag en andere eerder aangebrachte verbeteringen ten opzichte van het eerste evaluatieverslag zijn gehandhaafd.

Positief vinden wij ook dat in het derde evaluatieverslag het overzicht van de evaluaties die in 2012 werden voltooid is opgenomen. Deze toevoeging verbetert volgens ons de transparantie van het evaluatieverslag.

Het evaluatieverslag van de Europese Commissie draagt in toenemende mate bij aan inzicht in de concrete resultaten die met de uitgaven van de EU worden behaald en is duidelijk in ontwikkeling.

2.2 Doelmatigheidsrapportages Europese Rekenkamer

De Europese Rekenkamer onderzoekt jaarlijks de informatie die de Europese Commissie ter beschikking stelt over de EU-uitgaven. Zij kijkt daarbij niet alleen naar de rechtmatigheid maar ook naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgaven. Zij weegt deze aspecten mee bij de vorming van haar eindoordeel over de wijze waarop de Europese Commissie het geld op de EU-begroting heeft besteed. Dit eindoordeel neemt de Europese Rekenkamer op in haar jaarverslag.

De Europese Rekenkamer geeft géén oordeel over de besteding van EU-gelden per lidstaat; dat is niet haar taak. De gegevens van de Europese Rekenkamer lenen zich in beginsel ook niet voor algemene uitspraken over een lidstaat, aangezien deze gegevens zijn gebaseerd op een EU-brede steekproef, en dus niet op een representatieve steekproef per lidstaat. De Europese Rekenkamer velt met haar jaarverslag dus ook geen formeel oordeel over de doeltreffendheid van de wijze waarop EU-programma's worden uitgevoerd in de lidstaten.

De Europese Rekenkamer publiceert naast haar jaarverslag wel nog circa 25 speciale verslagen per jaar waarin voor specifieke onderwerpen meer op doelmatigheid wordt ingegaan. De onderwerpen van deze speciale verslagen variëren van de doeltreffendheid van de EU-ontwikkelingshulp aan Afrikaanse landen bezuiden de Sahara, tot het terugvorderingen van ten onrechte uitgekeerde landbouwsubsidies.

2.3 Doelmatigheidsrapportages nationale rekenkamers

De nationale rekenkamers in de lidstaten zelf kunnen wel onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid van EU-beleid in hun land doen, mits hun bevoegdheden dat toestaan.

Reikwijdte nationale rekenkameronderzoeken varieert sterk

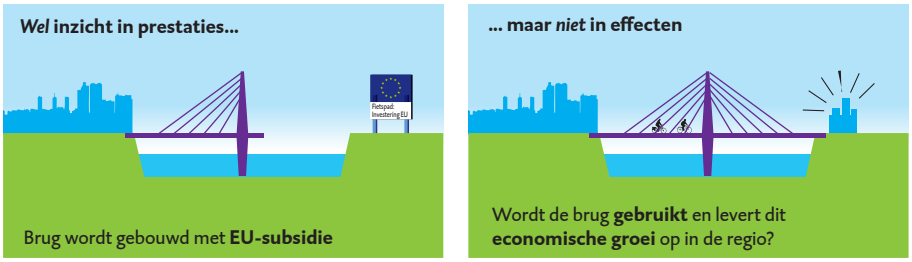
Met uitzondering van de rekenkamer van Luxemburg verrichten alle nationale rekenkamers in de EU onderzoeken naar EU-gerelateerde onderwerpen. De laatste jaren nemen deze onderzoeken in aantal toe. De reikwijdte van deze onderzoeken varieert sterk.

Ongeveer twee derde van de nationale rekenkameronderzoeken is gericht op een beoordeling van het beheer van EU-gelden (de rechtmatigheid); in de overige onderzoeken staan de resultaten en effecten van het beleid (ook) centraal.

In Nederland vooral inzicht in prestaties, minder in effecten

Zelf zijn we in eerdere versies van ons EU-trendrapport nagegaan in hoeverre de verantwoordelijke autoriteiten goed inzicht hebben in de effectiviteit van het gevoerde EU-beleid. We hebben dit onderzocht op EU-niveau en op lidstaatniveau, waarbij we in het bijzonder naar Nederland hebben gekeken.

We hebben meermaals geconstateerd dat er in Nederland bij de programmaautoriteiten (en daarmee uiteindelijk ook bij de verantwoordelijke bewindspersonen) wel inzicht bestaat in (tussentijds) geleverde prestaties en behaalde resultaten, maar nauwelijks in de effecten die uiteindelijk al dan niet worden bereikt met de Europese fondsen en het gevoerde EU-beleid.



Vooralsnog geen doelmatigheidsinformatie in nationale verklaring van Nederland

De nationale verklaring waarmee het Nederlandse kabinet jaarlijks publiek verantwoording aflegt over de besteding van de ontvangen EU-gelden, bevat geen informatie over doeltreffendheid en doelmatigheid. Wij hebben in ons rapport bij de nationale verklaring 2013 (Algemene Rekenkamer, 2013b) de aanbeveling gedaan om dergelijke informatie toe te voegen. Deze aanbeveling is door het kabinet vooralsnog niet overgenomen.

3 Bestrijding financiële en economische crisis

De wereldwijde economie verkeert sinds eind 2008 in zwaar weer. Ook de EU heeft hiervan sterk te lijden. De werkloosheid in de EU-lidstaten is de afgelopen jaren toegenomen, tot wel 25% in Griekenland en Spanje. Het naleven van de Europese begrotingsregels die onder meer bepalen dat lidstaten een tekort van maximaal 3% van het bruto binnenlands product mogen hebben, is voor veel landen een probleem geworden. En net als in de Verenigde Staten is ook in Europa een aantal grote banken in de problemen gekomen.

Op tal van fronten worden in de EU maatregelen getroffen om de neerwaartse trend te keren. In dit deel van het EU-trendrapport belichten we drie thema's die een rol spelen in de bestrijding van de financiële en economische crisis: de controle op en verantwoording over de Europese noodfondsen voor in nood verkerende EU-landen (§ 3.1), het versterkte Europese toezicht op de overheidsfinanciën in de EU-lidstaten (§ 3.2) en de verdere ontwikkeling van toezicht op de banken in de EU (§ 3.3). Bij elk van deze thema's schetsen we recente ontwikkelingen en de stand van zaken in 2013. Ook kijken we, voor zover relevant, wat het kabinet heeft gedaan met onze aanbevelingen van vorig jaar.

3.1 Noodfondsen

Risico's voor lidstaten door deelname aan noodfondsen

In ons EU-trendrapport van vorig jaar zijn we ingegaan op de verschillende maatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen om EU-landen bij te staan die als gevolg van de financiële en economische crisis in nood zijn geraakt (Algemene Rekenkamer, 2013a).

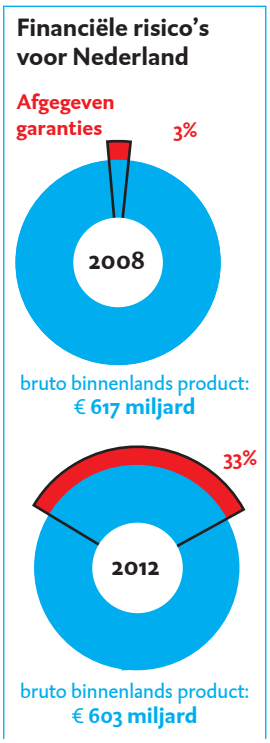
De belangrijkste bronnen voor financiële noodsteun zijn de Europese noodfondsen. Deze steun valt in drie categorieën uiteen:[18]

1. fondsen die in de vorm van leningen door de Europese Commissie worden verstrekt aan landen die noodsteun behoeven, en waarvoor alle 28 EU-lidstaten via de EU-begroting gezamenlijk garant staan: het Europees Financieel Stabiliteitsmechanisme (EFSM) en het Balance of Payment-programma (BOP);
2. financiële steun die wordt verleend op basis van intergouvernementele overeenkomsten van eurolanden, en waarvoor alleen de zeventien landen van de eurozone garant staan: het Europees Financieel Stabiliteitsfonds (EFSF) en het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM);[19]
3. leningen die door individuele lidstaten worden verstrekt aan lidstaten die noodhulp nodig hebben op basis van bilaterale overeenkomsten, zoals de Griekse Leningenfaciliteit.

18 Daarnaast wordt vanuit de EU-begroting enige noodsteun verleend. Ook de Europese Centrale Bank (ECB) en de Europese Investeringsbank (EIB) leveren een bijdrage.

19 Letland zal in 2014 als achttiende lid toetreden tot het ESM als gevolg van de toetreding tot de eurozone.

We lieten in ons EU-trendrapport van vorig jaar zien dat de lidstaten door hun deelname aan de steunprogramma's financiële risico's lopen. We betoogden dat er goede arrangementen voor onafhankelijke publieke controle en transparante verantwoording nodig waren om deze risico's te beperken.[20]
In een ander Rekenkamerrapport, *Financiële risico's voor Nederland bij internationale garanties* (Algemene Rekenkamer, 2013c) hebben we gesignaleerd dat de crisisgerelateerde risico's die ons land loopt de afgelopen jaren fors zijn toegenomen. Sinds het begin van de kredietcrisis in 2008 is het bedrag dat gemoeid is met de garanties en deelnemingen die Nederland heeft afgegeven aan diverse internationale financiële instellingen,[21] meer dan vertienvoudigd: van € 18,5 miljard in 2008 (3% van het bruto binnenlands product) tot circa € 201 miljard in 2012 (33% van het bruto binnenlands product).



Deze grote toename gaat gepaard met een steeds grotere uitleencapaciteit van internationale instellingen, die daarmee meer risico's zijn gaan dragen. Deze risico's kunnen uiteindelijk worden afgewenteld op de landen die garant staan, waaronder Nederland. Wij vinden het daarom van belang dat de Tweede Kamer inzicht heeft in de risico's die door de deelnemende landen worden gedeeld, de manier waarop de instellingen die risico's beheersen, het vermogen van de instellingen om verliezen op te vangen en de omvang van de risico's voor Nederland. Opnieuw benadrukten wij dat voor de beheersing van de risico's goede arrangementen voor onafhankelijke publieke controle en verantwoording bij de instellingen onontbeerlijk zijn.

Stand van zaken 2013: nog geen afdoende onafhankelijke publieke controle

Wij moeten vaststellen dat er tot op heden bij de steunprogramma's voor EU-landen waarvoor de zeventien eurolanden garant staan, de controle op en verantwoording over de verstrekte gelden nog steeds niet afdoende is geregeld.
Zo is bij de noodfondsen die op basis van overeenkomsten tussen eurolanden tot stand zijn gekomen de controle en verantwoording slechts gedeeltelijk geregeld. Het ESM heeft een eigen auditcomité gekregen, maar voor de voorloper van het ESM, het EFSF, en ook voor de Griekse Leningenfaciliteit, is niets vastgelegd over onafhankelijke controle van de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de steunoperaties. Vorig jaar hebben we vastgesteld dat met deze laatste twee noodfondsen in totaal een bedrag van circa € 240 miljard gemoeid was.
En ook bij de crisisgerelateerde bestedingen door de Europese Centrale Bank (ECB) en

20 Zie voor meer informatie over de noodfondsen ook ons webdossier EU governance op www.rekenkamer.nl/EU-governance.

21 In het onderzoek waren betrokken: het Europees Financieel Stabiliteitsfonds (EFSF), het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), het Europees Financieel Stabiliteitsmechanisme (EFSM), het Balance of Payment-programma (BoP), de Europese Investeringsbank (EIB), de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD), het Eurosysteem (van de ECB en nationale centrale banken) en het Internationaal Monetair Fonds (IMF).

de Europese Investeringsbank (EIB) zijn er maar beperkt mogelijkheden om te controleren in hoeverre deze rechtmatig en doeltreffend zijn. Het mandaat van de Europese Rekenkamer bij deze instanties strekt daarvoor niet ver genoeg.

Wat heeft het kabinet gedaan met onze aanbevelingen?
In ons EU-trendrapport 2013 deden wij de minister van Financiën de aanbeveling om in overleg met gelijkgestemde landen te bevorderen dat het ESM-auditcomité: (1) over voldoende mensen en middelen kan beschikken om zijn werkzaamheden uit te voeren, en (2) het mandaat krijgt om de gelden die zijn uitgegeven in het kader van de leenfaciliteit voor Griekenland en het EFSF aan onafhankelijke externe controle te onderwerpen.
Daarnaast deden we de minister van Financiën de aanbeveling om te bezien of EU-lidstaten die gelden uit de noodfondsen ontvangen verplicht konden worden een jaarlijkse nationale verklaring op te stellen die niet alleen de besteding van gelden uit de reguliere EU-begroting omvat, maar ook de gelden vanuit de Europese noodfondsen.

De minister gaf in reactie aan onze eerste aanbeveling te onderschrijven. Bij de publicatie van dit EU-trendrapport was er aan de capaciteit (mensen en middelen) ter ondersteuning van het ESM-auditcomité echter nog niets veranderd. Wij vinden het van belang dat de minister van Financiën het ESM-auditcomité zijn volledige steun toezegt, en zich binnen de Board of Governors ervoor zal inzetten dat de aanbevelingen van het auditcomité worden opgevolgd. Daarnaast dient hij te bewaken dat het auditcomité, zoals is vastgelegd in artikel 24(4) van de ESM By-Laws, de beschikking krijgt over alle informatie die nodig is voor het uitvoeren van zijn werkzaamheden.

In antwoord op onze tweede aanbeveling merkte de minister op dat het ESM geen bevoegdheden heeft ten aanzien van bilaterale leningen van de ene staat aan de andere. Wel zegde de minister toe te verkennen of EFSF-middelen onder de controle van het auditcomité van het ESM konden worden gebracht. Dat is niet mogelijk gebleken, omdat het EFSF volgens de minister als private onderneming onder Luxemburgs recht niet kan worden gecontroleerd door andere leden dan die uit de Board of Directors van het EFSF (Begroting 2014 Financiën IX, p. 51).
De minister heeft nu beloofd dat er op korte termijn een eigen auditcomité wordt ingesteld voor het EFSF, op basis van Luxemburgs recht, waardoor het toezicht op de bestaande leningenprogramma's voor Ierland, Griekenland en Portugal wordt versterkt. Wij zijn van oordeel dat hiermee de gewenste onafhankelijke publieke controle niet is gewaarborgd. Immers, als het EFSF-auditcomité bestaat uit leden van de Board of Directors van het EFSF, moeten zij onderzoek doen naar de rechtmatigheid en doeltreffendheid van hun eigen beslissingen.

