Algemene Rekenkamer

EU-trendrapport 2011

Ontwikkelingen in het financieel management van de Europese Unie

2011

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2010–2011

32 624 EU-trendrapport 2011

Nr. 1 **BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 8 februari 2011

Hierbij bieden wij u het op 1 februari 2011 door ons vastgestelde rapport «EU-trendrapport 2011; Ontwikkelingen in het financieel management van de Europese Unie» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

kst-32624-1
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2011

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2010–2011

32 624 EU-trendrapport 2011

Nr. 2 **RAPPORT**

Inhoud

		blz.
Leeswijzer EU trendrapport 2011		**5**
Samenvatting		**8**
DEEL 1: EU-INSTELLINGEN		**13**
1	**Inleiding deel 1**	**15**
2	**EU-breed: kerncijfers**	**16**
2.1	Bijdragen lidstaten aan EU-begroting	16
2.2	Uitgaven door de EU in 2009	17
2.3	Saldo EU-begroting	18
3	**Beleidsontwikkelingen rond financieel management EU**	**19**
3.1	Financieel reglement	19
3.1.1	Nationale verantwoordingen (managementverklaringen)	19
3.1.2	Aanvaardbaar foutenrisico	20
3.2	Meerjarig financieel kader EU	21
3.3	Lidstaatverklaringen en «annual summaries»	22
3.4	Actieplan structuurfondsen Europese Commissie	23
4	**Systemen voor financieel management in de EU**	**24**
4.1	Controleactiviteiten van de Europese Commissie in de lidstaten	24
4.2	Verantwoording	24
4.2.1	Activiteitenverslagen	24
4.2.2	Syntheseverslag	25
4.3	Samenvattend beeld systemen financieel management	25
5	**Rechtmatigheid besteding EU-gelden**	**27**
5.1	Rechtmatigheidinformatie Europese Commissie	27
5.1.1	Voorbehouden per dictoraat-generaal	27
5.1.2	Onregelmatigheden en financiële correcties	28
5.1.3	Fraude	30

kst-32624-2
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2011

5.2	Oordeel Europese Rekenkamer over wettigheid en regelmatigheid	31
5.2.1	Algemeen oordeel	31
5.2.2	Oordeel per begrotingsonderdeel	32
5.2.3	Speciale verslagen Europese Rekenkamer	33
5.3	Samenvattend beeld rechtmatigheid	33
6	**Inzicht in doeltreffendheid EU-beleid**	**35**
6.1	Activiteitenverslagen Europese Commissie	35
6.2	Evaluaties Europese Commissie	35
6.3	Speciale verslagen Europese Rekenkamer	36
7	**Trends deel 1**	**37**
DEEL 2: EU-LIDSTATEN		**39**
8	**Inleiding deel 2**	**40**
9	**EU-lidstaten: kerngegevens in beeld**	**41**
9.1	Afdrachten aan EU, per lidstaat	41
9.2	Ontvangsten lidstaten vanuit de EU in 2009	41
9.2.1	Ontvangsten per onderdeel van de begroting	41
9.3	Nettopositie 2009, per lidstaat	43
10	**Beleidsontwikkelingen in de lidstaten**	**46**
10.1	Lidstaatverklaring Nederland	46
10.2	Lidstaatverklaring Denemarken	47
10.3	Lidstaatverklaring Verenigd Koninkrijk	47
10.4	Lidstaatverklaring Zweden	48
11	**Rechtmatigheid besteding EU-gelden in de lidstaten**	**50**
11.1	Rechtmatigheidsinformatie Europese Commissie	50
11.1.1	Activiteitenverslagen	50
11.1.2	«Annual summaries» 2009	50
11.1.3	Gegevens lidstaten in jaarverslag OLAF	51
11.1.4	Terugvordering van ten onrechte uitbetaalde subsidies	52
11.2	Rechtmatigheidsinformatie Europese Rekenkamer	52
11.3	Samenvattend beeld rechtmatigheidsinformatie EU-lidstaten	53
11.4	Werkzaamheden nationale rekenkamers	54
11.4.1	EU-auditactiviteiten nationale rekenkamers	55
11.4.2	Werkgroepen Contactcomité	55
12	**Doeltreffendheid EU-beleid in de lidstaten**	**56**
12.1	Informatie over doeltreffendheid lidstaten in jaarlijkse activiteitenverslagen	56
12.2	Informatie nationale rekenkamers	56
12.3	Samenvattend beeld doeltreffendheid	56
13	**Trends deel 2**	**58**
DEEL 3: NEDERLAND		**61**
14	**Inleiding deel 3**	**62**
15	**Nederland: kerncijfers**	**64**
15.1	Afdrachten van Nederland aan de EU	64
15.2	Ontvangsten van Nederland uit de EU	65
15.3	Nettopositie lidstaat Nederland	66

16	**Nederland: kerncijfers**	**67**
16.1	Landbouwfondsen	67
16.2	Structuurfondsen 2007–2013	68
16.3	Migratiefondsen	69
16.4	Conclusies	69
17	**Kosten en baten van controles bij structuurfondsen in Nederland**	**70**
17.1	Aanleiding voor het onderzoek van de werkgroep Structuurfondsen	70
17.2	Onderzoeksaanpak	70
17.2.1	Onderzochte actoren	70
17.2.2	Gehanteerde rekenmodellen voor kosten van controles	71
17.2.3	Beoordeling betrouwbaarheid gegevens	72
17.2.4	Inventarisatie van baten van controles	73
17.3	Belangrijkste bevindingen	73
17.3.1	Kosten van controle	73
17.3.2	Baten van controle	77
17.4	Conclusies	78
18	**Eindbegunstigden van EU-gelden in Nederland**	**79**
18.1	Betalingsoverzicht 2009 Europese Commissie	79
18.2	Overzicht eindbegunstigden EU-gelden in Nederland	80
18.3	Eindbegunstigden van structuurfondsgelden	81
18.3.1	EFRO	81
18.3.2	ESF	83
18.3.3	Publieke informatievoorziening ESF en EFRO	85
18.4	Eindbegunstigden van onderwijsfondsgelden	85
18.4.1	Het Leven Lang Leren-programma	85
18.4.2	Transparantie informatievoorziening	86
18.5	Eindbegunstigden van migratiefondsgelden	86
18.6	Conclusies	87
19	**Voortgang Interreg IV-B Noordwest-Europa in Nederland**	**88**
19.1	Financieel belang en organisatie	88
19.2	Monitoring en evaluatie van het NWE-programma in Nederland	89
19.3	Voorbeelden van NWE-projecten in Nederland	89
19.3.1	Financiële en inhoudelijke voortgang van de projecten	90
19.3.2	Knelpunten in de projectuitvoering	91
19.4	Conclusies	92
20	**Zicht op heffing, inning en afdracht traditionele eigen middelen**	**94**
20.1	Procedures rond de traditionele eigen middelen	94
20.2	Controles traditionele eigen middelen 2009	95
20.2.1	Landbouwrechten	96
20.2.2	Douanerechten	96
20.2.3	Controle auditdienst van het Ministerie van BuZa	97
20.3	Conclusies	97
21	**Rechtmatigheid besteding EU-gelden in Nederland**	**99**
21.1	Landbouwfondsen	99
21.1.1	Onregelmatigheden	99
21.2	Structuurfondsen	100
21.2.1	Onregelmatigheden	100
21.3	Afronding programma's periode 2000–2006 en 2005–2007	101

21.3.1	Inleiding	101
21.3.2	ESF-3	102
21.3.3	EFRO	104
21.3.4	EVF-II	107
21.4	Conclusies	109
DEEL 4: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES		**113**
22	**Conclusies en aanbevelingen**	**114**
22.1	Hoofdconclusies	114
22.2	Scores op hoofdindicatoren	115
22.3	Aanbevelingen	117
23	**Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer**	**119**
	Bijlage 1 Overzicht van belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	**122**
	Bijlage 2 Gebruikte afkortingen en verklarende woordenlijst	**125**
	Literatuur	**130**

LEESWIJZER EU-TRENDRAPPORT 2011

Met de jaarlijkse publicatie van het EU-trendrapport beoogt de Algemene Rekenkamer inzicht te verschaffen in het financieel management van EU-gelden in de Europese Unie (EU) als geheel, de EU-lidstaten en Nederland.

Opbouw van dit rapport

Net als de voorgaande edities van het EU-trendrapport is het *EU-trendrapport 2011* opgebouwd uit de volgende delen:

- Deel 1: ontwikkelingen in het EU-brede financieel management en in de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het EU-beleid (zowel het totale beleid als het beleid gerelateerd aan de afzonderlijke begrotingshoofdstukken).
- Deel 2: een landenvergelijking op het punt van rechtmatigheid en doeltreffendheid van besteding van EU-gelden in de 27 EU-lidstaten.
- Deel 3: een overzicht van de ontwikkelingen in het financieel management, de controle van EU-gelden en de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het EU-beleid in Nederland.
- Deel 4: conclusies en aanbevelingen, bestuurlijke reacties en het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

In de delen 1 en 2 maken we voor onze analyses en beschrijvingen gebruik van bestaande openbare bronnen in de Europese Unie. In deel 3 behandelen we een aantal aspecten van het financieel management in Nederland, waar we zelf nader onderzoek naar hebben gedaan.

Hoofdindicatoren

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

- Hoofdindicator 1: *Kwaliteit van de EU-systemen voor financieel management*. We analyseren hier in hoeverre de beheer-, controle- en toezichtsystemen van de EU de rechtmatigheid en waar mogelijk doeltreffendheid waarborgen van de totale EU-begroting en van de afzonderlijke hoofdstukken van de begroting. De stand van zaken op deze hoofdindicator komt aan de orde in deel 1.
- Hoofdindicator 2: *Inzicht in de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden op EU-niveau en in de EU-lidstaten*. De beschikbaarheid van rechtmatigheids- en doeltreffendheidsinformatie staat hier centraal. De stand van zaken op deze hoofdindicator komt aan de orde in de delen 1 en 2.
- Hoofdindicator 3: *Rechtmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden op EU-niveau en in de EU-lidstaten.* Hier kijken we naar de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de bestedingen zélf. De stand van zaken rond deze hoofdindicator komt eveneens aan de orde in de delen 1 en 2.
- Hoofdindicator 4: *Inzicht in rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden in Nederland*. Het gaat hier om de mate waarin de betrokken Nederlandse ministeries zicht hebben op de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de bestedingen van de EU-gelden waarvoor zij verantwoordelijk zijn. De stand van zaken op dit punt komt aan bod in deel 3.

- Hoofdindicator 5: *Rechtmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden in Nederland*. Hier kijken we naar de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de bestedingen zélf, in dit geval in Nederland. We beoordelen ook dit aspect in deel 3.

In het rapport wordt informatie over verschillende jaren gebruikt. De daarbij gehanteerde vuistregel is dat het jaar 2009 centraal staat als het gaat om de rechtmatige besteding van EU-gelden en het functioneren van de systemen voor het financieel management. Waar mogelijk vindt een vergelijking plaats met eerdere jaren. Bij de beschrijving van beleidsontwikkelingen wordt ook informatie uit 2010 opgenomen.

Overeenkomsten en verschillen met vorige edities

Vergeleken met vorige edities van het EU-trendrapport zijn de hoofdindicatoren en de onderwerpen die in de delen 1 tot en met 4 aan de orde komen gelijk gebleven. Ook wordt voor de delen 1 en 2 nog altijd alleen openbare informatie gebruikt. Bij voorkeur hebben we daarbij gebruikgemaakt van (voor zover beschikbaar) extern gecontroleerde informatie, zoals rapporten van nationale rekenkamers en de Europese Rekenkamer. Daarnaast hebben we gebruikgemaakt van openbare stukken van de Europese Commissie. Voor deel 3 hebben we gebruikgemaakt van informatie uit onderzoek dat wij hebben verricht op basis van onze onderzoeksbevoegdheden in Nederland.

Het *EU-trendrapport 2011* heeft dezelfde opzet als de voorgaande vijf EU-trendrapporten. Dat betekent dat we ons concentreren op de EU-geldstromen, de voorwaarden voor een goed financieel management, inclusief het beleid dat daarvoor wordt ontwikkeld, en de rechtmatige en doeltreffende besteding van de Europese gelden in Nederland. In vergelijking met voorgaande edities is gestreefd naar een compactere weergave van de bevindingen en ligt de nadruk nog meer op eigen bevindingen over de situatie in Nederland dan eerder het geval was, en minder op de situatie in de EU als geheel en andere lidstaten. In deel 3 wordt gerapporteerd over de uitkomsten van een aantal deelonderzoeken waarvoor we gebruik hebben gemaakt van onze onderzoeksbevoegdheden in Nederland:

- Kosten en baten van controles bij structuurfondsen in Nederland. Dit onderzoek hebben we uitgevoerd als lid van de werkgroep Structuurfondsen van nationale rekenkamers. Het landenvergelijkende rapport van de werkgroep wordt naar verwachting medio 2011 gepubliceerd. Wij doen in dit EU-trendrapport verslag van de bevindingen in Nederland.
- Transparantie van gegevens over de eindbegunstigden van EU-gelden in Nederland zoals voorgeschreven door de EU.
- Voortgang van projecten die in Nederland worden uitgevoerd binnen het transnationale EU-programma in Noordwest-Europa (Interreg IV-B NWE).
- Inzicht in de rechtmatigheid van de heffing, inning en afdracht van de zogenoemde traditionele eigen middelen[1] in Nederland.
- Rechtmatigheid en behaalde resultaten van de structuurfondsen periode 2000–2006 en het Europees Vluchtelingenfonds 2005–2007.

Deze onderwerpen hebben we gekozen vanwege de financiële betekenis die de verschillende fondsen hebben voor Nederland dan wel vanwege het mogelijke risico of belang van deze fondsen op het punt van het

[1] De «traditionele eigen middelen» van de EU bestaan uit de door de lidstaten geïnde EU-heffingen (heffingen op de invoer van suiker van buiten de EU, landbouwrechten en douanerechten). Van deze geïnde gelden moeten de lidstaten 75% afdragen aan de EU. De overige 25% wordt beschouwd als een vergoeding aan de lidstaten van de kosten die zijn gemoeid met de heffing en invordering («perceptiekostenvergoeding»).

financieel beheer, de rechtmatigheid en/of de doelmatigheid van de bestedingen.
De hoofdstukken in deel 3 waarin we de deelonderzoeken bespreken worden ieder afgesloten met een conclusie. Hierdoor wordt deel 3, in tegenstelling tot de delen 1 en 2, niet afgesloten door een concluderend hoofdstuk.
In dit rapport wordt net als in de vorige EU-trendrapporten zowel het Nederlandse begrip «rechtmatigheid» als het Europese ondeelbare begrip «wettigheid en regelmatigheid» gebruikt. Het Nederlandse begrip en het Europese begrip betekenen in de praktijk hetzelfde. Om verwarring te vermijden wordt in de tekst steeds de terminologie gehanteerd die de door ons aangehaalde bron hanteert.
Daarnaast gebruiken we op verschillende plaatsen het Europese begrip «onregelmatigheid». Dit verwijst specifiek naar inbreuken op het Gemeenschapsrecht waardoor de algemene begroting van de Gemeenschap zou kunnen worden benadeeld.
In het *EU-trendrapport 2011* formuleren we net als in voorgaande jaren voor elke hoofdindicator een conclusie. Deze conclusie is gebaseerd op onze bevindingen op diverse kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren,
We geven in dit rapport vooral onze hoofdbevindingen weer. Veel onderbouwende bevindingen en achtergrondtabellen zijn opgenomen in het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2011*. Dit document is te raadplegen op onze website: www.rekenkamer.nl.

SAMENVATTING

Conclusies

Uiteenlopende ontwikkeling rechtmatigheid EU-gelden
De rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de EU als geheel laat een gevarieerd beeld zien. De directoraten-generaal (DG's) van de Europese Commissie hebben in hun jaarlijkse verantwoordingen over het financieel beheer in het jaar 2009 meer voorbehouden gemaakt dan de afgelopen jaren. Tegelijkertijd is het financieel belang van de voorbehouden kleiner dan vorig jaar.
Uit het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 2009 blijkt verder dat in vergelijking met 2008 minder Europese geldstromen beneden het toegestane foutenpercentage van 2% blijven. Voor de begroting als geheel is volgens de Europese Rekenkamer het geschatte foutenpercentage de afgelopen jaren wel gedaald. Deze verbetering is met name te danken aan de daling van het foutenpercentage bij de structuurfondsen. Niettemin ligt dit nog steeds boven de 5%.

Kosten van controles bij structuurfondsen mogelijk lager dan gedacht
Ons onderzoek naar de kosten en baten van controles bij drie structuurfondsprogramma's in Nederland (2007–2009) heeft laten zien dat er aanzienlijke verschillen in de geschatte kosten optreden, al naar gelang het berekeningsmodel dat wordt gebruikt. De inschatting van de controlekosten op basis van het fijnmazige standaardkostenmodel komt een stuk lager uit dan de inschatting op basis van het door de Europese Commissie gehanteerde kostencentrummodel, dat grofmaziger is.
De veronderstelde hoge kosten van controles op sommige beleidsterreinen worden door de Europese Commissie als een argument gebruikt om te pleiten voor het toelaten van een gedifferentieerd (en hoger) aanvaardbaar foutenrisico voor de beleidsterreinen in kwestie. Wij denken dat de Europese Commissie, alvorens deze vergaande conclusie te trekken, samen met betrokken actoren de gehanteerde rekenmethoden in beide modellen zou kunnen bezien, om zo een beter inzicht te krijgen in de kosten van controles.

Complicaties door lange programmaperiode structuurfondsen
De looptijd van het huidige structuurfondsprogramma bedraagt, net als die van het vorige programma, zeven jaar. Aan de lange programmaperiode kleeft volgens ons een aantal nadelen. Allereerst bemoeilijkt de lange looptijd een effectieve parlementaire controle op de uitgaven en resultaten. Ten tweede kunnen ingrijpende wijzigingen van systemen en regelgeving tussen oude en nieuwe programmaperioden leiden tot onduidelijkheden onder programma-uitvoerders en controleurs/auditors en tot vertragingen in de toekenning en opstart van projecten in de nieuwe programmaperiode. Ten derde bestaat er al ruim drie jaar onzekerheid over de vraag of lidstaat Nederland een deel van de gelden die het in de periode 2000–2006 ontving uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), aan de Europese Commissie moet terugbetalen.

Geen sluitende controleketen voor traditionele eigen middelen EU
De controle in Nederland op de heffing en inning van landbouw- en douanerechten en de afdracht van deze traditionele eigen middelen aan de EU, kent geen sluitende controleketen. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) is eindverantwoordelijk voor de afdracht van traditionele eigen middelen aan de EU maar het is onduidelijk hoe ver de verantwoor-

delijkheden van het ministerie voor de heffing en inning daarvan precies reiken. Een gevolg hiervan is dat de tekortkomingen in de systemen voor de heffing van landbouw- en douanerechten onvermeld blijven bij de controles van de auditdienst van het Ministerie van BuZa en dus ook niet verschijnen in het jaarverslag van dit ministerie.
We concluderen verder dat de kosten van de inning van landbouw- en douanerechten niet apart worden geregistreerd. Hierdoor is niet vast te stellen in hoeverre de vergoeding die Nederland van de EU krijgt voor de gemaakte inningskosten van de traditionele eigen middelen (25% van de totaal geïnde bedragen),[2] de feitelijke uitvoeringskosten dekt.

Belangrijkste aanbevelingen

Hieronder staan de aanbevelingen vermeld die wij het kabinet c.q. specifieke bewindspersonen doen om de verantwoording en transparantie EU-breed en in de lidstaten te verbeteren.

- Wij bevelen de minister van Financiën aan zich in Europees verband te blijven inspannen voor openbaarmaking van verantwoordingsdocumenten op een tijdstip waarop parlementaire en overige toezichthouders deze documenten kunnen betrekken bij hun reguliere controlerende taken.
- Wij roepen de ministers van Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Immigratie en Asiel op bij de Europese Commissie aan te blijven dringen op het belang van vereenvoudigde regelgeving rond Europese fondsen die lidstaten samen met de Europese Commissie beheren. Tevens zouden deze ministers de Commissie moeten aansporen om de effecten van vereenvoudigde regelgeving voor kosten van beheer en controle en de gerapporteerde foutenpercentages in kaart te brengen.
- Wij bevelen de ministers van Financiën, EL&I en SZW aan om de Europese Commissie erop te wijzen dat richtsnoeren rond (systemen van) financieel management ruim voor de aanvang van een nieuwe programmaperiode (bij voorkeur twee jaar van tevoren), beschikbaar moeten zijn om vertragingen bij de start van een nieuwe programmaperiode te voorkomen.
- Wij bevelen de minister van Financiën aan om samen met de Europese Commissie te onderzoeken of kortere programmaperiodes haalbaar zijn om zodoende mogelijke tekortkomingen eerder af te kunnen handelen en geleerde lessen tijdig door te kunnen voeren.

Wij doen het kabinet c.q. specifieke bewindspersonen ook enkele aanbevelingen ter verbetering van de verantwoording over de besteding van Europese gelden in Nederland.

- Wij raden de ministers van EL&I, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), van SZW, van BZK, en van Immigratie en Asiel aan om informatie op projectniveau te verstrekken van uitvoeringsorganen die als eindbegunstigde van Europese fondsen verschillende projecten uitvoeren.
- Wij bevelen de Nederlandse managementautoriteiten van EFRO-programma's aan om, voor zover dit nog niet is gebeurd, een tijdsregistratie in te voeren, teneinde beter inzicht te krijgen in de eigen kosten van beheer en controle van subsidies.
- Wij verzoeken de minister van Financiën om de resultaten van ons onderzoek naar kosten en baten van controles bij structuurfondsen te betrekken bij de nu lopende onderhandelingen over het nieuwe financieel reglement van de EU, en daarbij de vraag aan de orde te

[2] Dit is de zogeheten *perceptiekostenvergoeding*; zie ook noot 1 in de leeswijzer van dit rapport.

stellen of er gegeven deze bevindingen wel moet worden ingezet op de introductie van een gedifferentieerd aanvaardbaar foutenrisico.
- Wij bevelen de ministers van Financiën en van BuZa aan om zo spoedig mogelijk duidelijkheid te verschaffen over de onderlinge verdeling van verantwoordelijkheden rond de afdracht van de traditionele eigen middelen aan de EU en de samenwerking tussen de Rijksauditdienst en de departementale auditdienst bij de controle op de landbouw- en douanerechten te optimaliseren.

Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer

Op 4 februari 2011 heeft de minister van Financiën mede namens de staatssecretaris voor Europese Zaken en de overige leden van het kabinet een reactie gestuurd op de conceptversie van het *EU-trendrapport 2011.* In de brief richt de minister zich vooral op onze vier hoofdconclusies. In een bijlage gaat hij daarnaast in op onze aanbevelingen over verantwoording en transparantie van EU-gelden in Nederland. Wij geven hieronder alle inhoudelijke punten uit de kabinetsreactie op onze hoofdconclusies zo volledig mogelijk weer. De kabinetsreactie op onze aanbevelingen geven wij samengevat weer. Op sommige onderdelen hebben wij de kabinetsreactie voorzien van een nawoord. De integrale tekst van de kabinetsreactie is te raadplegen op onze website: www.rekenkamer.nl.

Uiteenlopende ontwikkeling rechtmatigheid EU-gelden
De minister van Financiën schrijft dat het kabinet al jaren wil dat te hoge foutenpercentages worden teruggedrongen door middel van betere verantwoording en meer transparantie over de besteding van Europese gelden in EU-lidstaten. Het kabinet is verheugd dat de inspanningen van de Commissie op het beleidsterrein «cohesie» hebben geleid tot een lager foutenpercentage dan in voorgaande jaren. Maar van een trend is nog geen sprake. Nederland zal daarom ook het komende jaar zowel de Europese Commissie als de overige EU-lidstaten blijven oproepen haar verantwoordelijkheid in het verbeteren van het financieel beheer van EU-gelden te nemen, aldus de minister.
Concreet betekent dit dat het kabinet zich inspant voor vereenvoudigde en duidelijke EU-regelgeving rond de uitvoering en handhaving van EU-beleid dat Nederland samen met de Europese Commissie uitvoert. Ook zet het kabinet in op een stabiel financieelbeheersysteem, waardoor het risico op fouten bij programma-uitvoerders kleiner wordt. Daarbij zal Nederland net als vorig jaar het verantwoordingsdocument over de besteding van EU-gelden – de «annual summary» – openbaar maken en er bij andere lidstaten op aandringen dit ook te doen. De minister benadrukt echter dat de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden alleen kan verbeteren als ook andere lidstaten bereid zijn om zich hiervoor in te spannen.
In het kader van goede samenwerking tussen lidstaten wil het kabinet graag onze bevindingen met betrekking tot het programma Noordwest-Europa onderstrepen. Het programma, waarvan Frankrijk het financieel beheer verzorgt, versterkt volgens de minister de cohesie tussen lidstaten door gezamenlijk uitdagingen en kansen op te pakken zoals verdediging tegen hoog water in de rivieren, bereikbaarheid van steden en het benutten van gebiedsgebonden sterke punten zoals cultuur historisch erfgoed.

Kosten van controles bij structuurfondsen mogelijk lager dan gedacht
De minister merkt op dat onze bevindingen over de controlekosten bij structuurfondsen waardevol zijn voor de discussie over het differentiëren

en verhogen van de tolerantiegrenzen. Immers, in de dialoog over aanvaardbare risiconiveaus streeft de Europese Commissie naar een evenwicht tussen kosten en directe opbrengsten van (extra) controles. Het kabinet vraagt zich af of er wellicht ook in andere lidstaten sprake is van over- of onderschatting van kosten van controles. Mocht dat het geval zijn, dan is het van belang dat de Europese Rekenkamer de conclusies van de Algemene Rekenkamer – en mogelijk van nationale rekenkamers van andere lidstaten – overneemt, schrijft de minister.
Op dit moment is het kabinet nog niet zo ver dat het de door de Europese Commissie voorgestelde kosten- en batenmethodiek wil volgen. Net als de Algemene Rekenkamer en de Europese Rekenkamer vindt het kabinet dat de Europese Commissie zou moeten inzetten op efficiëntere controlemethodes en de toepassing van vereenvoudigde, eenduidige en geharmoniseerde regelgeving. Daarmee zou de Commissie de foutenpercentages bij fondsen in gedeeld beheer kunnen terugdringen en tegelijkertijd controlekosten kunnen drukken. Ook zou de Commissie bij programma's met zeer hoge controlekosten de opzet of de inzet van gelden kunnen heroverwegen. In het kader van de discussie over de herziening van het financieel reglement zal het kabinet zich hiervoor inzetten.

Complicaties door lange programmaperiode structuurfondsen
De minister gaat in de kabinetsreactie ook in op de door ons benoemde nadelen van de lange looptijd van het huidige structuurfondsprogramma. Deze looptijd bedraagt zeven jaar en uitgaven mogen gedeclareerd worden tot twee jaar na afronding van de periode.
Het kabinet is met ons van mening dat een effectieve parlementaire controle op de programma-uitgaven van wezenlijk belang is. Onze conclusie dat dit bemoeilijkt wordt door de lange duur van de programmaperiode deelt het kabinet echter niet. Uit de uitvoeringspraktijk blijkt dat de huidige programmaperiode van zeven jaar goed aansluit op de gangbare doorlooptijd van projecten. Bij een verkorting van de programmaperiode zullen de werkzaamheden die verbonden zijn met het opstellen, vaststellen en afsluiten van programma's alleen maar toenemen.
Dit zijn voor het kabinet belangrijke overwegingen om vast te houden aan de huidige programmaduur. Onze constatering dat er al ruim drie jaar onzekerheid bestaat over de vraag of Nederland een deel van de EFRO-gelden die het ontving in de periode 2000–2006 moet terugbetalen, heeft volgens het kabinet geen directe relatie met de duur van de programmaperiode.

Geen sluitende controleketen voor traditionele eigen middelen EU
De minister gaat ook in op onze kritische conclusie over de controle op de door Nederland aan de EU afgedragen traditionele eigen middelen. Volgens het kabinet is er wel degelijk sprake van een sluitend systeem van controleverantwoordelijkheden. De minister licht de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Buitenlandse Zaken toe aan de hand van de ontstaansgeschiedenis van artikel 3 (versterkte Europese samenwerking), paragraaf 3.1 (Nederlandse afdrachten aan de EU) van de BuZa-begroting. Dit artikel is in het leven geroepen omdat de Kamer geen duidelijk inzicht had in het totaal van de verschillende afdrachten aan de EU en hun samenhang. Om de inzichtelijkheid te vergroten besloot de minister van Financiën met ingang van 2002 de netto-afdrachten te groeperen onder één begrotingsartikel. Tegelijkertijd heeft de minister, om een sluitend verband binnen de Rijksbegroting te handhaven, besloten de invoerrechten en het btw-aandeel EU bij de begroting van Financiën binnen onder te brengen.

Kort gezegd beperkt de begrotingsverantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken zich tot het juist en tijdig afdragen van de door de Belastingdienst op begrotingshoofdstuk IXB (Financiën) verantwoorde bedragen, en de verantwoording hierover op begrotingshoofdstuk V (Buitenlandse Zaken). De minister van Financiën was en bleef daarmee eindverantwoordelijk voor de heffing en inning van de invoerrechten en de btw en verantwoordt zich hierover op de begroting van Financiën. De accountantscontroles van de Rijksauditdienst en de departementale auditdienst van Buitenlandse Zaken sluiten hierop aan.

Nawoord Algemene Rekenkamer
Wij verwelkomen de blijvende inspanningen van het kabinet voor tijdige openbaarmaking van verantwoordingsdocumenten en voor vereenvoudigde regelgeving rond Europese fondsen in gedeeld beheer. De resultaten van deze inspanningen zullen we met belangstelling volgen. Ook zijn wij positief over het voornemen om voor de onderwijsprogramma's de informatie over verstrekte fondsen te uniformeren en de toegankelijkheid ervan te vergroten. We verwachten dat ook voor de overige programma's, die in gedeeld beheer worden uitgevoerd, maximale transparantie wordt nagestreefd.

Wij hopen met het kabinet dat, indien projecten tot afronding zijn gekomen, het programma Interreg IV-B Noordwest-Europa de cohesie tussen de deelnemende lidstaten zal hebben versterkt.

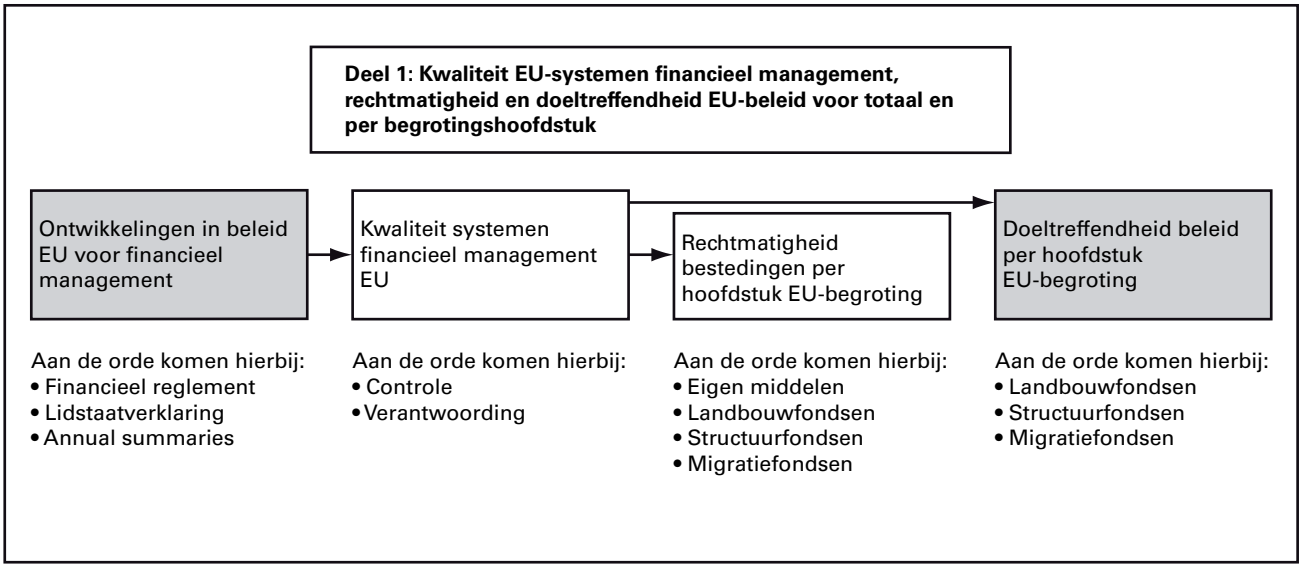
Het kabinet kan zich niet vinden in onze aanbeveling om te onderzoeken of kortere programmaperiodes voor structuurfondsprogramma's haalbaar zijn. Met het oog op de transparantie wijzen wij het kabinet op de mogelijkheid die in de huidige programmaperiode wordt geboden, om programma's tussentijds al gedeeltelijk af te sluiten. Hierdoor kunnen gevonden fouten binnen programma's sneller worden gecorrigeerd en afgehandeld.

Wij zijn positief over de toelichting die in de kabinetsreactie wordt gegeven op de onderlinge verdeling van verantwoordelijkheden tussen het Ministerie van Financiën en Buitenlandse Zaken rond de afdracht van de traditionele eigen middelen aan de EU. Aangezien de minister van Financiën eindverantwoordelijk is voor de heffing en inning van de invoerrechten, gaan wij ervan uit dat deze minister ook aanspreekbaar is op het voldoen aan alle heersende Europese regelgeving hieromtrent, inclusief de tijdigheid van de inning.
Verder nemen we met instemming kennis van het toegezegde overleg tussen de auditdiensten van beide departementen met als doel, binnen de verantwoordelijkheidsverdeling, de samenwerking te optimaliseren. De Algemene Rekenkamer verwacht dat daarmee de thans gesignaleerde gebreken in de controleketen tot het verleden zullen behoren. Dit maakt in onze ogen de weg vrij om een begin te maken met het opnemen van de afdracht van eigen middelen in de EU-lidstaatverklaring van Nederland.

DEEL 1: EU-INSTELLINGEN

1. INLEIDING DEEL 1

Deel 1 van het *EU-trendrapport 2011* is gericht op de ontwikkelingen in het financieel management, de rechtmatigheid van de bestedingen en de doeltreffendheid van het EU-beleid voor de EU als geheel, op het niveau van de Europese instellingen. Onderstaand overzicht geeft aan welke onderwerpen uit het EU-trendrapport in deel 1 aan de orde komen.



Wordt volledig behandeld, inclusief indicatoren

Wordt op hoofdlijnen behandeld, met indicatoren (indien beschikbaar)

Leidt idealiter tot

De nadruk zal liggen op de kwaliteit van de systemen voor financieel management in de EU en op de rechtmatigheid van de bestedingen in de EU als geheel (per begrotingshoofdstuk). In meer beschrijvende zin gaan we voorts in op recente ontwikkelingen in het beleid van de EU voor het financieel management en op de informatie die beschikbaar is over de doeltreffendheid van het EU-beleid.

De indeling van deel 1 is als volgt. Om te beginnen geven we een EU-breed overzicht van de bijdragen van lidstaten aan de EU-begroting en de uitgaven van de EU in de lidstaten (hoofdstuk 2). Aansluitend gaan we in op een aantal relevante beleidsontwikkelingen op het gebied van het financieel management van de EU (hoofdstuk 3). Daarna bekijken we onderwerpen waarover wij vanuit het perspectief van de nationale rekenkamer van een EU-lidstaat transparante informatievoorziening zouden willen zien, namelijk de kwaliteit van het financieel management van de Europese Commissie (hoofdstuk 4), het inzicht in en de mate van rechtmatigheid van de bestedingen per onderdeel van de EU-begroting (hoofdstuk 5), en bevindingen over de doeltreffendheid van het EU-beleid (hoofdstuk 6).

2 EU-BREED: KERNCIJFERS

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de bijdragen van de lidstaten aan de EU-begroting (§ 2.1) en de uitgaven van de EU in diezelfde lidstaten (§ 2.2).

2.1 Bijdragen lidstaten aan EU-begroting

In 2009 bedroegen de totale uitgaven van de EU € 118,4 miljard.[3] Om de uitgaven te financieren hebben de lidstaten zoals elk jaar een per land vastgesteld bedrag afgedragen aan Brussel. Deze bijdragen aan de begroting van de EU vormen het grootste deel van de zogenoemde *eigen middelen* van de EU.

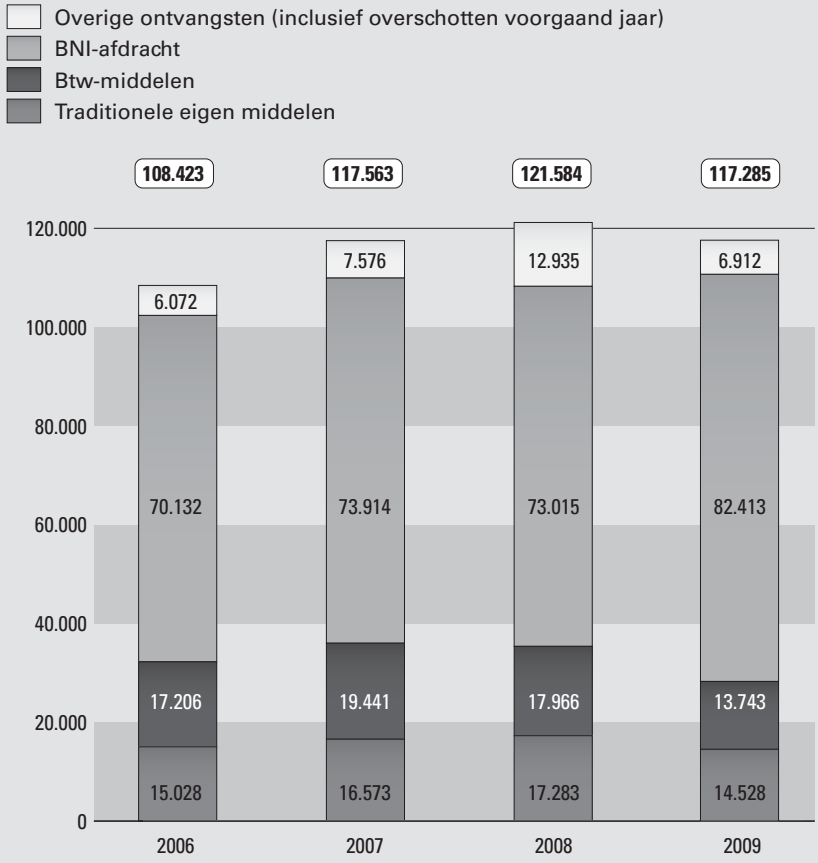
De eigen middelen van de EU zijn opgebouwd uit drie soorten bijdragen (ook wel: afdrachten) van de lidstaten:
- traditionele eigen middelen: 75% van de door de lidstaten geïnde heffingen op de invoer van suiker, landbouwrechten,[4] en douanerechten;
- btw-middelen: een EU-breed vastgesteld percentage van de btw-grondslag oftewel het consumptiepeil van de afzonderlijke lidstaten;
- afdrachten die gerelateerd zijn aan het bruto nationaal inkomen (BNI) van de lidstaten.

Op 26 januari 2009 heeft de Raad gewijzigde voorschriften vastgesteld over het stelsel van eigen middelen (2007/436/EG, Euratom). Deze voorschriften zijn op 1 maart 2009 in werking getreden, met terugwerkende kracht tot 1 januari 2007. Hierdoor zijn pas in 2009 herberekeningen over 2007 en 2008 gemaakt van de bijdragen van de lidstaten die gebaseerd zijn op btw-inkomsten en het BNI.

[3] Dit is ongeveer 1% van het bruto nationaal inkomen van de lidstaten. De overheidsbegrotingen van de EU-lidstaten bedroegen volgens Eurostat in 2009 iets meer dan 50% van het BNI.

[4] Landbouwrechten zijn heffingen op de invoer, vanuit landen buiten de EU, van landbouwproducten die onder de gemeenschappelijke marktordening vallen. De hoogte van de heffing wordt bepaald door het prijsverschil tussen de wereldmarktprijs en de binnen de EU overeengekomen prijs. Met ingang van 1 januari 2009 wordt er door de EU formeel geen onderscheid meer gemaakt tussen landbouwheffingen en douanerechten. In publicaties van de Nederlandse ministeries wordt dit onderscheid nog wel gemaakt. Hierbij worden doorgaans de termen landbouwheffingen en invoerrechten gehanteerd. Wij zullen in de rest van het *EU-trendrapport 2011* spreken van landbouwrechten en douanerechten, tenzij we gegevens van de Nederlandse ministeries rechtstreeks overnemen.

Figuur 1 **Gerealiseerde ontvangsten EU 2006-2009 (in miljoenen euro's)**



De vermelde afdrachten tellen niet op tot de totaalbedragen die boven elke staaf zijn weergegeven. De reden hiervan is dat enkele lidstaten (waaronder Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) kortingen op de afdracht hebben bedongen die door de andere lidstaten worden gecompenseerd. De verrekening hiervan kan per jaar licht verschillen; om die reden hebben we deze bedragen niet in het overzicht opgenomen. In 2009 bedroeg de korting voor Nederland € 624 miljoen, voor Zweden € 149 miljoen en voor het Verenigd Koninkrijk € 5,7 miljard (de zogenaamde 'rebate' vanwege het welvaartsverschil dat vroeger bestond tussen dit land en de overige lidstaten).

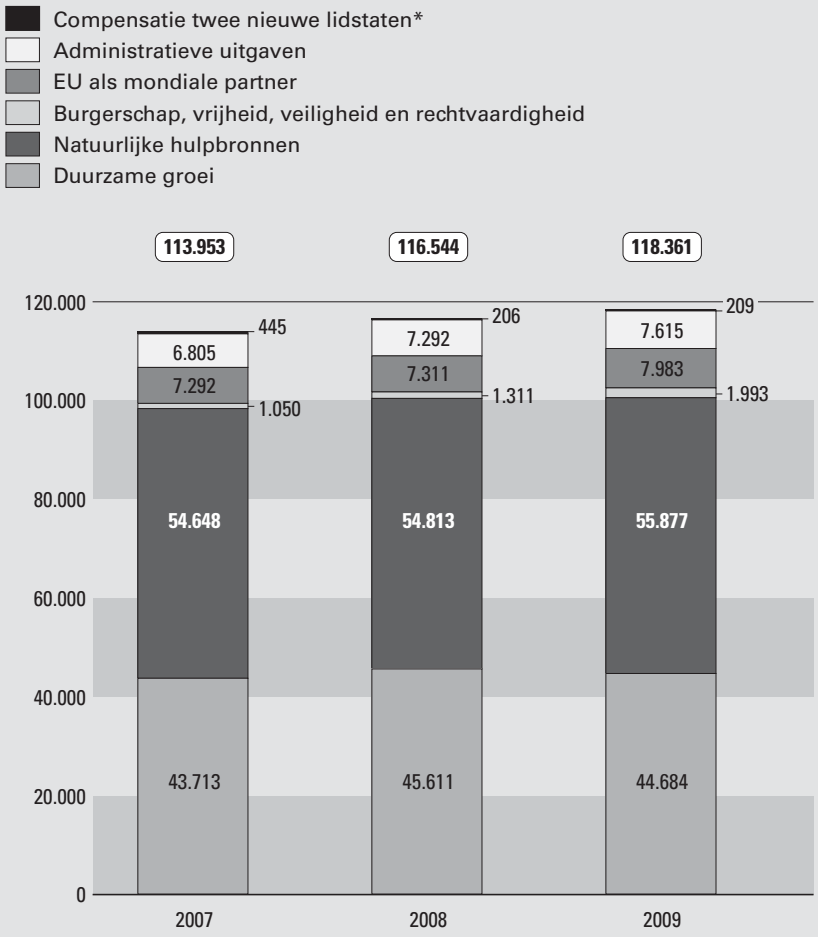
Bron: Jaarverslagen Europese Rekenkamer 2006-2009

2.2 Uitgaven door de EU in 2009

Figuur 2 (zie volgende pagina) toont de in 2009 gerealiseerde uitgaven van de EU per onderdeel van de begroting. Omdat de structuur van de EU-begroting sinds 2007 is gewijzigd, is het niet mogelijk ditzelfde overzicht te geven van verscheidene jaren.