ESM-auditcomité wijst in eerste jaarverslag op verbeterpunten

Medio 2013 heeft het ESM-auditcomité zijn eerste rapport gepubliceerd, over de periode 8 oktober - 31 december 2012. Het auditcomité signaleert diverse verbeterpunten. Zo blijkt de externe auditor door de Board of Governors te zijn aangesteld zonder dat de juiste aanbestedingsprocedure is gevolgd. Ook heeft het auditcomité geen toegang gekregen tot documentatie van de externe auditor. Daarnaast merkt het auditcomité op dat de interne audit bij het ESM wordt gedaan door één persoon (afkomstig van het EFSF) en dat er nog geen werkwijze voor interne audits is vastgelegd.

Onze aanbeveling om EU-lidstaten die gelden uit de noodfondsen ontvangen te verplichten een nationale verklaring op te stellen, nam de minister niet over, omdat de Raad voor Economische en Financiële Zaken (de Ecofinraad)[22] niet bevoegd zou zijn om beslissingen te nemen over extra condities voor steun vanuit het ESM. Bovendien was de minister van mening dat het ESM al een solide verantwoordingsstructuur heeft.

Een uitgebreidere beschrijving van de ontwikkelingen rond de Europese noodfondsen en de risico's die lidstaten daarbij lopen geven wij in ons in 2014 te verschijnen rapport hierover.

3.2 Toezicht op overheidsfinanciën in lidstaten

Meer EU-toezicht op nationale begrotingsprocessen en macro-economische ontwikkelingen

Het Europees toezicht op nationale begrotingen is de afgelopen jaren uitgebreid.[23] Op deze ontwikkeling wezen we in ons EU-trendrapport van vorig jaar en we zijn erop ingegaan in onze brief aan de Eerste Kamer van 28 november 2013 Algemene Rekenkamer, 2013d.

In formele zin zijn de regels voor het begrotingstoezicht sinds de inwerkingtreding van het Stabiliteits- en Groeipact in 1997 weinig veranderd. Zaken die wel veranderd zijn én het nationale begrotingsproces raken, zijn:

1. De Ecofinraad heeft nieuwe mogelijkheden gekregen om op voorstel van de Europese Commissie sancties op te leggen aan een euroland dat zich in de zogeheten buitensporigtekortprocedure bevindt (staatschuld > 60% en overheidstekort > -3%) en onvoldoende meewerkt om problemen aan te pakken. Sinds de inwerkingtreding van het Stabiliteits- en Groeipact in 1997 moeten EU-lidstaten al in het voorjaar hun begrotingsplannen voor de komende jaren delen met de EU. Nu de begrotingen van veel landen als gevolg van de crisis meer dan anders onder druk staan, werpen de nieuwe bevoegdheden van de EU duidelijker hun schaduw vooruit op begrotingsbehandelingen in het najaar. Lidstaten die fors moeten bezuinigen spreken in de praktijk al vroeg in het voorjaar diepgaander over de begroting van het volgende jaar dan voorheen het geval was.

22 De Ecofinraad bestaat uit de ministers van Financiën en van Economische Zaken van de 28 EU-lidstaten.

23 Het betreft nieuwe wetgeving uit het zogenaamde sixpack (inwerkingtreding 2011), Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur (VSCB) in de Economische en Monetaire Unie (2012) en het twopack (2013). Meer informatie hierover is te vinden in ons webdossier EU governance op www.rekenkamer.nl/eu-governance.

2. De middellangetermijndoelstelling voor het terugdringen van het overheidstekort is aangescherpt[24] en moet in nationale wetgeving worden vastgelegd. In Nederland is dit de Wet houdbare overheidsfinanciën (wet HOF). Elke lidstaat krijgt een eigen doelstelling, die binnen de afgesproken termijn moet zijn gerealiseerd. De middellangetermijndoelstelling, of het aanpassingstraject daarnaartoe, is bindend en afdwingbaar.
3. De nationale begroting moet in beginsel voor het einde van het jaar zijn aangenomen door beide Kamers van de Staten-Generaal. De Europese wetgeving voorziet wel in een uitzonderingsmogelijkheid (de 'uitgestelde begrotingsprocedure').[25]

Verscherpt toezicht EU op begrotingsproces lidstaten

Ook het Europese toezicht op macro-economische ontwikkelingen is de afgelopen jaren uitgebreid. Dit toezicht is verankerd in de nieuwe macro-economische oneven-wichtighedenprocedure, die in 2011 in werking is getreden. Op grond van een lijst van economische indicatoren over onder andere schuld, investeringen, huizenprijzen en werkloosheid, monitort de Europese Commissie of er in de economieën van de lidstaten mogelijk sprake is van een (buitensporige) onevenwichtigheid.

Om zo nodig corrigerend te kunnen optreden tegen lidstaten waar zich problemen voordoen op het terrein van de begrotingsdiscipline en/of het macro-economisch evenwicht, heeft de Raad van Ministers de beschikking over verschillende sanctie-instrumenten, waaronder rentedragende deposito's, niet-rentedragende deposito's en boetes. Op het terrein van de begrotingsdiscipline en/of het macro-economisch toezicht kunnen deze sancties op dit moment alleen worden toegepast in de eurolanden. Een essentiële voorwaarde voor de juiste toepassing van dit soort sanctie-instrumenten is de beschikbaarheid van betrouwbare cijfers over de nationale begrotingen en de macro-economische situatie van de EU-lidstaten. Hiervoor worden de zogeheten EMU-cijfers gebruikt: het EMU-saldo (het totaal aan inkomsten minus de uitgaven van de overheid) en de EMU-schuld (de overheidsschuld). Deze cijfers vormen indicatoren voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

24 De aanscherping houdt in dat de ondergrens van de middellangetermijndoelstelling op een structureel tekort van 0,5% van het bruto binnenlands product wordt gezet, terwijl het Stabiliteits- en Groeipact een structureel tekort van 1% toestond.

25 In Verordening 473/2011, artikel 4(3) wordt deze procedure toegelicht: "Wanneer de begroting om objectieve redenen, buiten de macht van de overheid, niet tegen 31 december is aangenomen, moeten er uitgestelde begrotingsprocedures in werking worden gesteld om ervoor te zorgen dat de overheid in staat blijft haar essentiële plichten te vervullen. Die procedure kan bijvoorbeeld bestaan in de uitvoering van de ontwerpbegroting van de overheid, van de in het voorgaande jaar vastgestelde begroting of van specifieke, door het parlement goedgekeurde maatregelen." Wat deze 'objectieve redenen, buiten de macht van de overheid' zijn, wordt in deze verordening niet nader gespecificeerd.

Kwaliteit statistische gegevens niet automatisch gegarandeerd

In 2011 is in de EU een aantal juridische instrumenten in het leven geroepen om onder andere de kwaliteit van EMU-gegevens te waarborgen. Dit was nodig nadat in de eerste jaren van de financiële crisis was gebleken dat de cijfers die enkele EU-lidstaten hadden opgegeven niet betrouwbaar waren. Ook de regels zijn toen aangescherpt en uitgebreid. De hiervoor genoemde buitensporigtekortprocedure is hiervan een voorbeeld.

Eurostat, het statistiekbureau van de EU, bewaakt dat er in de lidstaten een geharmoniseerde methodologie wordt gebruikt voor het berekenen van het EMU-saldo. Eurostat hanteert hiervoor het Europees Statistische Systeem (ESS) en het Europees Stelsel van Nationale Rekeningen (ESR). Sommige definities in het ESR laten echter ruimte voor interpretatie. Zo is de reikwijdte van de definitie 'overheid' onduidelijk. De internationale vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van de statistische gegevens is derhalve niet automatisch gegarandeerd.
Onlangs - op 10 december 2013 - heeft de Europese Rekenkamer een rapport uitgebracht over de wijze waarop de Europese Commissie BNI-gegevens van de lidstaten verifieert. De Europese Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre deze verificatie doeltreffend is. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat verbeteringen nodig zijn in de controles van de gegevens waarop de bijdragen van de lidstaten aan de begroting zijn gebaseerd (Europese Rekenkamer, 2013).

Wat heeft het kabinet gedaan met onze aanbevelingen?

Correcte statistische gegevens over de lidstaten zijn essentieel om een betrouwbaar beeld te kunnen geven van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in de EU-lidstaten. Daarom hebben wij ons *Rapport bij de Nationale Verklaring 2012* (Algemene Rekenkamer, 2012) de ministers van Buitenlandse Zaken, van Economische Zaken en van Financiën aanbevolen om te onderzoeken op welke manier meer zekerheid kan worden verschaft over de basisgegevens die als input dienen voor de statistieken.
In reactie gaf het kabinet aan geen aanleiding te zien voor een dergelijk onderzoek, omdat de statistische basisgegevens van de lidstaten in de huidige situatie al onderworpen zijn aan diverse controles.
Wij denken dat er op dit punt wel degelijk verbeteringen mogelijk en nodig zijn. In dit verband wijzen wij erop dat de Europese Rekenkamer in 2011 heeft aangegeven dat haar controle geen oordeel omvat over de kwaliteit van de gegevens over btw en bruto nationaal inkomen die de Europese Commissie van de lidstaten ontvangt.

3.3 Toezicht op banken

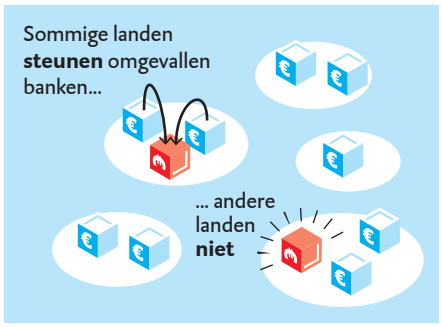
Nieuw financieel toezichtskader en routekaart naar bankenunie

De financiële crisis heeft tekortkomingen aan het licht gebracht in het toezicht op nationale financiële instellingen zoals banken, verzekeraars, vermogensbeheerders en pensioenfondsen. Er bleken zwaktes te zitten in het risicobeheer bij veel financiële instellingen. De toezichtsstructuren, die op nationale leest waren geschoeid, bleken niet meer te zijn berekend op de geïntegreerde en onderling verweven Europese financiële markten. In mei 2009 heeft de Europese Commissie daarom een nieuw institutioneel toezichtskader voorgesteld.
Dit nieuwe European System of Financial Supervisors is in januari 2011 van kracht geworden. Het bestaat uit de volgende onderdelen:

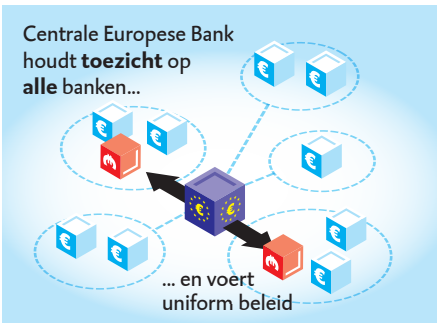
- de European Systemic Risk Board, ofwel het Europees Comité voor Systeemrisico's, dat toezicht houdt op de soliditeit van het financiële stelsel als geheel ('macro-prudentieel' toezicht');
- drie Europese sectorale toezichthouders ('European Supervisory Authorities') die toezicht houden op banken, verzekeraars, pensioenfondsen en effecteninstellingen (het 'microprudentieel' toezicht).

Verder heeft de Europese Commissie in september 2012 een 'routekaart naar een bankenunie' voorgesteld (Europese Commissie, 2012). In een bankenunie staan aangesloten lidstaten onder gezamenlijk toezicht en kennen ze dezelfde regelgeving, inclusief een garantiestelsel waarmee problemen rond (spaar)tegoeden van rekeninghouders van 'omgevallen' banken kunnen worden voorkomen.

Huidige situatie



Bankenunie



Over het eerste onderdeel van de voorgenomen Europese bankenunie - een verordening waarbij de ECB onder het zogenaamde 'Single Supervisory Mechanism' nieuwe bevoegdheden krijgt voor het toezicht op de grootste banken in de eurozone - bereikten de ministers van Financiën in de Ecofinraad van 13 december 2012 overeenstemming.
In september 2013 heeft het Europees Parlement ingestemd met de nieuwe bevoegdheden voor de ECB. Naar verwachting zal de ECB de nieuwe taken vanaf het najaar van 2014 gaan vervullen.

Dit jaar is ook een volgende stap in de oprichting van een bankenunie gezet: de introductie van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme voor banken - ook wel 'Single Resolution Mechanism' genoemd - die in de problemen zijn geraakt. Op 10 juli 2013 diende Europese Commissie hiertoe een voorstel in.[26] In dit voorstel moet de ECB signaleren wanneer een bank in de eurozone of in een aan de bankenunie deelnemende lidstaat in zodanig ernstige financiële problemen is gekomen dat deze moet worden ontbonden. Een nieuw in te stellen 'gemeenschappelijke afwikkelingsraad', bestaande uit vertegenwoordigers van de ECB, de Europese Commissie en de betrokken nationale autoriteiten bereidt dan de afwikkeling voor. Onder toezicht van deze raad voeren nationale afwikkelingsautoriteiten het plan uit.

26 Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk bankenafwikkelingsfonds en tot wijziging van Verordening (EU) Nr. 1093/2010 van het Europees Parlement en de Raad, COM(2013) 520 final. Zie voor een korte samenvatting http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-674_nl.htm.

Er wordt ook een gemeenschappelijk bankenafwikkelingsfonds opgezet, dat ervoor zorgt dat financiële steun beschikbaar is terwijl de bank wordt geherstructureerd. Het fonds wordt gefinancierd met bijdragen uit de bancaire sector.
De onderhandelingen tussen de lidstaten over dit voorstel zijn recent van start gegaan.

Wij merken op dat met de nieuwe bevoegdheden die de ECB krijgt de hoofdverantwoordelijkheid voor het toezicht op grote banken verschuift van de nationale toezichthouders naar de ECB. In theorie wordt de kwaliteit van het toezicht op de bancaire sector op nationaal en Europees niveau getoetst door respectievelijk de nationale rekenkamers en de Europese Rekenkamer.
In de praktijk kunnen op dit moment veel nationale rekenkamers de kwaliteit van het bancaire toezicht echter niet toetsen, omdat zij geen toegang krijgen tot de toezichtsdossiers. De Europese Rekenkamer heeft geen bevoegdheden gekregen om de kwaliteit van het toezicht van de ECB te toetsen.
Er is dus sprake van een controlegat. Nu de ECB de hoofdverantwoordelijkheid krijgt voor bancair toezicht in de gehele EU, wordt dit controlegat nog groter.