Onder de «administratieve uitgaven» vallen behalve uitgaven voor de Commissie ook de uitgaven voor de andere instellingen van de EU, zoals het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer. Verder vallen de pensioenen van de medewerkers van de Europese instellingen eronder.

Figuur 2 **Werkelijk verrichte betalingen per begrotingshoofdstuk**
In miljoenen euro's



De bedragen die zijn uitbetaald onder de noemer 'compensatie' waren bedoeld om ervoor te zorgen dat de nieuwe EU-lidstaten in de eerste jaren van hun lidmaatschap netto-ontvanger zouden zijn.

Bron: Jaarverslagen Europese Rekenkamer 2007-2009

2.3 Saldo EU-begroting

De EU-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 te retourneren aan de lidstaten.

In 2009 bedroeg het overschot op de EU-begroting (exclusief wisselkoersverschillen en bestemmingsontvangsten) volgens de Europese Commissie € 2,3 miljard. In de voorgaande jaren bedroeg het overschot respectievelijk € 5,5 miljard (2003), € 2,1 miljard (2004), € 2,2 miljard (2005), € 1,8 miljard (2006), € 1,5 miljard (2007) en € 1,8 miljard (2008).

3 BELEIDSONTWIKKELINGEN ROND FINANCIEEL MANAGEMENT EU

In dit hoofdstuk gaan we in op recente beleidsontwikkelingen rond het financieel management van EU-gelden. We kijken daarbij in het bijzonder naar voorstellen van de Europese Commissie voor herziening van het financieel reglement van de EU (§ 3.1), het opstarten van de discussies over het nieuwe meerjarige financiële kader van de EU (§ 3.2), de ontwikkelingen rond lidstaatverklaringen en de jaarlijkse overzichten (*annual summaries*) van de rechtmatigheidscontroles in de lidstaten (§ 3.3) en de afronding van het Actieplan structuurfondsen van de Europese Commissie (§ 3.4).

3.1 Financieel reglement

De Europese Commissie werkt aan de herziening van het financieel reglement van de EU. De herziening bestaat uit drie onderdelen:
- technische aanpassingen die voortvloeien uit het Verdrag van Lissabon;
- inpassing van de nieuwe diplomatieke dienst van de EU, de Europese Dienst voor Extern Optreden;
- de reguliere driejaarlijkse herziening van het financieel reglement.

Het voorstel van de Europese Commissie (2010) voor aanpassingen in het kader van de reguliere herziening van het financieel reglement omvat twee centrale kwesties op het gebied van audit en verantwoording: (1) de nationale verantwoordingen en (2) het aanvaardbaar foutenrisico. Op die twee kwesties gaan we in deze paragraaf dieper in.

3.1.1 Nationale verantwoordingen (managementverklaringen)

In artikel 53bis van het voorstel geeft de Commissie aan dat lidstaten voor elk EU-fonds waaruit zij gelden ontvangen één of meer publieke organen dienen aan te wijzen die verantwoordelijk zijn voor het management en de controle. Deze organen moeten de Europese Commissie voortaan jaarlijks vóór 1 februari de volgende informatie over het voorgaande jaar aanleveren:
a. de rekeningen;
b. een overzicht van de resultaten van controles en audits inclusief een analyse van de problemen en de corrigerende maatregelen die zijn getroffen (voorheen onderdeel van de «annual summary»);
c. een managementverklaring over de rekeningen, het functioneren van de internecontrolesystemen en de rechtmatigheid van de onderliggende transacties;
d. de opinie van een onafhankelijke auditinstantie over de onder c genoemde managementverklaring.

Als lidstaten meer dan één orgaan per fonds hebben aangewezen, dan moeten ze jaarlijks vóór 15 februari de Europese Commissie tevens een syntheserapport aanbieden met een overzicht op nationaal niveau van alle managementverklaringen en de onafhankelijke opinie daarover van een auditinstantie.

In onze brief aan de Tweede Kamer van 9 september 2010 over de herziening van het financieel reglement (Algemene Rekenkamer, 2010a) hebben we aangegeven dat we het ambitieniveau van de Europese Commissie in vergelijking met de voorstellen die het Europees Parlement

in de loop der jaren in dechargeresoluties heeft gedaan, en in vergelijking ook met de Nederlandse aanpak waarbij jaarlijks een lidstaatverklaring wordt uitgebracht, betrekkelijk laag vinden.

Dit blijkt uit het feit dat de verklaringen per beleidsterrein niet op nationaal niveau door een politiek verantwoordelijke hoeven te worden ondertekend, en uit het feit dat de verklaringen per beleidsterrein niet worden doorvertaald naar een totaalverklaring per lidstaat, ondertekend door een politieke ambtsdrager. Het ontbreken van politieke verantwoordelijkheid beperkt tevens de rol voor de nationale rekenkamers om over de verantwoordingen een oordeel op nationaal niveau te geven. Dit betekent dat de nationale parlementen geen onafhankelijke rapportages van nationale rekenkamers ontvangen over de afgelegde verantwoording. Hun rol bij de controle van EU-gelden in hun land wordt in het huidige Commissievoorstel dus niet versterkt.

Naar onze mening zou het gewenst zijn om lidstaten te verplichten hun nationale verklaringen per beleidsterrein samen te voegen tot een totaalverklaring op lidstaatniveau. Dit biedt de mogelijkheid tot (a) verantwoording over het geheel door een politieke ambtsdrager, (b) onafhankelijke externe controle door de nationale rekenkamer en (c) rapportage aan het nationale parlement. Alleen zo kan een overkoepelend en sluitend verantwoordingsbouwwerk ontstaan dat de EU-geldstromen naar alle 27 lidstaten omvat.

We hebben in onze brief aan de Tweede Kamer van 9 september 2010 verder aangegeven dat, om een uitspraak te kunnen doen over de verantwoording die is afgelegd over de EU-gelden in één bepaald jaar, de rapportagemomenten van de verschillende geldstromen geharmoniseerd zouden moeten worden, bijvoorbeeld aan de hand van de systematiek die wordt gehanteerd bij landbouwfondsen. Volgens dat systeem zou ook de datum waarop de Europese Commissie de landengegevens wil ontvangen – 1 februari, of 15 februari voor een synthese van verklaringen – haalbaar worden.

Ten slotte hebben we in onze brief aan de Tweede Kamer opgemerkt dat vanuit een oogpunt van transparantie het nieuwe financieel reglement een artikel zou moeten bevatten dat de openbaarmaking van de verklaringen en onafhankelijke opinies regelt. Dat is nog niet het geval, waardoor het risico bestaat dat deze vorm van rapportage geen bijdrage kan leveren aan publieke verantwoording over de besteding van EU-gelden in de lidstaten van de EU.

3.1.2 Aanvaardbaar foutenrisico

De discussie over verschillende aanvaardbare foutenrisico's voor verschillende geldstromen is mede ingegeven door de jaarlijks terugkerende hoge foutenpercentages die de Europese Rekenkamer signaleert in de rekeningen die lidstaten indienen voor hun programma-activiteiten op bepaalde beleidsterreinen. Hierdoor is een positieve betrouwbaarheidsverklaring (déclaration d'assurance; DAS) van de Europese Rekenkamer over de EU-begroting nog niet binnen bereik. In 2006 deed de Europese Commissie enkele voorstellen om een positieve DAS dichterbij te brengen. Eén zo'n voorstel was om na te gaan welk foutenrisico acceptabel is voor verschillende geldstromen en te komen tot een differentiatie van toelaatbare foutenrisico's (Europese Commissie, 2006). De uiteindelijke beslissing over het al dan niet invoeren van verschillende fouten-

risico's voor verschillende beleidsterreinen – en de hoogte daarvan – is een bestuurlijke beslissing van de Raad van de EU en het Europees Parlement.

In artikel 28ter van het Commissievoorstel wordt een basis gelegd voor een systeem van gedifferentieerde aanvaardbare foutenrisico's. Dit systeem dient volgens de Europese Commissie te worden gebaseerd op een analyse van de kosten en baten die gemoeid zijn met controles. In 2008 en 2010 heeft de Europese Commissie ideeën naar buiten gebracht over de manier waarop deze kosten en baten in kaart zouden kunnen worden gebracht.[5] Niet-kwantificeerbare baten van controles, zoals het vertrouwen van de burger in overheidshandelen en andere reputatie-effecten, blijven in deze analyses grotendeels buiten beschouwing. De invalshoek van de Commissie is dat het toestaan van een hoger aanvaardbaar foutenrisico kan leiden tot lagere controlekosten (Algemene Rekenkamer, 2009, p. 23).

Wij vinden de discussie over differentiatie van aanvaardbare foutenniveaus zinnig, omdat er sprake is van beleidsterreinen die qua aard en omvang van elkaar verschillen. Tegelijkertijd merken wij op dat de oplossing van de problemen bij bepaalde geldstromen wellicht eerder ligt in vereenvoudiging van regelgeving. Daarmee kunnen immers lagere administratieve lasten tot stand worden gebracht.

Daarnaast merken wij op dat foutenpercentages ook omlaag kunnen worden gebracht door verbeterde uitvoering van programma's en hogere effectiviteit van controles. Een nadeel van verschillende aanvaardbare foutenniveaus per geldstroom is – nog afgezien van de verwarring waartoe een dergelijke differentiatie aanleiding kan geven – dat de Europese Commissie en de lidstaten mogelijk minder noodzaak zullen zien om te blijven streven naar verbeterde uitvoering en effectiviteit van controles.

Een belangrijk aandachtspunt bij de analyses van de Europese Commissie over de kosten van controles betreft *de kwaliteit van de gehanteerde gegevens uit lidstaten*. Naar aanleiding van signalen dat er sprake zou zijn van gebreken in de door sommige lidstaten aangeleverde informatie,[6] is een aantal nationale rekenkamers begonnen met een gezamenlijk onderzoek waarin de kosten en baten van controles in kaart worden gebracht.[7]
Wij vinden dat moet worden voorkomen dat een besluit over aanvaardbare foutenniveaus wordt genomen op basis van onjuiste en/of onvolledige gegevens. Wanneer bijvoorbeeld EU-breed de controlekosten op een bepaald beleidsterrein in werkelijkheid (aanzienlijk) lager zijn dan naar voren komt uit de gegevens van de Europese Commissie, is er feitelijk geen grond voor een besluit om over te gaan tot hogere toelaatbare foutenrisico's. Een dergelijke vergaande beslissing dient naar ons oordeel onderbouwd te zijn met gegevens waarvan vaststaat dat ze volledig en juist zijn.

3.2 Meerjarig financieel kader EU

In 2008 heeft de Europese Commissie een consultatie afgerond over mogelijke hervorming van de EU-begroting. Mede op basis daarvan zal zij in 2011 een voorstel doen voor een nieuw meerjarig financieel kader, dat per 1 januari 2014 moet gelden. Binnen dit financieel kader (ook wel «de financiële perspectieven» genoemd) moeten de doelstellingen en

[5] In de Mededeling «Naar een gemeenschappelijke visie op het begrip aanvaardbaar foutenrisico» (COM (2008) 866 definitief) analyseert de Europese Commissie de kosten van controles van het EFRO en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Het gewenste aanvaardbare foutenrisico voor beide fondsen was 5%. In de Mededeling «Meer of minder controles» (COM (2010) 261 definitief), die tegelijkertijd met het voorstel voor de driejaarlijkse herziening van het financieel reglement werd gepubliceerd, worden de terreinen onderzoek, energie en transport en – opnieuw – ELFPO geanalyseerd. Voor beide fondsen komt de Europese Commissie nu uit op een aanvaardbaar foutenrisico tussen 2% en 5%, waarbij voor de betrouwbaarheidsverklaring van de Europese Rekenkamer volgens de Commissie uitgegaan kan worden van circa 3,5%. In 2010 zal de Commissie nog met een mededeling komen over aanvaardbare foutenniveaus bij administratieve uitgaven en bij externe acties, ontwikkeling en uitbreiding. In 2011 volgt een mededeling over de resterende beleidsterreinen.

[6] Zie Reflections by the European Court of Auditors on the Commission's Communication *Towards a common understanding of the concept of tolerable risk of error*, punt 10, op http://eca.europa.eu.

[7] De nationale rekenkamers van Bulgarije, Duitsland, Italië, Nederland, Oostenrijk, Slovenië, Slowakije, Tsjechië brengen momenteel voor hun eigen land de kosten en baten van controles van structuurfondsen in kaart. Het rapport over Nederland wordt gepubliceerd in dit *EU-trendrapport 2011*. Het gezamenlijke rapport wordt medio 2011 verwacht.

begrotingsmiddelen voor de EU in de komende begrotingsperiode aan elkaar worden gekoppeld.
Het Europees Parlement heeft een speciale werkgroep in het leven geroepen om de prioriteiten van het parlement voor het nieuwe meerjarig financieel kader vast te leggen, na te gaan welke financiële middelen nodig zijn om de doelen van de EU te halen, en voorstellen te doen voor de belangrijkste beleidsvelden binnen het kader.

3.3 Lidstaatverklaringen en «annual summaries»

De lidstaatverklaring is een verantwoordingsdocument waarin de regering van een EU-lidstaat verantwoording aflegt over het beheer en de besteding van het Europese geld dat in het afgelopen jaar in het kader van EU-programma's vanuit Brussel naar de lidstaat is gevloeid. Het jaarlijks indienen van een dergelijke verklaring gebeurt op dit moment nog op vrijwillige basis.
In 2010 hebben vier EU-lidstaten een lidstaatverklaring over 2009 gepubliceerd: Denemarken, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. De overeenkomsten en verschillen tussen deze lidstaatverklaringen bespreken we in deel 2 van dit EU-trendrapport.

Het jaarlijks indienen van *annual summaries* is wél verplicht voor alle EU-lidstaten. Het gaat hier om samenvattende overzichten van de controles die in het voorgaande jaar binnen de lidstaat zijn verricht op de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden.
Per 15 februari 2010 is de derde lichting annual summaries over 2009 door de lidstaten ingediend. Het betrof:

- *Annual summaries* van de verrichte controles op de besteding van *landbouwsubsidies*. Deze overzichten zijn ingediend door alle tien lidstaten die hiertoe verplicht waren.[8]
- *Annual summaries* van de verrichte controles op de besteding van *structuurfondsgelden*. Het gaat hier om onderzoeken naar gelden uit het EFRO, het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw – afdeling Oriëntatie (EOGFL-O), het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV) en het Europees Visserijfonds (EVF). De Europese Commissie heeft de richtsnoeren die gelden voor het inleveren van deze *annual summaries* met ingang van 20 januari 2010 aangepast om het risicobeheer te verbeteren en het traject van verantwoording te verstevigen.[9] De *annual summaries* van de onderzoeken op deze terreinen zijn ingediend door alle 27 lidstaten.[10]
- *Annual summaries* van verrichte onderzoeken naar de besteding van de gelden uit de migratiefondsen. Het gaat hier om het Europees Vluchtelingenfonds (EVF); het Europees Buitengrenzenfonds (EBF); het Europees Terugkeerfonds (ETF) en het Europees Integratiefonds (EIF). De overzichten van de bestedingen uit deze fondsen, die in 2009 voor het eerst verplicht waren, zijn ingediend door alle lidstaten.

De Europese Commissie heeft de inhoud van de *annual summaries*, ondanks herhaalde verzoeken van het Europees Parlement en een oproep van de lidstaten Denemarken en Nederland, in 2010 wederom niet openbaar gemaakt. Zij heeft echter van ongeveer de helft van de lidstaten wel toestemming gekregen om deze als vertrouwelijk stuk aan het Europees Parlement toe te zenden. Verder geeft de Commissie in haar activiteitenverslagen een overzicht van de ingeleverde *annual summaries* en de mate waarin ze aan gestelde eisen voldoen. Resultaten uit de vrijwillige lidstaatverklaringen worden daarin eveneens besproken.

[8] Dit overzicht van de landbouwgelden moet worden opgesteld als er meer dan één betaalorgaan is dat een jaarlijkse declaratie indient bij de Europese Commissie. Dat is in tien EU-lidstaten het geval.
[9] Europese Commissie (2009), *Richtsnoeren voor het jaarlijks overzicht betreffende structurele maatregelen en het visserijfonds*, COCOF 07/0063/09-NL.
[10] In § 11.1.1 van deel 2 van dit rapport gaan we nader in op de aangepaste richtsnoeren.

In deel 2 van dit rapport presenteren we een landenvergelijkend beeld van de *annual summaries* en lidstaatverklaringen.

Naar aanleiding van de dechargeverlening voor het budget van 2008, heeft het Europees Parlement in een resolutie van 5 mei 2010 de Europese Commissie opgeroepen om gemeenschappelijke problemen, mogelijke oplossingen en *best practices* die naar voren zijn gekomen uit de annual summaries te inventariseren en deze vóór eind 2010 in een vergelijkende analyse aan het Europees Parlement, de Raad van de EU en de Europese Rekenkamer voor te leggen. In dezelfde resolutie riep het Europees Parlement de Europese Commissie op om een interinstitutioneel debat op gang te brengen rond het bestaande systeem voor de kwijtingprocedure (Europees Parlement, 2010).

3.4 Actieplan structuurfondsen Europese Commissie

De Europese Commissie heeft in februari 2008 een actieplan vastgesteld gericht op versterking van haar toezicht op de lidstaten waar in «gedeeld beheer»[11] maatregelen en programma's worden uitgevoerd in het kader van het structuur- en cohesiebeleid van de EU. Het actieplan omvatte behalve preventieve en correctieve maatregelen ook maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van de rapportages door de lidstaten en de Europese Commissie.
In februari 2010 heeft de Europese Commissie een rapport gepubliceerd waarin zij stelt dat er op ten minste drie gebieden een tastbaar effect van het actieplan uit 2008 kan worden verwacht: verbetering van de rechtmatigheid in de structuurfondsperiode 2007–2013, versterking van de toezichthoudende rol van de Europese Commissie op het gedeeld beheer van de fondsen, en stringentere toepassing van financiële correcties (Europese Commissie, 2010b). Deze effecten kunnen echter grotendeels pas over een aantal jaren worden geverifieerd, aldus de Commissie.
In de tussentijd roept de Europese Commissie in het genoemde rapport de Raad van de EU en het Europees Parlement op om te komen tot overeenstemming over een aanvaardbaar foutenrisico per beleidsterrein. Ook vraagt zij de lidstaten om de richtsnoeren van de Europese Commissie over de annual summaries te volgen en de overzichten om te vormen tot een «waardevolle aanvullende bron van betrouwbaarheid».

[11] «Gedeeld beheer»: de gezamenlijke uitvoering van een programma door de Europese Commissie en de lidstaat.

4 SYSTEMEN VOOR FINANCIEEL MANAGEMENT IN DE EU

In hun jaarlijkse activiteitenverslag doen de DG's en diensten van de Europese Commissie verslag van hun controlewerkzaamheden (zie § 4.1) en leggen ze verantwoording af over de resultaten die daarmee zijn bereikt (zie § 4.2). De Europese Commissie maakt op basis van de verschillende activiteitenverslagen een *Syntheseverslag* (Europese Commissie, 2010c).
Wij hebben dit jaar behalve het Syntheseverslag ook de activiteitenverslagen van dertien directoraten-generaal en diensten[12] geanalyseerd.

4.1 Controleactiviteiten van de Europese Commissie in de lidstaten

De vijf beleidsDG's die verantwoordelijk zijn voor de fondsen die de Europese Commissie samen met de lidstaten beheert (dit zijn de DG's Landbouw, Regionaal Beleid, Werkgelegenheid, Maritieme zaken en Visserij) geven in hun activiteitenverslagen over 2009 gedetailleerde informatie over de resultaten van hun controles in lidstaten. De lidstaten in kwestie worden bovendien bij naam genoemd.
De overige zes beleidsDG's geven in hun activiteitenverslagen alleen aan wat de aard van de controles was. Soms wordt daarnaast het aantal lidstaten vermeld waar controles zijn uitgevoerd. Het inzicht in de resultaten van de controles van deze DG's is zeer beperkt.

Vooral de activiteitenverslagen van de DG's die belast zijn met fondsen in gedeeld beheer laten een verbetering zien. Deze verslagen bieden meer inzicht in de resultaten van controles in de lidstaten dan in voorgaande jaren.

4.2 Verantwoording[13]

In deze paragraaf gaan we na in welke mate de twee belangrijkste verantwoordingsinstrumenten van de Europese Commissie, de jaarlijkse activiteitenverslagen en het Syntheserapport, inzicht bieden in de rechtmatigheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.

4.2.1 Activiteitenverslagen

Bij elk activiteitenverslag geeft de betreffende directeur-generaal een ondertekende betrouwbaarheidsverklaring af. Hierin staat dat het verslag een waarheidsgetrouw beeld geeft en dat er een redelijke mate van zekerheid bestaat over de juiste besteding van het budget. Verder vermeldt de directeur-generaal hoeveel en welke voorbehouden hij hierbij maakt.

Anders dan de Europese Commissie had verwacht heeft de dalende trend in het aantal voorbehouden sinds 2005 zich in 2009 niet doorgezet (Europese Commissie, 2010c, p. 5). In vergelijking met 2008 werden er in 2009 vijf voorbehouden meer gemaakt. Dertien directeuren-generaal maakten melding van in totaal twintig punten van voorbehoud.[14] Het ging hierbij om negen voorbehouden uit 2008 waaraan eind 2009 nog steeds werd gewerkt en elf nieuwe voorbehouden. De meeste voorbehouden betroffen in 2009 de toepassing van de regels voor overheidsopdrachten (die dikwijls aanleiding geven tot fouten bij fondsen in gedeeld beheer) en de toepassing van de regels die bepalen welke kosten wel en niet subsidiabel zijn.

[12] Dit betreft tien beleidsDG's: Landbouw; Regionaal Beleid; Werkgelegenheid; Maritieme Zaken en Visserij; Justitie, Vrijheid en Veiligheid (per 1 juli 2010 gesplitst in DG Binnenlandse Zaken en DG Justitie); Onderwijs en Cultuur; Milieu; Transport en Energie; Onderzoek; Belasting en Douane-unie. Daarnaast zijn het DG Budget, het Europees Bureau voor Fraudebestrijding OLAF (Office européen de lutte anti-fraude) en het Secretariaat-Generaal van de Europese Commissie in het onderzoek betrokken.
[13] Gedetailleerde informatie over de verantwoording binnen de Europese Commissie (op het niveau van afzonderlijke indicatoren) is opgenomen in hoofdstuk 1 van het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2011.*
[14] De Europese Commissie bestond in 2009 uit veertig directoraten-generaal en diensten.

De activiteitenverslagen en betrouwbaarheidsverklaringen over 2008 bevatten voor het eerst een gestructureerde evaluatie van de systemen voor toezicht en controle, en een toelichting van de redenen op grond waarvan een voorbehoud is gemaakt, niet is gemaakt of is opgeheven. Ook over 2009 is dat het geval. Van de tien door ons onderzochte beleidsDG's hebben er negen een totaal van vijftien voorbehouden gemaakt. In het algemeen zijn deze voorbehouden volgens ons beter gekwantificeerd dan in eerdere jaren en is de toelichting bij voorbehouden gedetailleerder. De DG's Landbouw, Regionaal Beleid, Werkgelegenheid, Maritieme zaken en Visserij, en Justitie, Vrijheid en veiligheid[15] geven bovendien, net als vorig jaar, een overzicht van de mate waarin de *annual summaries* over 2009 van de lidstaten aan de voorwaarden voldoen.

4.2.2 Syntheseverslag

Het Syntheseverslag is het sluitstuk van de verantwoording van de Europese Commissie. Het bevat een afzonderlijk hoofdstuk over de betrouwbaarheid, wettigheid, en regelmatigheid van de financiële transacties, en over de (terugkerende) voorbehouden van de betrokken DG's.

Net als in de Syntheseverslagen over 2006, 2007 en 2008 verklaart de Europese Commissie in het Syntheseverslag over 2009 expliciet dat zij door goedkeuring van het verslag de politieke verantwoordelijkheid op zich neemt voor het beheer van de directeuren-generaal en diensthoofden op grond van de door hen in hun jaarlijkse activiteitenverslagen opgestelde betrouwbaarheidsverklaringen en punten van voorbehoud. Niettemin is het Syntheseverslag ook dit jaar niet ondertekend door de leden van de Europese Commissie, waardoor de verantwoording impliciet blijft.

Dit is het eerste Syntheseverslag van de tweede Commissie-Barroso, die in februari 2010 is aangetreden. De Europese Commissie bevestigt dat ze blijft streven naar een positieve betrouwbaarheidsverklaring van de Europese Rekenkamer.

4.3 Samenvattend beeld systemen financieel management

Op basis van de informatie van de Europese Commissie komen wij tot het in figuur 3 weergegeven (geaggregeerde) beeld van de werking van de systemen voor het financieel management van de EU-instellingen.

[15] De migratiefondsen vallen voortaan onder verantwoordelijkheid van het nieuwe DG Binnenlandse Zaken.

Figuur 3 **Specifieke trendinformatie 2005–2009: financieel management EU-instellingen**

Onderdeel	Indicatoren (geaggregeerd niveau)	Mate van inzicht in 2009*	Resultaten in 2005–2009
Controle door Europese Commissie	Controles door de DG's in de lidstaten	Deels	Inzicht in controles in de lidstaten, en de resultaten daarvan, is voor de helft van de onderzochte beleidsDG's onvolledig.
Verantwoording	Jaarlijks activiteitenverslag per DG (output)	Volledig	Aantal voorbehouden van alle directoraten-generaal en diensten is in de periode 2005-2008 afgenomen (31 naar 15); in 2009 is het aantal voorbehouden met 5 gestegen naar 20. De mate van kwantificering is sinds 2005 verbeterd en de mate van inzicht volledig. Alle DG's en diensten stellen oorzaken van voorbehouden vast en nemen corrigerende maatregelen voor de aanpak daarvan. Alle DG's en diensten motiveren de beslissing opheffing voorbehouden en leveren bewijs van de daadwerkelijke oplossing. Hiermee is met ingang van 2006 per saldo de transparantie toegenomen.
	Jaarlijks Syntheseverslag (output)	Grotendeels	Informatiegehalte Syntheseverslag sinds 2005 toegenomen door informatie over (terugkerende) voorbehouden, verbeterde controlemechanismen om de wettigheid en de regelmatigheid binnen de Commissie te waarborgen, meer duidelijkheid en samenhang in de jaarlijkse activiteitenverslagen (onder andere DG-horizontale kwesties). Expliciete verantwoording ontbreekt.

* Op basis van een schaal oplopend van 'geen', 'beperkt' en 'deels', tot 'grotendeels' en 'volledig'

5 RECHTMATIGHEID BESTEDING EU-GELDEN

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op de rechtmatigheidsinformatie van de Europese Commissie (§ 5.1) en het oordeel van de Europese Rekenkamer over wettigheid en regelmatigheid van de EU bestedingen (§ 5.2). We sluiten af met een samenvattend beeld (§ 5.3).

5.1 Rechtmatigheidinformatie Europese Commissie

Bij de beoordeling van de rechtmatigheidinformatie baseren we ons op activiteitenverslagen van tien beleidsDG's, het DG Budget, het Secretariaat-Generaal van de Europese Commissie en het jaarverslag van OLAF.

5.1.1 Voorbehouden per directoraat-generaal

De directeuren-generaal van negen van de tien door ons onderzochte beleidsDG's maakten in 2009 een voorbehoud (vijftien voorbehouden op het totaal van twintig over 2009). Zij hebben alle het financieel belang van hun voorbehouden gekwantificeerd. Hiermee is de trend vanaf 2006 gestabiliseerd en de informatie op dit punt volledig. Van de vijftien voorbehouden zijn er drie die (tevens) afbreuk doen aan de reputatie van de dienst of de Europese Commissie; één daarvan is afkomstig van het DG Landbouw, twee zijn er van het DG Justitie, Vrijheid en Veiligheid.[16]

Figuur 4 **Voorbehouden Europese Commissie 2009**

Begrotingshoofdstuk	DG	Aantal voorbehouden	Financieel risico
Duurzame groei	Regionaal beleid	2	€ 65,2 miljoen en € 31,4 miljoen
	Werkgelegenheid	2	€ 11,9 miljoen en € 75,2 miljoen
	Transport en energie	1	€ 2,4 miljoen
	Onderzoek	1	€ 29,5 miljoen
Natuurlijke hulpbronnen	Landbouw	2	€ 45 miljoen (tevens reputationeel risico) en het risico voor het ELFPO, zijnde het verschil tussen het gerapporteerde foutenniveau in 2 lidstaten (3,4%) en het toelaatbare foutenniveau
	Visserij	2	€ 46,8 miljoen en € 2,3 miljoen
	Milieu	1	€ 11,2 miljoen
Burgerschap, vrijheid, veiligheid, rechtvaardigheid	Justitie, Vrijheid en Veiligheid	3	2 reputationele risico's zonder aanduiding financieel belang; en 1 met geschat financieel belang van € 0,6 miljoen
	Onderwijs en cultuur	1	€ 1,8 miljoen
Overige voorbehouden		5	
Totaal aantal voorbehouden		20	

De directeuren-generaal Regionaal Beleid en Werkgelegenheid maakten elk voor het eerst een voorbehoud bij de programmaperiode 2007–2013. De gesignaleerde risico's betreffen volgens de Europese Commissie tekortkomingen in de beheer- en controlesystemen in een aantal lidstaten, en tekortkomingen in hun capaciteit om fouten te voorkomen, te ontdekken en te corrigeren. De Europese Commissie wijst erop dat de

[16] Vergelijkende informatie voor de periode 2005–2009 is opgenomen in § 2.1, overzicht 2, van het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2011*.

beheer- en controlesystemen meerjarig zijn en structurele fouten kunnen opleveren.

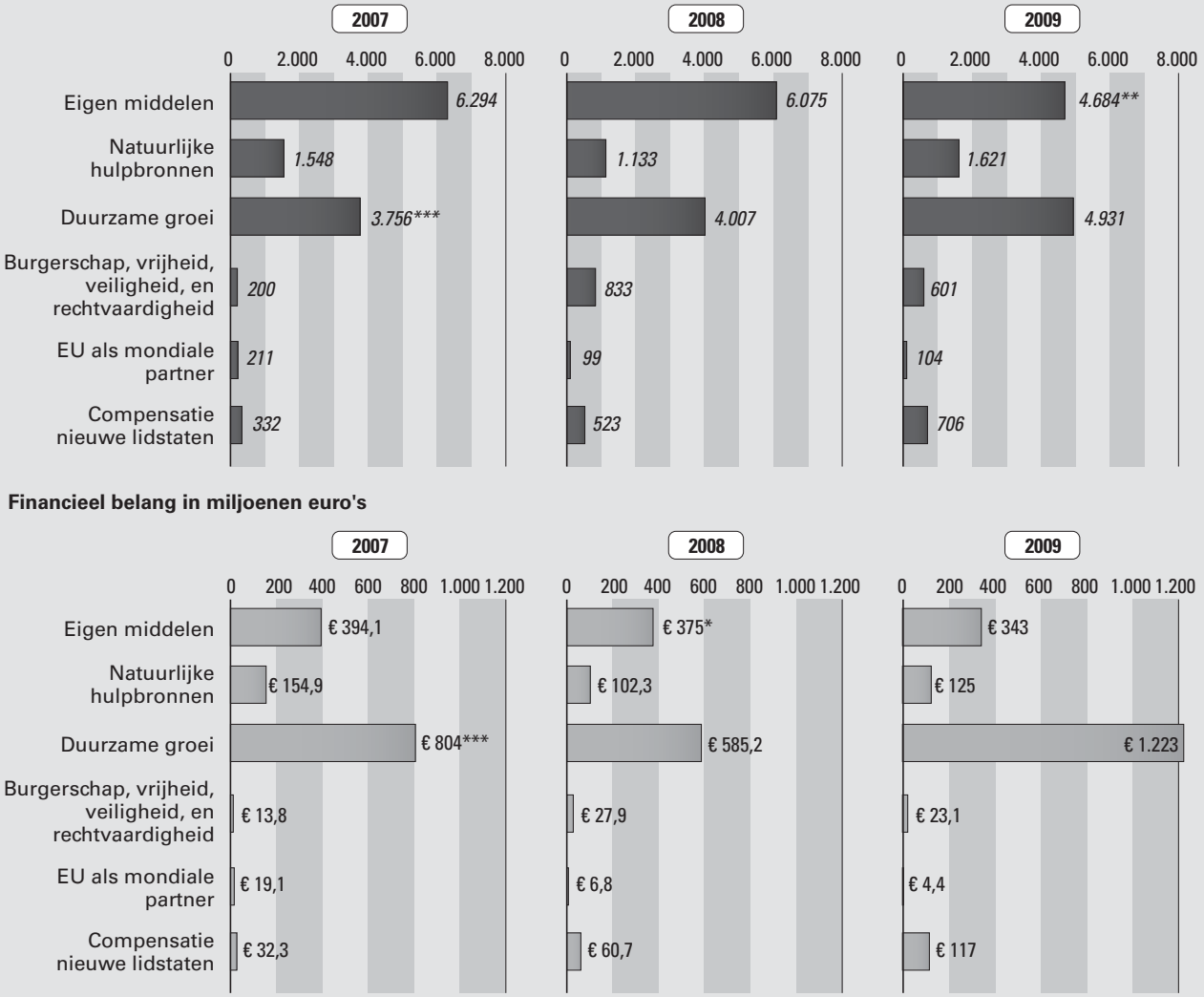
5.1.2 Onregelmatigheden en financiële correcties

Lidstaten dienen fraude en alle andere activiteiten die de financiële belangen van de EU schaden, onder de noemer «onregelmatigheden» te melden aan de Europese Commissie. Bovendien moet iedere onregelmatigheid leiden tot terugbetaling van verschuldigde bedragen.[17]

Onregelmatigheden
In 2009 werden er EU-breed 12 647 onregelmatigheden gemeld. Deze onregelmatigheden hadden zowel betrekking op de geldstromen vanuit de EU naar de lidstaten[18] als op de geldstromen naar de EU in de vorm van lidstaatafdrachten («eigen middelen»).
Het aantal van 12 647 onregelmatigheden is vrijwel gelijk aan het aantal gemelde onregelmatigheden in 2008. Het geschatte financieel belang van de onregelmatigheden is echter toegenomen van € 1 157,9 miljoen in 2008 naar € 1 835,5 miljoen in 2009.
Wat in het oog springt is de toename van het aantal gemelde onregelmatigheden bij de gelden die in de periode 2006 tot en met 2009 zijn uitgegeven in het kader van het cohesiebeleid (i.e. gelden uit het EFRO, het ESF en het Cohesiefonds), en het financieel belang van deze onregelmatigheden. Volgens de Europese Commissie valt deze toename deels te verklaren door het feit dat de onregelmatigheden drie verschillende periodes betreffen. Daarnaast meldden de nieuwe lidstaten Bulgarije en Roemenië in 2009 voor het eerst onregelmatigheden. Verder speelt volgens de Commissie mee dat er vanwege de sluiting van de programmaperiode meer controles en audits zijn uitgevoerd[19] (Europese Commissie, 2010d).
Het aantal meldingen van onregelmatigheden en het geschatte financieel belang van de overige geldstromen vertonen een gevarieerder beeld.

[17] Artikel 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU); Verordening (EG) nr. 2988/95.
[18] De uitgaven betreffen hier de volgende begrotingshoofdstukken: natuurlijke hulpbronnen; duurzame groei; compensatie nieuwe lidstaten; burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid; en EU als mondiale partner.
[19] OLAF merkt daarbij op dat een soortgelijke situatie zich voordeed bij de afsluiting van de programmaperiode 1994–1999 (met grotere verschillen met het jaar voorafgaande aan de sluiting).

Figuur 5 **Gemelde onregelmatigheden en financieel belang 2007-2009 per begrotingsonderdeel (als percentage van het totaal)***



Getallen zijn ontleend aan de verslagen over de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen over 2006-2009, de daarbij behorende *Annexes to the Reports from the Commission on the Protection of the European Communities' financial interests and the fight against fraud,* SEC(2006)911, SEC(2007)930/938, SEC(2008)2300, SEC(2009)1003, het verslag over 2009 (COM(2010)382) en de daarbij behorende Statistical Evaluation SEC(2010) 898. Waar andere getallen zijn gebruikt is dit aangegeven. OLAF geeft aan dat de gegevens over de onregelmatigheidsmeldingen zijn ontleend aan de informatiesystemen van de Europese Commissie. De mogelijkheid bestaat dat deze data geen volledig beeld geven, omdat OLAF er niet zeker van is dat alle onregelmatigheden (correct) zijn gemeld.

* In de Statistical evaluation (SEC(2010) 898 def. zijn de cijfers voor de eigen middelen voor 2007 en 2008 geactualiseerd, Annex 3, p. 117.
** Dit getal is ontleend aan Statistical Evaluation SEC(2010) 898, annex 24.
*** De cijfers zijn sinds 2007 door OLAF geactualiseerd.

Onregelmatigheden bij uitgaven onder direct beheer[20]

Met ingang van 2008 vallen de uitgaven waarvoor de Europese Commissie direct verantwoordelijk is onder hetzelfde regime als de uitgaven voor programma's in gedeeld beheer, en wordt ook hierover informatie over de (vermoedelijke) omvang van onregelmatigheden en fraude gepubliceerd. Zowel het aantal onregelmatigheden als het geschat

[20] Een overzicht van de wijze van vaststelling van onregelmatigheden bij uitgaven onder direct beheer is te vinden in § 2.1, overzicht 4, in het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2011.*

financieel belang is in 2009 ten opzichte van 2008 licht afgenomen (Europese Commissie, 2010d; 2010e, p. 100).

Financiële correcties[21]
Het jaarverslag van OLAF biedt inzicht in door de lidstaten terugbetaalde en nog openstaande vorderingen in verband met onregelmatigheden bij geldstromen uit zes van de zeven begrotingshoofdstukken.[22] Volgens OLAF is het terugvorderingspercentage over de periode 1989–2009 in totaal 45,1% en laat de trend een stijgende lijn zien (Europese Commissie, 2010d, p. 27).

5.1.3 Fraude

Het Europees antifraudebureau OLAF rapporteert jaarlijks over zijn operationele activiteiten bij het onderzoeken van opzettelijk veroorzaakte onregelmatigheden, oftewel vermoedelijke gevallen van fraude. Ofschoon harmonisatiewerkzaamheden verbetering hebben gebracht in het gebruik van terminologie en definities, blijkt het onderscheid tussen «vermoedelijke fraude» en «onregelmatigheden» voor een aantal lidstaten nog steeds lastig. Cruciaal voor het onderscheid is of er al dan niet opzet in het spel is. In vergelijking met 2008 lijkt de onduidelijkheid hierover iets af te zijn genomen (Europese Commissie, 2009, p. 8; 2010d; 2010e).[23]

Zoals wij ook in eerdere EU-trendrapporten hebben opgemerkt zijn de cijfers van OLAF over onregelmatigheden en fraude soms onduidelijk en sluiten ze van jaar tot jaar niet altijd goed op elkaar aan. In 2009 is de Europese Commissie er evenmin in geslaagd om de problemen die daaraan ten grondslag liggen op te lossen.

Aantal fraudezaken en financieel risico
Het aantal meldingen dat OLAF jaarlijks ontvangt is tussen 2006 en 2008 toegenomen. In 2009 trad echter een lichte daling op. In de periode 2006–2009 trad een gestage groei op van het aantal besluiten over mogelijke vervolgacties op basis van de nieuw ontvangen informatie.

[21] Een overzicht van terugbetaalde en nog terug te betalen bedragen van gemelde onregelmatigheden per begrotingsonderdeel in de gehele periode 2005–2009 is te vinden in § 2.1, overzicht 3 van het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2011.*
[22] OLAF hanteert nog steeds de oude begrotingsindeling in eigen middelen, gemeenschappelijk landbouwbeleid (nu: natuurlijke hulpbronnen), structuurbeleid (nu: duurzame groei), intern beleid (nu: burgerschap, vrijheid, veiligheid, rechtvaardigheid), extern beleid (nu: EU als mondiale partner), pre-toetredingsbeleid (nu: compensatie nieuwe lidstaten) en administratieve uitgaven. De oude en nieuwe begrotingsonderdelen komen grotendeels maar niet volledig overeen. Zie voor een weergave van de verhouding tussen nieuwe en oude begrotingsindeling ons *EU-trendrapport 2009*, § 2.2.
[23] In de inleiding van het verslag geeft OLAF uitleg aan deze specifieke definities mede ten behoeve van de uniformiteit bij de toepassing van de termen door de lidstaten.

Overzicht 1. Aantal nieuwe fraudezaken en genomen besluiten 2006–2009

	2006	2007	2008	2009
Nieuwe dossiers OLAF	826	886	1 035	969
Genomen besluiten	464	543	645	740

Bron: jaarverslagen OLAF 2006–2009

In 2009 werd over 740 gevallen besloten welk vervolg ze moesten krijgen: 488 gevallen bleken «non cases», 32 gevallen zouden worden «gemonitord» en 220 gevallen vroegen om «nader onderzoek» (Europese Commissie, 2010e) Van deze 220 gevallen werden in 2009 188 zaken afgehandeld. Van deze 188 gevallen kregen er uiteindelijk 106 een vervolg, 82 niet. Dit was volgens OLAF het gevolg van de prioriteit die het bureau geeft aan meer complexe fraudezaken; de afhandeling van zulke zaken vergt relatief veel tijd (OLAF, 2010, p. 52).[24]

Terugvordering
In 2009 werd in het kader van OLAF-zaken meer dan € 438 miljoen van lidstaten teruggevorderd. Onderstaand overzicht laat de ontwikkeling zien van de jaarlijkse daadwerkelijk ontvangen terugbetalingen in de periode 2006–2009 (OLAF, 2010, p. 20, 58). De jaarlijkse resultaten kunnen van jaar tot jaar sterk verschillen, mede afhankelijk van het teruggevorderde bedrag. Verder worden jaarlijks de cijfers met terugwerkende kracht geactualiseerd (OLAF, 2010, p. 32).

Overzicht 2. Teruggevorderde bedragen met financiële vervolgacties (in miljoenen euro's)

Beleidsveld	2006	2007	2008	2009	Lopende follow-up
Landbouw	1,2	0,9	2,0	148,2	23,0
Douane	0,1	3,3	14,2	43,4	144,9
Direct beheer	0,2	0,5	0,5	0,9	0,8
EU-instellingen en EU-organen	2,2	0,1	0,2	0,2	1,7
Externe hulp	3,7	0,9	2,3	7,4	1,5
Structurele acties	17,2	197,7	128,0	49,1	16,9
Totaal	**24,6**	**203,4**	**147,2**	**249,2**	**188,8**

Bron: jaarverslagen OLAF 2006–2009

5.2 Oordeel Europese Rekenkamer over wettigheid en regelmatigheid

5.2.1 Algemeen oordeel

Overzicht 3 laat de oordelen zien die de Europese Rekenkamer sinds het begrotingsjaar 1994 in haar jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring heeft afgegeven.

[24] Een volledig overzicht van het aantal nieuwe zaken per sector, het aantal zaken per sector dat door OLAF is geopend en gesloten en het afwikkelpercentage van dossiers in de periode 2006–2009 is te vinden in § 2.1, overzichten 5–7, van het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2011*.

Overzicht 3. Overzicht DAS-oordelen Europese Rekenkamer 1994–2009

Begrotingsjaar	Totaaloordeel DAS	Kwantitatief beeld
2009	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel, maar wel (globale) aanduiding foutenpercentages per begrotingsonderdeel. Geen indicatie van percentage van uitgaven dat onder de materialiteitsgrens van 2% valt.
2006–2008	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel, maar wel (globale) aanduiding foutenpercentages per begrotingsonderdeel.
2000–2005	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel.
1999	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel. Onaanvaardbaar aantal fouten.
1998	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel. Percentage materiële fouten ongeveer even hoog als in voorgaande jaren.
1997	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel. Onaanvaardbaar groot aantal materiële fouten. Percentage ongeveer even hoog als in voorgaande jaren.
1996	Geen positieve verklaring	Materiële fouten 5,4% betalingen. Formele fouten niet gekwantificeerd. Geen oordeel mogelijk bij 4,3% betalingen.
1995	Geen positieve verklaring	Materiële fouten 5,9%. Formele fouten niet gekwantificeerd. Geen oordeel mogelijk bij 2,3% betalingen.
1994	Geen positieve verklaring	Materiële fouten 4%. Formele fouten 4,8%. Over 14% betalingen geen zekerheid.

Bron: jaarverslagen Europese Rekenkamer 1994–2009

In haar jaarverslagen over de periode 2003–2006 gaf de Europese Rekenkamer een kwalitatief beeld voor alle relevante begrotingsonderdelen. In het jaarverslag 2006 werd daaraan enige kwantitatieve informatie toegevoegd. Deze kwantitatieve informatie is in de jaarverslagen 2007 en 2008 verder uitgebouwd (Europese Rekenkamer, 2008; 2009). Dit jaar wordt er echter geen overzicht gegeven van het gedeelte van de uitgaven dat een foutenpercentage laat zien dat onder de materialiteitsgrens van 2% valt (Europese rekenkamer, 2010).

5.2.2 Oordeel per begrotingsonderdeel

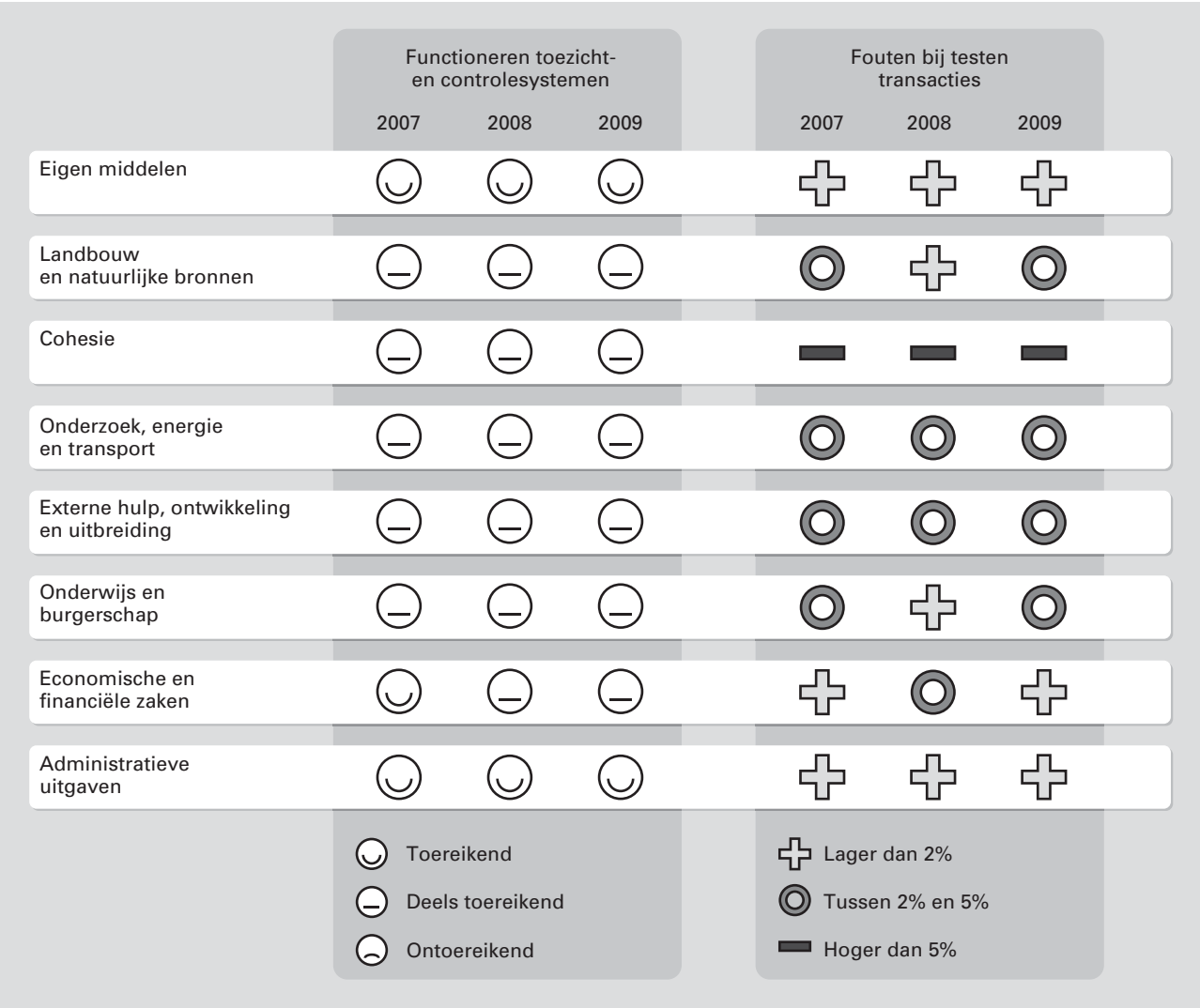
Figuur 6 (zie volgende pagina) vat de stand van zaken per onderdeel in 2007–2009 samen zoals deze is gepresenteerd door de Europese Rekenkamer.[25]

De toezicht- en controlesystemen laten dit jaar dezelfde scores zien als vorig jaar. Voor de meeste geldstromen wordt het functioneren van de systemen als «deels toereikend» gekwalificeerd; alleen bij de eigen middelen en de administratieve uitgaven wordt het functioneren van de systemen als «toereikend» beoordeeld.

De fouten die in 2009 werden gevonden bij transacties in de grootste uitgavenpost op de EU-begroting, de landbouwgelden, overschrijden dit jaar de materialiteitsgrens van 2%. Het cohesiebeleid (i.e. geldstromen uit het EFRO, het ESF en het Cohesiefonds) lag in 2009 net als vorig jaar boven de 5% – maar het is aanmerkelijk lager dan in 2008. Voor de begroting als geheel is volgens de Europese Rekenkamer het geschatte foutenpercentage de afgelopen jaren gedaald.

[25] De Europese Rekenkamer hanteert bij de weergave van de DAS-bevindingen per begrotingsonderdeel een indeling die enigszins afwijkt van de nieuwe begrotingsindeling van de Unie. De categorie «landbouw en natuurlijke bronnen» van de Europese Rekenkamer omvat namelijk ook volksgezondheid. In begroting van de EU valt dit onderwerp in de categorie «Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid». Daarnaast hanteert de Europese Rekenkamer de hoofdcategorie van de EU-begroting «duurzame groei» niet als zodanig. Cohesie – dat daar in de EU-begroting een onderdeel van vormt – vormt bij de Europese Rekenkamer een afzonderlijke categorie. Verder valt de categorie «onderzoek, energie en transport» van de Europese Rekenkamer in de EU-begroting onder «duurzame groei», terwijl de categorie «onderwijs en burgerschap» die de Europese Rekenkamer hanteert voor het onderwijsdeel bij «duurzame groei» van de nieuwe EU-begroting past, en het burgerschapsdeel bij «Vrede, veiligheid en recht Burgerschap». Zie ook § 2.2 van *EU-trendrapport 2009*, figuur 1.

Figuur 6 **Oordeel Europese Rekenkamer over functioneren toezicht- en controlesystemen en over rechtmatigheid transacties**
Per hoofdstuk van de EU-begroting 2007-2009



5.2.3 Speciale verslagen Europese Rekenkamer

Sinds de publicatie van ons vorige EU-trendrapport, in februari 2010, heeft de Europese Rekenkamer vijftien speciale verslagen uitgebracht. Drie daarvan betreffen bevindingen over de rechtmatigheid van de besteding van fondsen die in dit rapport worden besproken. Alle drie rapporten bevatten bevindingen in de lidstaten.

5.3 Samenvattend beeld rechtmatigheid

Op basis van de informatie van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer komen wij tot het in figuur 7 weergegeven (geaggregeerde) beeld van de mate van inzicht die we hebben in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de EU als geheel.

Figuur 7 **Specifieke trendinformatie 2005–2009: rechtmatigheid EU-beleid**

Onderdeel	Indicatoren (geaggregeerd niveau)	Mate van inzicht in 2009*	Resultaten in 2005–2009
Informatie Europese Commissie	Aantal en financieel belang voorbehouden DG's	Volledig	Aantal voorbehouden is in de periode 2005-2008 afgenomen (31 naar 15); in 2009 is het aantal voorbehouden met 5 gestegen naar 20. Kwantitatief inzicht in financieel belang volledig.
	Aantal en financieel belang gemelde onregelmatigheden	Grotendeels	Na toevoeging van informatie over intern beleid en externe maatregelen (voor het eerst over 2007) nu inzicht in zes van de zeven begrotingshoofdstukken. Totaal aantal meldingen is in de periode 2006-2009 nauwelijks toegenomen, terwijl het financieel belang van die onregelmatigheden aanzienlijk is toegenomen.
	Aantal en financieel belang correcties	Grotendeels	Inzicht in zes van de zeven begrotingshoofdstukken. Aantal en financieel belang van correcties fluctueert.
	Aantal en financieel belang fraudemeldingen	Deels	In de periode 2006-2009 gestage groei aantal besluiten op basis van nieuw ontvangen informatie van de lidstaten. Financieel belang openstaande cases in 2009 niet duidelijk. Gegevens OLAF niet eenduidig en volledig.
Informatie Europese Rekenkamer	Algemeen oordeel over de rekeningen	Deels	Nog steeds geen positieve betrouwbaarheidsverklaring (DAS).
	Oordeel per begrotingshoofdstuk	Deels	Sinds 2007 kwalitatief en deels kwantitatief beeld per begrotingshoofdstuk. Voor de meeste begrotingsonderdelen ligt foutenpercentage in 2009 tussen 2 en 5%. 'Natuurlijke hulpbronnen' liet vorig jaar een foutenpercentage onder de 2% zien maar zit daar nu weer boven. Het verslag bevat dit jaar geen overzicht van het percentage van de totale uitgaven dat onder de materialiteitsgrens van 2% valt.

* Op basis van een schaal oplopend van 'geen', 'beperkt' en 'deels', tot 'grotendeels' en 'volledig'

6 INZICHT IN DOELTREFFENDHEID EU-BELEID

In dit hoofdstuk staat de doeltreffendheid van het EU-beleid centraal. We hebben dit jaar alleen het *inzicht* in de doeltreffendheid van EU-beleid (hoofdindicator 2) onderzocht. Onze bevindingen betreffen derhalve niet de doeltreffendheid zelf (hoofdindicator 3).
We zijn nagegaan welke informatie over de doeltreffendheid van het EU-beleid is te vinden in de activiteitenverslagen die de beleidsDG's van de Europese Commissie over 2008 hebben uitgebracht (§ 6.1), in het overzicht van de evaluaties die in 2009 door de Europese Commissie op diverse beleidsterreinen zijn uitgevoerd (§ 6.2), en in de speciale verslagen van de Europese Rekenkamer uit 2009 en 2010 (§ 6.3).

6.1 Activiteitenverslagen Europese Commissie

In het *EU-trendrapport 2010* stelden wij vast dat in de activiteitenverslagen van de beleidsDG's van de Europese Commissie de strategische en specifieke beleidsdoelen van de EU gedetailleerd werden gepresenteerd. Datzelfde gold voor de beschrijving van de met deze beleidsdoelen verbonden output- en impactindicatoren. De activiteitenverslagen van de Europese Commissie verschaften aldus een helder beeld van de beleidssituatie aan het eind van verslagjaar 2008. Wij constateerden dat de informatie over beleidsdoelen en -resultaten in de activiteitenverslagen de afgelopen jaren was verbeterd.

In de jaarlijkse activiteitenverslagen over 2009 van de onderzochte beleidsDG's wordt bij de weergave van de beleidsresultaten van vier DG's (Justitie, Vrijheid en Veiligheid; Onderwijs en Cultuur; Maritieme Zaken en Visserij; en Belasting en Douane-unie) geen schematische presentatie van de specifieke doeleinden meer gegeven. De verslagen van het DG Justitie, Vrijheid en Veiligheid en het DG Maritieme Zaken en Visserij bevatten evenmin een schematische presentatie van de algemene doeleinden. De resultaten die zijn geboekt op de specifieke doeleinden, en de indicatoren aan de hand waarvan deze resultaten zijn vastgesteld, worden door de DG's op uiteenlopende wijze gepresenteerd.

Doordat de resultaten van de werkzaamheden van de beleidsDG's niet schematisch en uniform worden weergegeven, is er sprake van een lichte vermindering in de transparantie van de informatie die de Europese Commissie verstrekt over de doeltreffendheid van het EU-beleid,

6.2 Evaluaties Europese Commissie

Net als in voorgaande jaren heeft de Europese Commissie in 2010 een overzicht uitgebracht van de evaluaties die in 2009 (door dan wel voor de Commissie) zijn verricht naar het per beleidsdoelstelling gevoerde beleid (Europese Commissie, 2010f). De evaluaties zijn gerangschikt naar beleidsterrein en begrotingsartikel.
Van alle beleidsactiviteiten is in het overzicht een korte omschrijving opgenomen van doel, resultaten en aanbevelingen. Tevens is aangegeven of, en op welke wijze, de stukken kunnen worden ingezien.
In 2009 werden 115 interim- en ex-post-evaluaties uitgevoerd, alsmede 23 evaluerende studies. Daarnaast zijn er 11 vooruitkijkende studies verricht en 88 impact assessments.
Het overzicht bevat geen synthese van de resultaten per beleidsterrein. Dit betekent dat de evaluaties van de Europese Commissie geen overkoe-

pelend beeld opleveren van de doelrealisatie per Europese beleidsdoelstelling. Het inzicht in de doelrealisatie is daarmee ook dit jaar beperkt.

Naast de evaluaties per beleidsterrein heeft er in 2009 op verzoek van de Europese Commissie ook een externe evaluatie plaatsgevonden van de 26 gedecentraliseerde agentschappen van de EU (Europese Commissie, 2009a).

6.3 Speciale verslagen Europese Rekenkamer

Tussen medio 2009 en medio 2010 heeft de Europese Rekenkamer vijftien speciale verslagen uitgebracht. Vijf daarvan betreffen de doeltreffendheid van het met EU-fondsen gefinancierde EU-beleid in de lidstaten. Dit zijn er meer dan in de vorige periode die wij in het kader van het EU-trendrapport hebben onderzocht.

7 TRENDS DEEL 1

Beleidsontwikkelingen
De belangrijkste beleidsontwikkeling op het terrein van het financieel management binnen de EU is de herziening van het financieel reglement die in 2011 zijn beslag moet krijgen.
Een tweede beleidsontwikkeling van belang betreft de start van discussies over het meerjarig financieel kader (de financiële perspectieven) van de EU voor de periode 2014–2020.

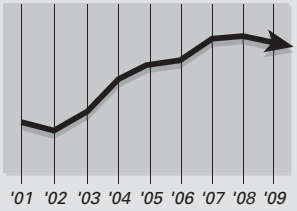
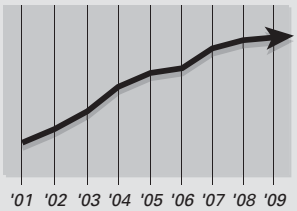
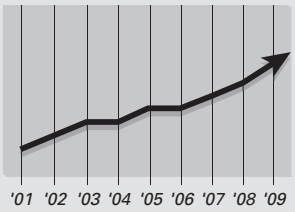
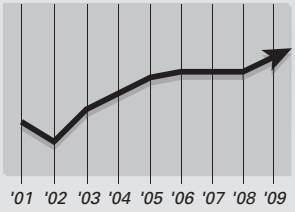
Bij de herziening van het financieel reglement zijn voor de Algemene Rekenkamer twee punten van belang: (1) het voorstel tot invoering van nationale verantwoordingen per beleidsterrein (managementverklaringen) voor EU-programma's die in gedeeld beheer worden uitgevoerd en (2) de discussie rond het aanvaardbaar foutenrisico (*tolerable risk of error*).
In onze brief aan de Tweede Kamer van 9 september 2010 hebben we aangeven dat we het ambitieniveau van de Europese Commissie rond de nationale managementverklaringen betrekkelijk laag vinden.
Ten aanzien van de invoering van een aanvaardbaar foutenrisico hebben wij aangegeven dat de oplossing van de problemen bij bepaalde geldstromen in de eerste plaats lijkt te liggen bij vereenvoudiging van regelgeving, verbeterde uitvoering van programma's en hogere effectiviteit van controles. Verder is de kwaliteit van de gehanteerde gegevens die de Europese Commissie heeft gebruikt bij zijn analyses van de kosten van controles een aandachtspunt.

Functioneren systemen
De beleidsDG's die verantwoordelijk zijn voor de EU-programma's die in gedeeld beheer worden uitgevoerd (dat zijn de DG's Landbouw, Regionaal Beleid, Werkgelegenheid, Maritieme Zaken en Visserij) geven in hun activiteitenverslagen over 2009 gedetailleerde informatie over de resultaten van hun controles in lidstaten, die bovendien bij naam worden genoemd. De overige zes onderzochte beleidsDG's bieden alleen inzicht in de aard van de controles en vermelden soms het aantal lidstaten waar controles zijn uitgevoerd. Het inzicht in de resultaten van de controles van deze DG's is zeer beperkt.
Het Syntheseverslag van de Europese Commissie bevat net als in voorgaande jaren een verklaring waarin de Commissie stelt dat de bestaande interne controlesystemen redelijke zekerheid geven over de rechtmatigheid van de financiële transacties, met inachtneming van de door de DG's geformuleerde voorbehouden. Het Syntheseverslag is ook dit jaar niet ondertekend door de leden van de Europese Commissie, waardoor de verantwoording impliciet blijft.

Inzicht in rechtmatigheid besteding EU-gelden
De DG's van de Europese Commissie hebben over 2009 bij meer punten een voorbehoud gemaakt dan over 2007 en 2008. Deze voorbehouden hebben onder andere – en voor het eerst – betrekking op de besteding van de structuurfondsbudgetten die in de nieuwe periode (2007–2013) aan de lidstaten zijn toegekend. Tegelijkertijd is het financieel belang van de voorbehouden echter kleiner dan vorig jaar.
Verder blijkt uit het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 2009 dat bij de landbouwfondsen het foutenpercentage hoger dan 2% is, en dat bij de structuurfondsen het foutenpercentage nog steeds boven de 5% ligt, hoewel het wel gedaald is ten opzichte van vorig jaar. Voor de begroting als geheel is volgens de Europese Rekenkamer het geschatte foutenpercentage de afgelopen jaren gedaald.

Inzicht in doeltreffendheid besteding EU-gelden
De transparantie in de informatie die de activiteitenverslagen van de beleidsDG's van de Europese Commissie bieden over de effectiviteit van het EU-beleid is licht verminderd. Over de doeltreffendheid van het beleid in de lidstaten bevatten de activiteitenverslagen geen informatie.
In de speciale verslagen van de Europese Rekenkamer valt op dat in de onderzochte periode meer rapporten dan voorheen ingaan op doeltreffendheidsaspecten van het beleid.

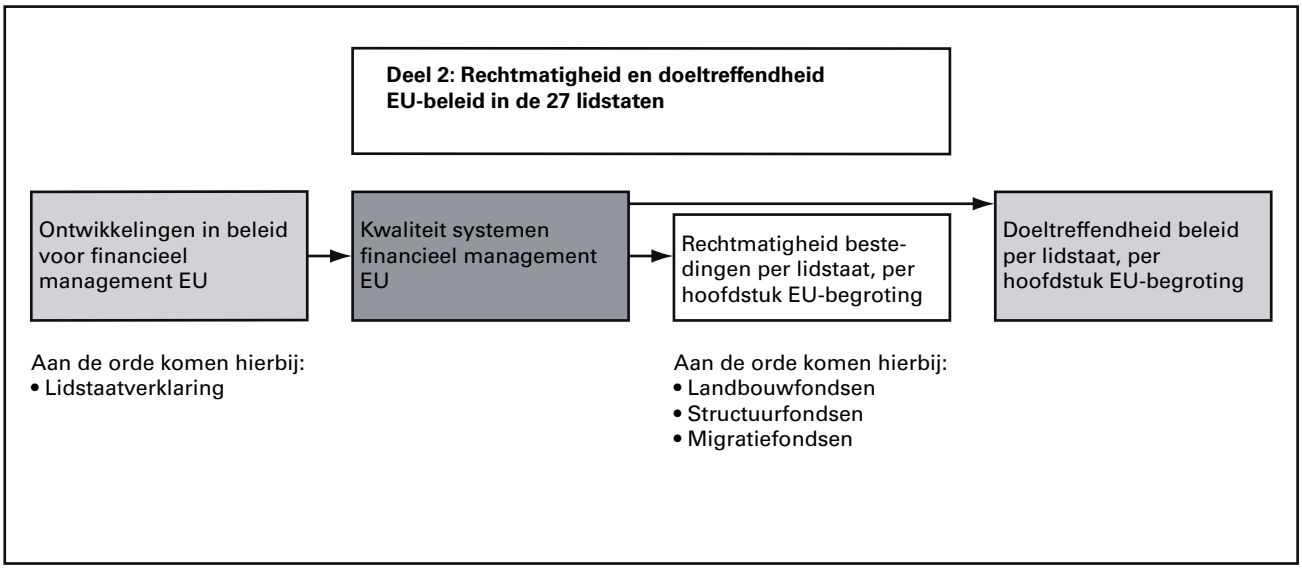
Figuur 8 **Algemene trendinformatie 2000-2009: inkomsten en uitgaven EU, beleidsontwikkelingen EU**

TRENDINDICATOR		ONTWIKKELING SINDS 2000 EN STAND VAN ZAKEN 2003-2009
Kerncijfers EU-breed		
Eigen middelen (= inkomsten) EU		In 2001: € 80,7 miljard, in 2002 € 77,7 miljard, 2003 € 83,6 miljard, 2004 € 95,0 miljard, 2005 € 100,8 miljard, 2006 € 102,4 miljard, 2007 € 110 miljard, 2008: € 111,2 miljard, 2009: € 108,9 miljard. In 2008 was de totale begroting € 124,1 miljard. In 2009 was dat € 117,7 miljard (bron: jaarverslagen Europese Rekenkamer).
Feitelijke uitgaven EU		In 2001: € 80,0 miljard, in 2002 € 85,1 miljard, 2003 € 90,6 miljard, 2004 € 100,1 miljard, 2005 € 104,8 miljard, 2006 € 106,6 miljard, 2007 € 113,9 miljard, in 2008 € 116,5 miljard, 2009: € 118,4 miljard. (bron: jaarverslagen Europese Rekenkamer).
Ontwikkelingen in beleid financieel management EU		
Aandacht in EU voor beheer, controle en verantwoording		Het aantal EU-lidstaten dat een lidstaatverklaring afgeeft (vier) is sinds 2009 niet toegenomen. De derde lichting van nationale samenvattingen (annual summaries) is volgens nieuwe richtsnoeren opgesteld. Deze samenvattingen bieden volgens de Europese Commissie meer informatie dan in voorgaande jaren.
Ontwikkelingen begrotings- en verantwoordingsproces		De jaarlijkse activiteitenverslagen van de DG's en diensten bieden meer duidelijkheid en onderlinge samenhang (onder andere over horizontale kwesties). Tevens bevatten ze onderbouwde informatie over voorbehouden en corrigerende maatregelen. Expliciete verantwoording van de Europese Commissie als geheel ontbreekt wederom in het Syntheseverslag.

DEEL 2: EU-LIDSTATEN

8 INLEIDING DEEL 2

Deel 2 van het *EU-trendrapport 2011* biedt een landenvergelijkend beeld van de rechtmatigheid (en voor zover mogelijk ook de doeltreffendheid) van de besteding van EU-gelden in de 27 EU-lidstaten. Onderstaande figuur geeft weer welke onderwerpen uit het EU-trendrapport in deel 2 aan de orde komen.



De EU-lidstaten hebben zich op basis van het EG-verdrag verplicht om samen te werken met de Europese Commissie, om zo te waarborgen dat de aan hen toegekende EU-gelden volgens het beginsel van goed financieel beheer worden gebruikt.[26]

De indicatoren die we hanteren in onze analyse van dit financieel beheer zijn identiek aan de indicatoren die zijn gebruikt in de eerdere EU-trendrapporten. We kijken vooral naar de EU-gelden die «in gedeeld beheer» worden besteed binnen de lidstaten (dat wil zeggen, gelden voor beleid dat gezamenlijk wordt uitgevoerd door de Europese Commissie en instanties in de lidstaten): het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het cohesiebeleid en het beleid dat wordt gefinancierd uit de migratiefondsen.

We geven in deel 2 van dit rapport eerst een overzicht van de kerngegevens voor elk van de lidstaten, inclusief cijfers over de afdrachten aan en de ontvangsten uit de EU-begroting (hoofdstuk 9). Vervolgens geven we een overzicht van de relevante beleidsontwikkeling in de EU-lidstaten in 2009 en 2010 over lidstaatverklaringen (hoofdstuk 10). Daarna gaan we in op (het inzicht in) de mate van rechtmatigheid van de bestedingen van de genoemde EU-gelden in elk van de lidstaten en de werkzaamheden van de nationale rekenkamers (hoofdstuk 11). Tot slot bespreken we – voor zover hierover informatie beschikbaar is – de doeltreffendheid van het EU-beleid op het niveau van de lidstaten (hoofdstuk 12).

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

9 EU-LIDSTATEN: KERNGEGEVENS IN BEELD

In dit hoofdstuk geven we achtereenvolgens per lidstaat de afdrachten aan de EU (§ 9.1), de ontvangsten vanuit de EU (§ 9.2) en de nettopositie (§ 9.3) over 2009 weer.

9.1 Afdrachten aan EU, per lidstaat

De eigen middelen (de inkomsten van de EU) bestonden in 2009 uit:
- traditionele eigen middelen, bestaande uit door de lidstaten afgedragen landbouwrechten, heffingen op de invoer van suiker en douanerechten;
- door de lidstaten afgedragen btw-middelen (een EU-breed vastgesteld percentage van de btw-grondslag oftewel het consumptiepeil van de afzonderlijke lidstaten);
- afdrachten gerelateerd aan het bruto nationaal inkomen van de lidstaten.

Het totaalbedrag dat door de lidstaten in 2009 is afgedragen is lager dan in de voorgaande twee jaren. Dit heeft gedeeltelijk te maken met een verlaging van de bijdragen van Nederland en Zweden die al in 2007 van kracht is geworden, maar die pas in 2009 voor het eerst is opgenomen in de berekening van de afdrachten. In 2009 werden ook de correcties voor 2007 en 2008 verrekend.

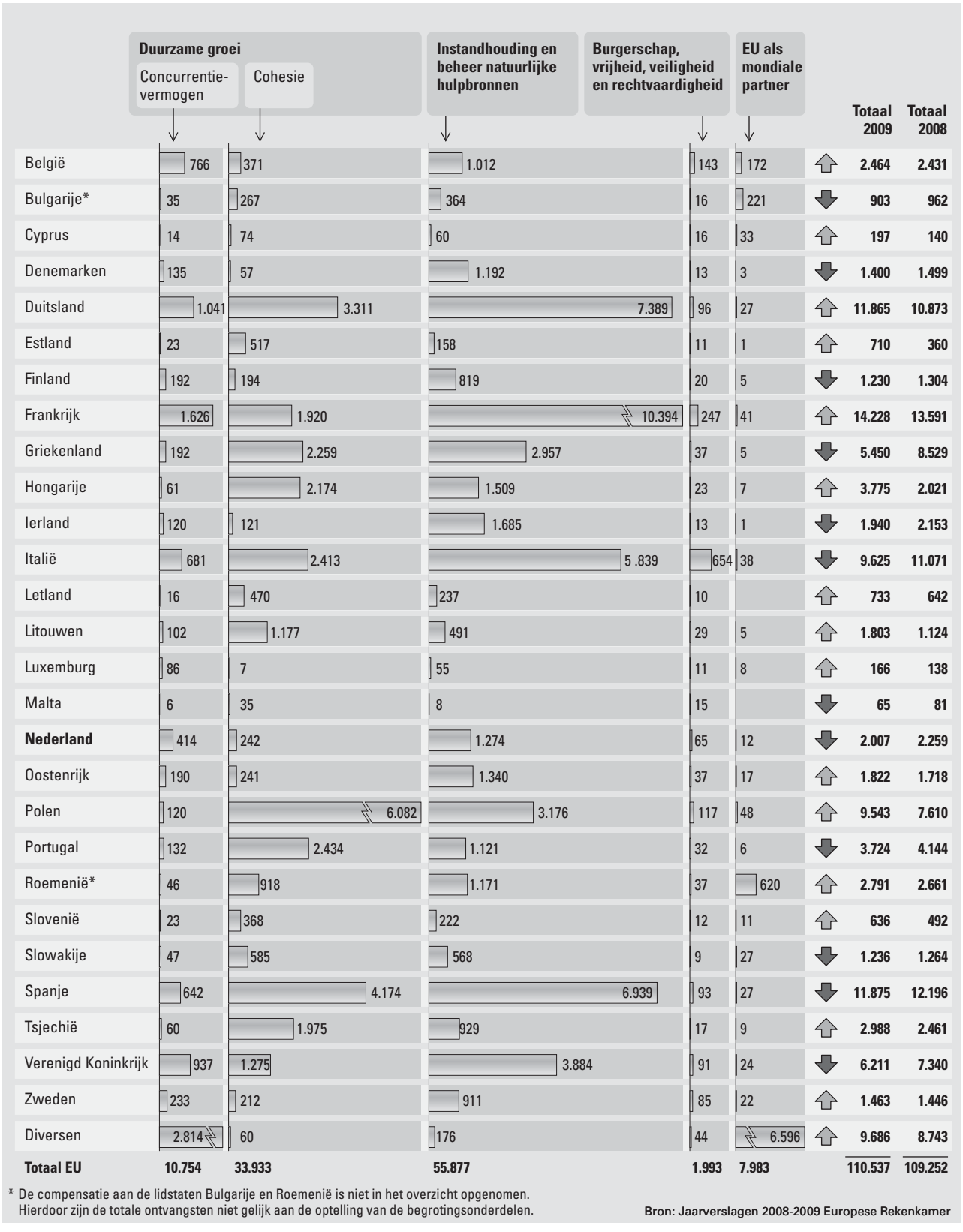
Meer gedetailleerde informatie over de afdrachten van de lidstaten in de periode 2005–2009 is opgenomen in § 3.1 van het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2011* (overzichten 8 en 9).

9.2 Ontvangsten lidstaten vanuit de EU in 2009

9.2.1 Ontvangsten per onderdeel van de begroting

Figuur 9 (zie volgende pagina) laat zien welke EU-subsidies in 2009 zijn toegekend aan de lidstaten van de EU, en hoe zich dat verhoudt tot 2008. De administratieve uitgaven van de EU zijn buiten beschouwing gelaten, omdat deze via de instellingen worden besteed.

Figuur 9 **Ontvangsten 2009 per lidstaat, per onderdeel van de begroting in vergelijking met 2008**
Realisatiecijfers; bedragen in miljoenen euro's



* De compensatie aan de lidstaten Bulgarije en Roemenië is niet in het overzicht opgenomen. Hierdoor zijn de totale ontvangsten niet gelijk aan de optelling van de begrotingsonderdelen.

Bron: Jaarverslagen 2008-2009 Europese Rekenkamer

9.3 Nettopositie 2009, per lidstaat

Het verschil tussen het bedrag dat een lidstaat aan de EU betaalt en het bedrag dat een lidstaat uit de EU-begroting ontvangt, wordt ook wel aangeduid als de «nettopositie» van een lidstaat. Er zijn verschillende methoden voor de berekening van de nettopositie van lidstaten. Nederland gaat uit van de zogenoemde «boekhoudkundige definitie», waarin de traditionele eigen middelen (landbouw- en douanerechten) geheel worden toegerekend aan de lidstaat die deze afdraagt. Daarnaast worden alle toerekenbare EU-uitgaven meegerekend als ontvangsten van de lidstaten, dus ook administratieve uitgaven van de EU, die gezamenlijk door de lidstaten worden gedragen.
De Europese Commissie rekent de afdracht van traditionele eigen middelen en de administratieve ontvangsten niet geheel aan de lidstaten toe.

Voor een aantal landen, waaronder Nederland, bestaan er aanzienlijke verschillen tussen de boekhoudkundige definitie en de Commissie definitie van de nettopositie. Voor Nederland komt dit door de relatief hoge afdracht van traditionele middelen, voor België bijvoorbeeld door het hoge bedrag dat er in dit land aan EU-instellingen wordt besteed. In de berekening van de Europese Commissie komt België als grootste nettobetaler, uitgedrukt in percentage van het BNI, uit de bus. Nederland volgt hier samen met Denemarken op de tweede plaats. Duitsland op de derde plaats. Volgens de boekhoudkundige definitie is Nederland de grootste nettobetaler gemeten als percentage van het BNI (Europese Commissie 2010g, p. 86).

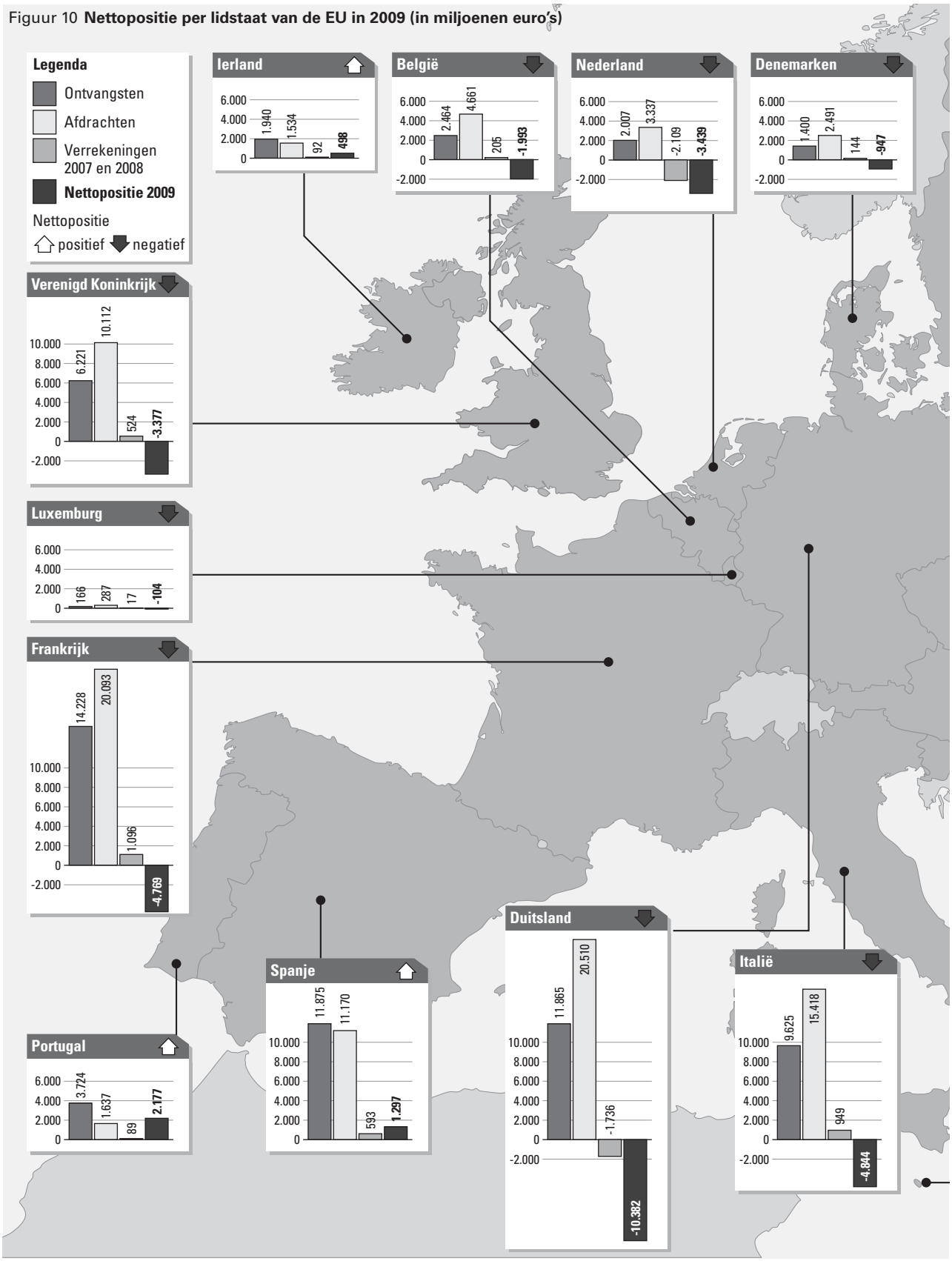
Om redenen van eenvormigheid is in de opeenvolgende EU-trendrapporten vanaf 2005 steeds de «Nederlandse» definitie gehanteerd. Daarbij baseren wij ons alleen op extern gecontroleerde informatie, dus informatie uit de jaarverslagen van de Europese Rekenkamer. De Europese Rekenkamer zelf publiceert alleen gegevens rond ontvangsten en afdrachten en berekent niet de nettobijdrage per lidstaat. De ontvangsten en afdrachten worden geheel aan de lidstaat toegerekend.

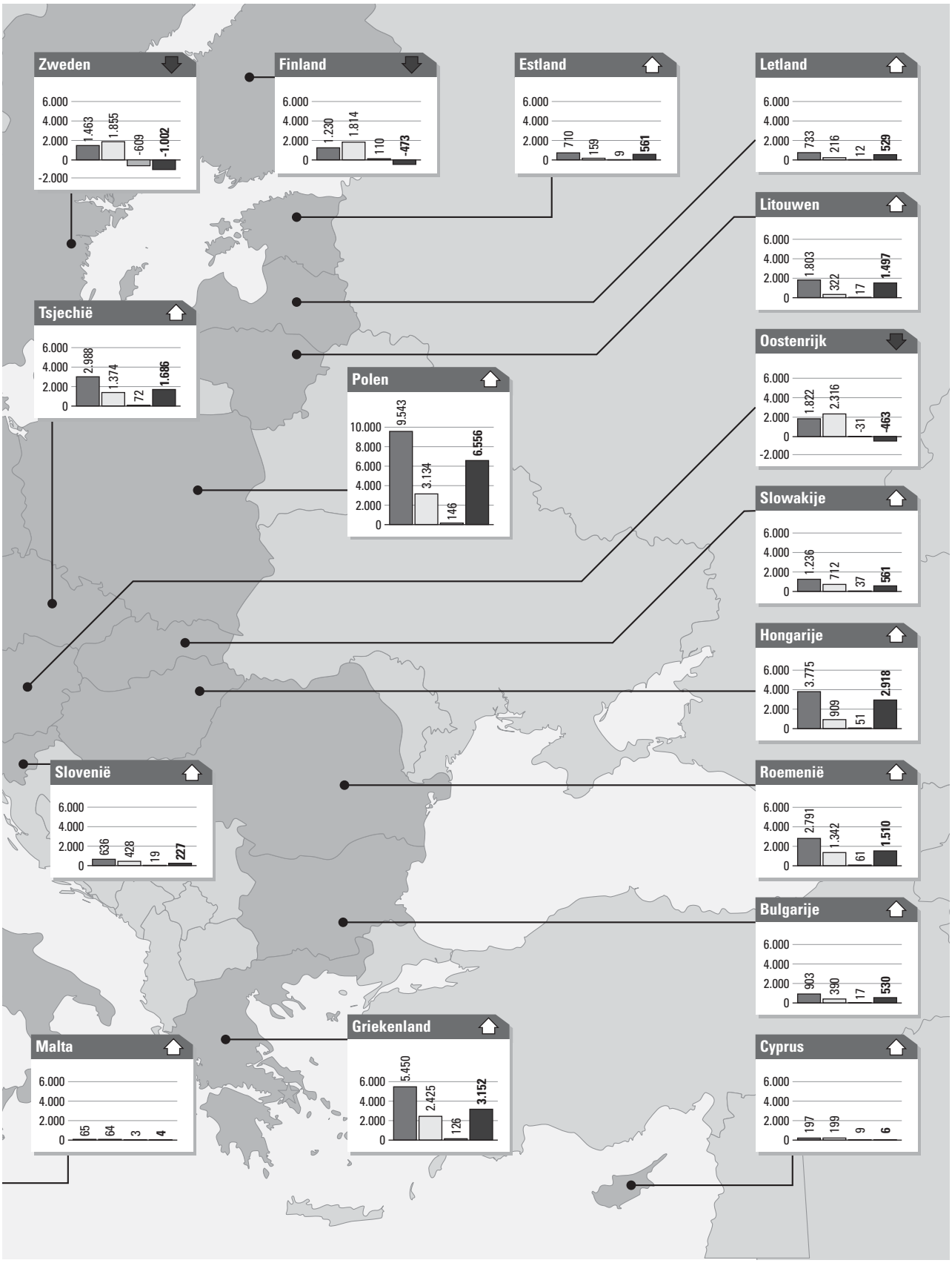
Figuur 10 geeft de situatie voor 2009 weer. De hiervoor vermelde correcties voor Nederland en Zweden over 2007 en 2008, die in 2009 zijn verrekend, hebben we hier apart vermeld. De correctie over 2009 is wel in de berekening opgenomen.