4 Conclusies en aanbevelingen bij deel I

4.1 Conclusies

Op EU-niveau rechtmatigheid niet verbeterd
Uit de verantwoording die de Europese Commissie aflegt over de uitgaven die zij doet, blijkt dat de rechtmatigheid het afgelopen jaar niet is verbeterd. Het aantal voorbehouden in de activiteitenverslagen van de Europese Commissie is toegenomen, zij het licht, en het financieel belang ervan blijft in absolute termen onverminderd hoog. De Europese Rekenkamer heeft wederom geen positief oordeel kunnen vellen over de besteding van EU-gelden, sterker: het geschatte foutenpercentage is gestegen ten opzichte van voorgaande jaren.
Aan de inkomstenkant blijkt uit een recente studie dat de EU veel geld misloopt op importheffingen.

Geen verbetering in verantwoording over rechtmatigheid in de lidstaten
Ook de verantwoording die EU-lidstaten afleggen over de besteding van het EU-geld dat zij vanuit Brussel hebben ontvangen, is het afgelopen jaar niet verbeterd.
Slechts drie EU-lidstaten, waaronder Nederland, hebben hierover in 2013 op vrijwillige basis een nationale verklaring opgesteld.[27] De andere EU-lidstaten, het Verenigd Koninkrijk uitgezonderd,[28] hebben tot op heden nog nooit transparant gemaakt in hoeverre zij het geld van de Europese belastingbetaler volgens de regels ('rechtmatig') uitgeven. Zij nemen daarmee geen politieke verantwoordelijkheid voor deze bestedingen.

Wanneer het opstellen van nationale verklaringen voor alle lidstaten verplicht zou worden gesteld, zou dit een verbetering betekenen voor de kwaliteit van de verantwoording over EU-uitgaven op lidstaatniveau.
Nationale verklaringen hebben aanzienlijke meerwaarde ten opzichte van annual summaries, omdat (a) in nationale verklaringen een *overkoepelend* oordeel wordt gegeven over de rechtmatigheid van de subsidiestromen die het land ontvangt (en niet over afzonderlijke fondsen), waardoor het een bruikbaarder en toegankelijker document is, (b) dit oordeel niet afkomstig is van ambtenaren maar van de regering, zodat er consequenties op *politiek niveau* kunnen worden verbonden aan eventuele onrechtmatigheden, en (c) nationale verklaringen *openbare documenten* zijn, zodat elke EU-burger er kennis van kan nemen.

De toekomst belooft enkele verbeteringen: het nieuwe Financieel Reglement voorziet in instrumenten die een stap vooruit betekenen, zoals de verplichting om de annual summaries vergezeld te laten gaan van het oordeel van een onafhankelijke auditinstantie. Daarmee zijn echter nog niet die hierboven genoemde beperkingen van de annual summary weggenomen.

Zo moet worden afgewacht of de annual summaries voortaan openbaar zullen worden gemaakt, zoals wij vorig jaar hebben aanbevolen met instemming van onze minister

27 Denemarken, Zweden en Nederland.
28 Het Verenigd Koninkrijk heeft tot vorig jaar wél een jaarlijkse nationale verklaring uitgebracht, maar heroverweegt dit thans.

van Financiën. Als de publicatie van veertien van de 27 annual summaries in 2012 een eenmalige actie zal blijken te zijn geweest, is dit te beschouwen als een stap terug in het verkrijgen van inzicht in rechtmatigheid.

Nog geen inzicht in effecten van het EU-beleid
Uit eerdere onderzoeken van zowel de Europese Rekenkamer (op EU-niveau) als de Algemene Rekenkamer (voor Nederland), is gebleken dat er weliswaar inzicht bestaat in de prestaties die in de lidstaten worden geleverd met EU-gelden, maar dat er nog altijd weinig bekend is over de daarmee bereikte effecten. Er is in het afgelopen jaar geen wezenlijke verbetering opgetreden in deze situatie.
Hoewel het evaluatieverslag van de Europese Commissie in toenemende mate bijdraagt aan inzicht in de concrete resultaten die met de uitgaven van de EU worden behaald en tegenwoordig eerder verschijnt, is het verslag nog niet toereikend, relevant en betrouwbaar genoeg.
De Europese Commissie neemt deze kritiek ter harte maar heeft nog slagen te maken om het verslag zoals beoogd een rol te laten spelen in de kwijtingsprocedure.
Ten aanzien van de verantwoording op nationaal niveau blijven wij de toegevoegde waarde van inzicht in doeltreffendheid van EU-bestedingen in relatie tot de nationale verklaring onderstrepen.

Nog geen goede controle en verantwoording over verstrekte gelden uit noodfondsen
Over de maatregelen die zijn getroffen in reactie op de economische crisis moeten wij vaststellen dat de controle op en verantwoording over de verstrekte gelden nog niet goed is geregeld. De minister van Financiën heeft weliswaar beloofd dat er op korte termijn een eigen auditcomité wordt ingesteld voor het Europees Financieel Stabiliteitsfonds (EFSF), maar naar onze mening is hiermee de gewenste onafhankelijke publieke controle niet gewaarborgd. Ten aanzien van de capaciteit van het auditcomité van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) is er daarnaast nog niet veel veranderd. Opnieuw benadrukken wij dat voor de beheersing van de risico's goede arrangementen voor onafhankelijke publieke controle en transparante verantwoording bij de instellingen onontbeerlijk zijn.

Correcte statistische gegevens over de lidstaten zijn essentieel om een betrouwbaar beeld te kunnen geven van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in de EU-lidstaten.
Wij denken dat er op het punt van de internationale vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van de statistische gegevens verbeteringen mogelijk en nodig zijn.

Als het gaat om het toetsen van het bancaire toezicht dreigt het bestaande controlegat groter te worden; de bevoegdheden van de ECB nemen toe, terwijl de Europese Rekenkamer slechts bevoegd is om de *bedrijfsvoering* van de ECB te controleren.

4.2 Aanbevelingen

Wij handhaven onze aanbeveling van vorig jaar, gericht aan de ministers van Financiën en Buitenlandse Zaken, om na te gaan of een verplichte openbare verklaring kan worden voorgeschreven over de besteding van Europese gelden in de lidstaten. Het zou daarbij moeten gaan om een op het juiste politiek-bestuurlijke niveau ondertekende verklaring, vergelijkbaar met de jaarlijkse Nederlandse nationale verklaring.

Het nieuwe Financieel Reglement stelt deze openbare verklaring helaas niet verplicht maar laat lidstaten wel de mogelijkheid een nationale verklaring op te stellen. In dit verband onderzoeken de Europese Commissie en het Europees Parlement op dit ogenblik de mogelijkheden om een dergelijke verklaring in te voeren en de vorm die deze dan zou kunnen krijgen. Het ligt voor de hand dit initiatief als Nederlands kabinet aan te grijpen om te ijveren voor een brede invoering van de nationale verklaring. We bevelen daarbij aan, zoals we eerder al deden in ons rapport bij de nationale verklaring (Algemene Rekenkamer, 2012b) om ook de afdrachten aan de EU deel uit te laten maken van de verklaring.

Net als vorig jaar dringen wij er bij de minister van Financiën op aan om in de Ecofin-raad te stimuleren dat de EU-lidstaten de komende jaren hun annual summaries (vanaf 2014 inclusief de nieuwe beheersverklaring) openbaar maken en dat de Europese Commissie deze voorziet van een, eveneens openbare, analyse.

Ten aanzien van de maatregelen die zijn getroffen in het kader van de economische crisis bevelen wij de minister van Financiën aan om in overleg met gelijkgestemde landen te bewaken dat het ESM-auditcomité over voldoende mensen, middelen én informatie kan beschikken om zijn werkzaamheden uit te voeren. Ook vragen wij de minister om zich binnen de Board of Governors ervoor in te zetten dat de aanbevelingen van het auditcomité worden opgevolgd.

Daarnaast bevelen wij de minister van Financiën aan om te bezien - en te bespreken in de eurogroep - of de gekozen oplossing voor het EFSF-auditcomité, met inachtneming van de geldende wetgeving, kan worden verrijkt met deelnemers van buiten de eigen gelederen, zodat de onafhankelijkheid van de werkzaamheden beter gewaarborgd is dan in huidige oplossing.

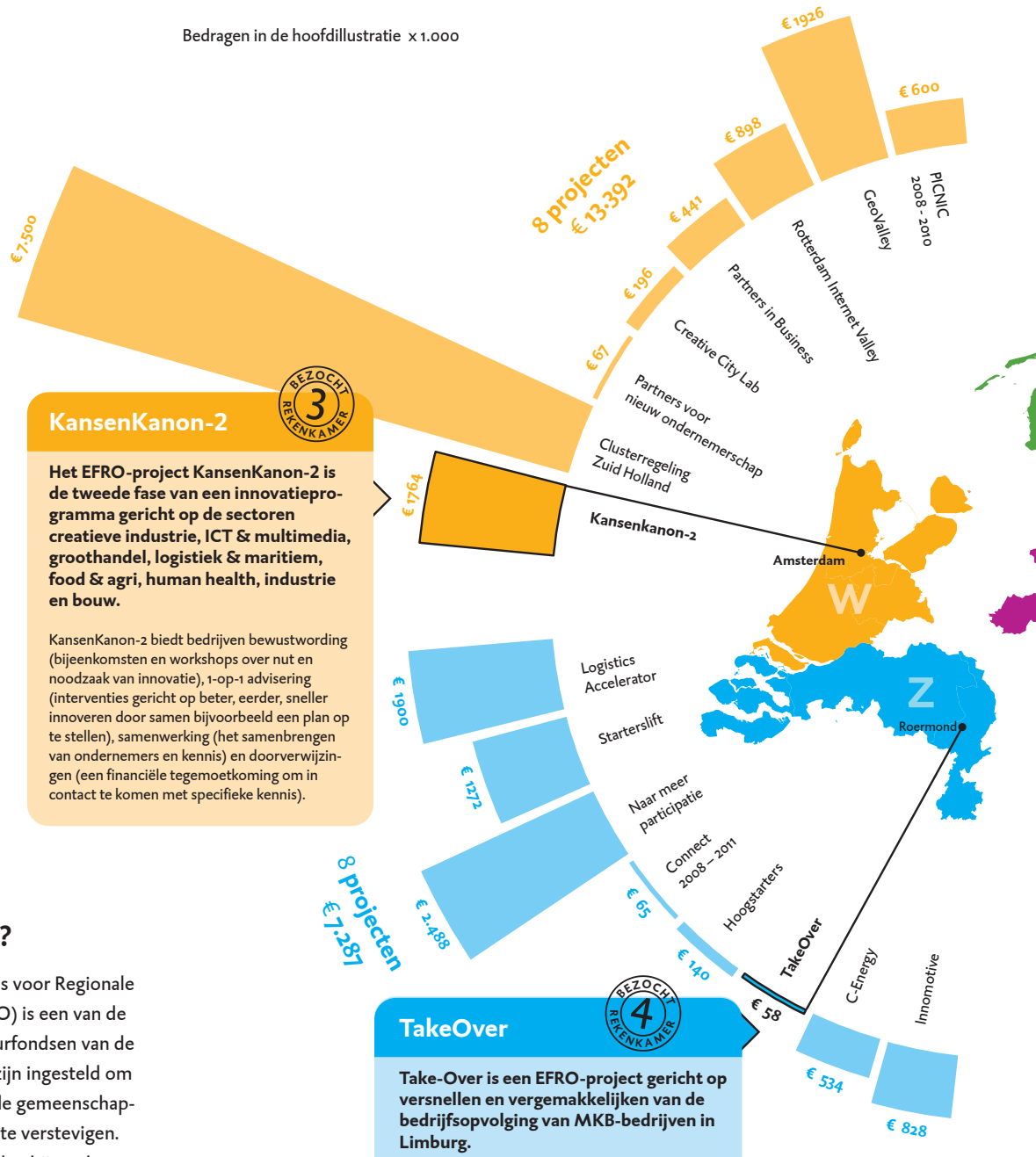
Deel 2

Lidstaat Nederland: EFRO-projecten onder de loep

Dertig onderzochte EFRO-projecten in Nederland

De dertig door ons onderzochte EFRO-projecten richten zich op innovatie, ondernemerschap en kenniseconomie ('prioriteit 1').
Vijf van deze projecten hebben we ter plaatse bezocht.

Bedragen in de hoofdillustratie x 1.000



KansenKanon-2

BEZOCHT 3 REKENKAMER

Het EFRO-project KansenKanon-2 is de tweede fase van een innovatieprogramma gericht op de sectoren creatieve industrie, ICT & multimedia, groothandel, logistiek & maritiem, food & agri, human health, industrie en bouw.

KansenKanon-2 biedt bedrijven bewustwording (bijeenkomsten en workshops over nut en noodzaak van innovatie), 1-op-1 advisering (interventies gericht op beter, eerder, sneller innoveren door samen bijvoorbeeld een plan op te stellen), samenwerking (het samenbrengen van ondernemers en kennis) en doorverwijzingen (een financiële tegemoetkoming om in contact te komen met specifieke kennis).

TakeOver

BEZOCHT 4 REKENKAMER

Take-Over is een EFRO-project gericht op versnellen en vergemakkelijken van de bedrijfsopvolging van MKB-bedrijven in Limburg.

In plaats van op 'harde' aspecten zoals het bepalen van het overnamebedrag, de fiscale en eventuele personele gevolgen van een bedrijfsoverdracht gaat het bij TakeOver vooral om de 'zachte' kant, zoals de emoties bij de overdrager om zijn bedrijf 'los te laten'. Ook had het project tot doel bij te dragen aan het innovatief vermogen van bedrijven.

Wat is EFRO?

Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) is een van de zogeheten structuurfondsen van de EU. Deze fondsen zijn ingesteld om de samenhang en de gemeenschappelijkheid in de EU te verstevigen. Concreet gaat het daarbij om het vergroten van het economische concurrentievermogen en de werkgelegenheid in de lidstaten, en om het versterken van de cohesie binnen en tussen Europese regio's.

Bio Energie Noord II

BEZOCHT REKENKAMER 1

Dit project wordt uitgevoerd door een samenwerkingsverband dat zich bezighoudt met het creëren van meer bedrijvigheid rond het gebruik van biomassa voor energieproductie.