Zoals figuur 10 op de volgende pagina's laat zien waren de grootste nettobetalers over 2009 in absolute zin: Duitsland, Italië, Frankrijk, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

In § 3.2 van het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2011* (overzicht 10) is weergegeven hoe de nettopositie van de lidstaten in 2009 zich verhoudt tot de situatie in eerdere jaren.

Figuur 10 **Nettopositie per lidstaat van de EU in 2009 (in miljoenen euro's)**




Zweden
6.000
4.000
2.000
0
-2.000
1.463
1.855
-609
-1.002
Finland
6.000
4.000
2.000
0
1.230
1.814
110
-473
Estland
6.000
4.000
2.000
0
710
159
9
561
Letland
6.000
4.000
2.000
0
733
216
12
529
Litouwen
6.000
4.000
2.000
0
1.803
322
17
1.497
Tsjechië
6.000
4.000
2.000
0
2.988
1.374
72
1.686
Polen
10.000
8.000
6.000
4.000
2.000
0
9.543
3.134
146
6.556
Oostenrijk
6.000
4.000
2.000
0
-2.000
1.822
2.316
-31
-463
Slowakije
6.000
4.000
2.000
0
1.236
712
37
561
Hongarije
6.000
4.000
2.000
0
3.775
909
51
2.918
Slovenië
6.000
4.000
2.000
0
636
428
19
227
Roemenië
6.000
4.000
2.000
0
2.791
1.342
61
1.510
Bulgarije
6.000
4.000
2.000
0
903
390
17
530
Griekenland
6.000
4.000
2.000
0
5.450
2.425
126
3.152
Malta
6.000
4.000
2.000
0
65
64
3
4
Cyprus
6.000
4.000
2.000
0
197
199
9
6

10 BELEIDSONTWIKKELINGEN IN DE LIDSTATEN

De lidstaatverklaring is een jaarlijks verantwoordingsdocument waarin de regering van een EU-lidstaat verantwoording aflegt over het beheer en de besteding van het Europese geld dat vanuit Brussel naar de lidstaat is gevloeid. In 2010 hebben vier EU-lidstaten een lidstaatverklaring over 2009 gepubliceerd: Denemarken, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. De overige EU-lidstaten geven tot op heden geen nationale verklaring af.
Voor het vierde jaar op rij heeft de Algemene Rekenkamer een onafhankelijk oordeel gegeven over de Nederlandse lidstaatverklaring (Algemene Rekenkamer, 2010b). In dit hoofdstuk geven we een beschrijving van de Nederlandse lidstaatverklaring en ons oordeel hierbij (§ 10.1). Vervolgens vergelijken we de Nederlandse lidstaatverklaring met de opzet en inhoud van de nationale verklaringen van Zweden (§ 10.2), het Verenigd Koninkrijk (§ 10.3) en Denemarken (§ 10.4).

10.1 Lidstaatverklaring Nederland

De Nederlandse EU-lidstaatverklaring («nationale verklaring») is een jaarlijkse verklaring van de minister van Financiën namens het kabinet over:
- de kwaliteit van de beheer- en controlesystemen voor de EU-gelden die in Nederland worden besteed bij programma's die Nederland samen met de Europese Commissie uitvoert; en
- de rechtmatigheid van de financiële transacties rond EU-subsidies die aan bedrijven en instanties in Nederland zijn toegekend, tot op het niveau van de eindbegunstigden van deze gelden.

Op 19 mei 2010 is de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2009, met daarbij het onafhankelijke oordeel van de Algemene Rekenkamer, aangeboden aan de Tweede Kamer. Daarnaast wordt de verklaring aan de Europese Commissie gezonden, ten behoeve van haar verantwoording over de Europese begroting aan het Europees Parlement.

De lidstaatverklaring van 2009 is enigszins uitgebreid in vergelijking met de verklaring over 2008. De migratiefondsen[27] zijn met ingang van 2009 voor het eerst opgenomen in de lidstaatverklaring. Voor in Nederland lopende migratiefondsprogramma's zijn over de periode 2007–2013 nog geen uitgaven gedeclareerd bij de Europese Commissie. Hetzelfde geldt voor programma's gefinancierd uit de structuurfondsen.[28] De deelverklaringen over deze fondsen beperken zich zodoende tot een kwalificatie over de opzet en het bestaan en de werking van de beheer- en controlesystemen.
Voor uit de landbouwfondsen[29] gefinancierde projecten daarentegen, is over de periode 2007–2013 € 1 082,6 miljoen aan uitgaven gedeclareerd. Daarnaast heeft de EU-lidstaatverklaring betrekking op € 15,9 miljoen aan ingestelde vorderingen.

Ook over de Nederlandse lidstaatverklaring 2010 zal de Algemene Rekenkamer een oordeel geven. Het onderzoek dat wij hiervoor doen kent een aantal wijzigingen ten opzichte van vorig jaar. Zo zullen wij op het terrein van de landbouwfondsen een gecoördineerde audit uitvoeren in samenwerking met de Europese Rekenkamer.[30] Het betreft een proefproject waarbij de werkwijze van de Europese Rekenkamer (gegevensgerichte controle) en die van de Algemene Rekenkamer («single audit»-benadering) worden gecombineerd.

[27] Dit zijn: het Europees Vluchtelingenfonds, het Europees Buitengrenzenfonds, het Europees Terugkeerfonds en het Europees Integratiefonds.
[28] Dit zijn: het Europees Visserijfonds, het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en het Europees Sociaal Fonds.
[29] Dit zijn: het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling.
[30] In 2010 voeren de Europese Rekenkamer en de Tsjechische rekenkamer ook een gecoördineerde audit uit.

Een andere wijziging betreft de fondsen EFRO, ESF, EVF en de migratiefondsen. De lidstaatverklaring over 2010 zal bij deze fondsen voor het eerst ook een uitspraak doen over de rechtmatigheid van bestedingen, aangezien er in 2010 voor de eerste maal uitgaven zijn gedeclareerd voor deze fondsen. Ons oordeel bij de lidstaatverklaring zal op dit punt eveneens worden uitgebreid.

10.2 Lidstaatverklaring Denemarken

De Deense rekenkamer heeft in 2009 voor de vierde maal een lidstaatverklaring afgegeven met een verantwoording van de in Denemarken bestede EU-gelden. De verklaring van november 2009 geeft een oordeel over de rekeningen van 2008.

Het onderzoek van de Deense rekenkamer naar de lidstaatverklaring heeft, net als in voorgaande jaren, plaatsgevonden in samenwerking met de auditdiensten van de drie betrokken ministeries in Denemarken: het Ministerie van Voedsel, Landbouw en Visserij, het Ministerie van Belastingen en het Ministerie van Economische Zaken en Handel.
In haar oordeel over de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden hanteert de Deense rekenkamer dezelfde materialiteitsgrens als bij de beoordeling van de besteding van nationale gelden.
Het Deense rapport bevat, aanvullend op de gegevens in de Deense lidstaatverklaring, informatie over de Deense controle op de vaststelling van douaneheffingen, de berekening van oppervlaktesteun voor agrarische bedrijven, de naleving van de randvoorwaarden voor landbouwsubsidie en de toepassing van het perceelsregistratiesysteem om landbouwgrond te meten.

De Europese Commissie heeft onregelmatigheden gevonden in de door Denemarken gedeclareerde bedragen voor oppervlaktesteun. De Deense autoriteiten zijn het niet eens met de argumentatie van de Commissie en de hieruit voortvloeiende beslissing om de uitgaven niet voor subsidie in aanmerking te laten komen. De kwestie ligt inmiddels bij het Europees Hof van Justitie.
Hoewel de Deense rekenkamer in haar oordeel bij de lidstaatverklaring enkele kanttekeningen plaatst bij de administratie van de inspecties van landbouwareaal en randvoorwaardencontroles, steunt zij de handelswijze van de Deense autoriteiten in het dispuut met de Europese Commissie. De Deense rekenkamer vindt dat de financiële administratie van de landbouwsubsidieprogramma's toereikend is.

De Deense rekenkamer concludeert dat de rekeningen over 2008 zijn opgesteld in overeenstemming met de verantwoordingsregels van de Deense overheid en dat de onderliggende transacties wettig en regelmatig zijn (Rigsrevisionen, 2009). Ze doet het Deense kabinet enkele aanbevelingen ter verbetering van de bedrijfsvoeringsprocedures en van de interne controles op het management van ESF-projecten en op de douaneheffingen.

10.3 Lidstaatverklaring Verenigd Koninkrijk

Het Ministerie van Financiën van het Verenigd Koninkrijk heeft voor de derde maal een «Consolidated statement of the use of EU funds in the UK» gepubliceerd. Deze lidstaatverklaring heeft betrekking op het financieel jaar van 1 april 2008 tot en met 31 maart 2009 en heeft als doel een bijdrage te leveren aan het financieel beheer van EU-gelden in het

Verenigd Koninkrijk. De verklaring brengt de financiële informatie omtrent de EU-gerelateerde inkomsten en uitgaven in één overzicht bijeen. De Britse rekenkamer geeft hierover een onafhankelijk oordeel middels een oordeel over de getrouwheid van de geconsolideerde rekening en de rechtmatigheid van de financiële transacties (NAO, 2011).

Het *oordeel over de getrouwheid van de geconsolideerde rekening* is een verklaring met beperking («qualified opinion»). Hiervoor zijn drie oorzaken. Ten eerste zijn er inconsistenties waargenomen in de toepassing van de boekhoudkundige procedures van de verschillende managementautoriteiten in het Verenigd Koninkrijk. Ten tweede is de wijze waarop de financiële overzichten inzicht bieden in transacties in buitenlandse valuta niet in overeenstemming met de voorschriften. Ten derde is er sprake van een beperking in de reikwijdte van de controle doordat niet alle noodzakelijke informatie tijdig beschikbaar was.

Met uitzondering van de financiële effecten en eventuele aanpassingen in het oordeel als gevolg van de deze bevindingen, is de Britse rekenkamer van mening dat de financiële overzichten een getrouw beeld geven van de stand van zaken van het gebruik van EU-gelden in het Verenigd Koninkrijk tot en met 31 maart 2009. Hetzelfde geldt voor de uitgaven en kasstromen in het betreffende boekjaar. Tevens oordeelt de rekenkamer dat de financiële overzichten op deugdelijke wijze tot stand gekomen zijn.

In haar *oordeel over de rechtmatigheid van de financiële transacties* stelt de Britse rekenkamer dat, met uitzondering van £ 398 miljoen aan financiële correcties als gevolg van niet-naleving van EU regelgeving, de uitgaven en ontvangsten zijn aangewend in overeenstemming met de doelstellingen van het Britse parlement en dat de financiële transacties conform de voorschriften van de Britse autoriteiten zijn.

10.4 Lidstaatverklaring Zweden

De Zweedse regering publiceerde op 8 april 2010 voor de tweede maal een lidstaatverklaring over de besteding van EU-gelden in Zweden. Net als in het voorgaande jaar maakt deze verklaring deel uit van het Zweedse rijksjaarverslag over het financieel jaar 2009.

De regering baseert de verklaring op de deelverklaringen van de overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de relevante EU-fondsen en het oordeel van de Zweedse Nationale Financiële Management Autoriteit (NFMA), die de EU-fondsen controleert. De verklaringen die zij hebben afgegeven zijn positief.

Net als in 2008 had het grootste deel van de door Zweden gedeclareerde uitgaven betrekking op landbouwfondsen. Inmiddels zijn er in beperkte mate, ook uitgaven gedeclareerd voor programma's gefinancierd uit de overige fondsen in gedeeld beheer, met name het EFRO.
Volgens de NFMA functioneerden de beheer- en controlesystemen bij de ESF- en EVF-gelden gedeeltelijk ontoereikend. Bij de migratiefondsprogramma's en bij drie van de vijf Zweedse Interreg-programma's kon geen systeemgerichte audit worden uitgevoerd aangezien de programma's zich nog in de opstartfase bevonden. De NFMA heeft voor deze auditperiode dan ook geen oordeel gegeven over de besteding van de migratiefondsgelden en de gelden voor de drie Interreg-programma's. Bij de overige twee Interreg-programma's waren volgens de NFMA delen van de beheer- en controlesystemen niet in overeenstemming met de vereisten.

Aangezien de lidstaatverklaring in Zweden deel uitmaakt van het rijksjaarverslag valt het onder de verantwoordelijkheid van de Zweedse rekenkamer om een oordeel over de verklaring te geven. Zij heeft op 5 mei 2010 verklaard dat de nationale rekeningen die ten grondslag liggen aan de lidstaatverklaring, een juist en getrouw beeld geven (Swedish National Audit Office, 2010).

11 RECHTMATIGHEID BESTEDING EU-GELDEN IN DE LIDSTATEN

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van informatie van de Europese Commissie over de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de lidstaten(§ 11.1) en de informatie hierover van de Europese Rekenkamer (§ 11.2). Daarna presenteren we een samenvattend beeld van rechtmatigheidinformatie over de EU-lidstaten (§ 11.3). We sluiten af met een korte samenvatting van de activiteiten die nationale rekenkamers op dit gebied ondernemen (§ 11.4).

11.1 Rechtmatigheidsinformatie Europese Commissie

11.1.1 Activiteitenverslagen

De Europese Commissie gebruikt de activiteitenverslagen van haar directoraten-generaal (DG's) en diensten om verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid, inclusief de besteding van de EU-gelden. Het grootste deel van de EU-gelden wordt binnen de lidstaten besteed. Vanuit dit perspectief zijn wij nagegaan welk inzicht de activiteitenverslagen van de DG's bieden in de rechtmatigheid van de bestedingen van de EU-gelden in de lidstaten.[31] Wij hebben ons daarbij toegespitst op de activiteitenverslagen over 2005–2009 van de beleidsDG's die het meest relevant zijn voor de in dit rapport besproken fondsen.

Overzicht 4. Inzicht in rechtmatigheid van EU-bestedingen in de lidstaten op basis van activiteitenverslagen van DG's van de Europese Commissie

	2005[1]	2006[1]	2007[2]	2008[3]	2009[4]
Aantal DG's dat lidstaten bij naam noemt	4	4	4	4	6
Aantal DG's dat informatie op lidstaatniveau geeft zonder namen te noemen	0	0	0	0	0
Aantal DG's dat geen informatie op niveau lidstaten weergeeft	4	4	5	7	4
Totaal	**8**	**8**	**9**	**11**	**10**

[1] DG's Landbouw, Regionaal Beleid, Werkgelegenheid, Maritieme Zaken en Visserij, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, Onderzoek.
[2] Alle voorgaande DG's plus het DG Justitie, Vrijheid en Veiligheid.
[3] Alle voorgaande DG's plus het DG Interne Markt en het DG Belastingen en douane-unie.
[4] Als onder 3 uitgezonderd DG Interne Markt.

In de jaarlijkse activiteitenverslagen van de DG's Landbouw, Regionaal Beleid, Werkgelegenheid, en Justitie, Vrijheid en Veiligheid, Maritieme zaken en Visserij en Onderwijs en Cultuur worden de lidstaten waar materiële tekortkomingen of financiële risico's in het beheer- en controlesysteem zijn geconstateerd, bij naam genoemd en behandeld. De drie reputationele voorbehouden[32] in 2009 zijn geformuleerd door de directeuren-generaal van Landbouw en Justitie, Vrijheid en Veiligheid. De lidstaatvergelijkende informatie van het DG Regionaal Beleid en het DG Werkgelegenheid is gedetailleerd.

11.1.2 «Annual summaries» 2009

2009 is het derde jaar waarin de EU-lidstaten verplicht zijn (op grond van het financieel reglement van de EU)[33] om voor de ontvangen landbouwfonds- en structuurfondsgelden bij de Europese Commissie een *annual summary* in te dienen; een overzicht van de controles die zij hebben verricht in het kader van het financieel management van EU-gelden. De *annual summary* moet uiterlijk 15 februari van elk jaar bij de Europese Commissie worden ingediend. Het document dient infor-

[31] In 2009 had de Europese Commissie in totaal 21 beleidsDG's.
[32] Een «reputationeel voorbehoud» is een voorbehoud waarbij (tevens) de reputatie van het DG c.q. de dienst of van de Europese Commissie als geheel in het geding is.
[33] Artikel 53 ter(3) van Verordening (EG) nr. 1995/2006.

matie te bevatten over het voorgaande financieel jaar. De *annual summaries* die uiterlijk 15 februari 2010 zijn ingediend bevatten financiële informatie over 2009.

De Europese Commissie heeft de richtsnoeren die gelden voor het inleveren van bepaalde *annual summaries* dit jaar aangepast. In de overzichten van controles bij structuurfonds- en visserijprogramma's worden lidstaten aangespoord aanvullende informatie op te nemen over bijvoorbeeld tekortkomingen in het beheer- en controlesysteem en de daarop genomen of lopende maatregelen; IT-problemen of problemen met aanbestedingen; hoge foutenpercentages en daartegen genomen maatregelen en mogelijke risico's.[34] De Nederlandse *annual summaries* verwijzen voor dergelijke algemene analyses en betrouwbaarheidsverklaringen naar de Nederlandse lidstaatverklaring.

De *annual summaries* die de lidstaten inleveren bij de Europese Commissie worden nog steeds niet openbaar gemaakt. In de activiteitenverslagen van de DG's wordt alleen besproken in welke mate de *annual summaries* van de lidstaten aan de gestelde eisen voldoen.

11.1.3 Gegevens lidstaten in jaarverslag OLAF

Het Europees antifraudebureau OLAF brengt jaarlijks een verslag uit over de resultaten van de maatregelen die zijn genomen om de financiële belangen van de EU te beschermen en fraude te bestrijden. Deze rapportages zijn onder andere gebaseerd op de meldingen van onregelmatigheden die door de lidstaten worden gedaan.

Melding onregelmatigheden door lidstaten
Het jaarverslag van OLAF bevat een overzicht van de belangrijkste inspanningen die de lidstaten in het betreffende jaar gezamenlijk hebben geleverd ter bescherming van de financiële belangen van de EU. Het opstellen van een echte vergelijkende analyse van de activiteiten op lidstaatniveau is volgens de Europese Commissie echter nog moeilijk. Hetzelfde geldt voor het ontdekken van trends (OLAF, 2010).

De Europese Commissie merkt zelf op dat bij de interpretatie van de cijfers de nodige voorzichtigheid in acht moet worden genomen. De lidstaatmeldingen bieden geen volledig en betrouwbaar beeld, omdat lidstaten niet allemaal op dezelfde wijze melden.[35]

Bij de structuurfondsen is het financieel belang van het aantal meldingen in 2009 sterk toegenomen. Dit kan volgens OLAF deels worden verklaard doordat Roemenië en Bulgarije dit jaar voor het eerst onregelmatigheden meldden.

Drie lidstaten (Italië, Verenigd Koninkrijk en Finland) hebben tezamen 56% van het totale bedrag aan onregelmatigheden gemeld. Bij de structuurfondsen voeren dezelfde lidstaten de lijst aan met de hoogste bedragen, gevolgd door Portugal. Op het terrein van de landbouw rapporteerde Italië in 2009 het hoogste bedrag aan onregelmatigheden, € 54,5 miljoen, gevolgd door Finland (€ 27,8 miljoen). Tezamen hebben deze twee lidstaten 65% van het totaal geschat financieel belang aan onregelmatigheden voor landbouw gemeld.

[34] Europese Commissie (2009), *Richtsnoeren voor het jaarlijks overzicht betreffende structurele maatregelen en het visserijfonds*, COCOF 07/0063/09-NL.
[35] Overzicht 11 en 12 in § 4.2 van het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2011* tonen respectievelijk het aantal meldingen van onregelmatigheden en het daarmee gemoeide financieel belang per beleidsveld per lidstaat voor het jaar 2009 en de periode 2006–2009.

Fraudeonderzoeken door OLAF in EU-lidstaten
In 2009 werden bij OLAF 969 nieuwe zaken gemeld. De geografische verdeling van binnenkomende informatie bij OLAF toont aan dat een significant deel van deze informatie betrekking heeft op een klein aantal lidstaten.[36] In 2009 betrof ongeveer 55% van de informatie vermoedelijke fraude in zes lidstaten, te weten: Bulgarije, Roemenië, Duitsland, Italië, Polen en Spanje. Dit betekent niet noodzakelijk dat er in deze lidstaten meer fraude wordt gepleegd dan in andere lidstaten. Ook een betere samenwerking met OLAF kan namelijk leiden tot een hoger aantal meldingen bij OLAF (OLAF, 2010, p. 14 en p. 50).

11.1.4 Terugvordering van ten onrechte uitbetaalde subsidies

De lidstaten dienen alles in het werk te stellen om ten onrechte uitbetaalde subsidies terug te vorderen. Als een lidstaat een ten onrechte gedane betaling tijdig meldt en voldoende inspanningen verricht om de betreffende gelden terug te vorderen, legt de Europese Commissie geen boete op. De Europese Commissie publiceert jaarlijks de (achter)stand van de openstaande vorderingen in de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid.

Italië heeft in 2009 net als in de voorgaande jaren (2005 tot en met 2008) het hoogste openstaande bedrag aan vorderingen, namelijk ruim € 542 miljoen, slechts € 80 miljoen minder dan in 2008. Bij de terug te vorderen structuurfondsgelden staat het Verenigd Koninkrijk bovenaan met € 403 miljoen, gevolgd door Italië met € 222 miljoen en Duitsland met € 212 miljoen.

11.2 Rechtmatigheidsinformatie Europese Rekenkamer

De Europese Rekenkamer controleert de inning en besteding van gelden van de EU en beoordeelt of de Europese instellingen een goed financieel beheer hebben gevoerd.
De Europese Rekenkamer geeft géén rechtmatigheidsoordeel over de besteding van EU-gelden per lidstaat. Dat is ook niet haar taak. De gegevens van de Europese Rekenkamer lenen zich in beginsel ook niet voor algemene representatieve uitspraken over een lidstaat, aangezien deze gegevens gebaseerd zijn op een EU-brede steekproef, en dus niet op een representatieve steekproef per lidstaat. Aan de resultaten van het onderzoek van de Europese Rekenkamer ten behoeve van de jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring kunnen derhalve niet zonder meer conclusies worden verbonden over de kwaliteit van het financieel management in die lidstaat. Met deze kanttekening moet onderstaande informatie worden geïnterpreteerd.

Voor het beleidsonderdeel «cohesie», dat wordt gefinancierd vanuit de structuurfondsen, heeft de Europese Rekenkamer een deel van de toezicht- en controlesystemen van zestien operationele programma's in dertien lidstaten onderzocht. Daarnaast heeft zij gekeken naar de systemen voor het verwerken en rapporteren van terugvorderingen en geschrapte bedragen bij vier operationele programma's in zes lidstaten.

Bij twaalf van de zestien operationele programma's heeft de Europese Rekenkamer tekortkomingen in het systeem geconstateerd. Het ging om tekortkomingen in de administratieve controles en/of controles ter plaatse van de beheersautoriteit dan wel in de systeemaudits van de auditautori-

[36] Voor een overzicht van het aantal bij OLAF ontvangen «nieuwe informatie» van potentiële fraude in de periode 2006–2009 per lidstaat zie § 4.2, overzicht 13, van het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2011*.

teiten (Duitsland, Estland, Frankrijk, Hongarije, Litouwen, Polen, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk/Ierland en Zweden).

De Europese Rekenkamer concludeert dat de toezicht- en controlesystemen voor de periode 2007–2013 periode ten minste deels naar behoren functioneerden. Verder oordeelt zij dat de systemen in de lidstaten voor het registreren en corrigeren van ontdekte fouten voor de programmaperiode 2000–2006 effectief was. De systemen voor het rapporteren van geschrapte bedragen en terugvorderingen waren in sommige lidstaten (Duitsland/Tsjechië, Luxemburg en Spanje) slechts gedeeltelijk effectief (Europese Rekenkamer 2010). Dit betekent dat de Europese Commissie niet altijd over betrouwbare informatie over financiële correcties van deze lidstaten beschikt.

11.3 Samenvattend beeld rechtmatigheidsinformatie EU-lidstaten

Op basis van de informatie van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer over de rechtmatigheid van de inning en besteding van EU-gelden in de lidstaten, komen wij tot het in figuur 11 (zie volgende pagina) weergegeven (geaggregeerde) totaalbeeld.

Figuur 11 **Specifieke trendinformatie 2005–2009: rechtmatigheid EU-lidstaten**

Hoofdstuk	Onderdeel	Indicatoren (geaggregeerd niveau)	Mate van inzicht in 2009*	Resultaten in 2005–2009
Rechtmatigheid	Informatie lidstaten	Inzicht lidstaten op basis lidstaatverklaringen	Beperkt	In de loop der jaren zijn vier lidstaten een lidstaatverklaring gaan afgeven: Denemarken, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.
		Inzicht lidstaten op basis annual summaries	Beperkt	Annual summaries zijn niet openbaar gemaakt door de Europese Commissie. Een aantal DG' s geeft een beeld van de mate waarin ze aan de gestelde eisen voldoen.
Rechtmatigheid	Informatie Europese Commissie	Inzicht lidstaten op basis jaarlijkse activiteitenverslagen DG's	Deels	Het totaalbeeld is op hoofdlijnen verbeterd: aantal beleidsDG's dat lidstaatvergelijkende informatie geeft over materiële tekortkomingen of financiële risico's in het beheer- en controlesysteem is met twee toegenomen naar 6 (van de 10).
		Per lidstaat: aantal gemelde onregelmatigheden	Grotendeels	Er bestaat inzicht in aantal en volume van de gemelde onregelmatigheden bij de landbouwsubsidies, de structuurfondsgelden en de door de lidstaten af te dragen eigen middelen. Sinds 2007 bestaat er ook inzicht in intern beleid en externe maatregelen.
		Per lidstaat: aantal fraudemeldingen	Grotendeels	Aantal fraudemeldingen is in periode 2006-2009 gestaag toegenomen. Significant deel heeft betrekking op een klein deel van de lidstaten. Daartoe behoren in de genoemde periode continu Duitsland, Italië, Polen en Spanje. Nog steeds geen eenduidige definitie van fraude.
		Per lidstaat: financiële correcties	Deels	Er is inzicht in aantal en volume van de correcties bij twee van de zeven begrotingshoofdstukken en de eigen middelen.
	Informatie Europese Rekenkamer	Algemeen beeld lidstaten	Geen**	Er is geen systematische informatie beschikbaar over lidstaten.
		Beeld per begrotingshoofdstuk, per lidstaat	Beperkt**	Er is steeds incidentele lidstaatinformatie, met name over landbouwgelden. Er is geen kwantitatief beeld per begrotingshoofdstuk, per lidstaat.

* Op basis van een schaal oplopend van 'geen', 'beperkt' en 'deels', tot 'grotendeels' en 'volledig'

** Dit is formeel geen taak van de Europese Rekenkamer.

11.4 Werkzaamheden nationale rekenkamers

De Europese Rekenkamer verricht steekproefsgewijs controles in de lidstaten, maar een oordeel over de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het EU-beleid in de lidstaten maakt als zodanig geen deel uit van haar controletaken. De nationale rekenkamers van de EU-lidstaten besteden hieraan wél aandacht, voor zover hun auditbevoegdheden dit toestaan. In de afgelopen jaren is een groeiend aantal rekenkamers met elkaar en met de Europese Rekenkamer gaan samenwerken, met als doel ervaring uit te wisselen en gezamenlijke onderzoeksactiviteiten op EU-terrein te ondernemen. Zij hebben zich georganiseerd in het Contactcomité van presidenten van de EU-rekenkamers.

11.4.1 EU-auditactiviteiten nationale rekenkamers

De nationale rekenkamers van de lidstaten van de EU hebben als taak hun nationale regeringen te controleren. De manier waarop dit gebeurt verschilt van lidstaat tot lidstaat en is afhankelijk van de positionering van de betreffende rekenkamer in het staatsrechtelijke bestel van het land, en van de inrichting van de auditfunctie als geheel.
In het kader van hun nationale taak kunnen de nationale rekenkamers ook de besteding van EU-geld in eigen land en de afdracht van eigen middelen aan de EU controleren.

Overzicht 14 in § 3.4 van het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2011* toont een overzicht van de aard van de EU-auditactiviteiten van de nationale rekenkamers. Hieruit blijkt dat bijna de helft van de nationale rekenkamers initiatieven heeft ontplooid voor het opstellen van een overkoepelend rapport over financieel management van de EU. Eind 2010 hadden dertien rekenkamers een overkoepelend rapport uitgebracht. Daarnaast publiceerden vrijwel alle rekenkamers afzonderlijke rapporten over rechtmatigheid van (delen van) EU-gelden die in hun land zijn besteed.

11.4.2 Werkgroepen Contactcomité

Onder de vlag van het Contactcomité opereerden in 2010 zes werkgroepen c.q. netwerken, waaronder de werkgroep Structuurfondsen en de werkgroep Gemeenschappelijke controlenormen.

De *werkgroep Structuurfondsen* is in 2009 van start gegaan met de uitvoering van een audit naar de kosten van controles in de lidstaten. De vergelijkende eindrapportage wordt verwacht in 2011. In deel 3 van dit rapport doen wij verslag van de bevindingen voor de Nederlandse situatie.

De *werkgroep Gemeenschappelijke controlenormen* heeft in 2010 de eindrapportage van haar werkzaamheden uitgebracht. De werkgroep heeft concrete voorbeelden verzameld van de wijze waarop de meest relevante controlenormen worden toegepast in rekenkameronderzoek op EU-terrein. De werkgroep heeft daarbij gebruikgemaakt van de inventarisatie van normen die recent in het kader van Intosai (de internationale organisatie van nationale rekenkamers) is opgesteld.
Als uitvloeisel van het onderzoek van de werkgroep is een intensieve uitwisseling tussen nationale rekenkamers tot stand gekomen over hoe de internationale controlenormen in de EU-praktijk (kunnen) worden toegepast. De werkgroep hoopt dat de toegenomen kennis van elkaars controleaanpak die hierdoor is ontstaan, zal bijdragen aan een versterking van de concrete samenwerking op auditgebied tussen EU-rekenkamers.

12 DOELTREFFENDHEID EU-BELEID IN DE LIDSTATEN

In dit hoofdstuk geven we kort weer welke informatie er beschikbaar is over doeltreffendheid van EU beleid in de lidstaten in de activiteitenverslagen van de Europese Commissie (§ 12.1) en bij de nationale rekenkamers (§ 12.2). We sluiten af met een samenvattend beeld (§ 12.3).

12.1 Informatie over doeltreffendheid lidstaten in jaarlijkse activiteitenverslagen

Wij zijn nagegaan welke informatie de jaarlijkse activiteitenverslagen 2005–2009 van tien onderzochte beleidsDG's van de Europese Commissie bieden over de doeltreffendheid van het EU-beleid binnen de lidstaten.

Overzicht 5. Inzicht in doeltreffendheid van EU-beleid in de lidstaten op basis van activiteitenverslagen van DG's van de Europese Commissie

	2005 [1]	2006 [2]	2007 [3]	2008 [4]	2009 [5]
Aantal DG's dat lidstaten bij naam noemt	1	–	2	0	0
Aantal DG's dat informatie op lidstaatniveau geeft zonder namen te noemen	0	–	0	0	0
Aantal DG's dat geen informatie op niveau lidstaten weergeeft	7	–	7	11	10
Totaal	**8**	**–**	**9**	**11**	**10**

[1] DG's Landbouw, Regionaal Beleid, Werkgelegenheid, Maritieme zaken en Visserij, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, Onderzoek.
[2] Voor 2006 is dit onderdeel niet onderzocht.
[3] Alle voorgaande DG's plus DG Justitie, Vrijheid en Veiligheid
[4] Alle voorgaande DG's plus het DG Interne Markt en het DG Belastingen en douane-unie.
[5] Als 4, uitgezonderd DG Interne Markt.

Uit onze analyse blijkt dat het inzicht in de doeltreffendheid van het beleid en subsidieprogramma's in de lidstaten op basis van de activiteitenverslagen van de DG's zeer beperkt is. Vergeleken met de jaren 2005–2007 is het inzicht vanaf 2008 zelfs verslechterd.

12.2 Informatie nationale rekenkamers

Een groeiend aantal nationale rekenkamers van EU-lidstaten publiceert een overkoepelend rapport over het financieel management van EU-gelden. Net als in voorgaande jaren is de mate waarin aandacht wordt besteed aan de doeltreffendheid van het EU-beleid in de lidstaten nog relatief beperkt. De meerderheid van de nationale rekenkamers publiceerde wel afzonderlijke rapporten over de doeltreffendheid van (delen van) EU-gelden die in eigen land zijn besteed. Zie overzicht 15 in § 4.3 van het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2011* voor een totaaloverzicht van de EU-auditactiviteiten van de nationale rekenkamers.

12.3 Samenvattend beeld doeltreffendheid

Op basis van de informatie van de Europese Commissie en van de rekenkamers uit de EU-lidstaten komen wij tot het in figuur 12 weergegeven (geaggregeerde) beeld van de mate van inzicht die we hebben in de doeltreffendheid van het EU-beleid in de EU-lidstaten.

Figuur 12 **Specifieke trendinformatie 2005-2009: doeltreffendheid EU-lidstaten**

Hoofdstuk	Onderdeel	Indicatoren (geaggregeerd niveau)	Mate van inzicht in 2009*	Resultaten in 2005–2009
Doeltreffendheid	Informatie Europese Commissie	Inzicht lidstaten op basis van jaarlijkse activiteitenverslagen DG's	Geen	Geen van de tien onderzochte beleidsDG's hebben in 2009 doeltreffendheidsinformatie op lidstaatniveau in het activiteitenverslag opgenomen. Vergeleken met de jaren 2005-2007 is het inzicht op basis van de activiteitenverslagen vanaf 2008 verslechterd.
	Informatie nationale rekenkamers	Inzicht lidstaten op basis van (gezamenlijk onderzoek) nationale rekenkamers	Beperkt	De beschikbare overkoepelende rapporten over financieel management EU geven weinig informatie over doeltreffendheid. De meerderheid van nationale rekenkamers publiceert wel rapporten over de doeltreffendheid van (delen van) EU-gelden die in eigen land worden besteed.

* Op basis van een schaal oplopend van 'geen', 'beperkt' en 'deels', tot 'grotendeels' en 'volledig'

13 TRENDS DEEL 2

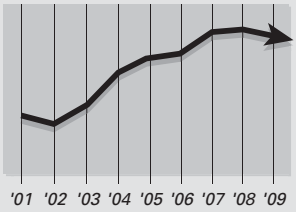
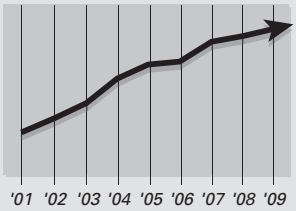
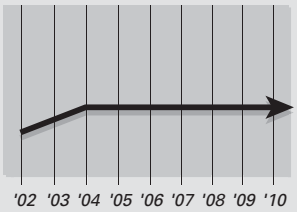
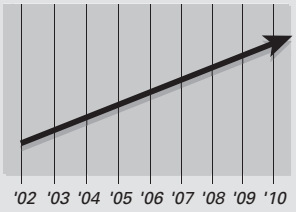
Beleidsontwikkelingen lidstaten
Behalve Nederland hebben ook Denemarken, Zweden en het Verenigd Koninkrijk in 2009 vrijwillig een lidstaatverklaring uitgebracht. Dit zijn dezelfde vier landen die dat vorig jaar ook deden. De lidstaatverklaringen zijn verschillend van opzet maar geven niettemin ieder een goed beeld van de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in deze lidstaten.

Uiterlijk 15 februari 2010 hebben alle lidstaten de verplichte overzichten van de door hen verrichte rechtmatigheidscontroles op EU-gelden (*annual summaries*) ingeleverd. Dat gebeurde dit jaar voor de derde keer. De Europese Commissie heeft de lidstaten dit jaar opgeroepen om in de *annual summaries* over structuurfonds- en visserijprogramma's aanvullende gegevens op te nemen: analyses, betrouwbaarheidsverklaringen en overige relevante informatie. Volgens de Europese Commissie heeft een groot aantal lidstaten gevolg gegeven aan deze oproep. De *annual summaries* zelf zijn echter wederom niet openbaar gemaakt door de Europese Commissie. In verschillende activiteitenverslagen werd door de betreffende DG's wel verslag gedaan van de mate waarin de *annual summaries* aan de voorwaarden voldoen.

Rechtmatigheid per lidstaat
Het inzicht in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de EU-lidstaten is licht verbeterd. Een aantal DG's geeft in het activiteitenverslag over 2009 gedetailleerde informatie over de resultaten van controles in lidstaten. De lidstaten in kwestie worden bovendien vaker bij naam genoemd: het aantal DG's dat dit doet is gestegen van vier naar zes van de tien.
Er bestaat tussen de lidstaten en de Europese Commissie nog steeds geen eenduidige opvatting van het verschil tussen een onregelmatigheid en een potentieel fraudegeval.
Alle drie speciale verslagen die de Europese Rekenkamer sinds het vorige EU-trendrapport publiceerde over de rechtmatige besteding van Europese fondsen in de EU bevatten informatie over lidstaten.

Doeltreffendheid per lidstaat
De activiteitenverslagen van de DG's van de Europese Commissie geven net als vorig jaar geen informatie over doeltreffendheid van EU-beleid in de afzonderlijke lidstaten. Er is op dit punt opnieuw minder informatie beschikbaar dan enige jaren geleden het geval was.
De Europese Rekenkamer publiceerde het afgelopen jaar vijf speciale verslagen over doeltreffendheid van Europese fondsen binnen de EU. In drie van de verslagen werden bevindingen in de lidstaten vermeld.

Figuur 13 **Algemene trendinformatie 2000-2009: afdrachten en ontvangsten EU-lidstaten, bijdragen nationale rekenkamers van EU-lidstaten**

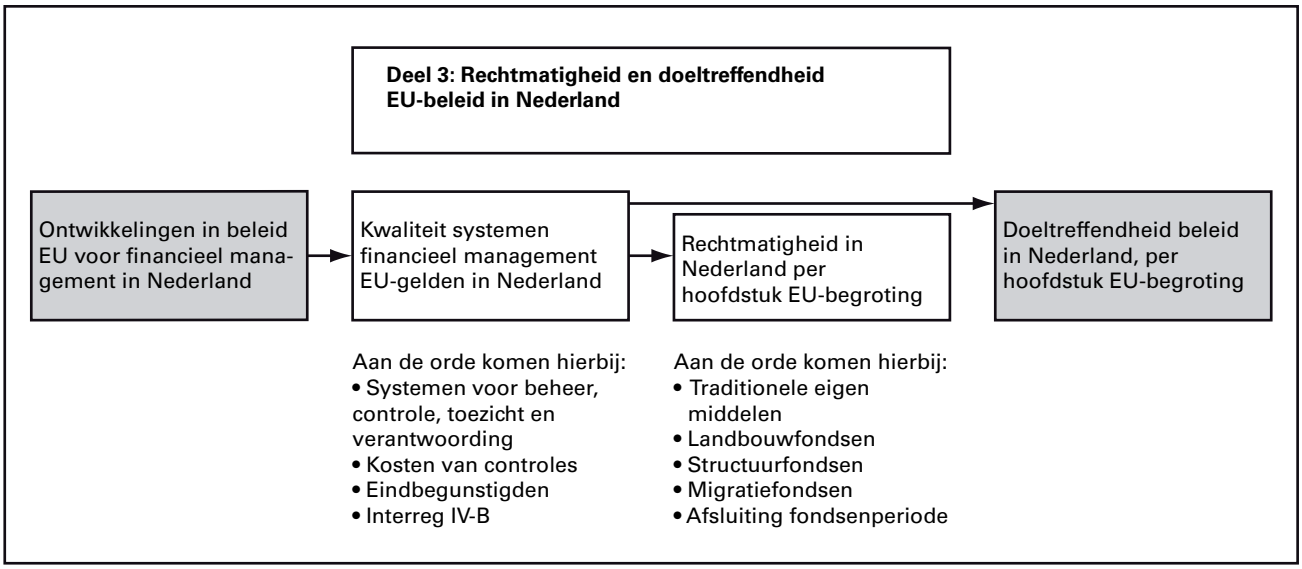
TRENDINDICATOR		ONTWIKKELING SINDS 2000 EN STAND VAN ZAKEN 2003-2009
Kerncijfers EU-lidstaten		
Afdrachten EU-lidstaten aan eigen middelen EU		In 2001: € 80,7 miljard, in 2002 € 77,7 miljard, 2003 € 83,6 miljard, 2004 € 95,0 miljard, 2005 € 100,8 miljard, 2006 € 102,4 miljard; 2007 € 110 miljard, in 2008 € 111,2 miljard, 2009: € 108,9 miljard. (bron: jaarverslagen Europese Rekenkamer).
Feitelijke ontvangsten EU-lidstaten		In 2001: € 75,1 miljard, in 2002 € 79,9 miljard, 2003 € 85,3 miljard, 2004 € 94,3 miljard, 2005 € 98,6 miljard, 2006 € 99,9 miljard, 2007 € 107,1 miljard, in 2008 € 109,3 miljard, 2009: € 110,5 miljard. (bron: jaarverslagen Europese Rekenkamer).
Rechtmatigheid en doeltreffendheid: bijdragen nationale rekenkamers EU		
EU-onderzoek nationale rekenkamers		Vrijwel alle nationale rekenkamers van EU-lidstaten publiceren jaarlijks één of meer rapporten over EU-gelden in eigen land. Enkele rekenkamers voeren certificeringsaudits uit ten behoeve van de Europese Commissie, bijvoorbeeld met het oog op het afsluiten van de pretoetredingssteun die de lidstaten ontvingen. Het beschikbare materiaal geeft enig inzicht in rechtmatigheid en doeltreffendheid van de uitgaven, maar de dekkingsgraad van dit inzicht kan nog niet worden vastgesteld. De meeste nationale rekenkamers hebben in 2009 of 2010 gezamenlijke onderzoeken afgerond, die zijn uitgevoerd in bi- of trilateraal verband of in het kader van de werkgroep Structuurfondsen.
Samenwerking nationale rekenkamers bij EU-onderzoek		Er wordt tussen nationale rekenkamers (alsmede met de Europese Rekenkamer) in toenemende mate kennis en ervaring uitgewisseld via seminars en in netwerken. De Nederlandse en Tsjechische rekenkamer doen mee aan een proefproject waarbij samen met de Europese rekenkamer een gecoördineerde audit wordt uitgevoerd. Meer nationale rekenkamers hebben stappen gezet om te komen tot nationale rapporten over financieel management van EU-gelden.