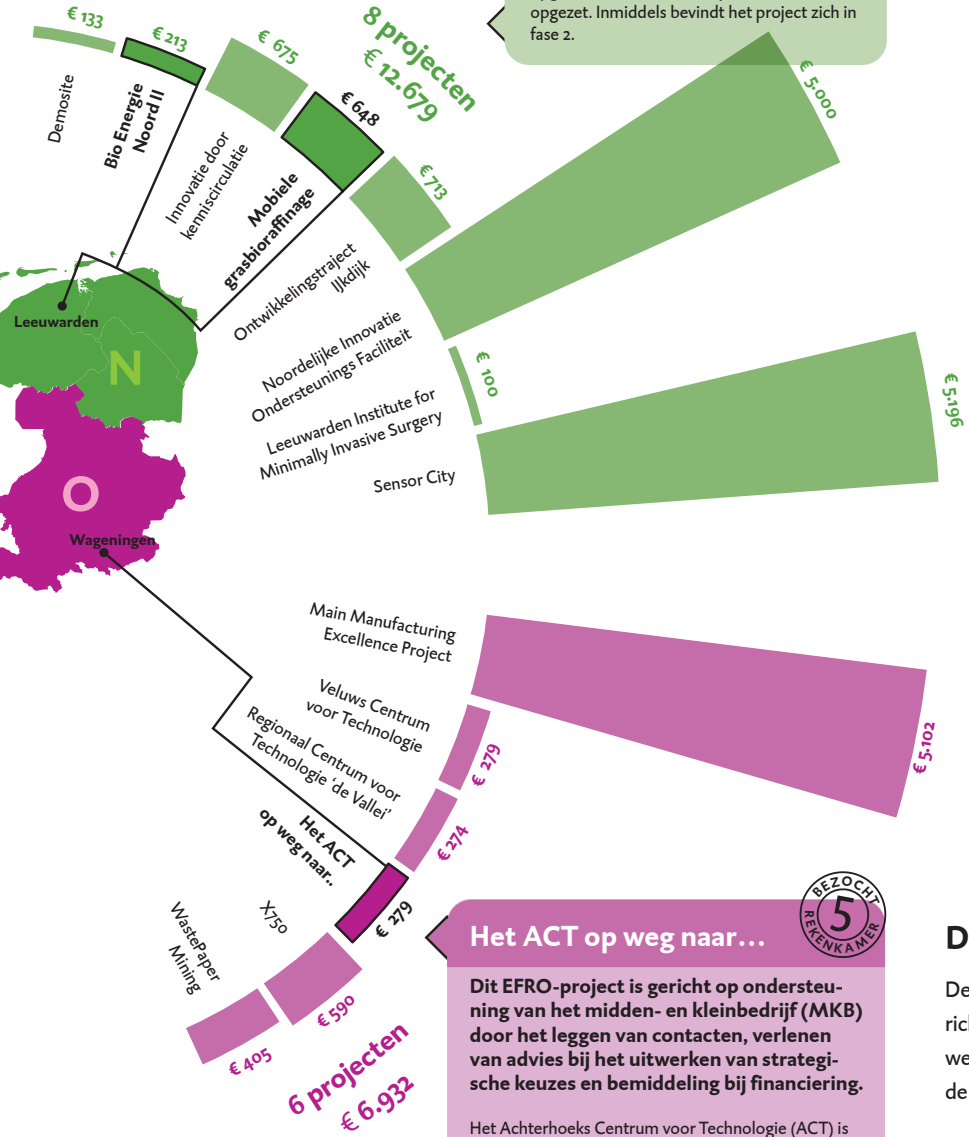
De initiatiefnemers willen bijdragen aan het maatschappelijk draagvlak voor de inzet van duurzame bio-energie. Daarnaast is het de bedoeling om Noord-Nederland te positioneren als de regio waar innovatieve energieprojecten worden gerealiseerd.

Mobiele grasbioraffinage

BEZOCHT REKENKAMER 2

Dit industriële onderzoeksproject is gericht op de ontwikkeling van een mobiel verwerkingsproces voor de rendabele winning van hoogwaardige producten uit vers gras.

Het project heeft plaatsgevonden in de periode 2009-2011 en vormt de eerste fase van een (bijna) doorlopend onderzoek naar het slim verwerken en splitsen van gras in nieuwe componenten. Met de eerste (eveneens door EFRO gesubsidieerde) projectfase is kennis opgedaan en een mobiele pilotinstallatie opgezet. Inmiddels bevindt het project zich in fase 2.



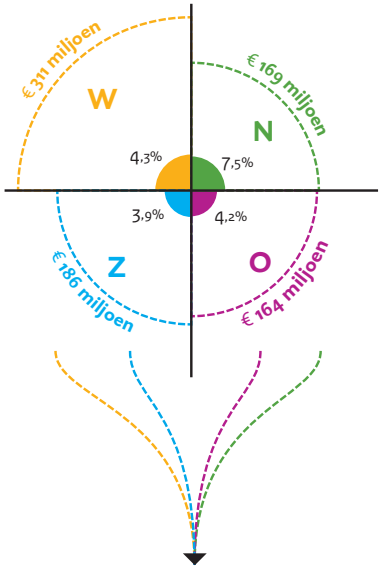
Het ACT op weg naar…

BEZOCHT REKENKAMER 5

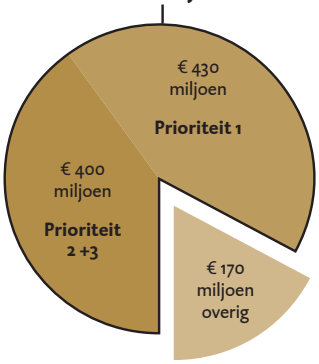
Dit EFRO-project is gericht op ondersteuning van het midden- en kleinbedrijf (MKB) door het leggen van contacten, verlenen van advies bij het uitwerken van strategische keuzes en bemiddeling bij financiering.

Het Achterhoeks Centrum voor Technologie (ACT) is opgericht in 2005 als eerste van de huidige zeven regionale centra voor de maakindustrie in de regio Gelderland. In de programmaperiode 2007-2013 zijn alle zeven regionale centra door het EFRO ondersteund. In 2012 is in opdracht van de provincie Gelderland een evaluatie uitgevoerd naar de zeven centra. Daaruit blijkt dat bedrijven die door de regionale centra zijn ondersteund, meer investeren in innovatie en ook meer innoveren dan vergelijkbare bedrijven.

Aandeel van de onderzochte projecten in de EFRO-regiobudgetten



Budget van alle EFRO-projecten tezamen
€ 830 miljoen



Totale Nederlandse EFRO-budget
€ 1 miljard

Drie prioriteiten

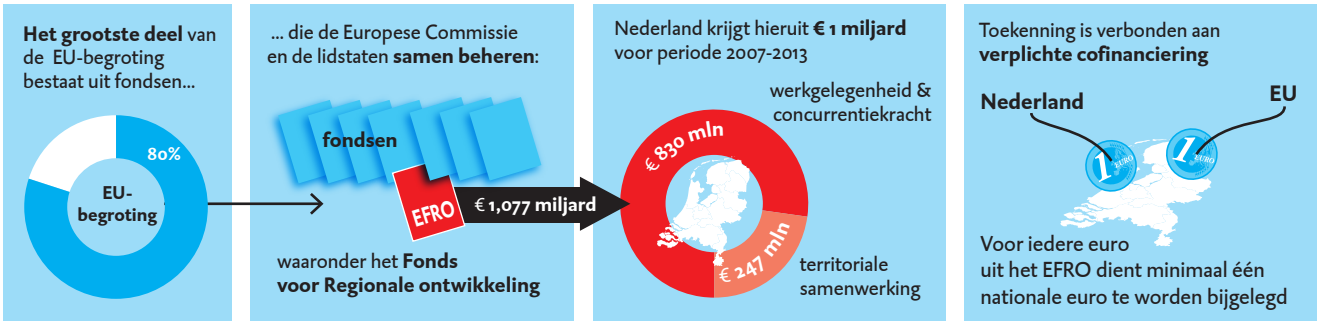
De EFRO-programma's in Nederland richten zich op het bevorderen van werkgelegenheid en concurrentiekracht in de regio.

De vier regionale EFRO-programma's (Noord, Oost, Zuid en West) hebben daarbij drie prioriteiten geformuleerd:

1) innovatie, ondernemerschap en kenniseconomie
2) attractieve regio's
3) attractieve steden

5 De effectiviteit van EFRO-projecten in Nederland

Van het geld dat jaarlijks op de EU-begroting staat wordt zo'n 80% beheerd door de Europese Commissie en de lidstaten tezamen. Een van de acht fondsen 'in gedeeld beheer' is het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, kortweg het EFRO, dat centraal staat in dit deel van het rapport.
Het EFRO is een van de zogeheten structuurfondsen van de EU. Deze fondsen zijn ingesteld om de samenhang en de gemeenschappelijkheid in de EU te verstevigen. Concreet gaat het daarbij om het vergroten van het economische concurrentievermogen en de werkgelegenheid in de lidstaten, en om het versterken van de cohesie binnen en tussen Europese regio's. Nederland ontvangt voor de huidige programmaperiode circa € 1 miljard uit het EFRO.



We bespreken in dit deel om te beginnen wat de belangrijkste kenmerken zijn van het EFRO en de EFRO-programma's in Nederland (§ 5.1) en hoe wij ons onderzoek naar deze programma's hebben ingericht (§ 5.2). Aansluitend gaan we in op de twee centrale vragen in ons EFRO-onderzoek: in hoeverre dragen de (geselecteerde) Nederlandse projecten bij aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen van het EFRO-fonds (§ 5.3) en in welke mate zijn de projecten als kosteneffectief te beoordelen (§ 5.4)? Tot slot blikken we vooruit op de verbeteringen die te verwachten zijn in de nieuwe programmaperiode van het EFRO (§ 5.5) en formuleren we onze conclusies en aanbevelingen (§ 5.6).

5.1 Over het EFRO

EFRO: structuurfonds ter verkleining van regionale economische verschillen
Het EFRO is binnen de algemene structuurfondsdoelstelling specifiek gericht op het terugdringen van de belangrijkste economische onevenwichtigheden tussen de Europese regio's. Hiertoe worden uit het fonds projecten gefinancierd waarmee:
(1) de werkgelegenheid en concurrentiekracht in Europese regio's structureel worden bevorderd;
(2) territoriale samenwerking binnen de EU wordt bevorderd;
(3) snellere aansluiting van de minst ontwikkelde lidstaten en regio's bij de andere lidstaten (oftewel 'convergentie') wordt bevorderd.

Van deze drie EFRO-thema's zijn vooral de eerste twee relevant voor de meer ontwikkelde lidstaten binnen de EU, waaronder Nederland.

Op dit moment loopt de programmaperiode 2007–2013 en staat de programmaperiode 2014-2020 voor de deur.

De andere structuurfondsen: ESF en Cohesiefonds

Naast het EFRO zijn er nog twee structuurfondsen:

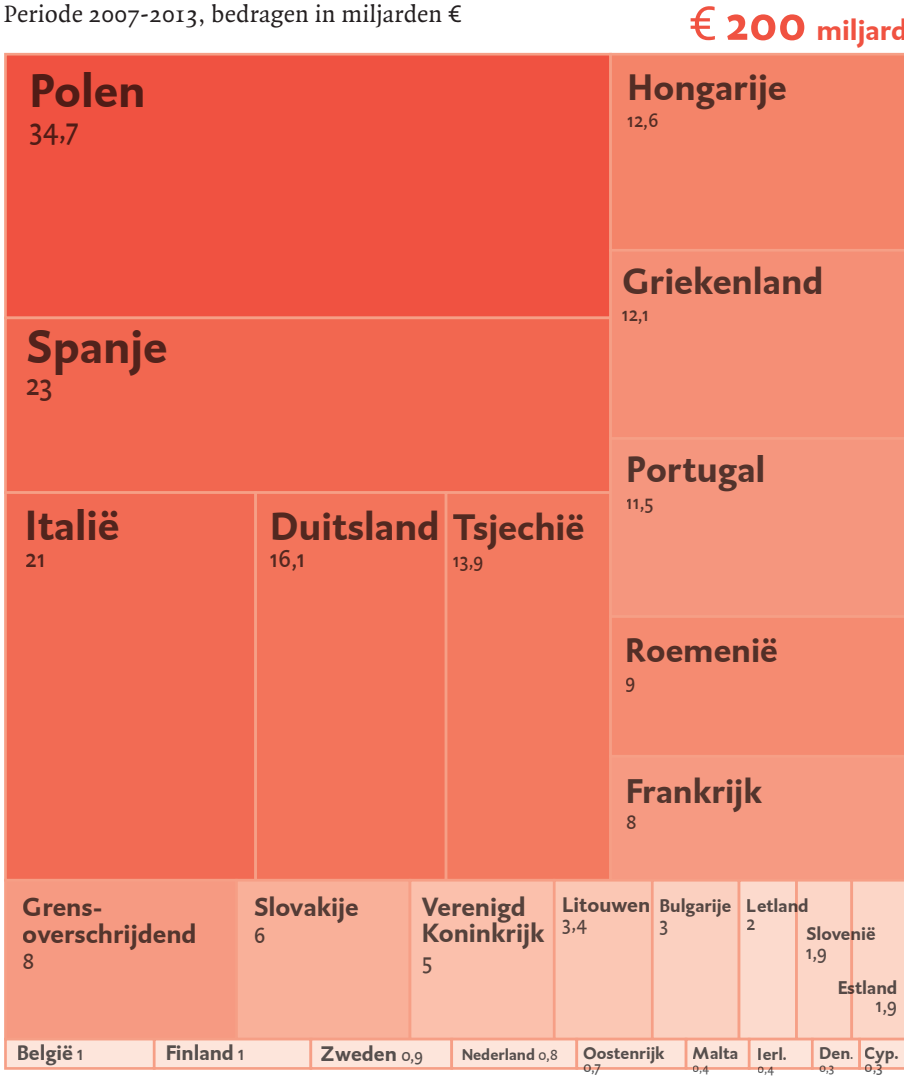
- het Europees Sociaal Fonds (ESF), dat geld ter beschikking stelt voor (beroeps) opleidingen en initiatieven die de werkgelegenheid bevorderen;
- het Cohesiefonds, dat speciaal bedoeld is ter ondersteuning van de armste regio's in de EU.

Op grond van het inkomen per hoofd van de bevolking komt Nederland niet in aanmerking voor subsidies uit het Cohesiefonds. Voor Nederland zijn dus alleen het EFRO en het ESF relevant. Van die twee fondsen is het EFRO voor Nederland het grootst.

Voor de periode 2007-2013 omvat het totale EFRO-budget van de EU meer dan € 200 miljard. Van de € 1.077 miljoen die Nederland hieruit ontvangt is € 830 miljoen bestemd voor projecten ter verbetering van werkgelegenheid en concurrentiekracht. Daarnaast ontvangt Nederland nog € 247 miljoen aan EFRO-geld voor projecten gericht op territoriale samenwerking.

Verdeling EFRO-geld voor werkgelegenheid en concurrentiekracht

Periode 2007-2013, bedragen in miljarden €



Als we EU-breed naar de EFRO-ontvangsten kijken is het aandeel dat Nederland uit het EFRO krijgt betrekkelijk klein. Het zijn vooral Polen, Spanje en Italië waar de grote bedragen uit het EFRO naartoe vloeien.

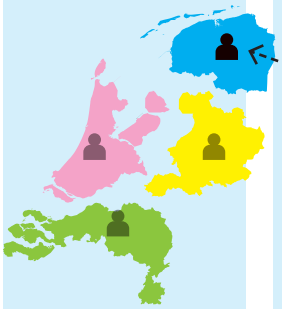
Overigens is de toekenning van deze EFRO-middelen verbonden met een verplichte *cofinanciering*: voor iedere euro uit het EFRO dient minimaal één nationale euro te worden bij gelegd. Dit mag zowel publiek als privaat geld zijn.

Uitvoering Nederlands EFRO-programma regionaal georganiseerd

In Nederland coördineert het Ministerie van Economische Zaken (EZ) de besteding van het geld uit de structuurfondsen, waaronder het EFRO.

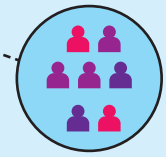
Verantwoordelijkheden bij uitvoering EFRO-programma's: wie doet wat?

Managementautoriteit heeft dagelijkse leiding



Elke EFRO-regio heeft een **managementautoriteit**, verantwoordelijk voor de uitvoering van (en controle op) de projecten.

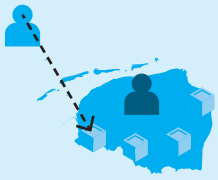
Stuurgroep adviseert managementautoriteit



Vertegenwoordigers van
- lokale overheden
- kennisinstellingen
- bedrijven

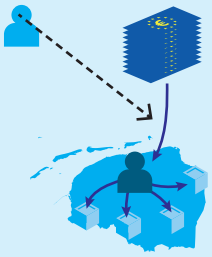
De **stuurgroep** brengt zwaarwegend advies uit aan de managementautoriteit over beoordeling van individuele projectaanvragen.

Certificeringsautoriteit* van Ministerie van EZ keurt de subsidieaanvraag



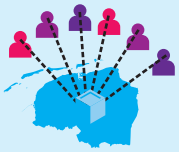
Bij de beoordeling van de aanvragen die de managementautoriteit bij de Europese Commissie indient kijkt de **certificeringsautoriteit** naar de
- juistheid
- rechtmatigheid
- volledigheid van de betalingen.

Auditauroriteit van Ministerie van Financiën controleert



De **auditautoriteit** beoordeelt op projectniveau de rechtmatigheid van uitgaven en kijkt of de systemen voor beheer en controle van de geldstromen goed werken.

Comité van Toezicht kijkt mee



Vertegenwoordigers van
- gemeenten, provincies
- ministeries
- bedrijfsleven
- vakbonden
- werkgevers

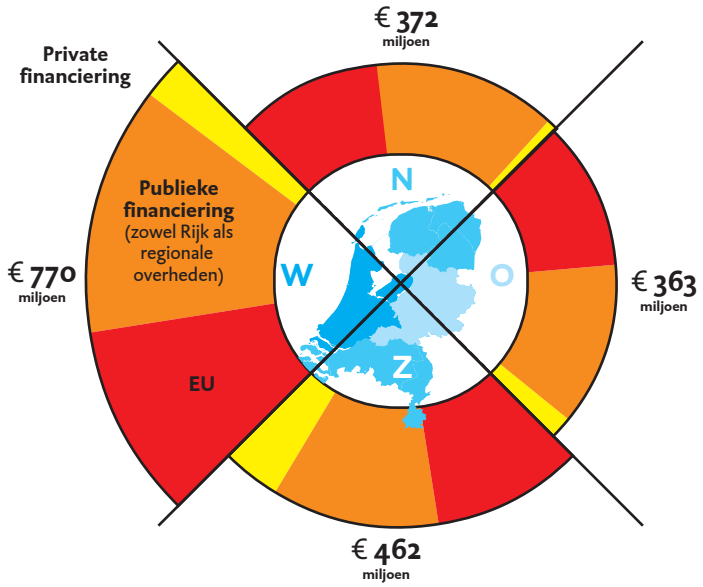
Het **Comité van Toezicht** ziet toe op de kwaliteit en doeltreffendheid van de uitvoering van het EFRO-programma.

* Per 1 januari 2014 is dit de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

De uitvoering van het EFRO-programma gebeurt op regionaal niveau: Noord-, Oost-, Zuid- en West-Nederland hebben elk een eigen programma om de regionale economie te verbeteren, en krijgen dus ook elk afzonderlijk subsidie uit Brussel.

Financieringsbronnen EFRO-programma's

Per regio



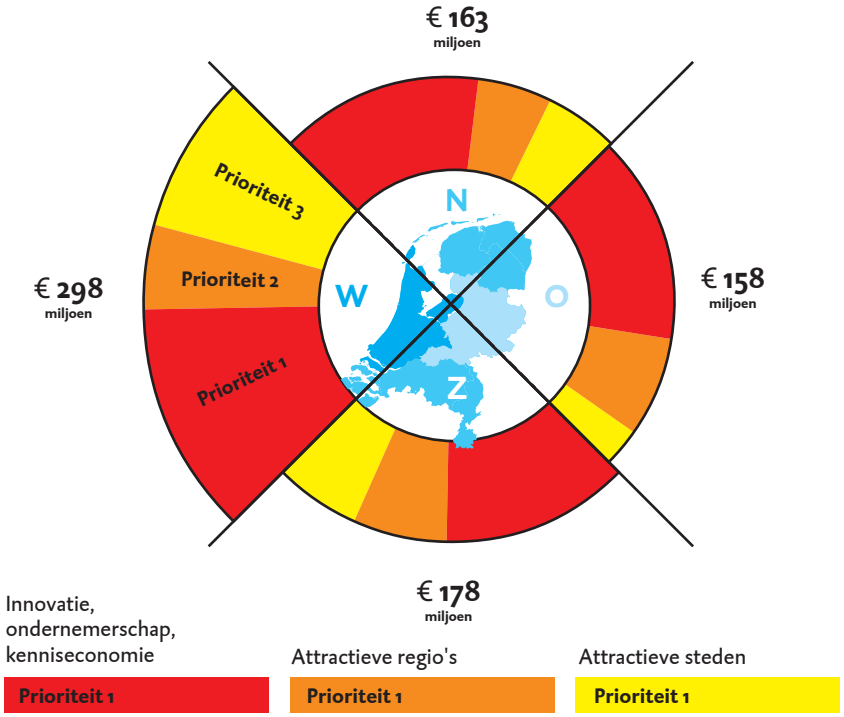
Prioriteit bij innovatie, ondernemerschap en kenniseconomie

De EFRO-programma's in Nederland richten zich, zoals we hiervoor aangaven, overwegend op het bevorderen van werkgelegenheid en concurrentiekracht in de regio. De vier regionale EFRO-programma's (Noord, Oost, Zuid en West) hebben binnen dit kader drie prioriteiten geformuleerd:

1. innovatie, ondernemerschap en kenniseconomie;
2. attractieve regio's;
3. attractieve steden.

Verdeling EFRO-subsidiebedragen over de drie EFRO-prioriteiten

Per regio



In alle vier de regio's is ervoor gekozen het zwaartepunt zowel financieel als inhoudelijk op de eerste prioriteit te leggen. Om die reden hebben we ons in dit onderzoek gericht op deze eerste prioriteit.

5.2 Opzet van ons onderzoek

Naar welke EFRO-projecten gericht op prioriteit 1 hebben we gekeken?

Per regio hebben we geïnventariseerd welke EFRO-projecten op het terrein van innovatie, ondernemerschap en kenniseconomie uit de programmaperiode 2007-2013 inmiddels waren afgerond (peildatum 31 december 2012). Daarvan hebben we er per regio vijf (dus opgeteld twintig) geselecteerd die zoveel mogelijk onderling vergelijkbaar waren voor wat betreft doelgroep en activiteiten. Daarna is de selectie aangevuld met tien projecten die nog in uitvoering waren en die vanuit de vier regio's werden aangedragen als goede voorbeelden. Onze vraagstelling daarbij was: *Is vast te stellen of de Nederlandse EFRO-projecten gericht op innovatie, ondernemerschap en kenniseconomie bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen van de EU en hoe worden de projecten op kosteneffectiviteit beoordeeld?*

Hoe hebben we de geselecteerde projecten beoordeeld?
Aan de hand van de dossiers van de geselecteerde EFRO-projecten hebben we gekeken of er met de te bereiken resultaten en effecten een bijdrage geleverd werd aan de doelstellingen die de regio's zich op het programmaniveau stelden (en die vervolgens gerelateerd waren aan de 'hogere' doelstellingen van de EU). We zijn tevens nagegaan in hoeverre de managementautoriteiten het bereiken van resultaten en effecten in het vizier houden bij de selectie, monitoring en eindafrekening van EFRO-projecten.
Wij hebben ons daarbij niet beperkt tot vaststellen dat de beloofde prestaties waren geleverd, bijvoorbeeld of er al dan niet volgens planning twintig ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf (MKB) waren ondersteund, maar hebben ook de vraag gesteld of bekend was wat die MKB'ers vervolgens met die ondersteuning hadden *gedaan*: heeft de ondersteuning aantoonbaar geleid tot c.q. bijgedragen aan meer innovatie in de regio?
Een vijftal projecten hebben we vervolgens ter plekke bezocht.

Is ons onderzoek representatief voor het gehele EFRO-programma?
Onze steekproef van dertig EFRO-projecten gericht op prioriteit 1 is te klein om representatieve uitspraken te kunnen doen over het totale EFRO-programma. Daar komt bij dat onze bevindingen alleen zijn gebaseerd op projecten die in de beginperiode van het EFRO-programma 2007-2013 van start zijn gegaan en eind 2012 grotendeels waren afgerond. Wel denken wij dat onze uitspraken een indruk geven van de wijze waarop effectiviteitscriteria in de praktijk worden toegepast bij de beoordeling van EFRO-projecten.

5.3 Bijdrage EFRO-projecten aan realisatie doelstellingen

Het basisdoel van het EFRO is de belangrijkste regionale onevenwichtigheden in de EU bestrijden.[29] Dit basisdoel is vervolgens uitgewerkt in Europese verordeningen voor het Europese niveau, in het Nederlandse Nationaal Strategisch Referentiekader 2007-2013 (NSR) voor het nationale niveau, en in de Nederlandse operationele programma's 2007-2013 voor het regionale (programma-)niveau. Het EFRO hoofddoel in het Europese verdrag ('door deelname aan ontwikkeling, aanpassing en omschakeling bijdragen aan het ongedaan maken van de belangrijkste regionale onevenwichtigheden') is breed geformuleerd.
De vertaalslagen die nationaal en regionaal zijn gemaakt laten eveneens ruimte voor velerlei te ondersteunen activiteiten. De doelstelling op regionaal niveau is het versterken van de concurrentiekracht onder meer door innovatie en ondernemerschap te stimuleren.

Om iets te kunnen zeggen over de effectiviteit van de EFRO-projecten gericht op innovatie, ondernemerschap en kenniseconomie is het om te beginnen van belang om te kijken naar de *streefwaarden* die per regio van tevoren zijn geformuleerd op enkele belangrijke graadmeters oftewel *indicatoren*.

29 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 176.

Streefwaarden op indicatoren voor prioriteit 1 per EFRO-regio				
Indicatoren	**Streefwaarden per regio**			
	Noord	**Oost**	**Zuid**	**West**
Aantal research&development-projecten	20	15	350	121
Publieke research&development-investeringen (in miljoenen euro's)	20	10	20	-
Private research&development-investeringen (in miljoenen euro's)	20	10	100	48
Uitgelokte private research&development-investeringen (in miljoenen euro's)	-	25	-	31
Aantal ondersteunde startende bedrijven en kleine bedrijven < 5 jaar	60	150	250	268
Aantal ondersteunde MKB-bedrijven	1.000	2.000	1200	535
Aantal (nieuwe) samenwerkingsverbanden van bedrijven en kennis/ research&development-instellingen	6	100	275	88
Aantal bruto gecreëerde arbeidsplaatsen (in fte's)	1.500	900	510	3.690

Vragen die wij ons naar aanleiding van deze gegevens hebben gesteld waren onder meer: zijn de streefwaarden realistisch? Zijn de indicatoren goed gekozen en wat zeggen die over de daadwerkelijk bereikte effecten?

Onduidelijkheid over vaststelling streefwaarden

De indicatoren en streefwaarden aan de hand waarvan wordt bepaald of EFRO-projecten hebben bijgedragen aan het gestelde beleidsdoel, worden op regionaal niveau door de managementautoriteiten vastgesteld en afgestemd met de Europese Commissie. Alleen in EFRO-regio West was duidelijk dat dit was gedaan aan de hand van prestaties die in eerdere programmaperiodes waren geleverd.

Projectuitvoerders geven bij hun projectaanvraag een eigen inschatting van de met dat project te behalen bijdrage aan de regionale streefwaarden. Waar deze inschatting op is gebaseerd, is in de meeste projecten die we onderzocht hebben niet bekend.

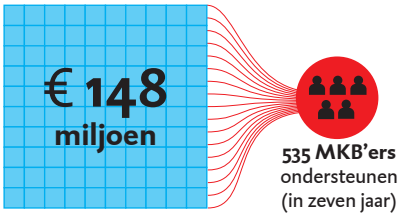
In 2009, toen de huidige EFRO-programmaperiode een aantal jaar op streek was, is op verzoek van het Ministerie van EZ een 'rekentool' ontwikkeld om de betrouwbaarheid van door begunstigden ingeschatte streefwaarden te beoordelen. Deze tool wordt door de EFRO-regio Zuid gebruikt om het gesprek aan te gaan met de eindbegunstigden over de inschatting van streefwaarden. Tot de instelling van de tool is men in deze regio eenvoudigweg uitgegaan van de streefwaarde die de eindbegunstigde opgaf. In regio Oost wordt de rekentool sinds 2010 gebruikt. De begunstigde hoeft daar zelf geen verantwoording meer af te leggen over de behaalde streefwaarden die kunnen worden berekend met de rekentool. De managementautoriteit rekent de te verwachten effecten (de 'uitgelokte' private investeringen en het aantal gecreëerde bruto arbeidsplaatsen) zelf na aan de hand van de tool.