DEEL 3: NEDERLAND

14 INLEIDING DEEL 3

In deel 3 van het *EU-trendrapport 2011* staat het management van EU-gelden in Nederland centraal. We gaan in op de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden in Nederland, en op het zicht op de rechtmatigheid van de afdrachten van traditionele eigen middelen van Nederland aan de EU.

Onderstaand overzicht geeft aan welke onderwerpen in dat verband aan de orde komen.



Wordt volledig behandeld, inclusief indicatoren

Wordt dit jaar niet afzonderlijkd behandeld

Leidt idealiter tot

Bij onze beoordeling van de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het in Nederland uitgevoerde EU-beleid hanteren we dezelfde indicatoren als in de voorgaande EU-trendrapporten, te weten: kwaliteit van de systemen voor financieel management, inzicht in de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden, en de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden.

We geven in deel 3 van dit rapport ook de bevindingen weer van een vijftal deelonderzoeken die wij hebben verricht naar specifieke thema's rond het financieel management van EU-gelden in lidstaat Nederland. Het betreft de volgende thema's:

- kosten en baten van controles bij structuurfondsen in Nederland;
- transparantie van gegevens over de eindbegunstigden van EU-gelden in Nederland;
- voortgang van projecten die in Nederland worden uitgevoerd binnen het transnationale EU-programma in Noordwest-Europa (Interreg IV-B NWE);
- inzicht in de rechtmatigheid van de afdracht van traditionele eigen middelen door Nederland aan de EU;
- rechtmatigheid van bestedingen en geleverde prestaties in de structuurfondsperiode 2000–2006 en de looptijd van het Europees Vluchtelingenfonds 2005–2007.

Deze onderwerpen zijn gekozen vanwege de financiële betekenis die de betreffende fondsen hebben voor de Nederlandse situatie dan wel vanwege het mogelijke risico of belang van deze fondsen op het punt van het financieel beheer, de rechtmatigheid en/of de doelmatigheid van de bestedingen.

De indeling van deel 3 is als volgt. We geven eerst een overzicht van kerncijfers over de afdrachten van Nederland aan de EU-begroting en de ontvangsten in Nederland vanuit de EU (hoofdstuk 15). Daarna gaan we in op de systemen in Nederland voor het beheer van landbouwfonds-, structuurfonds- en migratiefondsgelden (hoofdstuk 16). In dat kader besteden we bijzondere aandacht aan de kosten van controles bij structuurfondsprogramma's (hoofdstuk 17). Daarnaast kijken we specifiek naar de eindbegunstigden van EU-gelden in Nederland en de transparantie daaromtrent (hoofdstuk 18). Aansluitend gaan we in op de werking van de beheer- en controlesystemen bij het programma Interreg IV-B in Nederland (hoofdstuk 19). Vervolgens geven we de resultaten weer van ons onderzoek naar het zicht op de rechtmatigheid van de afdracht van traditionele middelen aan de EU (hoofdstuk 20) en bespreken we de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in Nederland (hoofdstuk 21).

15 NEDERLAND: KERNCIJFERS

In dit hoofdstuk wordt kort de afdracht van Nederland aan de EU (§ 15.1), de ontvangsten van Nederland uit de EU (§ 12.2) en de nettopositie van de lidstaat Nederland (§ 12.3) besproken.

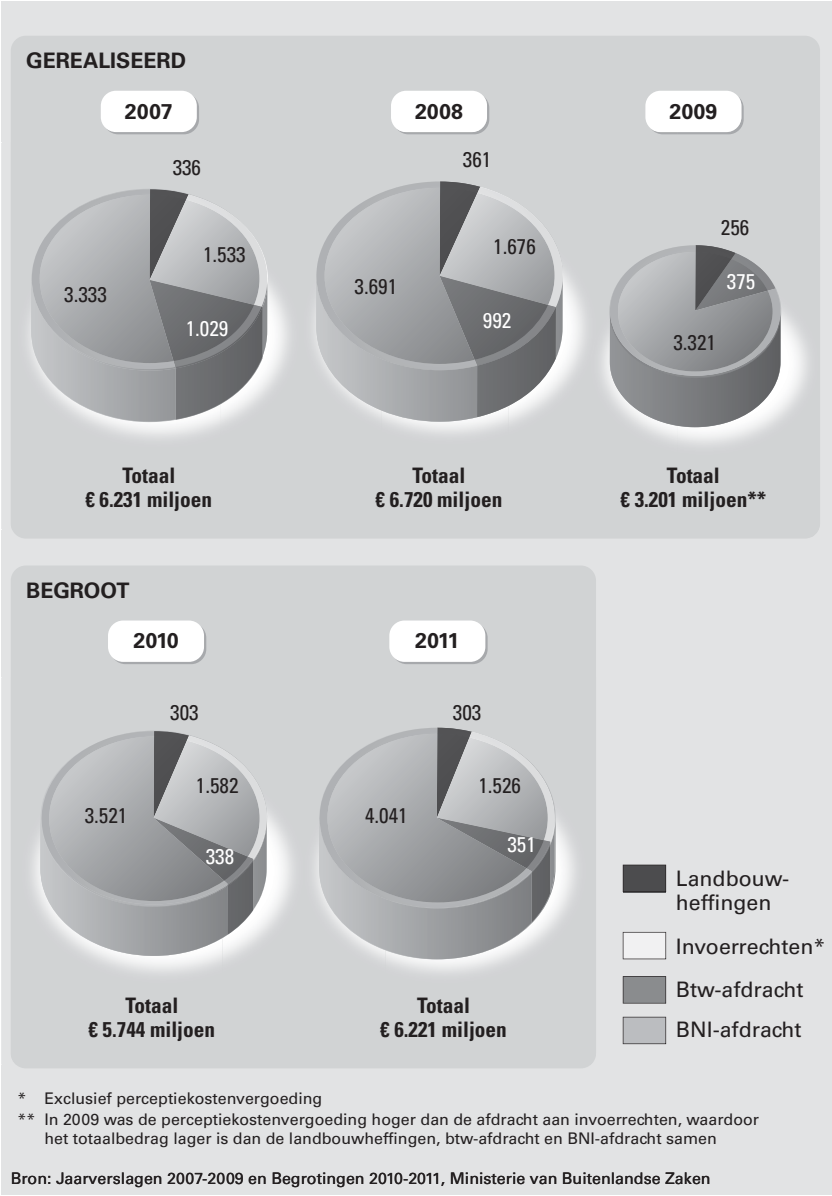
15.1 Afdrachten van Nederland aan de EU

De Nederlandse afdracht over het jaar 2009 bedroeg volgens de definitieve cijfers van de Europese Rekenkamer € 3,3 miljard. In dit bedrag is de korting op de Nederlandse afdrachten voor 2007 en 2008 van € 2,1 miljard verrekend. Ook is het bedrag gecorrigeerd voor onder meer begrotingsoverschotten uit voorgaande jaren en posten die over het jaar heen lopen (Europese Rekenkamer, 2010).

Figuur 14 (zie volgende pagina) toont de gerealiseerde afdrachten van Nederland aan de EU in de periode 2007–2009, en de geraamde afdrachten voor de jaren 2010–2011, op basis van cijfers van het Ministerie van BuZa.

Als gevolg van de inwerkingtreding van het nieuwe Eigen Middelenbesluit in 2009 zijn de jaarlijkse kortingen, die eerder aan Nederland waren toegekend, voor de jaren 2007 en 2008 met terugwerkende kracht verrekend in 2009. Nederland ging er eerder van uit dat dit bedrag (€ 2,1 miljard) verrekend zou worden met de afdrachten. De EU heeft de korting echter teruggestort, waardoor het bedrag op de begroting van het Ministerie van BuZa als ontvangst onder de post «perceptiekostenvergoeding» is opgenomen (zie ook hoofdstuk 20, § 20.2).

Figuur 14 **Ontwikkeling afdrachten Nederland aan de EU 2007-2011**
In miljoenen euro's



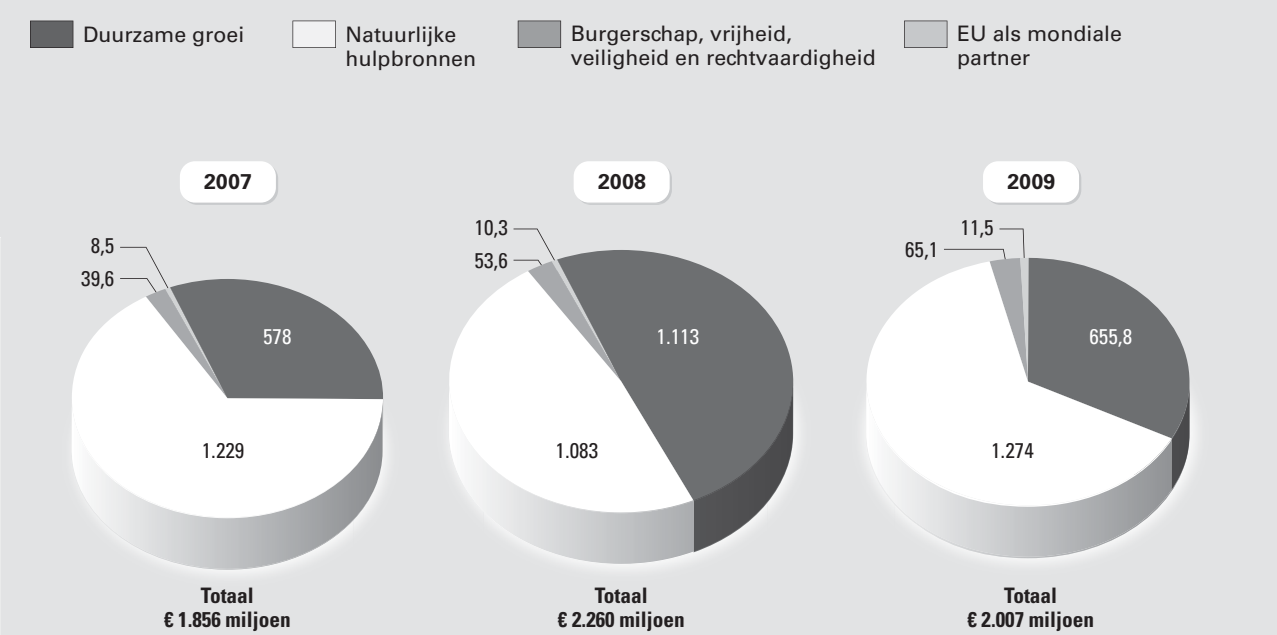
* Exclusief perceptiekostenvergoeding
** In 2009 was de perceptiekostenvergoeding hoger dan de afdracht aan invoerrechten, waardoor het totaalbedrag lager is dan de landbouwheffingen, btw-afdracht en BNI-afdracht samen

Bron: Jaarverslagen 2007-2009 en Begrotingen 2010-2011, Ministerie van Buitenlandse Zaken

15.2 Ontvangsten van Nederland uit de EU

Figuur 15 toont op basis van de cijfers van de Europese Rekenkamer de bedragen die instanties in Nederland in de periode 2005–2009 vanuit de EU hebben ontvangen in de vorm van EU-subsidies. Dit betreft zowel de EU-gelden die volledig door de Europese Commissie worden beheerd als de EU-gelden die deels door de Commissie en deels door Nederland worden beheerd (de zogeheten subsidies in gedeeld beheer).

Figuur 15 **Ontvangsten Nederlandse instanties van de EU (in miljoenen euro's)**



Bron: Jaarverslagen Europese Rekenkamer 2007-2009

15.3 Nettopositie lidstaat Nederland

De *netto(betalings)positie* van een lidstaat is het verschil tussen het totaalbedrag dat de lidstaat aan de EU afdraagt, en het totaalbedrag dat de lidstaat uit de begroting van de EU ontvangt.[37]

Nederland heeft een negatieve nettopositie. Dat wil zeggen dat Nederland meer geld aan de EU afdraagt dan het ontvangt. In 2009 had Nederland een negatieve nettopositie ter grootte van € 1,3 miljard. Als we de korting over 2007 en 2009 die in 2009 verrekend is buiten beschouwing laten, is de netto-afdracht € 3,4 miljard. In 2005, 2006, 2007 en 2008 was de Nederlandse negatieve nettopositie respectievelijk € 3,9 miljard, € 4 miljard, en vervolgens twee jaar € 4,4 miljard.

[37] Wij hanteren hier, evenals de lidstaat Nederland, de boekhoudkundige definitie (zie ook § 9.3). Deze valt doorgaans hoger uit dan de berekening van de Europese Commissie.

16 SYSTEMEN VOOR MANAGEMENT EU-GELDEN IN NEDERLAND

Hieronder gaan we achtereenvolgens in op de systemen voor management van landbouwfondsen (§ 16.1), structuurfondsen (§ 16.2) en migratiefondsen (§ 16.3). We sluiten af met een conclusie (§ 16.4)

16.1 Landbouwfondsen

De betaalorganen die in Nederland de EU-regelingen op landbouwterrein uitvoeren zijn de Dienst Regelingen en de Dienst Landelijk Gebied.[38]

Hieronder geven we aan de hand van een aantal indicatoren op geaggregeerd niveau enkele trends aan in het financieel management van de systemen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het betreft de situatie in 2009 vergeleken met de jaren 2006–2008. In het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2011* presenteren we per indicator een gedetailleerder beeld. De informatie die we hier geven is vooral beschrijvend van aard. In ons rapport bij de EU-lidstaat verklaring over 2010, dat in mei 2011 zal verschijnen, geven we een oordeel af over de besteding van de landbouwgelden en het functioneren van de systemen.

Financiële uitvoering
Het totaal aantal gerealiseerde aanvragen is in 2009 verder gedaald; ten opzichte van 2008 met ongeveer 3% (van 512 naar 496). De daling is minder dan in voorgaande jaren, omdat in 2009 voor de productgroep zuivel exportrestituties tijdelijk zijn heringevoerd. De dalende trend in de personeelsinzet om de aanvragen te verwerken heeft zich in 2009 voortgezet; van 337 mensjaren in 2006 naar 236 mensjaren in 2009. Ten opzichte van 2008 betekent dit een daling van circa 5 %. De uitvoeringskosten daarentegen zijn na jaren van daling in 2009 licht gestegen; ten opzichte van 2008 € 0,5 miljoen. De redenen hiervoor zijn onder meer gelegen in de hogere pensioenlasten, de inzet van tijdelijke krachten wegens (her)invoering exportrestituties, en nieuwe regelgeving.

Controle en toezicht
Sinds 2008 rapporteren vier van de negen technische diensten hun controlebevindingen in een samenvattend beheer- of controleverslag. In 2007 was dit nog twee of drie van de negen. De overige technische diensten stellen per controlebezoek wel een verslag met bevindingen op, maar bundelen deze niet in een overkoepelend beheersverslag. Hierdoor ontbreekt een geconsolideerd totaaloverzicht.
De realisatie van het aantal controles van de Algemene Inspectiedienst (AID) ten opzichte van de planning was in 2009 (op 15 oktober) op het hoogste niveau sinds 2006 (98%). In 2007 en 2006 lag het percentage op 96 en in 2008 op 95. De AID heeft 47 onregelmatigheden aan de betaalorganen en gedelegeerde organen gemeld in 2009; ongeveer een derde minder dan in 2008 (69) en ongeveer 75% minder dan in 2007. Het financieel belang bedroeg in 2009 circa € 2,5 miljoen; dat is 50% meer dan in 2008. In 2007 en 2006 bedroeg het financieel belang respectievelijk € 9,7 miljoen en € 12,3 miljoen.
Bij de certificerende audits voor de betaalorganen werden in 2009 in totaal vier B-aanbevelingen[39] gegeven; dat is praktisch gelijk aan 2008 (vijf) en bijna de helft ten opzichte van 2007 (zeven). De zwaarste aanbeveling (categorie A) is sinds 2004 niet meer gegeven.

[38] De Dienst Regelingen en de Dienst Landelijk Gebied voeren de EU-regelingen uit in medebewind met de minister van EL&I. De voormalige vier andere betaalorganen functioneren sinds 16 oktober 2006 als gedelegeerde organen. Zij voeren dezelfde regelingen uit als voorheen, maar verrichten geen betalingen meer.

[39] A-aanbevelingen vragen van het betaalorgaan onmiddellijk actie op hoog niveau; B-aanbevelingen vragen om actie op «passend niveau». Deze aanbevelingen worden, indien van toepassing, gedaan door de auditdienst van het Ministerie van EL&I in de certificeringsaudits.

Verantwoording
Sinds 2007 stellen alle betaalorganen ieder jaar een borgingsverklaring op. De jaaraangiften zijn altijd tijdig bij de Europese Commissie ingediend. Ieder jaar heeft de auditdienst van het Ministerie van EL&I een accountantsverklaring bij de jaaraangiften gevoegd en verklaard dat de ingediende rekeningen waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig waren. De beheerverslagen van de Douane zijn, anders dan die van de AID, niet voorzien van een verklaring van de interne auditdienst over de juistheid van opgegeven aantallen.
Ook wordt in de beheerverslagen van de Douane niet gerapporteerd over de uitkomsten van de controles. Dit in tegenstelling tot de rapportage van de AID, de Dienst Landelijk Gebied en GeoRas.

Op 26 april 2010 is het rapport over het toezicht op het functioneren van de betaalorganen Dienst Regelingen en Dienst Landelijk Gebied over 2006–2008 vastgesteld. Met uitzondering van de «controleactiviteiten» scoren de andere erkenningscomponenten: adequaat. Dat wil zeggen dat er op die terreinen slechts punten van gering belang onder de aandacht van het betaalorgaan zijn gebracht.

16.2 Structuurfondsen 2007–2013

In deze paragraaf gaan we in op het functioneren van de systemen voor financieel management van de structuurfondsgelden die Nederland van de EU ontvangt. Hieronder laten we op basis van een aantal door ons geselecteerde indicatoren op geaggregeerd niveau zien hoe deze systemen in 2009 zijn vormgegeven en wat de resultaten zijn per eind 2009.[40]

Planning en uitvoering
Per eind 2009 hebben de vijf structuurfondsprogramma's tussen de 38% (Oost-Nederland) en de 79% (ESF) van de beschikbare EU-bijdrage (exclusief technische bijstand) toegewezen gekregen. Voor de programma's Noord- en Zuid-Nederland leek, zoals vermeld in de jaarverslagen over 2009, aanvankelijk sprake te zijn van een decommittering[41] van respectievelijk € 3,8 miljoen (EFRO-bijdrage) en bijna € 4,8 miljoen (EFRO-bijdrage) over het jaar 2007. Dit is inmiddels door de Commissie teruggedraaid. Dit houdt verband met het besluit van het Europees Parlement (voorjaar 2010) dat alle structuurfondsprogramma's de jaartranche 2007 (gelijkmatig)[42] over de programmaperiode mogen besteden in plaats van binnen de gebruikelijke drie jaar (N+2-regel). Dit betekent dat de bedragen alsnog kunnen worden ingezet.

Controle en toezicht
Voor het toezicht en de controle geldt dat de auditautoriteit van de vier EFRO-programma's en het ESF-programma in 2009 systeemaudits heeft uitgevoerd. In 2009 heeft de certificeringsautoriteit de eerste betaalaanvragen gecertificeerd. Er zijn in 2009 nog geen projectcontroles op de uitgaven verricht.

De comités van toezicht (EFRO-programma's) zijn in 2009 twee keer bijeen gekomen en het monitorcomité (ESF-programma) drie keer. Alle comités hebben de jaarverslagen vastgesteld.

[40] In het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2011* hoofdstuk vier presenteren we per indicator een gedetailleerder beeld, inclusief een vergelijking met voorgaande jaren.
[41] EU-gelden die aan een lidstaat zijn toegewezen maar aldaar niet tijdig worden besteed, worden «gedecommitteerd»: ze komen te vervallen en vloeien terug naar de Europese begroting.
[42] In Verordening (EU) 539/2010, ter wijziging van Verordening (EG) 1 083 /2006 staat dat 1/6 van de 2007 jaartranche gelijkmatig verdeeld mag worden over de jaartranches van 2008 tot en met 2013.

Verantwoording
De controleverslagen van de auditautoriteit zijn voor alle vijf programma's tijdig, eind 2009, bij de Commissie ingediend. De verslagen bevatten de vereiste informatie over het controlejaar juli 2008 – juni 2009. Ook de uitvoeringsjaarverslagen van de vijf programma's over het jaar 2009 zijn tijdig, te weten eind juni 2010, bij de Commissie ingediend. Definitieve aanvaarding van de EFRO-verslagen door de Commissie geschiedt pas na de verwerking van nog openstaande opmerkingen.

16.3 Migratiefondsen

Het jaarverslag van de migratiefondsen verschijnt jaarlijks in oktober. Voor de publicatie van de jaarverslagen over 2008 heeft het Ministerie van Justitie bij de Europese Commissie om enkele maanden uitstel gevraagd. Om die reden kunnen we over deze fondsen geen recente gegevens opnemen in dit EU-trendrapport.

16.4 Conclusies

Een al jaren bestaand aandachtspunt blijft de (volledigheid van de) rapportages van sommige technische diensten over de door hen geplande en uitgevoerde controlewerkzaamheden, waardoor geen overkoepelend beeld wordt gegeven van de controlebevindingen op landbouwterrein. Voor de structuurfondsen bieden de controleverslagen van de auditautoriteit over 2009 inzicht in de werking van de beheer- en controlesystemen. Gezien de trage opstart van de programma's waren deze systemen echter nog maar beperkt operationeel. Ze functioneerden, met name bij het EFRO, in 2009 nog niet naar behoren. In 2009 zijn voor zowel de EFRO-programma's als voor het ESF-programma de eerste betaalaanvragen bij de Europese Commissie ingediend.

17 KOSTEN EN BATEN VAN CONTROLES BIJ STRUCTUURFONDSEN IN NEDERLAND

In dit hoofdstuk doen we verslag van onderzoek dat wij hebben verricht naar de kosten en baten van controles die de Nederlandse autoriteiten uitvoeren bij de EU-structuurfondsen in Nederland in de jaren 2007–2009 voor de programmaperiode 2007–2013.
Ons onderzoek maakte deel uit van een verzameling van parallelle onderzoeken die zijn uitgevoerd onder de paraplu van de werkgroep Structuurfondsen van nationale rekenkamers naar de kosten van controle. Aan dit gezamenlijke onderzoeksproject nemen de nationale rekenkamers deel van tien EU-lidstaten: Duitsland, Slovenië, Bulgarije, Hongarije, Italië, Oostenrijk, Portugal, Slowakije, Tsjechië en Nederland. Elk van deze rekenkamers brengt de kosten en baten in kaart van controles bij structuurfondsen in eigen land.[43]

17.1 Aanleiding voor het onderzoek van de werkgroep Structuurfondsen

Aanleiding voor het onderzoek van de werkgroep Structuurfondsen vormde de discussie die binnen de EU was ontstaan over het aanvaardbaar foutenrisico (*tolerable risk of error*) in de declaraties van lidstaten en de relatie die daarbij werd gelegd met de kosten van controles. De Europese Commissie publiceerde hierover in 2008 een mededeling, waarin zij de hoge kosten van controles op sommige beleidsterreinen als een argument gebruikt om te pleiten voor het toelaten van een gedifferentieerd (en hoger) aanvaardbaar foutenrisico voor die beleidsterreinen (Europese Commissie, 2008). Deze mededeling leidde tot veel kritiek, onder meer door de zwakke kwaliteit van de gehanteerde data.[44] Onduidelijk was of de controlekosten wel echt zo hoog waren als de Commissie veronderstelde.
De resultaten van ons onderzoek kunnen worden gebruikt bij de beoordeling van de controlekosten die de Europese Commissie heeft berekend. Verder kan onze informatie bijdragen aan positiebepaling van Nederland in het kader van de besluitvorming binnen de Raad en het Europees Parlement over het aanvaarbaar foutenrisico.

17.2 Onderzoeksaanpak

17.2.1 Onderzochte actoren

Om een voor Nederland representatief beeld te kunnen geven van de kosten en baten van controles bij structuurfondsen hebben we drie van de vijf Nederlandse structuurfondsprogramma's geselecteerd voor het onderzoek:
- het operationeel programma ESF (verantwoordelijk ministerie: SZW);
- twee van de vier operationele EFRO-programma's, namelijk Noord-Nederland en Zuid-Nederland (verantwoordelijk ministerie: EZ, thans: EL&I).

Onderstaand overzicht laat zien hoeveel geld – totaal van EFRO-bijdrage, publieke cofinanciering en private cofinanciering in de jaren 2007, 2008 en 2009 – aan de lidstaat Nederland was toegewezen voor elk operationeel programma.[45]

[43] De rekenkamers van Finland, Polen, Letland, Malta, evenals de Europese Rekenkamer zijn als waarnemers bij de werkgroep betrokken.
[44] Zie bijvoorbeeld de kritiek van de Europese Rekenkamer op http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/2410290.PDF.
[45] Dit is berekend als het gehele programmabudget van elk operationeel programma voor 2007–2013 maal 3/7e.

Overzicht 6. Totaal toegewezen gelden per operationeel programma

Toegewezen gelden per programma	EFRO Noord-Nederland	EFRO Zuid-Nederland	ESF
Programmagelden 2007–2009	€ 159,72 miljoen	€ 198,17 miljoen	€ 861,34 miljoen

Bron: operationele programma's EFRO Noord, EFRO Zuid en ESF 2007–2013

Voor elk van de drie operationele programma's wordt in ons onderzoek alleen het eerste deel van de programmaperiode betrokken. In deze beginjaren (2007, 2008 en 2009) zullen nog relatief weinig controles ter plaatse zijn uitgevoerd. Bij de verdere uitvoering in de komende jaren zullen de absolute kosten van controles derhalve toenemen. Afgezet tegen de toegewezen c.q. gedeclareerde gelden per programma verwachten we echter slechts graduele verschillen, die naar onze inschatting niet tot andere conclusies aanleiding zullen geven.

Elk programma heeft een managementautoriteit (onder andere verantwoordelijk voor projectselectie en controles op de voortgang), een certificeringsautoriteit (verantwoordelijk voor het certificeren van de uitgaven) en een auditautoriteit (verantwoordelijk voor controles op de uitgaven en het opstellen van het jaarlijks controleverslag met een auditopinie). De controleactiviteiten van al deze drie autoriteiten, alsmede van de lidstaat Nederland, hebben we in het onderzoek betrokken.[46]

17.2.2 Gehanteerde rekenmodellen voor kosten van controles

Voor elk van de drie onderzochte programma's hebben we met behulp van twee rekenmodellen een inschatting gemaakt van de kosten van controles die gemaakt zijn in de periode 2007–2009:

- Het door de Europese Commissie gehanteerde kostencentrummodel. Dit model berekent de kosten *per controlerende autoriteit* met behulp van de uitgaven van de autoriteit en het aantal controleurs uitgedrukt in fte's.
- Het standaardkostenmodel.[47] Dit model berekent kosten *per controle-activiteit* met behulp van het aantal gecontroleerde uren en de loonkosten per uur (inclusief overhead).

De gegevens die nodig zijn voor het kostencentrummodel zijn het totale budget van een organisatie, het totaal aantal fte's en het aantal fte's dat betrokken is bij controles. Deze gegevens zijn relatief eenvoudig te achterhalen. Gezien de relatief grofmazige aard van het kostencentrummodel verwachten we dat de ingeschatte kosten van controle volgens dit model hoger zullen uitvallen dan volgens het standaardkostenmodel. Het standaardkostenmodel is fijnmaziger. Het gaat uit van vooraf gespecificeerde controleactiviteiten, de tijd die daaraan is gespendeerd en de kosten die daarmee zijn gemoeid. Een voorwaarde is dat er tijdschrijfgegevens beschikbaar zijn. Om rekening te houden met (indirecte) kosten voor ondersteunend personeel, kosten van materieel en dergelijke is in de werkgroep Structuurfondsen afgesproken om in dit model standaard een overheadtarief van 30% over de totale interne (loon)kosten toe te passen. Deze overheadopslag wordt alleen voor de totale kosten van controles per autoriteit (exclusief externe inhuur) berekend, en niet voor iedere controleactiviteit separaat.
De werkgroep Structuurfondsen heeft afgesproken een brede definitie van controle te hanteren, en daarbinnen onderscheid te maken tussen programmavoorbereidende controleactiviteiten en «reguliere» controle-

[46] Lidstaten moeten voldoen aan de eisen uit de basisverordening (EG) nr. 1083/2006 en de uitvoeringsverordening (EG) nr. 1828/2006. Hierin ligt ook op hoofdlijnen vast welke controleactiviteiten door welke actoren, inclusief de lidstaat (de betrokken ministeries), dienen te worden uitgevoerd.

[47] Dit alternatieve model is door het Nederlandse Ministerie van Financiën ontwikkeld om kosten van administratieve lasten voor burgers, bedrijven en overheden te berekenen, en wordt inmiddels in veel landen gebruikt. Meer informatie is te vinden op de website van het Standard Cost Model Network op http://www.administrative-burdens.com.

activiteiten. Op basis hiervan zijn voor het standaardkostenmodel de volgende controleactiviteiten in het onderzoek betrokken:

Overzicht 7. In het onderzoek betrokken controleactiviteiten voor het standaardkostenmodel.

Programmavoorbereidende controle-activiteiten	*Verantwoordelijke autoriteit*
Uitvoeren van de ex-ante-evaluatie	Lidstaat Nederland
Opzetten beheer- en controlesystemen (exclusief conformiteitsbeoordeling)	Lidstaat Nederland
Reguliere controleactiviteiten	*Verantwoordelijke autoriteit*
Projectselectie Administratieve projectcontroles Controles ter plaatse Monitoring	Managementautoriteit programma
Certificeren van uitgaven	Certificeringsautoriteit programma
Opzet auditstrategie Conformiteitsbeoordeling Systeemaudit Controleren uitgaven Controleverslag met opinie	Auditautoriteit programma

De programmavoorbereidende controleactiviteiten vinden plaats voordat de eerste subsidies worden verstrekt.[48] Deze activiteiten zijn formeel gezien toegewezen aan de lidstaat, maar worden in de praktijk uitgevoerd door de managementautoriteit, soms in samenwerking met het verantwoordelijke ministerie. In sommige gevallen kunnen ook de certificeringsautoriteit en de auditautoriteit daarbij betrokken zijn geweest.
De reguliere controleactiviteiten, van het selecteren van projecten tot de controles op de uitgaven van de eindbegunstigden, zijn direct gekoppeld aan de EU-subsidies. Deze controles worden uitgevoerd door de managementautoriteit, de certificeringsautoriteit en de auditautoriteit.

17.2.3 Beoordeling betrouwbaarheid gegevens

Voor de betrouwbaarheid van de gegevens over kosten heeft de werkgroep Structuurfondsen een classificatie gemaakt met drie scores: hoog, redelijk, laag. Onderstaand overzicht bevat de voorwaarden waaraan de informatie van het standaardkostenmodel en het kostencentrummodel moet voldoen om de score hoog, redelijk of laag te krijgen.

Overzicht 8. Gehanteerde normen betrouwbaarheidscores

Betrouw-baarheid	Voorwaarden standaardkosten-model	Voorwaarden kostencentrummodel
Hoog	Er is een tijdschrijfsysteem waarvan de gegevens nauwkeurig kunnen worden gekoppeld aan controleactiviteiten. De loonkosten zijn ingedeeld volgens vaste schalen, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen directe en indirecte loonkosten.	Er is een nauwkeurige registratie van het totale aantal fte's; het aantal fte's van controleurs en de uitgaven van de controlerende autoriteit.

[48] Het opzetten van de beheer- en controlesystemen bevat *niet* de conformiteitsbeoordeling (artikel 71.2 en 71.3 van verordening 1083/2006). De conformiteitsbeoordeling is een controletaak van de auditautoriteit.

Betrouw-baarheid	Voorwaarden standaardkosten-model	Voorwaarden kostencentrummodel
Redelijk	Er is een tijdschrijfsysteem waarbij de gegevens niet volledig kunnen worden gekoppeld aan de controleactiviteiten. De loonkosten zijn ingedeeld volgens vaste schalen, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen directe en indirecte loonkosten.	Er is een nauwkeurige registratie van het totale aantal fte's en de uitgaven van de controlerende autoriteit. Het aantal fte's van controleurs is deels op schatting gebaseerd.
Laag	Tijdsregistratie ontbreekt; het aantal controle-uren is op schatting gebaseerd.	Het totale aantal fte's, de fte's van controleurs of de uitgaven van de controlerende autoriteit zijn op schatting gebaseerd.

17.2.4 Inventarisatie van baten van controles

Behalve een inventarisatie van de *kosten* van controles hebben we ook een inschatting gemaakt van de mogelijke *opbrengsten* van de controle-inspanningen, van zowel kwalitatieve als kwantitatieve aard.
We geven allereerst, waar mogelijk, een overzicht van de kwantitatieve baten (output) die het resultaat zijn van de uitgevoerde controles, zoals geconstateerde onregelmatigheden en opgelegde correcties. Vervolgens geven we een overzicht van mogelijke kwalitatieve baten van controles. Dit doen we op basis van een inschatting die is gemaakt door de gecontroleerde autoriteiten.
Ten overvloede merken we op basis van ons onderzoek geen conclusies over kosten-batenverhoudingen zullen worden getrokken. De kosten en baten van controles worden afzonderlijk in beeld gebracht.

17.3 Belangrijkste bevindingen

17.3.1 Kosten van controle

Inschatting totale controlekosten in kostencentrummodel hoger dan in standaardkostenmodel
Onderstaand overzicht laat zien hoe hoog we de kosten van controles voor elk programma inschatten in de periode 2007–2009. Hiertoe hebben we de informatie die we voor elk van de in overzicht 7 gedefinieerde controleactiviteiten van de betrokken actoren ontvangen hebben – voor beide rekenmodellen – bij elkaar opgeteld. Dit omvat zowel de kosten voor voorbereidende controleactiviteiten als de kosten voor de reguliere controleactiviteiten, en bevat de totale controlekosten voor alle autoriteiten samen (lidstaat, managementautoriteit, certificeringsautoriteit, auditautoriteit).

Overzicht 9. Totale controlekosten volgens twee modellen (2007–2009)

Totale controlekosten	Kosten-centrummodel	Standaard-kostenmodel
EFRO Noord-Nederland	€ 6 704 255	€ 1 784 598
EFRO Zuid-Nederland	€ 6 815 033	€ 5 751 084
ESF	€ 23 667 175	€ 7 375 598

Uit het overzicht blijkt allereerst dat bij het programma EFRO Noord-Nederland de inschatting van de controlekosten op basis van het kostencentrummodel circa vier maal hoger uitvalt dan op basis van het standaardkostenmodel. Voor het programma ESF schatten we de controlekosten op basis van het kostencentrummodel circa drie maal hoger. Doordat het kostencentrummodel bij de berekening van de controlekosten uitgaat van *alle* uitgaven van een autoriteit en *alle* controlerende fte's – terwijl deze een deel van hun tijd ook besteden aan niet-controleactiviteiten – is de inschatting van de totale controlekosten bij toepassing van dat model veel hoger dan bij toepassing van het standaardkostenmodel.

Bij het programma EFRO Zuid-Nederland schatten we de controlekosten op basis van het kostencentrummodel «slechts» circa 20% hoger in dan op basis van het standaardkostenmodel. Dit verschil met de andere programma's is opmerkelijk, maar kan worden verklaard uit de geringe betrouwbaarheid van de door de managementautoriteit van het programma EFRO Zuid-Nederland aangeleverde gegevens. Wij komen daarop aanstonds terug.

Betrouwbaarheid gegevens bij EFRO-programma's gering
Uit ons onderzoek komt naar voren dat bij de uitvoering van het programma ESF door het Agentschap SZW nauwkeurige tijdschrijfgegevens worden bijgehouden. Hoewel de daarin onderscheiden categorieën niet op alle terreinen overeenkomen met de door de werkgroep Structuurfondsen – op grond van de structuurfondsverordeningen – onderscheiden categorieën, kon op basis van de tijdschrijfgegevens een goede reconstructie van de benodigde data voor het standaardkostenmodel worden gemaakt. De betrouwbaarheid van de gegevens van het Agentschap SZW over het ESF-programma schatten wij dan ook in als hoog.

De gegevens die zijn aangeleverd door de managementautoriteiten van de programma's EFRO Zuid-Nederland en EFRO Noord-Nederland geven daarentegen weinig zekerheid. Omdat de beide managementautoriteiten in de onderzochte periode niet beschikten over een tijdschrijfsysteem, konden de benodigde data voor het standaardkostenmodel maar met zeer grote moeite en met een lage mate van zekerheid worden gereconstrueerd.

Ten slotte valt op dat er bij het standaardkostenmodel grote verschillen zijn in de hoogte van de door de managementautoriteiten aangegeven controlekosten van de programma's EFRO Noord- en Zuid-Nederland. Zo gaf de managementautoriteit van EFRO Noord-Nederland aan dat er in de periode 2007–2009 in totaal € 920 980 was besteed aan controles, terwijl de managementautoriteit van EFRO Zuid-Nederland voor dezelfde periode de gemaakte controlekosten inschatte op € 4 723 740 – circa vijf keer zoveel dus. De voor deze periode opgegeven controlekosten zijn onder het kostencentrummodel vrijwel identiek: € 5,31 miljoen voor Noord-Nederland en € 5,36 miljoen voor Zuid-Nederland.

Opgemerkt dient te worden dat de toepassing van een tijdschrijfsysteem niet verplicht is voor de managementautoriteiten van structuurfondsprogramma's. Tijdens de uitvoering van dit onderzoek heeft de managementautoriteit van het programma EFRO Noord-Nederland aangegeven vanaf 2010 wel tijdschrijfgegevens te gaan verzamelen.

In het vervolg van dit hoofdstuk zullen we bij de weergegeven kosten steeds aangegeven hoe hoog de betrouwbaarheid van de gegevens is.

Controlekosten vooral gemaakt door managementautoriteiten
Hieronder worden de kosten die zijn gemaakt door lidstaat Nederland, de managementautoriteit, de certificeringsautoriteit en de auditautoriteit van de drie onderzochte structuurfondsprogramma's in de periode 2007–2009 weergegeven. We doen dat op basis van de informatie die is aangeleverd voor het standaardkostenmodel omdat deze gegevens – ook met inachtneming van de in het voorgaande gemaakte kanttekeningen – het meest fijnmazig zijn. Een gedetailleerde weergave van de kosten per jaar en de kosten die zijn berekend op basis van het kostencentrummodel zijn te raadplegen in hoofdstuk 5 van het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2011*.

De opgenomen kosten omvatten steeds de interne directe loonkosten, een opslag voor de overheadkosten (30% van de interne directe kosten) en de kosten voor de inhuur van externe deskundigen.

Overzicht 10. Kosten van controle volgens standaardkostenmodel 2007–2009

	EFRO Noord-Nederland		EFRO Zuid-Nederland		ESF	
Lidstaat	€ 574 672	*	€ 621 644	*	€ 666 964	*/**
Managementautoriteit	€ 920 980	*	€ 4 723 740	*	€ 6 463 552	***
Certificeringsautoriteit	€ 97 002	***	€ 94 559	***	€ 120 086	***
Auditautoriteit	€ 191 944	***	€ 311 138	***	€ 124 996	***
Totaal	*€ 1 784 598*		*€ 5 751 081*		*€ 7 375 598*	

*Betrouwbaarheid: * laag; ** redelijk; *** hoog*

Het overzicht laat zien dat het grootste deel van de in de periode 2007–2009 gemaakte kosten voor rekening van de managementautoriteiten zijn gekomen. Dat is volgens verwachting, omdat de managementautoriteiten een grote rol spelen bij het beoordelen van projectaanvragen en het controleren van projectuitgaven (administratief en / of ter plaatste). Dit kost tijd en geld. Bij het programma EFRO Noord-Nederland vormden de kosten van controle van de managementautoriteit circa 52% van de totale kosten, bij EFRO Zuid-Nederland circa 82% en bij ESF bijna 88%.

De kosten die de lidstaat Nederland maakte voor het uitvoeren van de ex–ante-evaluatie bij de start van de programma's, en bij het opzetten van de beheer- en controlesystemen die nodig zijn om de controles door de andere autoriteiten te kunnen uitvoeren liggen ruwweg tussen € 570 000 en 670 000. Ze wijken derhalve niet sterk af tussen de drie programma's. De managementautoriteiten zijn verantwoordelijk voor projectselectie, administratieve projectcontroles (alleen EFRO), controles ter plaatse en monitoring van de voortgang van programma's. Hier zien we dat EFRO Noord-Nederland het minst uitgaf en ESF het meest. Afgezet tegen de totale programmakosten zijn deze getallen echter vergelijkbaar.
Het door de managementautoriteit van EFRO Zuid-Nederland opgevoerde bedrag is opvallend hoog. Dit is mede het gevolg van het hoge percentage externe inhuur dat de managementautoriteit van EFRO Zuid-Nederland rapporteerde. Wij komen hier aanstonds op terug.

De kosten die de certificeringsautoriteit heeft gemaakt voor het certificeren van uitgaven zijn beperkt, omdat er – als gevolg van de langzame start van de structuurfondsprogramma's – alleen in 2009 declaraties zijn ingediend bij de Europese Commissie.

Hetzelfde geldt voor de werkzaamheden van de auditautoriteit. In 2007 en 2008 waren er nog geen declaraties bij de Europese Commissie ingediend die konden worden beoordeeld. Wel heeft de auditautoriteit andere kosten gemaakt, bijvoorbeeld voor het opzetten van de auditstrategie, het uitvoeren van de conformiteitsbeoordeling voor de Europese Commissie, het uitvoeren van een systeemaudit in 2009 en het opstellen van het jaarlijks controleverslag. De eerste projectcontroles van de auditautoriteit vonden plaats in 2010.

De eerste systeemaudits van de auditautoriteit in 2009 omvatten nog niet het gehele systeem, aangezien het beheer- en controlesysteem in de jaren 2007–2009 nog niet volledig operationeel was. Op basis van de controles die de auditautoriteit in de eerste zes maanden van 2010 heeft uitgevoerd kan – zij het slechts ter illustratie – wel een eerste indicatie worden gegeven van de kosten van controles op de projectuitgaven die reeds zijn gedeclareerd bij de Europese Commissie. Voor het programma EFRO Zuid-Nederland was dit circa € 100 000 en voor het programma ESF circa € 1 000 000. De verklaring voor het grote verschil in kosten tussen ESF en EFRO Zuid-Nederland is dat het bedrag dat gemoeid is met de gecontroleerde transacties van ESF vele malen groter is dan dat van EFRO Zuid-Nederland.
Voor het programma EFRO Noord-Nederland zijn deze controles pas uitgevoerd in tweede helft van 2010. De kosten en resultaten daarvan zijn nog niet bekend.

Wij hebben vastgesteld dat er sinds 2009 enig verschil bestaat tussen de uurloonkosten die de auditautoriteit en certificeringsautoriteit doorberekenen aan de Ministeries van EZ/EL&I (voor EFRO) en SZW (voor ESF). Het Ministerie van SZW wenst namelijk een calculatie op basis van de werkelijke loonkosten, aan de hand van de werkelijke trede en loonschaal van de betreffende controleurs. Voor EFRO worden daarentegen de tarieven (exclusief overhead) uit de handleiding overheidstarieven gebruikt. Deze tarieven zijn gebaseerd op de hoogste trede per schaal.

Hoge kosten voor externe inhuur bij uitvoeren controles
Alle betrokken actoren – behalve de certificeringsautoriteit – hebben zich in de periode 2007–2009 laten bijstaan door extern ingehuurde krachten. Onderstaand overzicht laat per operationeel programma op basis van gegevens uit het standaardkostenmodel zien welk aandeel van de kosten betrekking heeft op de externe inhuur (inclusief de 30%-opslag voor overhead).

Overzicht 11. Gemaakte kosten voor externe inhuur bij de operationele programma's (2007–2009)

	EFRO Noord-Nederland		EFRO Zuid-Nederland		ESF	
	Totale kosten	% externe inhuur	Totale kosten	% externe inhuur	Totale kosten	% externe inhuur
Lidstaat	€ 574 672	32%	€ 621 644	9%	€ 666 964	66%
Managementautoriteit	€ 920 980	2,6%	€ 4 723 740	73%	€ 6 463 552	32%
Certificeringsautoriteit	€ 97 002	0%	€ 94 559	0%	€ 120 086	0%
Auditautoriteit	€ 191 944	33%	€ 311 141	38%	€ 124 996	0%
Totaal	*€ 1 784 598*	*15%*	*€ 5 751 084*	*63%*	*€ 7 375 598*	*34%*

Uit ons onderzoek blijkt dat het inhuren van externe deskundigen bij het uitvoeren van de controles uiteenloopt van in totaal 15% van de totale controlekosten voor het programma EFRO Noord-Nederland, tot 63% van

de totale controlekosten van het programma EFRO Zuid-Nederland. Bijna driekwart van alle door de managementautoriteit van EFRO Zuid-Nederland gemaakte kosten zijn gemaakt voor de inhuur van externe financieel specialisten, medewerkers en accountants.
Van de in 2010 door de auditautoriteit gemaakte controlekosten was – ook hier louter ter illustratie; gegevens over 2010 staan niet in de tabel – het aandeel externe inhuur voor het programma ESF 66%. Bij EFRO Zuid-Nederland besloeg in 2010 het aandeel externe inhuur bij de auditautoriteit 58% van de controlekosten.

De kosten van externe inhuur zijn met circa € 100 à € 150 per uur aanzienlijk hoger dan de kosten van gewone werknemers. Deze bedragen circa € 50 à € 60 per uur. De vraag is dan ook gerechtvaardigd of de aan de operationele programma's toegekende Europese gemeenschapsgelden wel op de meest economische en efficiënte wijze worden ingezet.[49]

17.3.2 Baten van controle

We hebben een inschatting gemaakt van de mogelijke kwalitatieve en kwantitatieve opbrengsten van de controle-inspanningen bij de door ons onderzochte structuurfondsprogramma's.[50]

Door autoriteiten benoemde baten van programmavoorbereidende controleactiviteiten
Tijdens ons onderzoek heeft het Ministerie van SZW geen baten geïdentificeerd voor het uitvoeren van de ex-ante-evaluatie voor het programma ESF.

Het Ministerie van Economische Zaken (EZ, thans: EL&I) noemde het opgeleverde evaluatierapport als een opbrengst van de controleactiviteiten rond de EFRO-programma's Noord- en Zuid-Nederland.
Voor de opzet van het beheer- en controlesysteem voor de EFRO-programma's heeft het Ministerie van EZ/EL&I geen baten geïdentificeerd.
Het Agentschap SZW noemde voor het ESF als kwalitatieve baten van de opzet van het beheer- en controlesysteem: het leveren van bijdrage aan een goedkeurende verklaring voor EU-middelen, het garanderen van efficiënte controles en het bereiken van uniforme controles.

Door autoriteiten benoemde baten van reguliere controleactiviteiten
De managementautoriteiten van de drie door ons onderzochte structuurfondsprogramma's hebben aangeven wat de kwantitatieve opbrengsten zijn van de *controles ter plaatse,* zoals gecorrigeerde uitgaven en geconstateerde onregelmatigheden.
Het Agentschap SZW noemt als kwalitatieve opbrengst van deze controles het vergroten van het inzicht in de besteding van de EU-gelden bij de eindbegunstigden, waardoor uiteindelijk meer subsidie correct kan worden verstrekt en de kans op onregelmatigheden wordt verkleind.

Voor de *projectselectie* hebben het Agentschap SZW en de managementautoriteit van EFRO Zuid-Nederland geen baten genoemd. De managementautoriteit van EFRO Noord-Nederland noemt als kwalitatieve baten van de projectselectie onder andere het aantal afgewezen projecten (alleen de goede projecten blijven over).

[49] Circa 4% van de EU-bijdrage kan worden gebruikt voor de zogenoemde technische bijstand, hetgeen deel uitmaakt van de begroting voor het operationeel programma. Hieruit kan een deel van de gemaakte controlekosten worden gefinancierd.
[50] Zoals eerder opgemerkt brengen wij de kosten en baten van controles afzonderlijk in beeld; ons onderzoek betreft dus geen kosten-batenanalyse van de controleactiviteiten.

De kwantitatieve baten van de *certificering van de uitgaven* zijn volgens de bij de drie structuurfondsprogramma's betrokken certificeringsautoriteit (Dienst Regelingen) de financiële omvang van de gecertificeerde uitgaven, het aantal en de financiële omvang van correcties, de terugvorderingen en het foutenpercentage. De certificeringsautoriteit heeft in 2009 bij het programma ESF de eerste uitgaven gecertificeerd ter waarde van in totaal ruim € 120 miljoen, bij EFRO Noord-Nederland voor € 31 miljoen en bij EFRO Zuid-Nederland ter waarde van ruim € 19 miljoen. Bij deze certificeringen zijn geen fouten geconstateerd en/of correcties opgelegd.

De *auditautoriteit* van de drie programma's (de Rijksauditdienst) heeft tijdens ons onderzoek als kwalitatieve baten van haar controleactiviteiten de leereffecten genoemd die bevindingen uit systeemaudits en controles van de uitgaven met zich meebrengen. De auditautoriteit heeft voor de drie programma's de conformiteitsbeoordelingen en systeemaudits uitgevoerd en afgerond in 2008 en 2009. Verder zijn er controleverslagen opgesteld en ingediend bij de Europese Commissie.
De auditautoriteit heeft bij ESF in 2010 ruim 63% (ongeveer € 76,7 miljoen) van de door de certificeringsautoriteit gecertificeerde subsidiabele uitgaven gecontroleerd. Bij EFRO Zuid-Nederland betreft dit bijna 39,5% (€ 7,9 miljoen) van de door de certificeringsautioriteit gecertificeerde uitgaven (€ 19,9 miljoen). Bij EFRO Noord-Nederland beschikte de auditautoriteit niet over outputgegevens, omdat er geen controles van uitgaven waren uitgevoerd in de eerste zes maanden van 2010.

17.4 Conclusies

De ingeschatte controlekosten voor twee van de drie door ons onderzochte structuurfondsprogramma's in Nederland voor de periode 2007–2009 komen op basis van het standaardkostenmodel een stuk lager uit dan op basis van het door de Europese Commissie gehanteerde kostencentrummodel. Dit is vooral te wijten aan de relatief grofmazige aard van het kostencentrummodel, in vergelijking met het meer fijnmazige standaardkostenmodel.
De gegevens over de uitvoering van het ESF-programma waarover het Agentschap SZW beschikt, zijn in hoge mate betrouwbaar. De betrouwbaarheid van de informatie van de managementautoriteiten van de beide onderzochte EFRO-programma's is daarentegen gering. Dit valt deels te verklaren doordat de EFRO-managementautoriteiten niet over een tijdregistratiesysteem beschikten. Toepassing van zo'n systeem was niet verplicht, maar het ontbreken ervan heeft wel geleid tot een ruwe – en daardoor onbetrouwbare – inschatting van bepaalde controlekosten. Dit is naar ons oordeel geen wenselijke situatie, aangezien er voor de uitvoering van de controles gemeenschapsgelden worden besteed die zowel afkomstig zijn van belastingbetalers uit Nederland als uit andere EU-lidstaten. Over de besteding van zulke gelden zou volledige en transparante publieke verantwoording mogelijk moeten zijn.
De informatie over controlekosten die wordt gehanteerd door de certificeringsautoriteit en de auditautoriteit heeft een hoge mate van betrouwbaarheid.

Uit ons onderzoek kwamen enkele kwantitatieve baten van de controles naar voren, zoals aantal onregelmatigheden, omvang van financiële correcties, terugvorderingen en het foutenpercentage. Kwalitatieve baten van controles werden maar in beperkte mate genoemd.

18 EINDBEGUNSTIGDEN VAN EU-GELDEN IN NEDERLAND

In het financieel reglement van de EU van eind 2006 is bepaald dat de Europese Commissie voor de begrotingsgelden die direct onder haar verantwoordelijkheid vallen op «passende wijze» informatie over eindontvangers voor het publiek toegankelijk moet maken (Verordening (EG) nr. 1995/2006). Daarnaast moeten lidstaten zorgen voor een adequate jaarlijkse bekendmaking van de begunstigden van de gelden die gezamenlijk met de Europese Commissie worden beheerd.

In dit hoofdstuk verschaffen we inzicht in wie de eindbegunstigden zijn van EU-gelden in Nederland, en in hoeverre de informatie hierover inderdaad toegankelijk en volledig is. Met dat doel geven we allereerst het overzicht weer van alle betalingen van de Europese Commissie aan Nederland. Daarna reconstrueren we op basis van publieke informatie per fonds een overzicht van de eindbegunstigden in 2009 en bekijken we of de beschikbare informatie volledig is. We sluiten af met een conclusie over de wijze waarop informatie over de eindbegunstigden van EU-gelden in Nederland beschikbaar is gesteld.

18.1 Betalingsoverzicht 2009 Europese Commissie

Sinds 2006 stuurt het DG Begroting van de Europese Commissie jaarlijks een gedetailleerd overzicht van alle betalingen aan Nederland in het voorgaande kalenderjaar naar de Nederlandse minister van Financiën. In juni 2010 is het overzicht over 2009 naar de minister van Financiën gestuurd, met een afschrift aan de Europese Rekenkamer en de Algemene Rekenkamer.
Op basis van de gegevens uit het overzicht kunnen lidstaten en nationale rekenkamers nagaan waar de EU-gelden binnen de eigen lidstaat terechtkomen.
Om volledige transparantie te bieden in de besteding van EU-gelden in Nederland hebben wij het betalingsoverzicht voor Nederland over 2009 hieronder weergegeven. In totaal betreft het ruim € 2 miljard aan betalingen van de Europese Commissie aan Nederland.

Overzicht 12 (zie volgende pagina) laat zien dat het totaalbedrag dat door Nederland ontvangen is, met ongeveer € 250 miljoen verminderd is ten opzichte van 2008 (Algemene Rekenkamer, 2010c, p. 82). Zo is met de betalingen onder de post «Regionale concurrentie en werkgelegenheid» in het hoofdstuk «Duurzame groei» in 2009 € 400 miljoen minder gemoeid dan in 2008. Bovendien is er € 43,7 miljoen minder uitgekeerd aan onderzoek in het zevende kaderprogramma (inclusief het zesde kaderprogramma) en zijn de EFRO-betalingen onder de noemer «Convergentie» in 2009 komen te vervallen. Daar staat echter tegenover dat de Europese Commissie in 2009 rond de € 170 miljoen meer heeft uitgekeerd aan landbouwsubsidies in Nederland. Ook de betalingen aan de visserijsector en betalingen ten gunste van plattelandsontwikkeling zijn gestegen, met respectievelijk ruim € 8 miljoen en € 9 miljoen ten opzichte van 2008.

Overzicht 12. Betalingen aan Nederlandse entiteiten in 2009

Hoofdstuk	Onderdeel	Type ontvangers	Betaling (in euro's)
1 Duurzame groei	Onderzoek: zevende kaderprogramma (inclusief zesde kaderprogramma)	Publiek/privaat	312 279 133
	Energieprojecten ter ondersteuning van economisch herstel	Privaat	5 095
	Onderzoek naar de ontmanteling van nucleaire installaties en afvalverwerking	Privaat	5 000
	Trans-Europese netwerken	Publiek/privaat	19 712 778
	Galileo	Privaat	1 806
	Marco Polo	Privaat	2 648 591
	Leven lang leren en Erasmus Mundus	Publiek/privaat	41 134 251
	Ondernemerschap en innovatie	Publiek/privaat	4 745 270
	ICT-beleidsondersteuning	Publiek/privaat	241 202
	Intelligente energie	Publiek/privaat	3 597 202
	Sociaal beleid	Publiek/privaat	7 717 904
	Douane en fiscaliteiten 2013	Publiek/privaat	373 614
	Gedecentraliseerde agentschappen	Privaat	73
	Regionale concurrentie en werkgelegenheid (ESF, EFRO)	Publiek	235 213 635
	Territoriale samenwerking (EFRO, Interreg III)	Publiek	3 288 177
	Technische bijstand	Publiek/privaat	3 467 852
	Cohesiefonds	Publiek/privaat	201 152
	Overige maatregelen en programma's	Publiek/privaat	21 213 685
2 Natuurlijke hulpbronnen	Gemeenschappelijk landbouwbeleid	Publiek/privaat	1 201 145 251
	Visserij (markten)	Publiek/privaat	72 876
	Visserij (EVF)	Publiek/privaat	8 251 614
	Visserij (governance en internationale verdragsverplichtingen)	Publiek/privaat	4 702 350
	Dier- en plantgezondheid	Publiek/privaat	10 740 271
	Plattelandsontwikkeling	Publiek/privaat	45 043 767
	Milieu/LIFE+	Publiek/privaat	8 114 651
	Overig	Publiek/privaat	1 054 941
3 Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	Migratiestromen	Publiek/privaat	11 939 927
	Veiligheid en vrijheden	Publiek/privaat	3 244 099
	Fundamentele rechten en rechtvaardigheid	Publiek/privaat	2 488 803
	Gedecentraliseerde agentschappen	Publiek	27 650 000
	Volksgezondheid en consumentenrechten	Publiek/privaat	6 023 437
	Cultuur	Publiek/privaat	1 805 347
	Jeugd	Publiek/privaat	4 101 748
	Media	Privaat	4 826 825
	Burgers	Publiek/privaat	100 790
	Financieel instrument voor de burgerbescherming	Publiek	320 924
	Communicatie	Publiek/privaat	1 985 427
	Overig	Privaat	579 488
4 EU als mondiale partner	Pretoetreding: financieel instrument voor ondersteuning	Publiek/privaat	449 686
	Democratie en mensenrechten	Privaat	5 696
	Europees nabuurschap	Publiek/privaat	121 223
	Ontwikkelingssamenwerking	Publiek/privaat	7 779 093
	Humanitaire hulp	Publiek/privaat	75 341
	Macrofinanciële bijstand	Privaat	177 520
	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid	Publiek	1 105 249
	Overig	Publiek/privaat	1 746 625
5 Administratie		Publiek/privaat	31 566 548
TOTAAL			2 043 065 938

Bron: Europese Commissie, DG Begroting, ABAC report 2009, 1 juni 2010.

18.2 Overzicht eindbegunstigden EU-gelden in Nederland

Van het beleid dat de Europese Commissie in gedeeld beheer met de lidstaat Nederland uitvoert – gefinancierd uit de landbouw-, visserij-, structuur- en migratiefondsen – beschikt de Commissie alleen over een overzicht van haar betalingen aan Nederlandse overheidsinstanties. Deze verdelen de subsidie vervolgens onder de individuele subsidieaanvragers. Het betalingsoverzicht geeft voor deze fondsen in gedeeld beheer dus geen informatie over de feitelijke eindontvangers van de subsidie.

Nederland is verplicht om gegevens over de eindbegunstigden van landbouwsubsidies, structuurfondsgelden, subsidies uit het «Leven lang leren»-programma en migratiefondsen openbaar te maken. Dit is vastgelegd in het Europees Transparantie Initiatief (Europese Commissie 2006a), en meer specifiek in Europese regelgeving, voorschriften en richtsnoeren.[51] Hierin staat dat lidstaten ieder jaar vóór een bepaalde datum minimaal de namen van de projecten, de namen van de ontvangers, de in dat jaar ontvangen en/of toegekende Europese subsidie en de cofinanciering bekend moeten maken op een nationale website.[52] De regels voor openbaarmaking van gegevens over de ontvangers van structuurfondsgelden wijken hiervan af. Lidstaten mogen kiezen of ze de informatie over deze eindontvangers via een nationale website toegankelijk maken of via een regionale website.

Op basis van de informatie die op deze wijze gepubliceerd is, geven we in § 18.3 een overzicht van de eindontvangers van de fondsen in gedeeld beheer. Ook stellen we vast of de beschikbaar gemaakte informatie voldoet aan de hierboven beschreven richtlijnen voor transparantie en publieke verantwoording. Voor de structuurfondsen ESF en EFRO geven we bovendien per fonds een overzicht van de vijftien eindbegunstigden die de hoogste bedragen kregen toegekend.[53]
Alle gepresenteerde gegevens over begunstigden en uitgekeerde bedragen betreffen het jaar 2009. De in 2009 opgelegde terugvorderingen zijn niet meegerekend.[54]

18.3 Eindbegunstigden van structuurfondsgelden

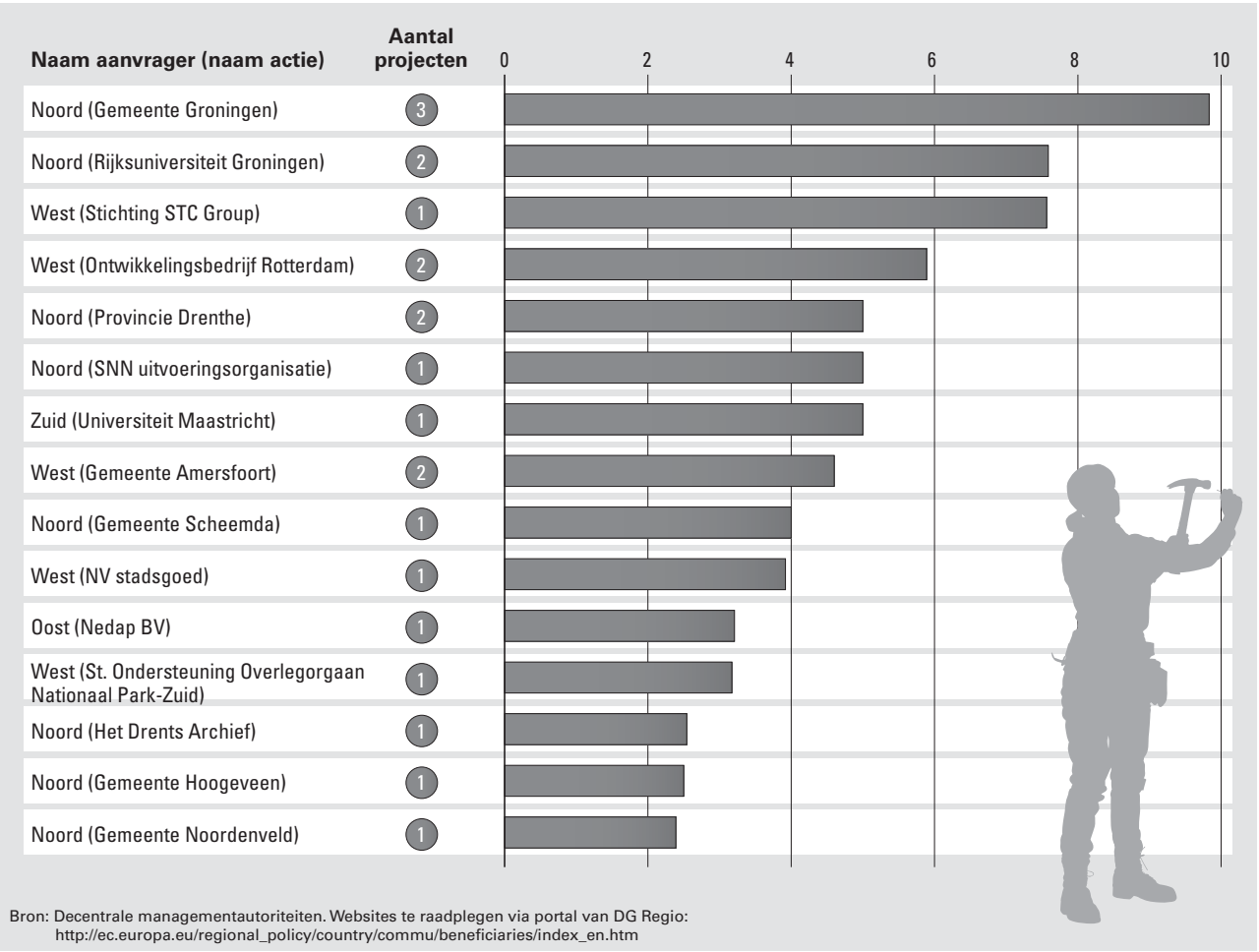
18.3.1 EFRO

Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling is een structuurfonds dat bedoeld is[55] voor de medefinanciering van:
- investeringen die bijdragen aan het scheppen van duurzame werkgelegenheid;
- investeringen in infrastructuur;
- maatregelen die de regionale en lokale ontwikkeling steunen, (met name door ondersteuning van het midden- en kleinbedrijf);
- technische bijstand.[56]

Top-15 eindontvangers van EFRO-subsidie
In 2009 is € 73,7 miljoen aan EFRO-subsidie toegekend aan 83 organisaties, verspreid over 96 projecten. De vijftien begunstigden die het hoogste bedrag ontvingen aan EFRO-subsidie zijn opgenomen in figuur 16. Deze top-15 ontving in 2009 in totaal 33% van het totaalbedrag dat aan EFRO-subsidies is toegekend in 2009. De meeste subsidie is verstrekt voor activiteiten van eindbegunstigden in het kader van het EFRO-programma Noord-Nederland. Een iets lager bedrag is verstrekt aan eindbegunstigden binnen het EFRO-programma West-Nederland. Eindbegunstigden binnen de EFRO-programma's Oost- en Zuid-Nederland komen beide eenmaal voor in de top-15.

[51] Verordening (EG) nr. 259/2008; verordening (EG) nr. 1828/2006; Europese Commissie (2007), *Guide for National Agencies implementing the Lifelong Learning Programme,* 20 april 2007. Brussel: Europese Commissie; Europese Commissie (2008), *Note to the COCOF. European Transparency Initiative: Implementation of the Financial Regulation regarding the publication of data on beneficiaries of Community Funds under the shared management mode.* COCOF 07/0071/03-EN. Brussel: Europese Commissie.
[52] Met het oog op bescherming van persoonsgegevens worden de namen van individuele personen (studenten/leraren) die een onderwijssubsidie hebben gekregen, niet openbaar gemaakt.
[53] De top-15 van eindontvangers van de landbouwfondsen, onderwijsfondsen en migratiefondsen, alsmede een meer uitgebreide beschrijving van de grootste projecten die met deze subsidies gefinancierd zijn, zijn opgenomen in het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2011.* Deze internetpublicatie is te raadplegen op www.rekenkamer.nl.
[54] Het kan dus voorkomen dat in de komende jaren een bedrag door (enkele van) de begunstigden terugbetaald dient te worden over het uitgekeerde bedrag in 2009, waardoor het genoemde bedrag per begunstigde lager kan uitvallen.
[55] Zoals vastgelegd in Verordening (EG) nr. 1083/2006).
[56] Maatregelen die bijdragen aan een efficiënt en effectief beheer van het programma.

Figuur 16 **Top-15 van eindbegunstigden EFRO-subsidies in 2009**
In miljoenen euro's



Bron: Decentrale managementautoriteiten. Websites te raadplegen via portal van DG Regio: http://ec.europa.eu/regional_policy/country/commu/beneficiaries/index_en.htm

De gemeente Groningen ontving het grootste bedrag vanuit de EFRO-subsidie voor in totaal drie verschillende projecten.

Project EFRO: een illustratie

Het EFRO-project «Grote Markt Oostwand/Oostzijde» kreeg in 2009 de hoogste EFRO-subsidie; € 8,9 miljoen. Het project heeft als doel de oostzijde van de Grote Markt in Groningen te ontwikkelen en op die manier de stad een nieuwe economische en culturele impuls te geven (Gemeente Groningen, 2009). Het project bestaat uit de volgende onderdelen:

- Bouw van het Groninger Forum. Hier moeten personen van alle leeftijden worden geïnformeerd over verschillende levensvraagstukken door middel van film, geschiedenis en debat (Groninger Forum, 2010).
- Verplaatsing van de oostwand van de Grote Markt en herstel in de oorspronkelijke stijl. Hierdoor ontstaat ruimte voor het stadsplein «de Nieuwe Markt» (Gemeente Groningen, 2010).
- Aanleg van een nieuwe woon- en winkelstraat tussen het Groninger Forum en de Poelestraat (Gemeente Groningen, 2010).

Informatie over eindbegunstigden per landsdeel
In overzicht 13 laten we zien in hoeverre de Nederlandse managementautoriteiten van de vier EFRO-programma's bij het verstrekken van informatie over de eindbegunstigden van EFRO-gelden hebben voldaan aan de verwachtingen van de Europese Commissie.

Overzicht 13. Transparantie eindbegunstigden van EFRO-gelden periode 2007–2013 in Nederland

Kenmerken	Noord	West	Oost	Zuid
Eén publicatielijst	Ja	Ja	Nee, twee lijsten	Ja
Namen van projecten	Ja	Ja	Ja	Ja
Naast EFRO-subsidiebedragen ook overige publieke financiering	Nee	Ja	Ja	Ja
Toekenning of betaling	Toekenning	Onduidelijk	Toekenning	Onduidelijk

Bron: websites van decentrale managementautoriteiten via de portal van DG Regio: **http://ec.europa.eu/regional_policy/country/commu/beneficiaries/index_en.htm**.

18.3.2 ESF

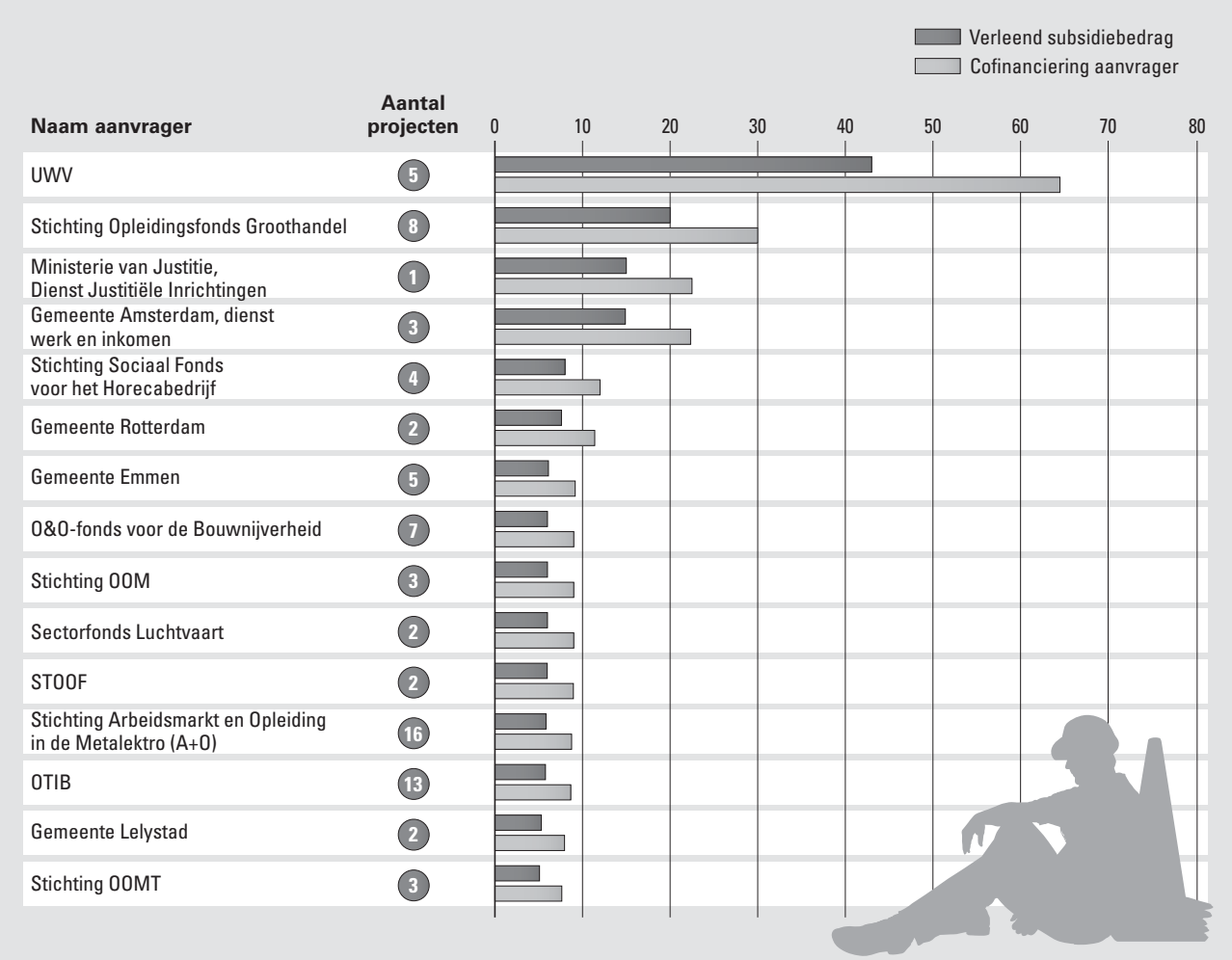
Het Europees Sociaal Fonds is, net als het EFRO, een structuurfonds. Organisaties kunnen een subsidieaanvraag voor het ESF indienen bij het Agentschap SZW. Het ESF kent drie prioriteiten:
- vergroten van het arbeidsaanbod;
- bevorderen van insluiting op de arbeidsmarkt van kansarmen;
- vergroten van het aanpassingsvermogen en investeren in menselijk kapitaal.

Deze drie prioriteiten vormen de basis voor de zes verschillende acties waarvoor vanuit het ESF subsidie wordt verleend.[57]

Top-15 eindbegunstigden van ESF-subsidie
In onderstaand overzicht staat de top-15 van organisaties in Nederland die de meeste ESF-subsidie toegekend kregen in 2009. In totaal kregen 403 organisaties gezamenlijk een bedrag van € 258,3 miljoen toegekend. De vijftien grootste eindbegunstigden ontvingen dat jaar tezamen 46% van het totaal aan Nederlandse ESF-subsidies. Veel organisaties uit de top-15 hebben in het kader van meer dan één ESF-actie subsidie toegewezen gekregen. Het UWV is met afstand de grootste ontvanger van ESF-middelen.

[57] Een beschrijving van deze zes acties is opgenomen in het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2011*.

Figuur 17 **Top-15 van eindbegunstigden ESF-subsidies in 2009**
In miljoenen euro's



Bron: Agentschap SZW, http://agentschap.szw.nl

Uitvoeringsorganisatie UWV kreeg in 2009 ruim € 43 miljoen aan ESF-subsidie toegewezen. Voor een substantieel deel daarvan (€ 25 miljoen) geldt dat op basis van de publiek toegankelijke informatie niet geheel duidelijk is wat er met het geld gebeurt. Het gaat om het project «UWV ESF 2010» Op ons verzoek heeft het UWV meer gedetailleerde projectinformatie aangeleverd. Daaruit blijkt dat het hier gaat om een gecombineerde voortzetting van vier projecten waar voorheen een aparte aanvraag voor ingediend moest worden: Jobcoach, Talent 55-plus, Scholing gedeeltelijk arbeidsgeschikten / arbeidsbelemmerden en Wajong. De projecten hebben als doel om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te ondersteunen bij re-integratietrajecten of een opleiding aan te bieden.
De publieke informatievoorziening bij de grootste eindontvanger UWV voldoet aan de minimumverplichtingen van het Europees Transparantie Initiatief.

18.3.3 Publieke informatievoorziening ESF en EFRO

Om de transparantie over de besteding van EU-subsidies in Nederland te vergroten en de publieke verantwoording daarover te verbeteren, heeft de Vertegenwoordiging van de Europese Commissie in Nederland de website «Europa om de hoek» (www.europaomdehoek.nl) opgezet. De initiatiefnemers werken hierbij nauw samen met de Nederlandse uitvoeringsorganisaties van de EFRO- en ESF-programma's, het Ministerie van EZ (thans EL&I) en het Agentschap SZW. Momenteel zijn op de site alleen de projecten te vinden die vanuit de structuurfondsen (ESF of EFRO) worden gefinancierd, maar het is de bedoeling om de inhoud van de site gaandeweg uit te breiden met informatie over andere Europese fondsen. De website is helder vormgegeven en overzichtelijk. De homepage toont een interactieve kaart van Nederland waarop de projecten in iedere gemeente staan aangeduid. Elk project op de kaart kan worden aangeklikt, waarna gegevens over dat project in beeld verschijnen, zoals de looptijd, de subsidieontvanger, de hoogte van de EFRO-subsidie en andere financieringen.
Zoeken binnen de website is mogelijk door middel van een eenvoudige zoekopdracht op trefwoord, maar er is ook een meer uitgebreide zoekfunctie. Daarbij kan de gebruiker specifiek zoeken op provincie, loket (het Agentschap SZW of een van de managementautoriteiten), programma (EFRO of ESF), thema en de hoogte van de Europese bijdrage.

18.4 Eindbegunstigden van onderwijsfondsgelden

Nederland ontvangt subsidie vanuit de EU voor activiteiten die gericht zijn op verbetering van het onderwijs op alle niveaus. Volgens het overzicht van het DG Begroting heeft de Europese Commissie in 2009 € 41,1 miljoen onderwijssubsidie verstrekt aan 54 Nederlandse onderwijsorganisaties. Het grootste deel hiervan, ruim € 34 miljoen, beslaat het Europese «Leven Lang Leren»-programma.[58] Het «Leven Lang Leren»-programma voor de periode 2007–2013 is gericht op onderlinge uitwisseling, samenwerking en mobiliteit tussen de onderwijs- en opleidingsstelsels in de EU.[59]

Hieronder gaan we in op de transparantie over eindbegunstigden die Europese onderwijsgelden hebben ontvangen via het Nationaal Agentschap Leven Lang Leren. Het gaat om onderwijsprojecten waarvan de uitvoering en het beheer niet alleen onder de directe verantwoordelijkheid van de Europese Commissie vallen, maar ook onder die van de lidstaat Nederland. Dat is het geval bij 60 tot 80% van de projecten in het kader van het Leven Lang Leren-programma.[60]

18.4.1 Het Leven Lang Leren-programma

Bij de Leven Lang Leren-projecten die Nederland in gedeeld beheer met de Europese Commissie uitvoert ligt de verantwoordelijkheid voor het beheer van de financiële middelen bij het Nationaal Agentschap Leven Lang Leren. In Nederland wordt dit agentschap gevormd door een samenwerkingsverband van Nuffic, Cinop en het Europees Platform.[61] Nuffic is penvoerder van het agentschap. Het agentschap verdeelt de projectsubsidies (€ 28 miljoen in 2009) over vier sectorale programma's,[62] binnen de strikte kaders die zijn opgesteld door het verantwoordelijke DG van de Europese Commissie. Leven Lang Leren-subsidies die door het agentschap worden beheerd en verdeeld, zijn gebaseerd op het principe van cofinanciering.[63]

[58] Het Europese programma bestaat uit de vier sectorale programma's Comenius, Erasmus, Leonardo da Vinci en Grundtvig. Daarnaast zijn er twee sectoroverstijgende programma's: Jean Monnet en Transversale programma's (gericht op ICT en talenkennis).
[59] Besluit (EG) nr. 1720/2006.
[60] Dergelijke projecten worden «decentrale acties» genoemd. Daar tegenover staan de «centrale acties»: programmaonderdelen die direct door de Europese Commissie worden beheerd) op onderwijsgebied. Deze laatste beslaan ongeveer 20% van de gelden van het Leven Lang Leren-programma. Het Europese uitvoerend agentschap onderwijs, audiovisuele media en cultuur is verantwoordelijk voor deze centrale acties.
[61] Nuffic: Netherlands Universities' Foundation for International Cooperation; thans Stichting Nederlandse organisatie voor internationale samenwerking in het hoger onderwijs en onderzoek. Cinop: Centrum voor Innovatie van Opleidingen.
[62] Nuffic, Cinop en het Europees Platform beheren respectievelijk de programma's voor het hoger onderwijs (Erasmus), het beroepsonderwijs (Leonardo da Vinci), het primair en voortgezet onderwijs (Comenius) en volwasseneneducatie (Grundtvig).
[63] In het *Achtergronddocument bij het EU-trendrapport 2011* gaan we nader in op de cofinanciering bij de verschillende Leven Lang Leren-programma's.

18.4.2 Transparantie informatievoorziening

Volgens de voorschriften van het DG Onderwijs[64] dient het Nationaal Agentschap Leven Lang Leren met ingang van 2007 jaarlijks de namen en adressen van begunstigden te publiceren, en voor elke begunstigde het bijbehorende programma(onderdeel) met projectbeschrijving en het toegekende bedrag.[65] De informatie moet in principe binnen een half jaar, na afsluiting van het begrotingsjaar waarvoor ze werden toegekend, openbaar zijn gemaakt. Wij zijn nagegaan of de betreffende informatie in 2009 tijdig beschikbaar was.

Via de website van het Nationaal Agentschap Leven Lang Leren zijn de afzonderlijke websites van de organisaties die tezamen het agentschap vormen (Nuffic, Cinop en het Europees Platform) te raadplegen.
We constateren dat, net als in 2008, de projectgegevens niet eenduidig zijn gepresenteerd. Het verschilt per organisatie sterk waar en in welke mate de informatie beschikbaar wordt gesteld. Voor de subprogramma's Comenius en Grundtvig zijn bovendien geen gegevens over de toekenningen voor 2009 bekend gemaakt.[66] Het Europees platform geeft aan dat het niet de capaciteit heeft om deze gegevens op de website beschikbaar te stellen.[67] Het Nationaal Agentschap schrijft bovendien in haar jaarverslag dat het de administratieve lasten rond het beheer van de Leven Lang Leren-middelen als hoog ervaart.

18.5 Eindbegunstigden van migratiefondsgelden

Op de website van het Ministerie van Justitie (thans: Veiligheid en Justitie[68]) is per fonds een overzicht te vinden van de projecten waaraan EU-subsidies uit de migratiefondsen zijn toegekend. Het ministerie voldoet hiermee aan de richtlijnen. Het gaat om 29 projecten waarvoor de EU-bijdrage in totaal is begroot op ruim € 6,7 miljoen. De nationale cofinanciering bedraagt € 4,8 miljoen en bestaat uit publieke middelen. Meer gedetailleerde projectinformatie is op aanvraag beschikbaar.

Overzicht 14. Toegekende migratiefondsprojecten in 2009

Fonds	Aantal projecten	EU-bijdrage (€)	Nationale publieke bijdrage (€)
EVF	10	1 596 725	880 552
EIF	11	1 886 995	826 471
ETF	7	2 283 129	2 115 937
EBF	1	948 000	980 081
Totaal	*29*	*6 714 849*	*4 803 041*

Bron: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/europese-subsidies-voor-migratie

In vergelijking met de andere EU-fondsen is met de migratiefondsen in Nederland een relatief kleine geldstroom gemoeid. Een tweede verschil met de overige fondsen betreft het karakter van de projectfinanciering. Een groot deel van de financiële middelen is verkregen door internationale organisaties met een Nederlandse vestiging (zoals de International Organization for Migration) of organisaties in de landen waarmee partnerschappen worden gesloten voor de uitvoering van het project.

[64] Europese Commissie, *Guide for National Agencies implementing the Lifelong Learning Programme*, versie 20 april 2007 en alle volgende versies.
[65] In verband met de bescherming van persoonsgegevens worden de namen van individuele personen (studenten/leraren) die een subsidie kregen niet openbaar gemaakt. Het Nationaal agentschap Leven Lang Leren dient dan globale feiten over het aantal aanvragen en de bedragen binnen de verschillende programma's te publiceren.
[66] In september 2010 heeft het Europees Platform dit alsnog gedaan.
[67] De gevraagde informatie was wel beschikbaar op aanvraag.
[68] De migratiefondsen vallen inmiddels onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van BZK.

Project Europees Terugkeerfonds: een illustratie

De International Organization for Migration (IOM) ontving in 2009 € 964 840 uit het Europees Terugkeerfonds voor het project «Assisted voluntary return – the native counsellor methodology». In dit project wordt een nieuwe methode ingezet om vreemdelingen te begeleiden bij de afwegingen die zij maken over hun toekomst. Een *native counsellor* is een hulpverlener in dienst van de IOM die de taal spreekt en kennis heeft van de culturele achtergrond van de migrant. De migranten zijn voornamelijk niet-legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen. Het idee achter het project is dat de persoonlijke benadering van de *native counsellor* het wantrouwen van deze migranten wegneemt en met hen werkt aan een zorgvuldig afwegingsproces. Mocht een migrant voor terugkeer opteren, dan wordt contact gezocht met een districtsmedewerker van de IOM (International Organization for Migration, 2008).

18.6 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben we gekeken of de managementautoriteiten die in Nederland mede namens de Europese Commissie verantwoordelijk zijn voor de toekenning en verdeling van Europese structuurfondsgelden, onderwijsfondsgelden en migratiefondsgelden, voldoende publieke verantwoording afleggen en voldoende transparante informatie verstrekken over de eindbegunstigden van de gelden.

De betrokken managementautoriteiten, met uitzondering van het Europees Platform, blijken te voldoen aan de minimumverplichtingen voor transparantie en verantwoording,
Bij de meeste fondsen bestaat nog ruimte voor verbetering op het vlak van harmonisatie en presentatie van de gegevens over eindbegunstigden. Door de betrokken instanties wordt in de meeste gevallen weinig tot geen achtergrondinformatie over de inhoud van de projecten gegeven, waardoor het dikwijls onduidelijk blijft met welk doel de Europese subsidies worden ingezet.