Streefwaarden ruim overschreden

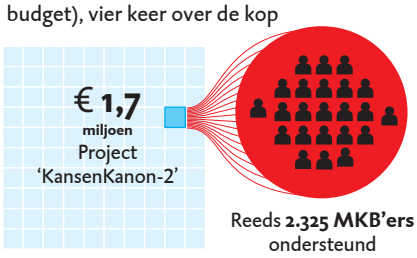
Een bevinding tijdens ons onderzoek was dat de streefwaarden op indicatoren die de EFRO-managementautoriteiten zich op programmaniveau hadden gesteld, in sommige gevallen zeer ruim werden overschreden.

Zijn streefwaarden wel goed doordacht?

Streefwaarde voor het EFRO-programma van de **regio West**...



... ging al met **één project** (1% van het budget), vier keer over de kop



Er werden bijvoorbeeld in de praktijk aanzienlijk meer MKB'ers ondersteund dan was begroot. Soms bleek binnen een enkel project de streefwaarde voor het gehele programma al meermaals 'over de kop gaan', terwijl naar zo'n project maar een fractie van de beschikbare EFRO-pot was gegaan. Ook in de midtermevaluatie die bureau Berenschot in 2010/2011 uitvoerde naar het EFRO-programma (Berenschot, 2011) is dit fenomeen gesignaleerd.

Project 'KansenKanon-2' (regio West): streefwaarden over de kop

Een project dat binnen regio West hoog scoort als het gaat om de vervulling van streefwaarden is het project KansenKanon-2 van Syntens.

Indicator	Begroot	Realisatie	Regio West
Aantal research&development-projecten	150	1 (zie opm.)	121
research&development-investeringen privaat	1.500.000	3.800.000	48.000.000
Uitgelokte private vervolginvesteringen	4.500.000	11.000.000	31.000.000
Aantal ondersteunde 'starters'	45	57	268
Aantal ondersteunde MKB'ers	2.000	2.325	535
Aantal samenwerkingsverbanden tussen bedrijven en kennisinstellingen	45	1	88
Aantal bruto gecreëerde fte's	120	95	3.690

Dit roept de vraag op of de gestelde streefwaarden op project- respectievelijk programmaniveau wel realistisch zijn en of deze niet zouden moeten worden bijgesteld. De gerealiseerde waarden op de prestatie-indicatoren bieden op deze manier immers geen goede graadmeter voor effectieve besteding van de EFRO-subsidies.

Indicatoren tussentijds aangepast

Ieder afgerond EFRO-project geeft als het goed is inzicht in de bereikte waarden op indicatoren die vooraf zijn geformuleerd. De mate van succes kan variëren: soms wordt er op een indicator hoger gescoord dan de streefwaarde, soms lager.

De bruikbaarheid van de gegevens wordt echter ten dele aangetast doordat er binnen het EFRO-programma voor prioriteit 1 tussentijds bepaalde indicatoren blijken te zijn aangepast (zie kader). Daardoor ontbreekt inzicht in het daadwerkelijk behaalde resultaat.

Indicatoren EFRO-programma tijdens uitvoering herzien

Twee indicatoren binnen EFRO-prioriteit 1 zijn gaande de uitvoering van het EFRO-programma herzien. Het gaat om de indicatoren 'Aantal research&development-projecten' en 'Aantal samenwerkingsverbanden tussen bedrijven en kennisinstellingen'. Het Ministerie van EZ heeft maart 2009 in overleg met de EFRO-managementautoriteiten de definities van indicatoren een concretere invulling gegeven. Gevolg daarvan is dat de genoemde indicatoren anders moeten worden gescoord; als er sprake is van een project of een samenwerkingsverband is volgens de nieuwe definitie de score altijd 1. Zo niet, dan is de score 0. Meer smaken zijn er niet. Absolute aantallen projecten dan wel samenwerkingsverbanden worden niet meer geteld.
Het is daardoor minder inzichtelijk hoeveel een project daadwerkelijk heeft opgeleverd. Aangezien de maatregel kwam op het moment dat een groot deel van het programma al was uitgevoerd, zal dit in de eindrapportages moeten worden rechtgetrokken.

Indicatoren globaal geformuleerd

Ons is opgevallen dat we met de door de managementautoriteiten gehanteerde indicatoren nog weinig te weten komen over het effect dat een project of, op regionaal niveau, het programma sorteert.
Als we inzicht willen krijgen in de effectiviteit van EFRO-projecten zijn gegevens in al dan niet behaalde streefwaarden nuttig, maar niet alleszeggend. Immers: de vraag waar het uiteindelijk om gaat is of de totstandkoming van bijvoorbeeld honderd samenwerkingsverbanden tussen bedrijven en kennisinstellingen of het ondersteunen van tweeduizend MKB'ers ertoe heeft geleid dat het achterliggende beleidsdoel dichterbij is gekomen: is het innovatief vermogen in de regio daadwerkelijk versterkt en is de regionale concurrentiekracht daarmee gegroeid?

We zien hier dat de zeggingskracht van al dan niet behaalde streefwaarden in hoge mate afhangt van de scherpte waarmee indicatoren zijn geformuleerd. Scores op een indicator als 'aantal ondersteunde MKB'ers *dat een nieuw product ontwikkelt*', die de Europese Commissie in de volgende EFRO-programmaperiode wil gaan gebruiken, zeggen bijvoorbeeld al meer over de mate waarin het beleidsdoel is gehaald dan scores op de veel vrijblijvender indicator 'aantal ondersteunde MKB'ers'.
Vooral wanneer aan de hand van indicatoren moet worden beoordeeld of een project kosteneffectief is, is het van belang om indicatoren zo precies mogelijk de kenmerken van de beoogde verandering c.q. het gewenste effect te laten beschrijven.
Projecten kunnen nu wel bijdragen aan de regionale streefwaarden en goed scoren op indicatoren (en veelal gebeurt dat ook) maar of ze het effect sorteren dat uiteindelijk gewenst is blijft onduidelijk.

5.4 Toetsing verwachte effectiviteit bij projectselectie

Het is belangrijk om al in het *voortraject*, bij de selectie van projecten, de te verwachten effectiviteit af te bakenen. In dit licht hebben we onderzocht in hoeverre de EFRO-managementautoriteiten bij de beoordeling van projectaanvragen een toets hadden uitgevoerd op de te verwachten (kosten)effectiviteit. We zijn ook nagegaan of projectaanvragen in onderlinge concurrentie met elkaar zijn beoordeeld en of daarbij meegewogen is of een bijdrage uit het EFRO noodzakelijk was voor het welslagen van het project.

Value for money-criterium niet eenduidig toegepast en niet altijd meegewogen
Effectiviteit en efficiëntie vormen op papier aspecten die bij de beoordeling van EFRO-projecten meespelen. In het toetsingskader van de door ons onderzochte projecten hecht iedere managementautoriteit expliciet belang aan wat 'value for money' werd genoemd.

De term 'value for money' wordt in alle EFRO-regio's gehanteerd. De precieze invulling die het begrip krijgt varieert enigszins per regio, maar komt in alle gevallen neer op de verhouding tussen kosten en effecten.

Bij de beoordeling of er bij een EFRO-project sprake zal zijn van 'value for money' wordt gekeken naar de volgende aspecten:
- de mate waarin de verwachte streefwaarden van het project bijdragen aan de regionale streefwaarde voor de betreffende indicator;
- de hoogte van de aangevraagde EFRO-subsidie afgezet tegen het voor de betreffende indicator beschikbare regionale EFRO-budget;
- de hoogte van de aangevraagde EFRO-subsidie per behouden en/of nieuw gecreëerde arbeidsplaats.

Er wordt bij de beoordeling dus alleen gerekend met de EFRO-bijdrage en niet met bijdragen van andere overheden en/of private partijen. Ook wordt gerekend met streefwaarden en indicatoren waarvan we zojuist hebben vastgesteld dat ze niet duidelijk zijn vastgesteld respectievelijk globaal zijn omschreven.

Van het belang dat op papier aan efficiëntie wordt toegekend, is in de praktijk niet altijd veel terug te zien in de door ons onderzochte projecten.
Zo hebben we vastgesteld dat in EFRO-regio Zuid de door ons onderzochte projecten nauwelijks op bovengenoemde aspecten waren getoetst in het aanvraagproces. De toets maakte tot 2010 zelfs geen deel uit van het besluit over het al dan niet toekennen van EFRO-subsidie.
Uit de dossiers van de managementautoriteit in EFRO-regio Oost maakten we op dat er geen eenduidige methodiek en definitie werd gehanteerd voor de 'value for money'-toets.
In EFRO-regio Noord bleek men in elk van de onderzochte projecten anders om te gaan met het begrip 'value for money'. Er was ook daar geen sprake van een uniforme toepassing van het begrip, noch van een eenduidige beoordelingsmethode.
Alleen in EFRO-regio West werden projectaanvragen op een inzichtelijke manier zowel kwantitatief als kwalitatief getoetst op 'value for money' en maakte de uitkomst hiervan deel uit van het advies van de stuurgroep op basis waarvan een project wel of geen EFRO-subsidie krijgt.

Geen van de managementautoriteiten lijkt de verschillende kostencomponenten waaruit gelijksoortige projecten zijn opgebouwd structureel nader te beschouwen bij de analyse van 'value for money'. Geen van de managementautoriteiten hanteren heldere 'interne' normen of standaarden om de omvang van de begrote/gerealiseerde kosten te beoordelen.

Geen rol 'value for money' bij voortgang en eindafrekening, geen resultaatverplichting subsidieontvanger

Bij het monitoren van de voortgang van EFRO-projecten en bij de eindafrekening van de onderzochte projecten komt het 'value for money'-criterium niet meer ter sprake. De verhouding tussen de totale subsidiabele kosten en het projectresultaat (en/of het projecteffect) wordt niet actief geanalyseerd.
Wel bekijkt men wat er aan streefwaarden is gerealiseerd (meestentijds volgens opgaaf van de subsidieontvanger zelf, zonder een structurele nameting door de managementautoriteit). Dat heeft echter geen effect op de hoogte van de subsidie, die blijft gelijk ongeacht een eventueel over- of onderpresteren op de streefwaarden.[30]

Ons is door de managementautoriteiten uitgelegd dat de verordening waarmee een project subsidie ontvangt nadat de aanvraag is goedgekeurd slechts een 'inspanningsverplichting' kent van de zijde van de subsidieontvangers. Het al dan niet behalen van het geprognotiseerde resultaat (i.e. de score op streefwaarden) is niet bepalend voor het al dan niet verkrijgen van subsidie. De managementautoriteit kan ook niet zelf "de stekker uit een project trekken", zo werd ons te kennen gegeven. Dat kan alleen de subsidieontvanger zelf. Dit is in alle EFRO-regio's zo geregeld. In EFRO-regio West hanteert men echter wel een 'uitvoeringsovereenkomst' (zie kader), die de managementautoriteit meer mogelijkheden tot (bij)sturing geeft.

Regio West: uitvoeringsovereenkomst

In de EFRO-regio West stelt de managementautoriteit een 'uitvoeringsovereenkomst' op met de subsidieontvangers. Daarin staan de verplichtingen waaraan de managementautoriteit en de subsidieontvanger zich verbinden. De streefwaarden en beoogde effecten van het project zoals vastgelegd in de projectaanvraag maken deel uit van de overeenkomst. De managementautoriteit ontleent aan de overeenkomst het recht betaling van subsidie op te schorten indien:

- de voortgang van het project afwijkt van de tijdsplanning;
- de begunstigde zijn verplichtingen niet, niet tijdig of niet behoorlijk nakomt;
- er onderbesteding is van de bijdrage of het voorschot daarop;
- de inhoud van het voortgangs- dan wel eindverslag van de projectuitvoerders daar volgens de managementautoriteit aanleiding toe geeft.

De uitvoeringsovereenkomst is ingesteld om juridische redenen. De subsidieontvanger committeert zich expliciet aan de voorwaarden en kan 'in gebreke' worden gesteld wanneer hij/zij deze niet nakomt.

Samenvattend: het criterium 'value for money', blijkt in de praktijk niet eenduidig, en niet altijd, mee te zijn gewogen bij de selectie van EFRO-projecten bij de door ons onderzochte projecten. Er wordt in deze fase hoofdzakelijk gekeken naar de beoogde streefwaarden zoals aangeleverd door de projectaanvragers zelf, die vaak zijn gekoppeld aan indicatoren die weinig zeggen over het daadwerkelijke effect van een project.
In de monitoring van de voortgang en in de eindafrekening van subsidies blijkt de 'value for money' in de door ons bestudeerde gevallen in het geheel geen rol te spelen. De ontvangst van subsidie is niet afhankelijk van het leveren van het beoogde resultaat.

30 Wel komt het voor dat het uiteindelijk vastgestelde subsidiebedrag lager is omdat gaandeweg de totale subsidiabele kosten ook lager waren dan begroot.

Noodzakelijkheid EFRO-bijdrage op verschillende wijzen onderbouwd

In de toetsingskaders van de vier regionale EFRO-programma's staat dat de noodzakelijkheid van een EFRO-subsidie moet worden aangetoond in de projectaanvraag: "Dat wil zeggen dat er moet kunnen worden onderbouwd dat de maatregelen waarin het project voorziet niet zonder overheidssteun tot stand zouden kunnen komen dan wel door de overheidssteun aanmerkelijk worden versneld."

In de meeste van de door ons onderzochte EFRO-projecten bleek in de subsidieaanvraag op enige wijze te zijn onderbouwd dat een publieke bijdrage noodzakelijk was voor het welslagen van het project. De manier waarop dat gebeurde verschilde sterk in mate van helderheid en robuustheid.

Noodzaak publieke bijdrage voor demosite afvalwaterzuiveringstechnologie helder onderbouwd

In de EFRO-regio Noord-Nederland is in de periode 2008-2010 een EFRO-project uitgevoerd met als doel een 'demonstratiesite' aan te leggen op de rioolwaterzuiveringsinstallatie van Leeuwarden. Daar kunnen nieuwe concepten en technologieën op het gebied van waterbehandelingstechnologie in de praktijk worden getest. Het project is voorwaardenscheppend van karakter; het moet een platformfunctie vervullen voor innoverende bedrijven, zodat deze de marktintroductie van hun innovaties kunnen versnellen.
In de subsidieaanvraag voor dit project is de noodzaak van een EFRO-bijdrage helder onderbouwd. Uitgelegd wordt dat er een lacune bestaat in het traject van idee naar exportproduct (dat wil zeggen: de fase tussen het laboratoriumonderzoek en de marktintroductie). De markt draagt geen oplossing aan voor deze lacune en pakt een dergelijk initiatief zelf niet op. Beargumenteerd wordt dat zonder publieke interventie de demosite naar verwachting niet rendabel is aan te leggen.

Over het algemeen geeft de aanvrager en/of de managementautoriteit aan dat een *publieke* bijdrage nodig is, omdat bijvoorbeeld de werkzaamheden c.q. activiteiten niet zelf door de bedrijven worden opgepakt of zonder subsidie niet rendabel zijn of omdat het project een hoog risico kent op falen. Een onderbouwing waarom specifiek een beroep op het EFRO werd gedaan ontbrak meestentijds.

Geen onderlinge concurrentie tussen projectaanvragen

We hebben vastgesteld dat van de door ons onderzochte projecten in geen enkel geval in concurrentie met een ander project is beoordeeld. Met andere woorden: projectvoorstellen die binnen komen worden door de managementautoriteit niet naast elkaar gelegd om te zien met welk project tegen de minste kosten het meeste effect zou worden bereikt. Er wordt geselecteerd volgens het beginsel 'wie het eerst komt, het eerst maalt'. Dit betekent dat wanneer geld eenmaal is toegekend aan project A, dit geld niet meer beschikbaar is voor een later ingediend project B, ook niet wanneer dit efficiënter en/of effectiever zou zijn dan project A. Deze werkwijze draagt een risico in zich; relatief effectievere en efficiëntere projecten kunnen op deze manier geld vanuit de EU mislopen ten faveure van 'mindere' projecten.

In EFRO-regio Zuid is onlangs overigens geëxperimenteerd met een tender,[31] juist om het element van vergelijkbaarheid in de procedure te brengen. Voor de nieuwe programmaperiode willen de EFRO-managementautoriteiten projecten meer onderling gaan vergelijken op inhoud en kwaliteit.

31 Wanneer een tenderprocedure wordt gevolgd schrijven projectuitvoerders die in aanmerking willen komen voor een EFRO-subsidie door middel van een offerte in op een bepaalde subsidie en weegt de managementautoriteit op basis van aangeboden prijs en kwaliteit af welke aanbieder het project met subsidie mag uitvoeren.

Samenvattend: uit de door ons onderzochte dossiers blijkt dat in de beoordeling van EFRO-subsidieaanvragen heeft meegespeeld of de aanvragers goed hadden onderbouwd dat een publieke bijdrage noodzakelijk was voor het welslagen van het project maar dat de mate waarin dit gedaan wordt verschilt.
Ook hebben wij vastgesteld dat projectvoorstellen niet in onderlinge concurrentie met elkaar worden beoordeeld. In de komende EFRO-programmaperiode 2014-2020 zal overigens naar verwachting van de managementautoriteiten vaker worden gebruik gemaakt van een tenderprocedure.

5.5 Blik vooruit: nieuwe EFRO-programmaperiode

Nieuwe aanpak Europese Commissie meer geënt op resultaat
De Europese Commissie wil voor de nieuwe EFRO-programmaperiode 2014 -2020 meer gaan sturen op resultaat. Anders dan in de huidige periode moeten subsidies uit de EU-structuurfondsen in de nieuwe periode expliciet worden ingezet voor de realisatie van de zogeheten Europa 2020-doelen.

Het tienjarenplan 'Europa 2020'

Met haar interne markt van 28 landen is de EU een van de grootste wereldhandelsmachten. Om deze positie verder uit te bouwen én het hoofd te bieden aan de economische crisis, is in 2010 het tienjarenplan 'Europa 2020' gelanceerd. Het plan kent vijf hoofddoelstellingen voor werkgelegenheid, onderwijs, onderzoek en innovatie, sociale inclusie en armoedebestrijding en klimaat en energie. Daarnaast zijn er zeven 'kerninitiatieven' in het leven geroepen. In het kader daarvan ondernemen de EU en nationale regeringen gezamenlijke activiteiten op het gebied van innovatie, digitale economie, werkgelegenheid, industriebeleid, armoede en efficiënt omgaan met grondstoffen.

Financiering vanuit de Europese structuurfondsen zal deels afhankelijk worden gemaakt van de mate waarin de lidstaten hun Europa 2020-doelstellingen en -streefcijfers behalen. Er zullen hiertoe partnerschapsovereenkomsten tussen de Commissie en de lidstaat worden gesloten.

Een groot deel van het budget vanuit het EFRO zal in de nieuwe programmaperiode pas beschikbaar komen wanneer er resultaten zijn geboekt. Bij goed presteren op de prestatieafspraken krijgen lidstaten al het aan hen toegewezen geld uitgekeerd; bij onderpresteren (het niet bereiken van de in de partnerschapsovereenkomst afgesproken mijlpalen) wordt een betaling tijdelijk stopgezet en bij ernstig onderpresteren worden toegezegde subsidies deels ingetrokken.
Dit is overigens niet nieuw; ook in de periode 2000-2006 gold deze regeling. Iedere lidstaat voldeed indertijd echter aan de prestatie-eisen omdat bij projecten steevast de lat laag was gelegd, opdat men geen geld zou mislopen. Dat risico bestaat nu weer.

Financiële prikkels voor het bereiken van resultaat

In de nieuwe EFRO-programmaperiode zal een 'prestatiereserve' worden gehanteerd. Lidstaten krijgen vanuit het EFRO een deel van het budget voor hun programma's (6%) pas als is gebleken dat de afgesproken prestaties worden behaald. Op programmaniveau worden op de diverse indicatoren streefwaarden vastgesteld die per 31 december 2018 moeten zijn behaald. In 2019 beoordeelt de Europese Commissie de scores op deze streefwaarden en wordt besloten over het al dan niet toekennen van de 'prestatiereserve'. In 2025 volgt een beoordeling van het hele programma en kunnen eveneens financiële correcties volgen.

Ook aan de resultaatindicatoren worden in de nieuwe programmaperiode strengere eisen gesteld. Naast de regiogebonden indicatoren gaat de Europese Commissie gemeenschappelijke indicatoren hanteren die op EU-niveau inzicht moeten verschaffen in de voortgang van uitvoering van projecten. Nieuwe indicatoren voor de op innovatie gerichte projecten binnen het EFRO zijn bijvoorbeeld:

- aantal nieuwe onderzoekers in ondersteunde instellingen;
- aantal onderzoekers dat werkt in verbeterde onderzoeksfaciliteiten;
- aantal ondersteunde bedrijven dat nieuwe producten op de markt brengt.

Deze indicatoren beogen een stap verder te gaan dan de huidige. Niet alleen wordt gekeken naar bedrijven die ondersteuning hebben ontvangen maar ook of deze bedrijven ook daadwerkelijk iets nieuws produceren. Daarmee wordt meer gezegd over het uiteindelijk gewenste effect.

Meer samenwerking tussen managementautoriteiten

De managementautoriteiten van de EFRO-programma's spelen thans al in op de veranderingen die de Europese Commissie gaat doorvoeren voor de periode 2014-2020. Zij zijn van plan voor de uitvoering van de programma's uniforme criteria en uitvoeringsprocedures op te stellen. De projecten zullen gaan worden beoordeeld op basis van identieke criteria. Daaronder zullen zich ook kwaliteitscriteria bevinden, opdat alleen kwaliteitsvolle projecten ondersteuning krijgen. Het streven is een landelijk geldend uniform selectie- en beoordelingssysteem te ontwerpen. Gedacht wordt aan het invoeren van een systeem waarin projecten punten kunnen scoren op de criteria en minimaal een bepaald aantal punten moeten halen. Dit zou de vergelijkbaarheid van projecten en de onderlinge concurrentie bij de beoordeling ten goede komen. Ook wordt in sommige regio's het invoeren van tenders overwogen bij het ter beschikking stellen van subsidies.

De managementautoriteiten gaan ook meer samenwerken, een gezamenlijke administratieve organisatie voeren (inclusief controle- en beheersysteem voor de uitvoering van programma's) en zij gaan met één ICT-systeem werken.

De stuurgroep die adviseert over de toekenning van subsidies aan projecten en waarin nu nog vertegenwoordigers van het bestuur zitting hebben, zal gaan bestaan uit experts van kennisinstellingen en uit het bedrijfsleven. Deze zullen de projecten gaan 'scoren' aan de hand van en aantal uniforme criteria gericht op het selecteren van kwaliteit.

6 Conclusies en aanbevelingen bij deel 2

6.1 Conclusies

Wij vinden dat de burgers van de EU mogen verwachten dat publiek EU-geld, in hun eigen land en elders, met resultaat wordt aangewend (doeltreffend), dat dit gebeurt met een zo gering mogelijke inzet van (financiële) middelen (doelmatig) en volgens de regels (rechtmatig). Ook vinden wij EU-burgers mogen verwachten dat er over de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van de bestedingen volledige transparantie bestaat.

Uit ons onderzoek naar het EFRO-programma in Nederland blijkt dat de doelmatigheid en doeltreffendheid van bestedingen, hoewel projecten op zich doen wat ze beloven te doen, vaak niet evident is vast te stellen en dat hier bij de selectie van projecten niet eenduidig op wordt geoordeeld.

Zo is het vaak niet duidelijk hoe de streefwaarden van het EFRO-programma per regio precies zijn vastgesteld. In de praktijk worden de deze waarden regelmatig zó gemakkelijk gehaald (soms gaan ze diverse malen 'over de kop'), dat ze mogelijk niet goed zijn doordacht. Ze bieden op deze manier geen goede graadmeter voor effectieve besteding van de EFRO-subsidies.
De zeggingskracht van al dan niet behaalde streefwaarden hangt in hoge mate af van de scherpte waarmee de bijbehorende prestatie-indicatoren zijn geformuleerd. Deze blijken vaak te globaal gekozen (bijvoorbeeld 'aantal ondersteunde MKB'ers' in plaats van 'aantal ondersteunde MKB'ers dat een nieuw product ontwikkelt'). Daardoor komen we, ook na afronding van een project, weinig te weten over het effect dat is bereikt.

Verder blijkt het criterium 'value for money', in de praktijk niet eenduidig te worden toegepast en niet altijd mee te wegen bij de selectie van EFRO-projecten bij de door ons onderzochte projecten. Er wordt in deze fase hoofdzakelijk gekeken naar de beoogde streefwaarden zoals aangeleverd door de projectaanvragers zelf, die vaak zijn gekoppeld aan indicatoren die weinig zeggen over het daadwerkelijke effect van een project. In de monitoring van de voortgang en in de eindafrekening van subsidies blijken effectiviteit en efficiëntie in de door ons bestudeerde gevallen in het geheel geen rol te spelen. De subsidieontvanger krijgt geld op basis van inspanning, niet op basis van resultaat.

Uit de door ons onderzochte dossiers blijkt voorts dat de onderzochte subsidieaanvragen niet in onderlinge concurrentie met elkaar zijn beoordeeld; wie het eerst een aanvraag indient en voldoet aan de voorwaarden krijgt subsidie. Deze werkwijze kan er toe leiden dat relatief meer effectieve en efficiënte projecten geld mislopen.

6.2 Aanbevelingen

Het is belangrijk dat zowel uitvoerende instanties als de verantwoordelijk minister van EZ meer aandacht besteden aan de selectie en monitoring van effectiviteit en efficiëntie van goedgekeurde EFRO-projecten.

Wij doen de minister van Economische Zaken (EZ) daarom de volgende aanbevelingen:

- Overweeg de managementautoriteiten, samen met de subsidieontvangers, te verplichten om voor het brede publiek inzichtelijk te maken welke effecten er concreet zijn bereikt met het geld dat zij hebben ontvangen (naar het voorbeeld van de site 'Europa om de hoek', die vermeldt welke subsidiebedragen aan projecten zijn toegekend).
- Overweeg of er, op basis van jarenlange ervaring met het verstrekken van subsidies, standaarden zijn te ontwikkelen voor terugkerende kostencomponenten in projecten en neem die op een inzichtelijke manier mee in de beoordeling van aanvragen.
  Met deze aanbeveling sluiten we aan op een aanbeveling in ons laatste rapport bij de nationale verklaring waarin we ook hebben aanbevolen om normen aangaande proportionaliteit en doelmatigheid aan te scherpen (Algemene Rekenkamer, 2013b). De staatssecretaris van EZ heeft toen toegezegd deze aanbeveling over te nemen.
- Betrek bij het beoordelen van de 'value for money' behalve de EFRO-component ook de overige geïnvesteerde euro's in de vorm van nationale cofinanciering dan wel private bijdragen.

Aansluitend bij de initiatieven die de managementautoriteiten al nemen met het oog op de nieuwe programmaperiode bevelen wij de minister van EZ verder aan:

- Verbind streefwaarden meer met de te realiseren effecten en minder met te behalen tussenresultaten. Breng tegelijkertijd ook de indicatoren dichter bij het beoogde eindresultaat. Er moet een plausibel verband te leggen zijn tussen de concrete projectresultaten en de beoogde effecten (indicatoren) en deze moeten bijdragen aan helder gestelde, meer afgebakende, programmadoelen.
- Zorg ervoor dat de streefwaarden op project- en programmaniveau objectiever en beter worden onderbouwd, zeker wanneer daaraan de mate van effectiviteit van een project wordt ontleend. Maak van meet af aan duidelijk wat er onder welke indicator wordt verstaan en vermijdt tussentijdse aanpassingen van de definitie of scoringsmethodiek.
- Zorg voor onderlinge concurrentie tussen projectaanvragen bij de projectselectie zodat de effectievere en efficiëntere projecten een grotere kans hebben gehonoreerd te worden. De managementautoriteiten overwegen dit al te doen in de nieuwe programmaperiode.
- Stel in de nieuwe programmaperiode voor alle EFRO-regio's een uitvoeringsovereenkomst verplicht zoals regio West die al kent. Op die manier ontstaat een meer gedeelde resultaatverantwoordelijkheid bij subsidieverlener en subsidieontvanger. Dit zou aan kunnen sluiten bij het streven van de managementautoriteiten naar meer uniformiteit in uitvoering.