19 VOORTGANG INTERREG IV-B NOORDWEST-EUROPA IN NEDERLAND

In dit hoofdstuk behandelen we de voortgang van het programma Interreg IV-B Noordwest-Europa (NWE) in Nederland. Het NWE-programma heeft als doel bij te dragen aan een sociaal samenhangende en duurzame territoriale ontwikkeling van Noordwest-Europa. Het programma richt zich op samenwerkingsprojecten tussen partners uit België, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland.

Om een beeld te krijgen van het resultaat van het programma in Nederland hebben we drie projecten met een Nederlandse hoofdpartner nader bekeken. Deze projecten hebben we geselecteerd omdat ze al enige jaren lopen, onder verschillende prioriteiten vallen binnen het NWE-programma en een relatief groot financieel belang vertegenwoordigen.

We gaan in § 19.1 in op het financieel belang en de organisatie van het NWE-programma. Vervolgens schetsen we in § 19.2 kort de monitoring- en evaluatiefunctie. In § 19.3 beschrijven we de financiële en inhoudelijke voortgang van de drie geselecteerde projecten. We benoemen daarbij ook enkele knelpunten waar de hoofdpartners in de projectuitvoering op zijn gestuit.

19.1 Financieel belang en organisatie

Het operationele programma Noordwest-Europa maakt deel uit van Interreg IV-B en wordt gefinancierd uit het EFRO.
Met het gehele Interreg IV-B NWE-programma voor de periode 2007–2013 is rond de € 696,6 miljoen gemoeid, waarvan € 355,4 miljoen afkomstig is uit het EFRO en € 341,2 miljoen uit (nationale publieke en private) cofinanciering.[69] Van de € 334,12 miljoen (voor projecten) beschikbare EFRO-subsidie is per september 2010 circa € 178,69 miljoen (53%) aan in totaal 49 projecten toegekend.[70] Van tien van deze projecten staat vast dat ze een Nederlandse hoofdpartner hebben. De totale EFRO-subsidie die aan deze tien projecten is verleend, bedraagt ongeveer € 45,5 miljoen. Daarnaast is bij 29 projecten minimaal één Nederlandse projectpartner betrokken.
De organisaties die een belangrijke rol spelen in het NWE-programma zijn de managementautoriteit (met een door de lidstaten aangesteld «joint technical secretariat»), de certificeringsautoriteit en de auditautoriteit, die allen in Frankrijk (Lille respectievelijk Parijs) zijn gevestigd. Het *joint technical secretariat* (hierna aan te duiden als «het NWE-secretariaat») is verantwoordelijk voor de dagelijkse implementatie van het programma.

Voor de uitvoering van het NWE-programma in Nederland hebben het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Agentschap NL een aantal taken. Tot voor kort had het ministerie zowel programmamanagement-taken (betrokkenheid bij de selectie van projecten en bij het toezicht op het programma) als audittaken. Inmiddels is besloten de audittaken buiten het departement te plaatsen, bij de Rijksauditdienst.
Het Agentschap NL heeft, als contactpunt voor het NWE-programma, als voornaamste taak nationale projectpartners te adviseren en te ondersteunen bij het opzetten van transnationale projecten.

[69] In het bedrag van de cofinanciering is ook de bijdrage voor technische bijstand begrepen. Technische bijstand is bedoeld om een deel van de beheer-, controle- en evaluatiekosten te dekken.
[70] The *Story So Far, Interreg IV-B NWE Programme Overview 2007 – 2010.* Joint Technical Secretariat, Lille, september 2010.

19.2 Monitoring en evaluatie van het NWE-programma in Nederland

Om de voortgang en resultaten van het programma te kunnen meten heeft de managementautoriteit een aantal indicatoren geformuleerd. De projectuitvoerders leveren ieder half jaar voortgangsrapportages aan, die de managementautoriteit en het NWE-secretariaat inzicht moeten geven in de uitvoering van de projectactiviteiten.

Uit de evaluatie van het Interreg III-B-programma over de periode 2000–2006 bleek dat de monitoring van het programma op een aantal punten voor verbetering vatbaar was. Zo was de reeks indicatoren van het programma te uitgebreid en te complex. Ook was het verband tussen de algemene programmadoelstelling en de projectindicatoren niet duidelijk (Panteia, 2010; Europese Rekenkamer, 2004).
De aanbeveling was dan ook om het aantal indicatoren voor de periode 2007–2013 te verminderen, ze transparanter te maken en een uniforme definitie te hanteren (Pantheia, 2010, p. 62).

Voor Interreg IV-B NWE is er 2009 een evaluatieplan opgesteld. De tussentijdse evaluatie zal in 2011 onder verantwoordelijkheid van het NWE-secretariaat plaatsvinden en de eindevaluatie in 2014 onder verantwoordelijkheid van de Europese Commissie.

19.3 Voorbeelden van NWE-projecten in Nederland

De drie projecten die we nader hebben bekeken lichten we in onderstaand kader kort toe. Het gaat om de projecten en FloodResilienCity, Portico, en Regions of Connected Knowledge (RoCK).

Voorbeeldprojecten NWE-programma in Nederland

FloodResilienCity
Totale subsidiabele kosten: € 16,541 miljoen, waarvan € 8,71 miljoen EFRO-subsidie.
Het projectdoel is het treffen van meer en betere maatregelen om het overstromingsrisico in Noordwest-Europese riviersteden te beperken. De concrete investering in Nederland betreft het omleggen en vervangen van een dijk in Lent (Nijmegen). De projectpartners zijn naast Rijkswaterstaat partners in België, Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië en Ierland.

RoCK
Totale subsidiabele kosten: € 11,819 miljoen, waarvan € 5,91 miljoen EFRO-subsidie.
Het doel van het project is het verbeteren van openbaar vervoerverbindingen in en tussen kennisregio's. De investering van de projectpartners in Nederland zijn bedoeld om intercity-verbindingen te creëren tussen Eindhoven enerzijds en Düsseldorf en Aachen anderzijds, evenals het opzetten van een lightrailverbinding tussen Maastricht en Hasselt. De gemeente Eindhoven werkt hier als Nederlandse hoofdprojectpartner samen met drie andere partners in Nederland, en verschillende partners in België, Duitsland, Frankrijk, en Groot-Brittannië.

Portico
Totale subsidiabele kosten: € 8,411 miljoen, waarvan € 4,206 miljoen EFRO-subsidie.
Het project heeft als doel het onderzoeken van het spanningsveld tussen cultureel erfgoed (in het bijzonder archeologische overblijfselen) en stadsontwikkeling, en dit te gebruiken als katalysator voor innovatie. De investering in Nederland beoogt het publiek toegankelijk maken van (onder meer) Romeinse opgravingen onder het Domplein en bij Hoge Woerd in Utrecht. De gemeente Utrecht werkt daarbij samen met steden in België, Duitsland en Groot-Brittannië.

19.3.1 Financiële en inhoudelijke voortgang van de projecten

In onderstaand overzicht geven we de looptijd van de drie projecten weer, de geraamde totale (subsidiabele) uitgaven en de realisatie daarvan per eind april 2010.

Overzicht 15. Geraamde en gerealiseerde uitgaven en EFRO-bijdrage

		Begroting		Realisatie (besteding)			
Project	Periode	Totale subsidiabele kosten	EFRO-bijdrage	Totale subsidiabele kosten	EFRO-bijdrage	% van prognose	% van begroting
RoCK	1 juli 2007–30 juni 2013	€ 11,82 miljoen	€ 5,9 miljoen	€ 0,824 miljoen	€ 0,412 miljoen	36%	7 %
Partners NL				*€ 0,350 miljoen*	*€ 0,175 miljoen*		
Portico	15 mei 2007–1 juli 2012	€ 8,41 miljoen	€ 4,2 miljoen	€ 1,17 miljoen	€ 0,585 miljoen	38%	13,9 %
Partners NL				*€ 0,599 miljoen*	*€ 0,299 miljoen*		
FloodResilienCity	1 mei 2007–30 april 2012	€ 16,54 miljoen	€ 8,27 miljoen	€ 2,9 miljoen	€ 1,45 miljoen	41%	17,5 %
Partners NL				*€ 0,350 miljoen*	*€ 0,175 miljoen*		

Bron: voortgangsrapportages en betaalaanvragen 30 april 2010

Uit de door ons onderzochte voortgangsrapportages en onderbouwde betaalaanvragen blijkt dat alle drie bezochte projecten zijn vertraagd in de uitvoering. De projecten zaten eind april 2010 net voor of ruim over de helft van de looptijd, terwijl de tot dan toe gedeclareerde uitgaven op 7% tot 17,5% lagen van de totale geraamde subsidiabele kosten. Het uitgavenpatroon lag daarmee op 36% tot 41% van de prognose. De voornaamste bestedingen tot dan toe hadden vooral betrekking op diverse (transnationale) bijeenkomsten, (gezamenlijke) studies en communicatieactiviteiten. De concrete lokale investeringen (bouwactiviteiten) moesten grotendeels nog worden uitgevoerd.
De Nederlandse projectpartners die bij de drie projecten zijn betrokken hebben tot en met eind april 2010 in totaal ruim € 912 000 aan EFRO-subsidie gedeclareerd (besteed).

De Europese Commissie heeft voor het NWE-programma jaarlijkse toekenningen vastgelegd (jaartranches). Indien deze EFRO-bijdragen niet binnen drie jaar door de projecten worden besteed en gedeclareerd aan de Europese Commissie (de zogeheten N+2-regel), zullen ze worden onttrokken aan het programma (decommittering). Voor het eerste

programmajaar geldt echter een uitzondering. De bestedingen uit de jaartranche 2007 mogen (gelijkmatig) worden verspreid over de hele programmaperiode 2007–2013.

Overzicht 16. Jaarlijkse vastleggingen en bestedingsperiode EFRO-bijdrage gehele NWE-programma, inclusief technische bijstand

Jaar	Bestedingsperiode	Jaartranches
2007	2007 – 2013	€ 46,2 miljoen
2008	2008 – 2010	€ 47,3 miljoen
2009	2009 – 2011	€ 48,8 miljoen
2010	2010 – 2012	€ 50,6 miljoen
2011	2011 – 2013	€ 52,5 miljoen
2012	2012 – 2014	€ 54,1 miljoen
2013	2013 – 2015	€ 55,8 miljoen
Totaal		*€ 355,4 miljoen*

Aan de hand van de voortgangsrapportages hebben we geconstateerd dat behalve de bovengenoemde drie projecten nog vier andere van de in totaal tien NWE-projecten met een Nederlandse hoofdpartner, achterlopen met hun bestedingen.[71] Hoe meer NWE-projecten vertraging oplopen, hoe groter het risico dat er programmagelden zullen worden gedecommitteerd. Ook bestaat dan het risico dat project- en programmadoelen niet zullen worden gehaald.

Het NWE-secretariaat gebruikt de halfjaarlijkse voortgangsrapportages van de projecten om de uitvoering van de projecten te monitoren en indien nodig bij te sturen. De voortgangsrapportages die de drie projecten tot en met eind april 2010 hebben aangeleverd kwalificeert het secretariaat als «gemiddeld». Hoewel de kwaliteit in de loop der tijd is verbeterd, dient het informatiegehalte van de rapporten volgens het secretariaat nog te worden verbeterd. Zo meldt het secretariaat dat de hoofdpartners nadrukkelijk dienen aan te geven wat de oorzaken zijn van vertragingen en wat de mogelijkheden zijn om deze in te lopen. Daarnaast heeft het NWE-secretariaat opgemerkt dat de invulling van de indicatoren beter moet worden toegelicht en onderbouwd.

19.3.2 Knelpunten in de projectuitvoering

Uit ons onderzoek is naar voren gekomen dat de hoofdpartners van de drie NWE-projecten tegen problemen zijn aangelopen die van invloed zijn (geweest) op de projectuitvoering.
De vertraging bij de projecten is volgens de projectuitvoerders grotendeels opgelopen in de opstartfase. Het bleek tijdrovend om projectpartners op één lijn te brengen en de partnerovereenkomsten rond te krijgen. Ook het inrichten van de projectadministraties en het afstemmen van de eigen verantwoordingssystematiek op die van de Europese Commissie bleek volgens de projectuitvoerders minder eenvoudig dan van tevoren gedacht.
Vervolgens stelden de projectpartners het daadwerkelijk doen van uitgaven aanvankelijk uit omdat zij nog geen zekerheid hadden vanuit Lille; er zit een lange tijd tussen de indiening en goedkeuring van de subsidieaanvraag door de managementautoriteit.

[71] Bij vier projecten (FASILIS, WAVE, Livinggreen.eu en ALFA) hebben wij aan de hand van de monitoring rapporten van het NWE-secretariaat vertragingen in de uitvoering geconstateerd. Voor de andere drie projecten waren deze rapporten nog niet beschikbaar (ENEVATE en FOOD2MARKET is in 2009 gestart, DAIRYMAN in 2008). Van de voortgang van deze projecten hebben we geen beeld.

Na de opstartfase zijn de projecten om diverse redenen verder vertraagd. Bij enkele deelprojecten trad tijdverlies op door gebrek aan (deskundig) personeel of personele wisselingen. Ook ging er veel tijd (en geld) zitten in de organisatie om het project heen en de afstemming met project-partners. Daarnaast deden zich bij sommige projecten onvoorziene nieuwe technologische ontwikkelingen voor in de uitvoeringsfase. Verder komt uit ons onderzoek naar voren dat de planning en fasering van de deelprojecten niet altijd synchroon liepen, waardoor het voorkwam dat de ene partner bijvoorbeeld toe was aan het uitvoeren van een (gezamenlijke) studie en de andere nog niet.

Een ander knelpunt dat uit ons onderzoek naar voren komt betreft de indicatoren van het project. De hoofdpartners blijken het invullen van de indicatoren in de voortgangsrapportages als hinderlijk te ervaren. De bereikte (streef)waarden van de deelprojecten zijn soms moeilijk te achterhalen, zo luidt de klacht.
In ons onderzoek hebben we de indicatoren en onderliggende streefwaarden niet in detail bestudeerd. Wel merken we op dat het aantal kwantitatieve indicatoren nog steeds vrij omvangrijk is. Zo zijn er behalve de gemiddeld zes projectspecifieke resultaatindicatoren (bijvoorbeeld: de investeringen die zijn gedaan) en gemiddeld vijf projectspecifieke outputindicatoren (bijvoorbeeld: uitgevoerde studies en evenementen) per prioriteit nog 38 algemene indicatoren die betrekking hebben op de impact van het project (bijvoorbeeld: de mensen die worden bereikt).

Een laatste knelpunt dat uit ons onderzoek naar voren komt betreft de achterstand in het benoemen van eerstelijnscontroleurs. Projectuitgaven moeten binnen drie maanden door een eerstelijnscontroleur worden gevalideerd.[72] In Nederland waren tot voor kort grote achterstanden in het benoemen van eerstelijnscontroleurs. In juni 2009 had slechts 41% van de Nederlandse projectpartners een eerstelijnscontroleur aangesteld. In maart 2010 was dat 82% en in juli 2010 gaf het Ministerie van Infrastructuur en Milieu aan dat dit voor ongeveer 95% van alle Nederlandse partners het geval was.[73]

Het is nog te vroeg om te beoordelen in hoeverre de bovengenoemde knelpunten, en de huidige onderbesteding die daarmee samenhangt, gevolgen zullen hebben voor de (eind)resultaten van de projecten. De projectpartners zelf verwachten de achterstand in bestedingen nog te kunnen inhalen. De piek van de uitgaven ligt volgens hen bij de meeste (deel)projecten aan het einde van de projectperiode.
Ondanks de genoemde knelpunten ervaren de Nederlandse autoriteiten en hoofdpartners van de drie grensoverschrijdende projecten, die we hebben onderzocht, de internationale samenwerking als nuttig om lokale en nationale doelen te bereiken.

19.4 Conclusies

Het Interreg IV-B NWE-programma dat voorziet in grensoverschrijdende projecten voor regionale ontwikkeling in Noordwest-Europa is inmiddels over de helft van de looptijd. De projecten die we in Nederland hebben bekeken zijn alle vertraagd in de uitvoering. Dit is deels het gevolg van een late subsidietoekenning door de Europese Commissie, de lange tijd die de samenwerkende projectpartners nodig hebben gehad om onderlinge afspraken vast te leggen en de projectorganisatie in te richten, en onvoorziene nieuwe technologische ontwikkelingen in de uitvoeringsfase.

[72] Een eerstelijnscontroleur gaat na of de producten en diensten inderdaad aan projecten zijn geleverd en of de uitgaven kloppen en in overeenstemming zijn met de communautaire en nationale regels inzake de subsidiabiliteit. Bij een centraal controlesysteem controleert en valideert een nationaal of regionaal overheidsorgaan de uitgaven van de partners van dat land. De controlekosten worden door het land gedragen. Bij een decentraal controlesysteem, zoals Nederland dat hanteert, wordt de eerstelijnscontroleur op voorstel van de projectaanvrager aangewezen door een nationaal bevoegde autoriteit. Het kan zowel een intern als extern gecertificeerde accountant zijn, belangrijk is zijn onafhankelijkheid en zijn kennis van de relevante EU-regelgeving. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft een controleprotocol ten behoeve van eerstelijnscontroles ontwikkeld.

[73] Managing Authority NWE (2010). Annual Report 2009.

Het decommitteringsrisico voor het programma is nog niet acuut, omdat de N+2-regel een uitzondering kent: de bestedingen uit 2007 mogen worden verspreid over de hele programmaperiode 2007–2013. Toch benadrukken wij het belang van adequaat projectbeheer om verdere vertragingen te voorkomen en de beoogde programma- en projectdoelen te kunnen realiseren.

20 ZICHT OP HEFFING, INNING EN AFDRACHT TRADITIONELE EIGEN MIDDELEN

In dit hoofdstuk staat de volgende vraag centraal: hoeveel informatie is er beschikbaar over de rechtmatigheid van de heffingen die Nederland int en vervolgens afdraagt aan de EU? Bij deze zogenoemde *traditionele eigen middelen* gaat het om landbouwrechten en douanerechten.
Landbouwrechten worden geheven op de invoer, vanuit landen buiten de EU, van landbouwproducten die onder de gemeenschappelijke marktordening vallen. De heffing is het prijsverschil tussen de wereldmarktprijs en de binnen de EU overeengekomen prijs.
Douanerechten zijn belastingen die bij het invoeren van overige goederen van buiten de EU worden geheven. De douanerechten vertegenwoordigen op afstand de grootste financiële stroom.[74]
Lidstaten mogen 25% van de vastgestelde landbouw- en douanerechten houden, als vergoeding van de kosten van de heffing en inning (dit is de zogenaamde *perceptiekostenvergoeding*). Het resterende bedrag moet binnen twee maanden na vaststelling van de douaneschuld worden afgedragen aan de EU.

We beschrijven hieronder allereerst de procedure rond de heffing, inning, afdracht en verantwoording van de traditionele eigen middelen in Nederland (§ 20.1). Dan volgt een weergave van de controle op de traditionele eigen middelen in 2009 (§ 20.2). We sluiten af met een conclusie over de Nederlandse verantwoording over de afdracht van traditionele middelen (§ 20.3).

20.1 Procedures rond de traditionele eigen middelen

Het proces rond de heffing, inning, afdracht en verantwoording van de traditionele eigen middelen verloopt als volgt.

Landbouwrechten
Tot augustus 2008,[75] met een overgangsperiode tot 1 oktober 2008, werd een deel van de landbouwrechten via de productschappen geïnd door het toenmalige Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Het andere deel werd geïnd door de Douane. Een importeur van landbouwproducten kon destijds kiezen bij wie hij de verschuldigde rechten betaalde.
Vanaf 1 oktober 2008 is de heffing en de inning van de landbouwrechten geheel overgegaan naar de Douane. De Douane verstrekt maandelijks aan het Ministerie van LNV, thans onderdeel van het Ministerie van EL&I, een opgave van het geïnde bedrag aan landbouwrechten. De Rijksauditdienst controleert de heffing en inning van de landbouwrechten.
Ook na 1 oktober 2008 zijn de landbouwrechten verantwoord op de begroting van het Ministerie van LNV.

Douanerechten
Douanerechten worden opgelegd en geïnd door de Douane.[76] Daarbij geldt dat goederen onder douanetoezicht staan tot het moment dat de rechten bij invoer zijn voldaan, of dat de goederen zijn doorgevoerd naar een ander land.
De heffing en inning van de landbouwrechten en douanerechten wordt verantwoord in het Beheersverslag van de Belastingdienst en valt daarmee onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën. De ontvangsten worden ten gunste van dit ministerie geboekt. De Rijksauditdienst controleert de heffing en inning van douanerechten.

[74] Onderdeel van de landbouwrechten is de suikerheffing, onderdeel van de douanerechten zijn de antidumprechten. Zowel de suikerheffing als de antidumprechten vormen slechts een klein financieel belang ten opzichte van de totale landbouwrechten en de douanerechten.
[75] Met ingang van 1 augustus 2008 is de nieuwe Algemene Douanewet van kracht.
[76] Per 1 januari 2010 is de Douane gereorganiseerd. In plaats van vier douaneregio's is er nu een structuur met een landelijk hoofdkantoor en negen douanekantoren.

Afdracht
De landbouwrechten en douanerechten die worden vastgesteld door de Douane moeten binnen twee maanden worden afgedragen aan de EU.[77] De procedure hiervoor is als volgt. De landbouw- en douanerechten komen in eerste instantie ten gunste van de begroting van het Ministerie van Financiën. De afdeling Rijkshoofdboekhouding van het Ministerie van Financiën boekt deze bedragen op basis van de maandverantwoordingen van de Douane. Op basis van betaalafroepen van de EU worden de bedragen gedebiteerd op de rekening van de Europese Commissie voor eigen middelen. Dit gebeurt ten laste van de rekening-courant van het Ministerie van BuZa bij de Rijkshoofdboekhouding. Het Ministerie van BuZa heeft de Rijkshoofdboekhouding gemachtigd om hiertoe als kasbeheerder op te treden.
De feitelijke afdracht van de landbouw- en douanerechten wordt verantwoord in het jaarverslag van het Ministerie van BuZa. Dit ministerie is dus niet actief betrokken bij de heffing, inning en afdracht van de traditionele eigen middelen maar heeft wel de formele verantwoording, omdat de afdracht van traditionele eigen middelen op de BuZa-begroting staat.

Perceptiekosten
De traditionele eigen middelen worden door de lidstaten namens de EU geïnd. De lidstaten mogen 25% van de door hen vastgestelde landbouwrechten en douanerechten inhouden op de afdracht aan de EU. Hiermee worden de lidstaten gecompenseerd voor de kosten die zij maken bij de heffing en inning (perceptiekostenvergoeding).[78] De feitelijke perceptiekosten kunnen afwijken van 25% van de totaal vastgestelde bedragen. Dit komt doordat lidstaten afspraken kunnen maken om bij zendingen van bepaalde ondernemingen voor elkaar de vaststelling van de invoerrechten te verzorgen, waarbij de perceptiekosten worden verdeeld tussen de lidstaten.
De Douane houdt geen aparte administratie bij van de kosten die verbonden zijn aan het heffen en innen van de landbouwrechten en douanerechten. Dit komt onder meer doordat de verschillende taken van de Douane op het gebied van invoer (zoals naleving van wetgeving op het gebied van VGEM-taken,[79] accijnzen en rechten) in combinatie worden uitgevoerd. In hoeverre de perceptiekosten de feitelijke uitvoeringskosten dekken, is met het huidige beheersysteem niet vast te stellen.

20.2 Controles traditionele eigen middelen 2009

De directie Financieel-Economische Zaken van het Ministerie van BuZa monitort de EU-afdrachten. Zij steunt hierbij op de administratieve organisatie van het Ministerie van Financiën.
De Rijksauditdienst geeft een verklaring af bij het Beheersverslag van de Belastingdienst, waarin de door de Douane geïnde landbouwrechten en douanerechten één van de verantwoorde stromen zijn. De Rijksauditdienst voert zijn werkzaamheden als zodanig niet specifiek uit ter verantwoording van de afdracht van traditionele eigen middelen door het Ministerie van BuZa.

De auditdienst van het Ministerie van BuZa voert aanvullende werkzaamheden uit op de controlewerkzaamheden van de Rijksauditdienst en de auditdienst van het Ministerie van LNV (thans: EL&I) en geeft een verklaring af bij de jaarrekening van het Ministerie van BuZa waarin tevens de afdrachten van de traditionele eigen middelen aan de EU zijn verantwoord.

[77] Er wordt een uitzondering gemaakt voor posten in de zogenaamde B-boekhouding: de betwiste opleggingen.
[78] Besluit 2000/597/EG.
[79] VGEM-taken betreffen controles op het gebied van veiligheid, gezondheid, economie en milieu.

Het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van BuZa (2010) vermeldt de volgende bedragen in de verantwoording over de geïnde eigen middelen en de daarop ingehouden perceptiekostenvergoedingen.

• Landbouwheffingen	€ 256 226 000
• Invoerrechten	€ 2 038 563 000
• Perceptiekostenvergoedingen	€ 2 789 183 000

Te zien is dat de perceptiekosten in 2009 veel hoger waren dan gebruikelijk. De reden hiervan is dat de verrekende korting op de Nederlandse afdrachten over de jaren 2007 en 2008 door de Europese Commissie in 2009 als perceptiekostenvergoeding is geboekt (zie ook hoofdstuk 15, § 15.1).

Uit het slotmemorandum van de auditdienst van het Ministerie van BuZa[80] blijkt tevens dat de verantwoorde perceptiekostenvergoedingen[81] als volgt zijn opgebouwd (in euro's en als percentage van de heffingen en invoerrechten):

• Perceptiekosten landbouwheffingen	€ 64 057 000 (25,4%)
• Perceptiekosten invoerrechten	€ 498 217 000 (24,4%)
• EU-restituties	€ 2 226 910 000

20.2.1 Landbouwrechten

Ofschoon sinds 1 oktober 2008 de landbouwrechten uitsluitend nog via de Douane lopen (zie hiervoor), zijn er in 2009 toch nog landbouwrechten door de productschappen opgelegd en geïnd. Dit betrof heffingen over 2008 die in dat jaar nog niet waren gefactureerd bij de betalingsplichtigen. De auditdienst van het toenmalige Ministerie van LNV heeft zijn uitgevoerde werkzaamheden en de bevindingen voor het controlejaar 2009 in een controleverslag[82] vastgelegd, dat naar de auditdienst is gestuurd. De conclusie was dat de ontvangsten van landbouwheffingen akkoord waren.

20.2.2 Douanerechten

De Rijksauditdienst controleert het proces van vaststelling en heffing van landbouw- en douanerechten.[83] In een controlememorandum van 5 maart 2010[84] constateert de dienst verschillende tekortkomingen in de systemen voor vaststelling van de landbouw- en douanerechten. Het betreft hier tekortkomingen in de aansluiting tussen verschillende registratiesystemen, in de administratie van de vergunninghouders in de vrije zone op Schiphol, en bij het tijdig afdoen van signaallijsten waarop aangiften staan vermeld die moeten worden afgewikkeld. De Rijksauditdienst stelt echter geen materiële fouten of onzekerheden vast en heeft een goedkeurende verklaring afgegeven bij het Beheersverslag van de Belastingdienst, waarvan verantwoording van de landbouw- en douanerechten deel uitmaakt.
Alhoewel we het oordeel van de Rijksauditdienst en de Douane delen dat fysieke controles een redelijke mate van zekerheid verschaffen dat er geen douanerechten worden misgelopen, kan volgens ons op basis van de gehanteerde controlemethode niet volledig worden uitgesloten dat de geconstateerde fouten materieel zijn omdat deelbevindingen niet naar het geheel kunnen worden vertaald.

[80] Ministerie van BuZa, *Slotmemorandum EU middelen 2009*, 15 maart 2010.
[81] Er is een miniem afrondingsverschil tussen de bedragen die worden vermeld in het Jaarverslag van BuZa en het slotmemorandum van de auditdienst.
[82] AD LNV, *Controleverslag landbouwheffingen 2009* (ontvangsten), 12 februari 2010.
[83] De controle op de inning en de aansluiting met de Rijkshoofdboekhouding blijft hier buiten beschouwing. We gaan evenmin in op de controles die de Europese Commissie uitvoert op de douaneprocessen.
[84] Rijksauditdienst, Ministerie van Financiën, *Controlememorandum rechten bij invoer, landbouwheffingen en perceptiekosten 2009,* 5 maart 2010.

De Douane heeft aangegeven dat additionele eigen controles aantonen dat de tekortkomingen niet leiden tot fiscale consequenties en heeft tegenover ons toegelicht hoe de tekortkomingen worden aangepakt.

20.2.3 Controle auditdienst van het Ministerie van BuZa

De auditdienst van het Ministerie van BuZa heeft bij de jaarrekening 2009 van het ministerie, waarin de afdrachten aan de EU over 2009 worden verantwoord, een goedkeurende verklaring afgegeven. Daartoe heeft de auditdienst volgens zijn planning- en slotmemorandum aanvullende werkzaamheden uitgevoerd op de controles van de auditdienst van het Ministerie van LNV (thans: EL&I) en de Rijksauditdienst.
Deze reviewaanpak is in overeenstemming met de eis dat er aanvullende werkzaamheden verricht moeten worden voordat de ene auditdienst een oordeel van een andere auditdienst over kan nemen.[85] Deze aanvullende werkzaamheden omvatten in ieder geval de beoordeling van de gehanteerde controlegrondslagen en de controle-uitkomsten. Daarbij wordt ook kennisgenomen van de controle-uitkomsten van de andere departementale auditdienst.[86] In het geval van de landbouw- en douanerechten vormt het controlememorandum van de Rijksauditdienst over rechten bij invoer, landbouwheffingen en perceptiekosten eveneens een document dat zou moet worden beoordeeld.

De auditdienst van het Ministerie van BuZa heeft ten behoeve van zijn verklaring bij het jaarverslag kennisgenomen van het controleverslag van de auditdienst van het Ministerie van LNV (thans: EL&I), waarin de ontvangsten van landbouwrechten akkoord zijn bevonden, en van de goedkeurende verklaring van de Rijksauditdienst bij het Beheersverslag van de Belastingdienst. De auditdienst van het Ministerie van BuZa heeft echter het meer gedetailleerde controlememorandum van de Rijksauditdienst over rechten bij invoer, landbouwheffingen en perceptiekosten 2009 niet betrokken in zijn controlewerkzaamheden. Als reden hiervoor geeft de auditdienst aan dat uit overleg met de Rijksauditdienst is gebleken dat de controlememoranda zeer omvangrijk zijn en gedifferentieerd naar vele dienstonderdelen en regio's, waardoor de toegevoegde waarde van deze documenten voor de auditdienst onduidelijk zou zijn.
Het gevolg is dat de geconstateerde tekortkomingen in het financieel beheer van de Douane onvermeld blijven in het slotmemorandum van de auditdienst van het Ministerie van BuZa over EU-middelen in 2009. Volgens de auditdienst hebben deze tekortkomingen echter geen relatie met de getrouwheid en rechtmatigheid van de afdrachten van Nederland aan de EU, aangezien die uitsluitend de werkelijk geïnde gelden betreffen. Ook de overgang van de heffing en inning van de landbouwrechten van de productschappen naar de Douane wordt niet genoemd in het slotmemorandum EU-middelen 2009 van de auditdienst van het Ministerie van BuZa.

20.3 Conclusies

Een sluitende controleketen van de rechtmatigheid van de heffing, inning en afdracht van de traditionele eigen middelen ontbreekt op dit moment. Het is niet duidelijk hoe ver de verantwoordelijkheid van het Ministerie van BuZa reikt voor de heffing en inning van de traditionele eigen middelen. Dit heeft ertoe geleid dat de tekortkomingen in de systemen van de heffing van invoerrechten en landbouwheffingen onvermeld blijven bij de controles van de auditdienst ten behoeve van het

[85] Handboek Auditing Rijksoverheid (HARO), II.3.4.
[86] HARO, II.3.6.

Jaarverslag van het Ministerie van BuZa. Dit ministerie is eindverantwoordelijk voor de afdracht van traditionele eigen middelen aan de EU. Door afwezigheid van een aparte registratie van de inningskosten voor landbouw- en douanerechten, is voorts niet vast te stellen in hoeverre de zogenaamde perceptiekostenvergoeding (25% van de totaal geïnde bedragen) de feitelijke uitvoeringskosten dekt.

21 RECHTMATIGHEID BESTEDING EU-GELDEN IN NEDERLAND

21.1 Landbouwfondsen

21.1.1 Onregelmatigheden

Het Ministerie van LNV (thans: EL&I) meldt onregelmatigheden die het signaleert bij de toekenning, betaling en besteding van landbouwsubsidies aan de Europese Commissie. Met ingang van 1 januari 2007 moeten onregelmatigheden vanaf € 10 000 worden gemeld;[87] vóór die datum was het drempelbedrag € 4 000.

Overzicht 17. Onregelmatigheden gemeenschappelijk landbouwbeleid in Nederland

Gemeenschappelijk landbouwbeleid	2006	2007	2008	2009
Aantal onregelmatigheden	87	64	30	37
Financieel belang onregelmatigheden [1]	€ 5,7 miljoen	€ 4,3 miljoen	€ 1,2 miljoen	€ 2,0 miljoen
Financiële correcties door Europese Commissie[1]	€ 3,0 miljoen	€ 37,4 miljoen	€ 7,3 miljoen	€ 3,3 miljoen

[1] Bedragen zijn afgerond. De correcties kunnen betrekking hebben op bevindingen uit verscheidene controlejaren, waardoor het mogelijk is dat ze het financieel belang van de onregelmatigheden in sommige jaren overstijgen.

Bron: Europese Commissie, statistische evaluaties van onregelmatigheden jaren 2006, 2007, 2008 en 2009

Onregelmatigheden worden vaak twee à drie jaar later ontdekt en gemeld dan het jaar waarin de (onregelmatige) uitgave werd gedaan. De Europese Commissie heeft in 2009 voor het eerst het jaarlijkse aantal onregelmatigheden gepubliceerd. Voor het boekjaar 2009 was dit: 37 meldingen (Europese Commissie 2010e, annex 24).
Het Ministerie van LNV heeft over het boekjaar 2009 echter 38 onregelmatigheden met een totaalbedrag van bijna € 2 miljoen gemeld aan de Europese Commissie. Voor dit verschil van één onregelmatigheidsmelding hebben we geen verklaring kunnen vinden.

De correcties die de Europese Commissie naar aanleiding van onregelmatigheden in 2009 aan Nederland heeft opgelegd zijn op het niveau van 2006: € 3,0 miljoen. Dit bedrag is lager dan in 2008, toen het om € 7,3 miljoen ging. Het bedrag van € 3,3 miljoen betrof – op € 0,3 miljoen na – correcties over de jaren 2007 en 2008 wegens overschrijding van de financiële maxima bij subsidiebetalingen[88] en wegens overschrijding van de termijn voor lang openstaande vorderingen.

Daarnaast heeft de Europese Commissie in 2009 financiële correcties opgelegd die in 2010 zijn verrekend. De omvang hiervan is circa € 28,2 miljoen. Het betreft € 16,6 miljoen vanwege tekortkomingen in de naleving van de regels voor oppervlaktesteun, € 9,7 miljoen aan uitvoerrestituties wegens onvoldoende substitutiecontroles door de Douane en € 1,9 miljoen wegens overschrijding van de financiële maxima bij subsidiebetalingen (Algemene Rekenkamer 2010, p. 106).

Naar aanleiding van de correctierondes in 2010 (stand 20 augustus 2010) vordert de Europese Commissie circa € 18,2 miljoen van Nederland terug. Het gaat daarbij hoofdzakelijk om € 10,4 miljoen aan eerder toegekende uitvoerrestituties wegens onvoldoende substitutiecontroles[89] en € 6,8 miljoen aan eerder toegekende dierpremies vanwege tekortkomingen in het beheer van de bedrijfsregistratie en de ondersteunende documentatie (Europese Commissie, 2010h).

[87] Artikel 6 van verordening (EG) nr. 1848/2006. Het boekjaar voor de landbouwgelden loopt van 16 oktober jaar x tot en met 15 oktober jaar x+1.
[88] Dit betrof subsidies in het kader van de Bedrijfstoeslagregeling.
[89] Substitutiecontroles dienen om vast te stellen of de ten uitvoer aangeboden landbouwgoederen niet zijn verwisseld tussen de plaats van lading bij uitvoer en de plaats waar de goederen in het uitgaande vervoermiddel worden geladen.

21.2 Structuurfondsen

21.2.1 Onregelmatigheden

Onregelmatigheden die bij controles aan het licht komen, dienen te worden gemeld aan het antifraudebureau OLAF van de Europese Commissie.[90] Daarbij hanteert de Commissie een drempel van € 10 000. Voor bepaalde gevallen gelden er uitzonderingen. Faillissementen bijvoorbeeld, hoeven niet te worden gemeld.[91]

De overzichten 18 en 19 hieronder geven aan hoeveel onregelmatigheden er in 2009 aan OLAF zijn gemeld vanuit de structuurfondsprogramma's in Nederland en wat het financieel belang daarvan was. Het financieel belang zoals in dit overzicht vermeld betreft het EU-deel van de subsidiabele projectkosten. De programma's (in casu EFRO en ESF) dienen zelf een totaaloverzicht bij te houden van alle onregelmatigheden zowel boven als onder de € 10 000-drempel.

Overzicht 18. Aantal onregelmatigheden bij de structuurfondsen in 2000–2009 (periode 2000–2006 en 2007–2013)

Programma	Aantal onregelmatigheden			
	2000–2006	2007–2009		
		2007	2008	2009
EFRO Flevoland	36	–	–	–
EFRO Noord-Nederland	30	0	0	0
EFRO Oost-Nederland	61	0	0	0
EFRO Zuid-Nederland	278 [1]	0	0	0
EFRO Stedelijke Gebieden Nederland	56	–	–	–
EFRO West-Nederland	–	0	0	0
ESF	456	0	0	0
Totaal	917	*0*	0	*0*

[1] Dit zijn alle onregelmatigheden bij EFRO Zuid-Nederland, niet alleen de OLAF-meldingen

Bron: eindverslagen ESF-programma en EFRO-programma's 2000–2006 en jaarverslagen ESF-2- en EFRO-programma's 2007 –2013

[90] Het betreft onregelmatigheden die bijvoorbeeld worden geconstateerd tijdens administratieve projectcontroles en controles ter plekke door de managementautoriteit, bij steekproefcontroles door een onafhankelijke auditor, bij controles door de certificeringsautoriteit, of bij controles van de Europese Commissie of de Europese Rekenkamer.

[91] In verordening (EG) nr. 2035/2005 noemt de Europese Commissie enkele uitzonderingen waarvoor de meldingsplicht niet van toepassing is. Daarnaast heeft de Commissie een guidance note *On the treatment of irregularities for 2007–2013 round of funding* uitgebracht.

Overzicht 19. Financieel belang van de onregelmatigheden voor de structuurfondsen in 2000–2009 (periode 2000–2006 en 2007–2013)

Programma	Financieel belang onregelmatigheden			
	2000–2006	2007–2009		
		2007	2008	2009
EFRO Flevoland	€ 2,98 miljoen	–	–	–
EFRO Noord-Nederland	€ 13,29 miljoen	0	0	0
EFRO Oost-Nederland	€ 11,8 miljoen	0	0	0
EFRO Zuid-Nederland	€ 4,9 miljoen	0	0	0
EFRO Stedelijke Gebieden Nederland	€ 6 miljoen	–	–	–
EFRO West-Nederland	–	0	0	0
ESF	€ 107,25 miljoen	0	0	0
Totaal	€ 146,22 miljoen	*0*	0	*0*

Bron: eindverslagen ESF-programma en EFRO-programma's 2000–2006 en jaarverslagen ESF-2- en EFRO-programma's 2007 –2013

Bij de einddeclaratie en betaalaanvraag voor de programmaperiode 2000–2006 van het ESF-3 heeft het Agentschap SZW een totaaloverzicht van alle gemelde onregelmatigheden meegestuurd. Het totaal komt uit op 456 meldingen ter waarde van € 107,25 miljoen. Voor de EFRO-programma's geldt dat er in totaal 461 onregelmatigheden zijn geadministreerd ter waarde van € 38,97 miljoen. Dit betreft echter niet allemaal meldingen.
In het begeleidend verslag van de afsluitingsverklaring van Noord-Nederland merkt de externe accountant op dat Samenwerkingsverband Noord-Nederland niet beschikt over een systematische registratie van alle vastgestelde meldingen. Hierdoor kan de accountant niet de volledigheid van de meldingen van onregelmatigheden vaststellen.[92] De afsluitende accountant van het EFRO-programma Flevoland meldt in het begeleidend verslag dat de bevindingen en correcties naar aanleiding van het Nationaal Actieplan EFRO en de niet-subsidiabele compensabele btw nog niet als onregelmatigheden zijn gemeld.[93] Voor Oost-Nederland heeft de afsluitende accountant vastgesteld dat het overzicht van onregelmatigheden volledig en juist is. De afsluitende accountants van de EFRO programma's Zuid-Nederland en Stedelijke Gebieden Nederland vermelden geen bijzonderheden inzake OLAF-meldingen.

Voor de huidige programmaperiode 2007–2009 zijn nog helemaal geen onregelmatigheden gemeld bij OLAF. De reden daarvan is dat onregelmatigheden die worden ontdekt in transacties die nog niet zijn opgenomen in een betaalaanvraag, niet hoeven te worden gemeld.[94] De eerste betaalaanvragen zijn pas in de loop van 2009 bij de Europese Commissie ingediend. De certificeringsautoriteit heeft bij het certificeren ervan geen onregelmatigheden ontdekt. Onregelmatigheden die de managementautoriteiten ontdekken vóór het indienen van een betaalaanvraag, worden verwerkt en/of gecorrigeerd met de (eind)declaraties van de begunstigden.

21.3 Afronding programma's periode 2000–2006 en 2005–2007

21.3.1 Inleiding

In deze paragraaf beschrijven we de afwikkeling van de structuurfondsprogramma's in de periode 2000–2006 en van het tweede Europees Vluchtelingenfondsprogramma (EVF-II) in de periode 2005–2007. We gaan na in hoeverre de beschikbare programmagelden daadwerkelijk zijn

[92] *Begeleidend verslag winding-up verklaring CCI EPD in Noord-NL 2000–2006* (2000NL162DO001), 29 september 2010.
[93] *Begeleidend verslag winding-up verklaring EPD Flevoland Doelstelling 1 2000–2006* (2000NL161DO001), 22 september 2010.
[94] *Guidance on the treatment of irregularities for 2007–2013 round of funding*, European Commission, 2009.

besteed en in hoeverre dit rechtmatig is gebeurd. Tevens bezien we in welke mate de programma's de geplande resultaten hebben behaald. We beginnen in § 21.3.2 met het ESF-3-programma. Daarna volgen de EFRO-programma's en het EVF–II-programma in § 21.3.3 en § 21.3.4.