Bijlage 1 Oude versus nieuwe opzet EU-trendrapport: 'was-is'-tabel

Onderwerp	Plaats in EU-trendrapport 2013	Plaats in EU-trendrapport 2014
Belangrijkste bevindingen, conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reacties	Deel 1	Rapport in het kort
Ontwikkelingen in het financieel management van de EU	Deel 2	Deel 1
EU-lidstaten	Deel 2	Deel 1
Nederland	Deel 2	Deel 1 wat de verantwoordings-documenten betreft. Deel 2 wat het EFRO betreft (de geldstroom die we dit jaar hebben onderzocht).

Bijlage 2 Integrale kabinetsreactie

27 januari 2014

Geachte mevrouw Stuiveling,

Mede namens de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Economische Zaken bied ik u de kabinetsreactie aan op het concept EU-trendrapport 2014. In deze reactie richt het kabinet zich op de uit de hoofdconclusies voortgekomen aanbevelingen. Ik verzoek u de kabinetsreactie per aanbeveling integraal op te nemen in het rapport zoals hieronder weergegeven.

Aanbeveling 1. Ga na welke mogelijkheden er zijn om een verplichte openbare verklaring voor te schrijven over de besteding van Europese gelden in de lidstaten, vergelijkbaar met de jaarlijkse Nederlandse lidstaatverklaring, nu het niet gelukt is om dit verplicht te stellen in het nieuwe Financieel Reglement.

Reactie:
Het kabinet beschouwt deze aanbeveling als aanmoediging voor het kabinetsbeleid. Helaas is de invoering van een verplichte nationale verklaring in het Financieel Reglement of via het Interinstitutioneel Akkoord bij het nieuwe Meerjarig Financieel Kader niet gelukt. Het draagvlak daarvoor is in Europa nu te gering; het kabinet verwacht niet dat deze stap op korte termijn alsnog gezet kan worden. Desondanks blijft het kabinet zich inzetten voor de aantrekkelijkheid en kwaliteit van de niet-verplichte nationale verklaring, bijvoorbeeld via een onlangs ingestelde Europese werkgroep speciaal gericht op het formuleren van Europabrede handvatten voor deze verklaringen. Verder blijft het kabinet alert op nieuwe kansen die zich mogelijk in de toekomst zullen voordoen.

Aanbeveling 2. Neem, zoals we hebben aanbevolen in ons laatste rapport bij de Nationale Verklaring, in deze verklaring eveneens de afdrachten op.

Reactie:
Het kabinet neemt deze aanbeveling niet over om redenen die het kabinet eerder uitgebreid heeft toegelicht (zie: kabinetsreactie bij uw oordeel bij de Nationale Verklaring 2011, 2012 en 2013; kabinetsreactie op het EU-trendrapport 2009).
De overwegingen van het kabinet zijn drieledig. Ten eerste geeft de Europese Rekenkamer reeds jaren een positief oordeel over de Eigen Middelen van de EU-begroting in tegenstelling tot de uitgaven waardoor de toegevoegde waarde juist bij die laatste gevonden moet worden. Ten tweede maakt het kabinet, net als het Financieel Reglement van de EU-begroting onderscheid tussen de diverse 'management modes' en de bijbehorende controletorens. Het is de wettige taak en de verantwoordelijkheid van de Europese Commissie om de betrouwbaarheid en juistheid van gegevens over Eigen Middelen te bewaken en er bestaat hiervoor reeds een voldoende functionerend controlesysteem. Ook spreekt het Nederlandse kabinet zich bijvoorbeeld niet uit over aanzienlijke stromen EU-middelen die onder zogenoemd 'direct management' door de Commissie worden beheerd en onder een separaat controleregime vallen. Ten derde is voor wat betreft de op BNI-cijfers gebaseerde

afdrachten de onafhankelijk positie van het CBS een belangrijke pijler om te waarborgen dat de cijfers zonder politieke betrokkenheid tot stand komen. Het kabinet zou deze onafhankelijkheid niet respecteren indien het een oordeel zou vellen in de Nationale Verklaring over de BNI-cijfers van
het CBS.

Aanbeveling 3. Stimuleer dat de EU-lidstaten de komende jaren hun zogenoemde annual summaries van de nationaal uitgevoerde controles (met ingang van 2014 inclusief de nieuwe beheersverklaring) openbaar maken en dat de Europese Commissie deze onderling analyseert.

Reactie:
Het kabinet neemt deze aanbeveling over en blijft zich inzetten voor het verbeteren van transparantie en verantwoording over EU-fondsen in lidstaten, bijvoorbeeld via de jaarlijkse déchargeprocedure en diverse Europese wetgevingstrajecten. Ook is het kabinet van mening dat de nieuw verplichte beheersverklaringen en de daarbij behorende onafhankelijke audit-opinies van alle lidstaten openbaar beschikbaar zouden moeten zijn.

Aanbeveling 4. Bewaak in overleg met gelijkgestemde landen dat het ESM-auditcomité over voldoende mensen, middelen én informatie kan beschikken.

Reactie:
Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling. Nederland heeft zich bij de oprichting van het ESM sterk gemaakt voor een onafhankelijk auditcomité met ruime bevoegdheden opdat het financiële beheer, het risicobeleid en de verantwoording van het ESM aan hoge kwaliteitsstandaarden voldoet. Het kabinet zal het belang van het werk van het auditcomité blijven benadrukken en waar mogelijk verder ondersteunen onder andere door te voorzien in voldoende mensen en ondersteuning voor de leden van het auditcomité. De toegang tot informatie van het ESM is vastgelegd in de by-laws van het ESM. Wat betreft de middelen voor het auditcomité zijn er thans geen signalen dat er sprake is van knelpunten. In de ESM-begroting voor 2014 is sprake van een significante verhoging van de middelen voor het auditcomité.

Aanbeveling 5. Bezie - en bespreek in de eurogroep - of de gekozen oplossing voor het in te stellen EFSF-auditcomité, met inachtneming van de geldende wetgeving, verrijkt kan worden met deelnemers van buiten de eigen gelederen.

Reactie:
Deze aanbeveling heeft de aandacht van het kabinet. Het in 2013 nieuw ingestelde auditcomité bestaat uit leden van de raad van bewind van het EFSF, die ook tezamen het risicocomité van het ESM vormen. Het EFSF heeft in 2012 een zodanige omvang bereikt dat op grond van Luxemburgse wetgeving met betrekking tot het beroep van accountant een separaat auditcomité is vereist. Dit auditcomité kan zich desgewenst laten bijstaan door externen. Het kabinet is van mening dat hiermee de externe controle op het EFSF goed geborgd is en wacht de ervaringen met dit nieuwe auditcomité af. Indien hiertoe aanleiding ontstaat kan in een later stadium eventueel bezien worden of en in hoeverre aanpassing wenselijk en noodzakelijk is. Daarbij benadrukt het kabinet dat het EFSF sinds juli 2013 geen nieuwe leningprogramma's meer zal aangaan en alleen de programma's voor Ierland, Portugal en Griekenland zal afwikkelen.

Aanbeveling 6. Overweeg de managementautoritelten, samen met de EFRO-subsidieontvangers, te verplichten om voor het brede publiek inzichtelijk te maken wat er concreet is bereikt aan effecten met het ontvangen subsidiegeld.

Reactie:
Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling. Europese verordeningen (EG nrs. 1083/2006 en 1080/2006) voorzien reeds in de verplichting om het brede publiek te informeren over de concrete resultaten die bereikt zijn met EFRO. Naast het voldoen aan deze Europese informatievereisten, zoals het publiceren van jaarverslagen, organiseren de Management Autoriteiten samen met het ministerie van Economische Zaken ieder jaar de Europa Kijkdagen.

Aanbeveling 7. Overweeg of er, op basis van jarenlange ervaring met het verstrekken van subsidies, standaarden te ontwikkelen zijn voor terugkerende kostencomponenten in projecten en neem die mee in de beoordeling van aanvragen.

Reactie:
Na onderzoek door een speciaal hiervoor ingestelde Nederlandse ambtelijke werkgroep is gebleken dat voor EFRO de kostenposten dermate heterogeen zijn dat alleen voor loonkosten standaarden te ontwikkelen bleken. Voor wat betreft loonkosten wordt deze aanbeveling dan ook onderschreven.

Aanbeveling 8. Betrek bij het beoordelen van de 'value for money' behalve de EFRO component ook de overige geïnvesteerde euro's in de vorm van nationale cofinanciering dan wel private bijdragen.

Reactie:
Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling. Bij de beoordeling van een projectaanvraag is 'value for money' een selectiecriterium. Bovendien zal dit criterium in de nieuwe programmaperiode van toenemend belang zijn, mede vanwege de eisen die de Commissie stelt aan de resultaatgerichtheid van de projecten. Bij de beoordeling van de projecten is de onderliggende businesscase de basis. Hierin zijn naast EFRO ook de nationale cofinanciering en de private bijdrage opgenomen.

Aanbeveling 9. Verbind streefwaarden meer met de te realiseren effecten en minder met te behalen tussenresultaten. Breng tegelijkertijd ook de indicatoren dichter bij het eindresultaat. Er moet een plausibel verband te leggen zijn tussen de concrete projectresultaten en de beoogde effecten (indicatoren) en deze moeten bijdragen aan helder gestelde, meer afgebakende, programmadoelen.
Aanbeveling 10. Zorg ervoor dat de streefwaarden op project- en programmaniveau objectiever en beter worden onderbouwd, zeker wanneer daaraan de mate van effectiviteit van een project wordt ontleend. Maak van meet af aan duidelijk wat er onder welke indicator wordt verstaan en vermijdt tussentijdse aanpassingen van de definitie of scoringsmethodiek.

Reactie op 9 en 10:
Het kabinet onderschrijft deze aanbevelingen. Op dit moment wordt de laatste hand gelegd aan het opstellen van de vier landsdelige EFRO-programma's voor de nieuwe programmaperiode 2014-2020. Een belangrijk beoordelingcriterium is de beschrijving en onderbouwing van de output en de resultaatindicatoren. Het gaat hierbij nadrukkelijk om de te realiseren effecten en niet om de tussenresultaten. Europese regelgeving schrijft ook voor dat deze indicatoren objectief en meetbaar worden geformuleerd. Het niet tijdig realiseren van de beoogde mijlpalen en resultaten kan gevolgen hebben voor

de omvang van de EFRO-bijdrage (de zogenoemde prestatiereserve). Het kabinet is het met de Algemene Rekenkamer eens dat tussentijdse aanpassingen van de definitie of scoringsmethodiek van de indicatoren vermeden dient te worden.

Aanbeveling 11. Zorg voor onderlinge concurrentie tussen projectaanvragen bij de projectselectie zodat effectievere en efficiëntere projecten een grotere kans hebben gehonoreerd te worden.

Reactie:
Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling. Naar de mening van het kabinet moet de methode van de projectselectie uiteindelijk resulteren in de selectie van de beste projecten. Hoewel het 'first come, first served'-principe in de praktijk belangrijk blijft, doet dit geen afbreuk aan de sterkere nadruk die de Management Autoriteiten (MA's) zullen leggen op het selecteren van projecten op grond van nadere effectiviteits- en efficiëntiecriteria. In de landsdelige EFRO-programma's (OP's) en de beschrijving van de Administratieve Organisatie (AO) is opgenomen hoe de projectaanvragen worden beoordeeld en geselecteerd. Beoordelingscriteria daarbij zijn: bijdrage aan het OP, mate van innovativiteit, kwaliteit van de businesscase en/of van het businessplan, kwaliteit van het project en duurzaamheid. De nieuwe beoordelingssystematiek die de MA's hanteren voorziet tevens in het plan om meer te werken met tenders en calls. Voor de inhoudelijke beoordeling zal een onafhankelijke adviescommissie met experts worden ingesteld, die een advies geeft op basis van de score op genoemde beoordelingscriteria.

Aanbeveling 12. Stel in de nieuwe programmaperiode voor alle EFRO-regio's een uitvoeringsovereenkomst verplicht zoals regio West die al kent, zodat meer gedeelde resultaatverantwoordelijkheid ontstaat bij subsidieverlener en subsidieontvanger.

Reactie:
Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling en zal de Management Autoriteiten (MA's) hiertoe aanmoedigen. Bij de subsidieverlening maken de MA's reeds afspraken met de subsidieontvanger over de te realiseren resultaten. De wijze waarop de MA's dit invullen hoort bij de taak en verantwoordelijkheid van MA's.

De minister van Financiën,

J.R.V.A. Dijsselbloem

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2012). *Rapport bij de* EU*-lidstaatverklaring 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 249, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2013a). EU*-trendrapport 2013; Ontwikkelingen in het financieel management van de Europese Unie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 532, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2013b). *Rapport bij de nationale verklaring 2013*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 523, nr. 8. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2013c). *Financiële risico's voor Nederland bij internationale garanties; Garanties aan instellingen betrokken bij Europese schulden- en bankencrisis*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 371, nr. 8. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2013d). *´Rapportages Voorzitter Europese Raad: ´Naar een echte economische en monetaire unie´*. Brief d.d. 28 november 2013 aan de Eerste Kamer inzake Europees economisch bestuur. Eerste Kamer, vergaderjaar 2013-2014, Kamerstuk 33 454 nr. BE. Den Haag: Sdu.

Berenschot (2011). Mid Term Evaluatie EFRO D2 2007 - 2013, 14 februari 2011. Den Haag: eigen beheer.

BuZa (3013). *Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer d.d. 22 februari 2013 naar aanleiding van het op 8 februari 2013 bereikte akkoord in de Europese Raad over het Meerjarig Financieel Kader*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 21 501-20, nr. 761. Den Haag: Sdu.

Europese Commissie (2012). *Een routekaart naar een bankenunie*. Mededeling COM(2012) 510f final, 12 september 2012. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2013). *Administrative performance differences between Member States recovering Traditional Own Resources of the European Union*, IP/D/ALL/FWC/2009-056 28/02/2013. Brussel: Directoraat Generaal voor Intern Beleid.

Europese Rekenkamer (2013). *Op weg naar correcte gegevens over het Bruto Nationaal Inkomen (*BNI*): een meer gestructureerde en gerichte aanpak zou de doeltreffendheid van de verificatie door de Commissie verbeteren*, Speciaal verslag nr. 11/2013. Luxemburg: eigen beheer.