21.3.2 ESF-3

ESF, het Europese programma ter bevordering van de werkgelegenheid binnen de EU, is voor de periode 2000–2006 in Nederland in juni 2001 van start gegaan en per 1 november 2005 voor subsidieaanvragers gesloten. De periode waarin projectuitgaven voor dit ESF-3-programma subsidiabel waren liep door tot eind december 2008. Eind maart 2010 hebben het Agentschap SZW en de auditdienst van het Ministerie van SZW het eindverslag, de betalingsaanvraag en de verklaring bij de afsluiting van het ESF-3-programma voor de periode 2000–2006 naar de Europese Commissie verstuurd. De Commissie heeft daar eind augustus per brief op gereageerd.

Benutting van de programmagelden
In 2000 was de beschikbare ESF-bijdrage voor Nederland in de programmaperiode 2000–2006 nog ruim € 1,75 miljard (exclusief technische bijstand). Na decommitteringen over 2000, 2001 en 2002 is dit gereduceerd tot een ESF-bijdrage van ongeveer € 1,49 miljard. In overzicht 20 geven we weer welk deel van de beschikbare ESF-bijdrage in eerste instantie is toegekend aan projecten en welk bedrag uiteindelijk is besteed.

Overzicht 20. Programma ESF-3 2000–2006: beschikbare, toegekende en benutte EU-middelen (exclusief technische bijstand)

Budget	€ miljoen	%
Beschikbaar (oorspronkelijk)	€ 1 751,7	100%
Beschikbaar (na decommittering)	€ 1 494,6	85%
Toegekend	€ 2 953,2	168 %
Benut	€ 1 537,4	88 %

Bron: eindverslag ESF-3-programmaperiode 2000–2006

Er is in eerste instantie aanmerkelijk meer subsidie toegekend (168%) aan begunstigden dan dat er aan ESF-bijdrage beschikbaar was. Bij de eindafrekening van projecten bleek dat de begunstigden in werkelijkheid slechts een deel van de toekenning hadden benut, te weten gemiddeld iets meer dan de helft (52%). De voornaamste redenen van de onderbenutting op projectniveau zijn: een lager aantal projectdeelnemers dan was begroot en correcties als gevolg van het niet-voldoen aan aanbestedings- en andere verantwoordingseisen. Mede als gevolg hiervan en de eerdere decommitteringen is er ten aanzien van het oorspronkelijk beschikbare budget (€ 1 751 miljoen) sprake van een onderbenutting (€ 1 537 miljoen) van de ESF-middelen. In het eindverslag spreekt het Agentschap SZW (uitgaande van € 1 537 miljoen besteding versus € 1 495 miljoen budget) van een 2,9% overrealisatie (overuitputting van budget). Eind maart heeft het Agentschap SZW de einddeclaratie ingediend bij de Europese Commissie ter hoogte van bijna € 1,54 miljard (exclusief technische bijstand). Dit kan uiteindelijk lager uitvallen wanneer de nog te corrigeren € 6,3 miljoen aan kosten, die ook al zijn gedekt door het BTW-compensatiefonds, met de Commissie worden verrekend.

Rechtmatigheid besteding van de programmagelden
Voordat de einddeclaratie bij de Europese Commissie kan worden ingediend moet de lidstaat ten minste 5% van de totale voor subsidie in aanmerking komende uitgaven controleren.[95] Deze zogeheten «5%-controles» zijn gedurende de gehele programmaperiode jaarlijks uitgevoerd, in eerste instantie door de afdeling Administratieve Ondersteuning / Interne Controle van het Agentschap SZW en vanaf 1 oktober 2007 door de auditdienst van het Ministerie van SZW. Van de totale (gedeclareerde) subsidiabele projectuitgaven, ter waarde van ruim € 3,14 miljard, is uiteindelijk 17,3% gecontroleerd. Hiervan heeft de auditdienst een bedrag van € 18,3 miljoen als niet-subsidiabel bevonden, hetgeen neerkomt op een foutpercentage van 3,37%. De selectiemethodiek was, op grond van voorschriften van de Europese Commissie, niet aselect, risicogericht en door die voorgeschreven methodiek niet representatief. De uitkomst van de steekproef kan daarom theoretisch gezien niet worden geëxtrapoleerd. Om toch enige indicatie te geven toont de auditdienst in de rapportage bij de afsluitende verklaring eveneens de uitkomst na een eventuele extrapolatie. Die berekening komt uit op een foutpercentage van 2,74%. Omgerekend naar het daarbij behorende bedrag aan EU-subsidie constateert de auditdienst dat dit bedrag grotendeels valt binnen de overschrijding van het programmabudget. Rekening houdend met die overschrijding concludeert de auditdienst dat het bedrag van de daadwerkelijke niet-subsidiabele uitgaven in de declaratie aan de Commissie gering is en acht daarmee een positieve afsluitingsverklaring gerechtvaardigd.[96]

De Europese Commissie heeft in haar brief van 30 augustus 2010 enkele technische opmerkingen gemaakt bij het eindverslag, de betalingsaanvraag en de verklaring bij de afsluiting. Zij vraagt nog om aanvullende gegevens vóór eind oktober 2010, waarna de Commissie het verzoek tot eindbetaling in behandeling kan nemen en zich een eindoordeel kan vormen over de afsluiting van het ESF-3-programma.

Resultaten ESF-3-programma
Het Agentschap SZW meldt in het eindverslag van het ESF-3-programma dat er met een inzet van € 3,1 miljard (zowel publieke als private middelen) aan programmagelden ruim twee miljoen projectdeelnemers zijn bereikt. We merken op dat dit over het geheel genomen aanzienlijk meer is dan van tevoren ingeschat: bijna twee keer zoveel. Hoewel het merendeel van de programmaonderdelen een onderrealisatie kent ten opzichte van de planning, geldt voor de maatregel «Scholing van werkenden» juist het omgekeerde.

Overzicht 21 laat de planning en werkelijke besteding zien van de programmagelden per maatregel en de daarbij verwachte en gerealiseerde output (aantal deelnemers).
Het overgrote deel van de ESF-bijdrage, bijna 65%, is ingezet om werkenden te scholen en te trainen. Hoewel dit slechts 7,5% meer is dan beoogd, hebben deze activiteiten tot een aanmerkelijk hoger aantal deelnemers geleid (ongeveer 1,64 miljoen) dan in de planning was opgenomen (136 000). Het Agentschap SZW geeft hiervoor geen specifieke verklaring in het eindverslag, behalve het grote animo en een uitbreiding van de doelgroep (bijvoorbeeld ook opleidingen in het Hoger Beroepsonderwijs). We merken op dat de nationale cofinanciering vooral private bijdragen bevat. Dat duidt erop dat het in de praktijk vooral private organisaties zijn geweest die van de maatregel profijt hebben gehad.

[95] Op grond van artikel 10 van Verordening (EG) nr. 438/2001.
[96] Ministerie van SZW, *Verslag ex artikel 16 van Verordening (EG) nr. 438/2001 over ESF 2000–2006*, 26 maart 2010.

Overzicht 21. Geplande en werkelijke verdeling van ESF-bijdrage per maatregel en de geplande en gerealiseerde output (aantal deelnemers)

Maatregel	Geplande verdeling ESF-bijdrage (percentage)	Werkelijke verdeling ESF-bijdrage (percentage)	Geplande deelnemers (aantal)	Gerealiseerde deelnemers (aantal)
Activering werkzoekenden en arbeidsgehandicapten	15,7 %	15,3 %	360 000	206 840
Inzetbaarheid van de beroepsbevolking	11,4 %	6,6 %	360 000	173 991
Scholing van werkenden	57,3 %	64,8 %	136 000	1 635 772
Dagindeling	1,9 %	1,1 %	n.v.t.	n.v.t.
Bestrijding voortijdig schoolverlaten	9,3 %	8,6 %	128 000	124 342
Versterking beroepsgeleide leerweg	2,4 %	1,8 %	32 000	37 001
Geleiding naar de arbeidsmarkt	2 %	1,8 %	96 000	6 603
Totaal	*100%*	*100%*	*1 112 000*	*2 184 549*

Bron: eindverslag ESF-3-programmaperiode 2000–2006

Volgens het Agentschap SZW is het resultaat van de scholing en trainingen dat ongeveer 80% van de deelnemers een start- of deelkwalificatie heeft behaald.

Overzicht 21 geeft verder aan dat ruim 15% van de ESF-bijdrage is besteed aan het re-integreren van werkzoekenden en arbeidsgehandicapten. Ruim 206 000 deelnemers zijn met deze maatregel bereikt. Agentschap SZW meldt in het eindverslag dat van deze deelnemers minder dan 30% werd geplaatst op een reguliere of gesubsidieerde arbeidsplaats.
Verder is 8,6% van de ESF-middelen ingezet om vroegtijdig schoolverlaten te voorkomen. Met deze maatregel zijn ruim 124 000 deelnemers bereikt. Het resultaat is dat minder dan 30% van de deelnemers uiteindelijk een deelkwalificatie behaalde.

21.3.3 EFRO

In het kader van EFRO, het Europese programma ter bevordering van de economische en sociale samenhang in regio's, liepen in Nederland in de periode 2000–2006 vijf regionale programma's. De periode waarin subsidiabele uitgaven konden worden gedaan liep een half jaar langer door dan voor het ESF-programma. De lidstaten kregen deze mogelijkheid vanuit de EU aangeboden als maatregel in het kader van de economische crisis. Hiermee is eveneens de einddatum waarop de programma's de einddeclaraties met verklaringen moeten indienen, verschoven (van eind maart naar eind september 2010).

Benutting van de EU-bijdrage programmagelden
In onderstaand overzicht geven we weer hoeveel geld er voor de totale periode 2000–2006 beschikbaar was per programma en hoeveel daadwerkelijk is benut. We gaan daarbij uit van de situatie na het doorvoeren van de financiële correctie door de Europese Commissie als gevolg van het Nationaal Actieplan EFRO.[97] We spreken in dit overzicht van EU-bijdrage in plaats van EFRO-bijdrage, omdat in het programma Flevoland behalve EFRO-gelden ook ESF-, EOGFL- en FIOV-gelden zijn besteed.

[97] Naar aanleiding van ernstige tekortkomingen in het beheer- en controlesysteem van het EFRO heeft de Europese Commissie in 2006 bij Nederland aangedrongen op een Nationaal Actieplan EFRO. Het plan, dat eind 2006 gereed was, bevatte concrete actiepunten op diverse probleemgebieden, waaronder aanbestedingen, uitvoering van verplichte controles, toezicht en verslaglegging en melding van onregelmatigheden. Verder zijn er in het kader van het actieplan op basis van een steekproef hercontroles verricht naar de gedeclareerde uitgaven in de periode 2000–2006.

Overzicht 22. Programmagelden (EU-bijdrage) beschikbaar en daadwerkelijk benut, na berekening van de financiële correctie, periode 2000–medio 2009

Programma	Beschikbaar	Benut	%
Flevoland	€ 132 miljoen	€ 129,59 miljoen	98,2%
Noord-Nederland	€ 356,6 miljoen	€ 355,90 miljoen	99,8%
Oost-Nederland	€ 147,96 miljoen	€ 145,52 miljoen	98,35%
Stedelijke Gebieden Nederland	€ 208,17 miljoen	€ 202,73 miljoen	97,39%
Zuid-Nederland	€ 146,27 miljoen	€ 140,18 miljoen	95,84%

Bron: eindverslagen EFRO-programma's periode 2000–2006

Uit het overzicht blijkt dat de EFRO-programma's in de periode 2000-medio 2009 tussen de 95,84% en de 99,80% van de beschikbare EU-middelen hebben besteed.

Rechtmatigheid besteding van de programmagelden
In eerdere EU-trendrapporten hebben we bericht over het Nationaal Actieplan EFRO en de resulterende financiële correctie die lidstaat Nederland van de Europese Commissie opgelegd kreeg als gevolg van geconstateerde tekortkomingen in de uitvoering van de EFRO-programma's voor de periode 2000–2006. Het betreft een correctie van € 160 miljoen aan totale subsidiabele kosten (EFRO, nationale overheidsfinanciering en private bijdragen).

Hieronder geven we weer hoe deze correctie over de programma's is verdeeld.

Overzicht 23. Financiële correctie Nationaal Actieplan per programma

Operationeel programma	Financiële correctie totale subsidiabele uitgaven	Totale programma-uitgaven	Correctie-percentage t.o.v. totale uitgaven
Flevoland	€ 13,937 miljoen	€ 680,307 miljoen	2,0%
Noord-Nederland	€ 109,132 miljoen	€ 2 162,04 miljoen	5,0%
Oost-Nederland	€ 8,834 miljoen	€ 597,584 miljoen	1,5%
Stedelijke Gebieden Nederland	€ 17,234 miljoen	€ 669,467 miljoen	2,6%
Zuid-Nederland	€ 11,294 miljoen	€ 530,942 miljoen	2,1%
Totaal	*€ 160,432 miljoen*		

Bron: eindverslagen EFRO-programma's periode 2000–2006

Van de € 160 miljoen is ongeveer € 90 miljoen al met de Commissie verrekend bij het indienen van betaalaanvragen over 2006. Dit bedrag is, na te zijn geschrapt uit de declaraties van de eindbegunstigden, met toestemming van de Commissie heringezet.
De overige € 70 miljoen betreft de extrapolatie van het gevonden foutbedrag in de gecontroleerde projecten. Dit is verdeeld over de operationele programma's en wordt verrekend met de einddeclaratie van de programma's. Afgezet tegen de totale uitgaven van de programma's varieert het correctiepercentage tussen de 1,5% (operationeel programma Oost-Nederland) en 5% (operationeel programma Noord-Nederland).

Hoewel de Europese Commissie zich nog moet uitspreken over de definitieve eindafrekening, lijkt het erop dat lidstaat Nederland geen EFRO-gelden terug hoeft te betalen. De correctie valt deels weg tegen aanvullend gedane subsidiabele projectuitgaven, die de begroting

overstijgen (overuitputting), en door verhogingen of juist verlagingen van de relatieve EFRO-bijdrage ten opzichte van de nationale cofinanciering. Een eindoordeel hieromtrent zal de Commissie op zijn vroegst in de eerste helft van 2011 vellen.

Uitkomsten 5%-controles
Voordat de einddeclaratie bij de Europese Commissie kan worden ingediend moet de lidstaat ten minste 5% van de totale voor subsidie in aanmerking komende uitgaven controleren.[98] Deze «5%-controles» zijn bij de EFRO-programma's gedurende de gehele programmaperiode jaarlijks uitgevoerd door een externe accountant. In onderstaand overzicht geven we de omvang en resultaten van alle 5%-controles weer, die zijn uitgevoerd in de periode 2003–2009.

Overzicht 24. Omvang en resultaten 5%-controles uitgevoerd in 2003–2009

Programma	Gecontroleerd		Foutenpercentage
	Omvang	Percentage	
Flevoland	€ 48,7 miljoen	9,0 %	0,27 %
Noord-Nederland	€ 129,5 miljoen	10,5 %	5,51 %
Oost-Nederland	€ 45,5 miljoen	7,61 %	0,4 %
Stedelijke Gebieden Nederland	€ 45,8 miljoen	7,2 %	4,0 %
Zuid-Nederland	€ 45,9 miljoen	8,76 %	Onbekend [1]

[1] Het foutpercentage voor het programma EFRO Zuid-Nederland is niet opgenomen in het verslag bij de afsluitende verklaring.

Bron: verslagen bij afsluitende verklaring EFRO-programma's periode 2000–2006

De afsluitende accountants geven aan dat de beheersautoriteiten de gevonden fouten hebben gecorrigeerd en dat deze niet zijn opgenomen in de einddeclaratie aan de Europese Commissie. Alle vijf programma's hebben een goedkeurende verklaring gekregen.

Resultaten EFRO-programma's
Per EFRO-programma hanteren de beheersautoriteiten gemiddeld ongeveer twintig verschillende output- en resultaatindicatoren. Enkele voorbeelden hiervan zijn: het aantal gerenoveerde m^2 bedrijfsoppervlakte, het aantal bruto gecreëerde arbeidsplaatsen, het volume uitgelokte private investeringen.

Hoewel er per maatregel sprake is van een wisselend beeld, geven de beheersautoriteiten in hun eindverslagen aan dat het merendeel van de streefwaarden van de indicatoren zijn behaald of overtroffen. Dat geldt met name voor de prioriteiten en maatregelen waaraan de meeste programmagelden zijn besteed. Zo liggen de werkelijk behaalde waarden voor het aantal nieuwe/gerenoveerde m^2 bedrijfsoppervlakte en het aantal hectare gerevitaliseerd bedrijventerrein bij de vijf EFRO-programma's tussen de 10% en 1 054% boven de vooraf gestelde streefwaarden. Voor de bruto gecreëerde werkgelegenheid varieert dit van 18% tot 452%.

De aanzienlijke overrealisatie van de streefwaarden kan deels worden verklaard door een niet reële inschatting van de waarden vooraf en door tussentijdse budgetverschuivingen zonder dat daarbij de streefwaarden zijn aangepast. De overrealisatie houdt eveneens verband met de hogere werkelijke programma-uitgaven van de vijf programma's. Deze vallen tussen de 9% en 43% hoger uit dan was begroot.

[98] Op grond van artikel 10 van Verordening (EG) nr. 438/2001.

21.3.4 EVF-II

Het Europees Vluchtelingenfonds II (EVF-II) is in 2004 ingesteld voor de periode van 1 januari 2005 tot en met 31 december 2010. Per 1 januari 2008 is het fonds echter vroegtijdig overgegaan in het EVF-III om samen met drie andere migratiefondsen de financiële basis van het nieuwe algemene programma «Solidariteit en beheer van de migratiestromen» te vormen.[99] Hierdoor is het EVF-II al eind 2007 beëindigd.

Benutting van de programmagelden
De Europese Commissie stelt voor de programma's van het Europees Vluchtelingenfonds jaarlijks een plafondbedrag (jaartranche) ter beschikking aan de lidstaten. Ieder jaarprogramma moet van tevoren worden goedgekeurd door de Europese Commissie. Per jaartranche dienen de projecten per 31 december van het volgende jaar (N+1) te zijn afgesloten. Voor de meerjarenprojecten geldt echter een einddatum van uiterlijk drie kalenderjaren na de startdatum van het project (N+3). Nu de programmajaren 2005, 2006 en 2007 zijn afgesloten, is na te gaan in hoeverre de beschikbare gelden voor het EFV-II zijn gebruikt.

In totaal heeft de verantwoordelijke autoriteit binnen het Ministerie van Justitie (thans: Veiligheid en Justitie) in de periode 2005–2007 aan 43 projecten subsidie verleend.

Overzicht 25. Programmagelden EFV-II 2005–2007: beschikbaar, toegekend en benut (exclusief technische bijstand)

		2005 – 2007
	Bedrag	Percentage
Beschikbaar	€ 7,480 miljoen	100 %
Toegekend	€ 7,443 miljoen	99,5 %
Benut	€ 4,093 miljoen	55 %

Bron: eindverslagen Europees Vluchtelingenfonds programmajaren 2005 t/m 2007

De beschikbare programmagelden voor EFV-II in de periode 2005–2007 bedroegen, exclusief technische bijstand, ongeveer € 7,48 miljoen. Daarvan is aanvankelijk ruim € 7,44 miljoen (ruim 99%) aan projecten toegekend en € 4,093 miljoen (55%) door de begunstigden besteed. De reden die de verantwoordelijke autoriteit opgeeft voor de onderbenutting is dat de projecten pas van start zijn gegaan nadat deze de toekenningsbeschikkingen hadden ontvangen. De beschikkingen zelf zijn later verstuurd aan de projecten dan gebruikelijk is, omdat ook de jaarprogramma's 2005, 2006 en 2007 relatief laat door de Europese Commissie zijn goedgekeurd. Daarnaast is een aantal projecten vroegtijdig gestopt en heeft de verantwoordelijke autoriteit niet-subsidiabele kosten gecorrigeerd.

Rechtmatigheid besteding van de programmagelden
Per jaarprogramma dient er op basis van een representatieve steekproef ten minste 10% van de subsidiabele uitgaven te worden gecontroleerd. Hieronder geven we de resultaten van deze controles weer.

[99] Deze drie andere fondsen zijn het Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen, het Fonds voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal in de EU verblijven en het Fonds voor de buitengrenzen.

Overzicht 26. Gecontroleerde uitgaven en resultaten 2005–2007

Jaar	Totale subsidiabele kosten	Gecontroleerde uitgaven		Gevonden fouten/ voorgestelde correcties	
		Bedrag	Percentage	Bedrag	Percentage
2005	€ 3,37 miljoen	1,91 miljoen	57%	€ 1,05 miljoen	55%
2006	€ 2,87 miljoen	0,88 miljoen	31%	€ 0,32 miljoen	36%
2007	€ 6,43 miljoen	1,79 miljoen	28%	€ 1,26 miljoen	70%

Bron: rapporten van feitelijke bevindingen 10%-controle EVF-jaartranches 2005 t/m 2007

Voor alle drie jaren hebben de gevonden fouten vooral betrekking op de toepassing van de aanbestedingsregels en de urenregistratie. Overige bevindingen betreffen onder meer het ontbreken van documenten ter onderbouwing van uitgaven, en opgave van kosten die niet-subsidiabel zijn. De door de controlerende autoriteit gevonden fouten naar aanleiding van de 10%-controles voor de drie jaren samen betreffen ongeveer 57% van de gecontroleerde uitgaven.

De Europese Commissie heeft in het eerste kwartaal van 2009 voor het EFV-II-programma bij de betrokken autoriteiten een eigen systeemaudit verricht en zeven projectdossiers onderzocht, die betrekking hadden op het programmajaar 2005. Naar aanleiding van de bevindingen bij de projectdossiers en de einddeclaratie over 2005 heeft de Commissie aangegeven een financiële correctie op te gaan leggen van € 293 242,89. Daarnaast heeft de Commissie aangekondigd een «flat rate» (forfaitaire) correctie te willen opleggen van 5% van de programmagelden over de jaren 2005 en 2006 vanwege geconstateerde tekortkomingen in het systeem in 2005 en 2006. Dit zou neerkomen op een bedrag van € 123 136,80. Met het oog op de systeemverbeteringen die de autoriteiten voor het jaar 2007 hebben doorgevoerd, is een dergelijke «flat rate»-correctie over 2007 niet van toepassing. In een reactie op de aankondiging van de «flat rate»-correctie geeft het Ministerie van Justitie (thans; Justitie en Veiligheid) aan het niet eens te zijn met de conclusies van de Commissie. Naar verwachting zal de Europese Commissie dit najaar met een definitief besluit komen hieromtrent.

Resultaten EFV-II-programma
Zowel het programmajaar 2005 als het EFV-II-programma als geheel is geëvalueerd, door respectievelijk een extern onderzoeksbureau en door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie (thans: Justitie en Veiligheid).
Hieronder geven we eerst de verdeling weer van de programmagelden per maatregel en de geplande en werkelijke resultaten (aantal personen) voor 2005 tot en met 2007.

Overzicht 27. Geplande en werkelijke verdeling programmagelden en geplande en bereikte aantal personen 2005–2007

Maatregel	2005 – 2007			
	Verdeling programmagelden		Resultaat (aantal personen)	
	Gepland	Werkelijk	Gepland	Werkelijk
Opvang	25,92%	21,49%	640	551
Integratie	58,36%	64,27%	10 594	11 247
Terugkeer	15,72%	14,24%	2 743	649
Totaal	*100%*	*100%*	*13 977*	*12 447*

Bron: eindverslag Europees Vluchtelingenfonds programmajaar 2007

In totaal is 89% (12 447) van de streefwaarde (13 977) gerealiseerd.
Ruim 64% van de middelen is besteed aan projecten die zijn gericht op de integratie van vluchtelingen. Daarmee is ongeveer 90% (11 247 personen) van het totale aantal deelnemers (12 447) bereikt. Het betreft projecten die ten doel hebben om vluchtelingen beter toe te rusten voor de arbeidsmarkt, *empowerment* van vluchtelingen en vluchtelingenzelforganisaties, en verbetering van de toegang van vluchtelingen tot de geestelijke gezondheidszorg.
Projecten die zijn gerealiseerd onder het thema opvang zijn onder meer projecten die gericht zijn op het verbeteren van de veiligheid van kwetsbare groepen (vooral vrouwen en meisjes), opvoedingsondersteuning aan ouders in de asielopvang, en projecten die zijn bedoeld om de kinderen en jongeren in de opvang creatieve ontspanningsmogelijkheden te bieden.
De projecten in het kader van terugkeer waren gericht op voorlichting van (uitgeprocedeerde) asielzoekers uit vijf Afrikaanse landen om hun aan te moedigen serieus na te denken over terugkeer.[100] Voor dit thema bleek de planning niet realistisch. De projecten werden ingehaald door de generaal-pardonregeling die in 2006 werd uitgevoerd. Volgens het WODC hielden veel vluchtelingen hierdoor de hoop alsnog in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning. Bovendien hadden de projectuitvoerders een geringe ervaring op dit terrein.

Een algemeen punt uit de evaluatie was dat de inzet van vrijwilligers een onvoorspelbare factor is voor de efficiëntie van projecten op het terrein van asiel en migratie waar veel non-gouvernementele organisaties actief zijn. Alhoewel vrijwilligers veel werk verzetten zonder daar kosten voor in rekening te brengen, kan niet altijd gestructureerd worden samengewerkt met vrijwilligersorganisaties.

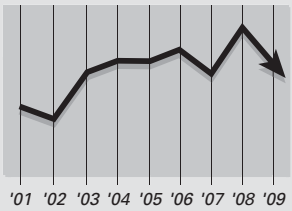
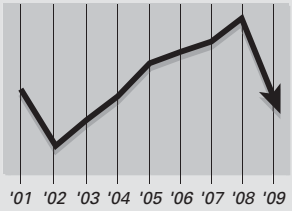
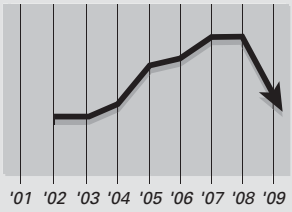
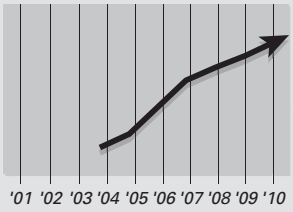
21.4 Conclusies

De lange looptijd van de EU-programma's en de langdurige afrondingsfase bemoeilijken een effectieve parlementaire controle op de programma-uitgaven, zowel binnen de EU als geheel als in Nederland. Hoewel de programmaperiode 2007–2013 al over de helft van de looptijd heen is, maken de einddeclaraties en afronding van de structuurfondsprogramma's over de periode 2000–2006 pas begin 2012 deel uit van de kwijting door het Europees Parlement.
Lidstaat Nederland heeft van de Europese Commissie een financiële correctie opgelegd gekregen vanwege geconstateerde tekortkomingen in de uitvoering van de EFRO-programma's voor de periode 2000–2006. Het betreft een bedrag van ongeveer € 160 miljoen aan subsidiabele uitgaven. Een deel van de correctie is al met de Commissie verrekend bij het

[100] Ministerie van Justitie, *Evaluation report on the results and impacts of actions co-financed by the European Refugee Fund concerning the period 2005 to 2007*, juli 2009.

indienen van betaalaanvragen over 2006. Het restant van de correctie wordt verrekend met de einddeclaratie van de programma's. De Europese Commissie moet zich nog uitspreken over de eindafrekening, maar het lijkt erop dat Nederland geen EFRO-gelden hoeft terug te betalen. Het te corrigeren bedrag aan EFRO-subsidie en nationale overheidssubsidie valt onder meer weg tegen aanvullend gedane subsidiabele projectuitgaven, die de begroting overstijgen (overrealisatie). Volgens het Ministerie van EZ (thans: EL&I) wordt deze werkwijze gefiatteerd door de Europese Commissie. Een eindoordeel hieromtrent zal de Europese Commissie op zijn vroegst in de eerste helft van 2011 vellen.

Figuur 18 **Algemene trendinformatie 2000-2009: inkomsten en ontvangsten van Nederland, beleidsontwikkelingen op EU-terrein**

TRENDINDICATOR		ONTWIKKELING SINDS 2000 EN STAND VAN ZAKEN 2003-2009
Kerncijfers Nederland		
Inkomsten Nederland vanuit de EU		In 2001 bedroegen de inkomsten van Nederland ongeveer € 1,6 miljard, in 2002 ongeveer € 1,5 miljard, in 2003 ongeveer € 1,9 miljard, in 2004 ongeveer € 2,0 miljard, in 2005 ongeveer € 2,0 miljard, in 2006 ongeveer € 2,1 miljard, in 2007 ongeveer € 1,9 miljard, in 2008 ongeveer € 2,3 miljard en in 2009 ongeveer € 2,0 miljard (cijfers Europese Rekenkamer).
Afdrachten Nederland aan de EU		In 2001 bedroegen de afdrachten van Nederland ongeveer € 5,5 miljard, in 2002 ongeveer € 4,5 miljard, in 2003 ongeveer € 4,9 miljard, in 2004 ongeveer € 5,3 miljard, in 2005 ongeveer € 5,9 miljard, in 2006 ongeveer € 6,1 miljard, in 2007 ongeveer € 6,3 miljard, in 2008 ongeveer € 6,7 miljard en in 2009 ongeveer € 5,4 miljard. Bij dit laatste bedrag is de verrekening van de korting over 2007 en 2008 buiten beschouwing gelaten (cijfers Europese Rekenkamer).
Nettopositie Nederland		Nederland is nettobetaler (boekhoudkundige definitie). Het verschil tussen afdrachten aan de EU en ontvangsten uit de EU bedroeg in 2002 en 2003 ongeveer € 3 miljard negatief. In 2004 bedroeg het negatieve saldo circa € 3,2 miljard, in 2005 ongeveer € 3,9 miljard, in 2006 ongeveer € 4 miljard, in 2007 ongeveer € 4,4 miljard, in 2008 ongeveer € 4,4 miljard en in 2009 € 3,4 miljard.
Ontwikkelingen in EU beleid voor financieel management met relevantie voor Nederland		
Beleidsontwikkelingen financieel management		De vierde lidstaatverklaring over 2009 is in mei 2010 door de minister van Financiën uitgebracht, samen met het oordeel van de Algemene Rekenkamer. De verklaring omvat net als vorig jaar de landbouwgelden. De verklaring spreekt zich daarnaast voor het eerst ook uit over het functioneren van een deel van de beheer- en controlesystemen voor de structuurfondsen, het Europees Visserijfonds en de migratiefondsen.

DEEL 4: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES

22 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

22.1 Hoofdconclusies

Uiteenlopende ontwikkeling rechtmatigheid EU-gelden
De rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de EU als geheel laat een gevarieerd beeld zien. De DG's van de Europese Commissie hebben in hun jaarlijkse verantwoordingen over het financieel beheer in het jaar 2009 meer voorbehouden gemaakt bij de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden dan de afgelopen jaren. Deze voorbehouden betroffen onder meer de besteding van de structuurfondsbudgetten die in de nieuwe structuurfondsperiode aan de lidstaten zijn toegekend. Tegelijkertijd is het financieel belang van de voorbehouden kleiner dan vorig jaar.
Volgens de Europese Rekenkamer is voor de begroting als geheel het geschatte foutenpercentage de afgelopen jaren gedaald. Dit is met name te danken aan de daling van het foutenpercentage bij de structuurfondsen. Niettemin ligt dit nog boven de 5%. Uit het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 2009 blijkt verder dat in vergelijking met 2008 minder Europese geldstromen beneden het toegestane foutenpercentage van 2% blijven. Dit komt vooral doordat het foutenpercentage bij de landbouwfondsen, in omvang nog altijd de grootste uitgavenpost op de EU-begroting, in tegenstelling tot 2008, nu weer boven de 2% ligt.

Kosten van controles bij structuurfondsen mogelijk lager dan gedacht
Ons eigen onderzoek naar de kosten van controles bij structuurfondsen in Nederland laat zien dat deze kosten lager moeten worden ingeschat dan een eerder onderzoek van de Europese Commissie had uitgewezen. Hoewel op de betrouwbaarheid van de aangeleverde gegevens over de tijdbesteding voor controles van de structuurfondsprogramma's een en ander kan worden aangemerkt, komen we met de door ons gehanteerde fijnmazige rekenmethode uit op een inschatting van controlekosten die soms meer dan de helft lager ligt dan volgens de methode die door de Europese Commissie werd gehanteerd.
De veronderstelde hoge kosten van controles op sommige beleidsterreinen worden door de Europese Commissie als een argument gebruikt om te pleiten voor een gedifferentieerd (en hoger) aanvaardbaar foutenrisico voor de beleidsterreinen in kwestie. Hiertoe zijn voorstellen geformuleerd in het voorstel voor het nieuwe financieel reglement. Wij denken dat de Europese Commissie, alvorens deze vergaande conclusie te trekken samen met betrokken actoren de gehanteerde rekenmethoden in beide modellen in hun samenhang zou kunnen bezien, om zo een beter inzicht te krijgen in de kosten van controles. Daarnaast zou de Europese Commissie in moeten zetten op efficiëntere controlemethodes en de toepassing van vereenvoudigde regelgeving.

Complicaties door lange programmaperiode structuurfondsen
De looptijd van het huidige structuurfondsprogramma bedraagt, net als die van het vorige programma, zeven jaar. Uitgaven mogen gedeclareerd worden tot twee jaar na afronding van de periode. In verband met de recente economische en financiële crisis was deze doorlooptijd voor de programmaperiode 2000–2006 nog met een half jaar verlengd tot eind juni 2009. Aan de lange programmaperiode kleeft een aantal nadelen. Allereerst bemoeilijkt de lange looptijd een effectieve parlementaire controle op de uitgaven en resultaten. De einddeclaraties en afronding van de structuurfondsprogramma's over de periode 2000–2006 vormen

pas begin 2012, ruim twaalf jaar na de start van het programma, onderdeel van de kwijting door het Europees Parlement.
Ten tweede kunnen ingrijpende wijzigingen van systemen en regelgeving tussen oude en nieuwe programmaperioden leiden tot onduidelijkheden onder programma-uitvoerders en controleurs/auditors en tot vertragingen in de toekenning en opstart van projecten in de nieuwe programmaperiode. Dit kan vervolgens leiden tot problemen met de tijdige afronding van projecten en onderbesteding van programma's.
Ten derde bestaat er, als gevolg van de termijn van zeven jaar, al ruim drie jaar onzekerheid over de vraag of lidstaat Nederland een deel van de gelden die het in de periode 2000–2006 ontving uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), aan de Europese Commissie moet terugbetalen. De Europese Commissie velt zodoende op zijn vroegst in de eerste helft van 2011 een oordeel over de einddeclaratie van de programma's, inclusief de verwerking van de correctie van ongeveer € 160 miljoen.

Geen sluitende controleketen voor traditionele eigen middelen EU
De controle in Nederland op de heffing en inning van landbouw- en douanerechten en de afdracht van deze traditionele eigen middelen aan de EU, kent geen sluitende controleketen. Het Ministerie van BuZa is eindverantwoordelijk voor de afdracht van traditionele eigen middelen aan de EU maar het is onduidelijk hoe ver de verantwoordelijkheden van het ministerie reiken voor de heffing en inning daarvan. Een gevolg hiervan is dat de tekortkomingen in de systemen voor de heffing van landbouw- en douanerechten onvermeld blijven bij de controles van de auditdienst van het Ministerie van BuZa en dus ook niet verschijnen in het Jaarverslag van dit ministerie.
Wij concluderen verder dat de kosten van de inning van Europese landbouwheffingen en douanerechten niet apart worden geregistreerd. Hierdoor is niet vast te stellen in hoeverre de vergoeding die Nederland van de EU krijgt voor de gemaakte inningskosten van de traditionele eigen middelen (25% van de totaal geïnde bedragen), de feitelijke uitvoeringskosten dekt.

22.2 Scores op hoofdindicatoren

Indicator 1: kwaliteit EU-systemen voor financieel management
De informatie in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de DG's en diensten van de Europese Commissie biedt dit jaar iets meer inzicht in aard van de uitgevoerde controles in de lidstaten. Over de resultaten van de controles in de lidstaten gaven de DG's Landbouw, Regionaal Beleid, Werkgelegenheid en Maritieme Zaken en Visserij gedetailleerde informatie.
Het Syntheseverslag van de Europese Commissie bevat net als in andere jaren een verklaring waarin de Commissie stelt dat de bestaande interne controlesystemen redelijke zekerheid geven over de rechtmatigheid van de verrichte activiteiten, met inachtneming van de geformuleerde voorbehouden. Het Syntheseverslag is echter ook dit jaar niet ondertekend door de leden van de Europese Commissie, waardoor de verantwoording nog steeds impliciet blijft.

Indicator 2: inzicht in rechtmatige besteding EU-gelden in de EU
Het inzicht in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden binnen de EU als geheel was in 2009 wat beter dan in eerdere jaren. Dit komt vooral doordat de DG's Landbouw, Regionaal Beleid, Werkgelegenheid en

Maritieme Zaken en Visserij gedetailleerde informatie over resultaten van hun controles in de lidstaten gaven.
Het jaarverslag 2009 van de Europese Rekenkamer bevat geen gekwantificeerd beeld van de rechtmatigheid van de bestedingen in de EU als geheel, maar het geeft net als over 2007 en 2008 per begrotingsonderdeel informatie over de rechtmatigheid van de bestedingen.
De *annual summaries*, oftewel de jaarlijkse overzichten die de lidstaten voor de Europese Commissie moeten opstellen van de in eigen land verrichte rechtmatigheidcontroles, zijn nog steeds niet openbaar gemaakt. Hierdoor is de toegevoegde waarde van dit instrument voor het inzicht in de rechtmatige besteding van EU-gelden nog steeds minimaal.

Indicator 3: mate van rechtmatigheid besteding EU-gelden in de EU
Het aantal voorbehouden dat DG's van de Europese Commissie hebben geformuleerd bij hun betrouwbaarheidsverklaringen, is in 2009 hoger dan in 2007 en 2008. Tegelijkertijd is het financieel belang van de voorbehouden kleiner dan vorig jaar. Alle voorbehouden zijn gekwantificeerd. Toch geven de gegevens van de Europese Commissie over onregelmatigheden en fraude nog steeds onvoldoende basis voor het doen van uitspraken over de mate van rechtmatigheid van de bestedingen op het niveau van de afzonderlijke EU-lidstaten.
De Europese Rekenkamer heeft voor het begrotingsjaar 2009 opnieuw geen positieve betrouwbaarheidsverklaring kunnen afgeven. Op de meeste beleidsterreinen van de EU zijn in meer of mindere mate problemen vastgesteld met de wettigheid en regelmatigheid van de bestedingen van EU-gelden. De Europese Rekenkamer geeft over de mate van wettigheid en regelmatigheid van de bestedingen (deels) een gekwantificeerd beeld per begrotingsonderdeel. Voor alle belangrijke geldstromen ligt het foutenpercentage boven de 2%. Voor het onderdeel «cohesie» (voorheen: structuurbeleid) ligt het foutenpercentage echter net als over 2007 en 2008 boven de 5%, hoewel het wel is gedaald ten opzichte van vorig jaar.

Indicator 4: inzicht in recht- en doelmatige besteding EU-gelden in Nederland
Er is meer transparantie gekomen in de gegevens die door de autoriteiten worden verstrekt over organisaties en bedrijven in Nederland die Europese gelden ontvangen. Het beeld is echter nog niet compleet. In situaties waar bijvoorbeeld uitvoerende instanties grote bedragen ontvangen, wordt niet inzichtelijk gemaakt naar welke projecten de gelden precies gaan.
De lidstaatverklaring die Nederland heeft uitgebracht over 2009, het verantwoordingsdocument waarin de regering verantwoording aflegt over het beheer en de besteding van Europese gelden, geeft wat de rechtmatigheid van transacties betreft wederom alleen informatie over de besteding van Europese *landbouw*gelden. Over 2010 zal de lidstaatverklaring ook de rechtmatigheid van structuurfondsgelden omvatten. Nederlandse projecten van het Interreg IV-B-programma (dat voorziet in transnationale projecten voor regionale ontwikkeling) hebben te maken met vertraging in de uitvoering.
Ons onderzoek naar de kosten en baten van controles bij drie structuurfondsprogramma's in Nederland (2007–2009) heeft laten zien dat de inschattingen van controlekosten aanzienlijk variëren afhankelijk van het model dat wordt gebruikt voor de berekening ervan. De controlekosten die we hebben ingeschat met behulp van het standaardkostenmodel komen lager uit dan op basis van het door de Europese Commissie gehanteerde kostencentrummodel.

De informatie waarover het Agentschap SZW voor de uitvoering van het programma ESF beschikt, en ook de informatie van de certificeringsautoriteit en de auditautoriteit, heeft een hoge mate van betrouwbaarheid. De betrouwbaarheid van de informatie van de managementautoriteiten van de beide onderzochte EFRO-programma's is daarentegen laag.
Er bestaat momenteel geen sluitende controleketen voor de landbouw- en douanerechten die Nederland heft, int, en vervolgens als «eigen middelen» afdraagt aan de EU. Dit kan ertoe leiden dat tekortkomingen in de heffing en inning onvermeld blijven bij de verantwoording door de Minister van Buitenlandse Zaken over de rechtmatigheid van de afdracht van traditionele eigen middelen aan de EU.

Indicator 5: mate van recht- en doelmatigheid besteding EU-gelden in Nederland
De Nederlandse lidstaatverklaring over de uitvoering van het landbouwbeleid in Nederland in 2009 en over de opzet van de systemen voor structuurfondsen was positief. Ook ons oordeel bij de lidstaatverklaring was grotendeels positief.
In vergelijking met vorig jaar is zowel het aantal onregelmatigheden als de financiële omvang ervan bij de eigen middelen en bij het landbouwbeleid in Nederland toegenomen. Bij de structuurfondsen is het totaal aantal onregelmatigheden over de periode 2000–2006 in 2009 uitgekomen op 917, met een financieel belang van ruim € 146 miljoen. Voor het grootste deel betreffen de onregelmatigheden het ESF. Voor de periode 2007–2013 zijn er nog geen onregelmatigheden gemeld.

De lange duur van de programmaperiodes en afrondingsfase bemoeilijken een effectieve parlementaire controle op de uitgaven, zowel binnen de EU als geheel als in Nederland. Hoewel de programmaperiode 2007–2013 al over de helft van de looptijd heen is, maken de einddeclaraties en afronding van de structuurfondsprogramma's over de periode 2000–2006 pas begin 2012 deel uit van de kwijting door het Europees Parlement.
Lidstaat Nederland heeft van de Europese Commissie een financiële correctie opgelegd gekregen vanwege geconstateerde tekortkomingen in de uitvoering van de EFRO-programma's voor de periode 2000–2006. Het bedrag van ongeveer € 160 miljoen aan totale subsidiabele uitgaven is deels reeds met de Commissie verrekend bij het indienen van betaalaanvragen over 2006. Het restant van de correctie wordt verrekend met de einddeclaratie van de programma's.

22.3 Aanbevelingen

Verantwoording en transparantie in de EU

Hieronder staan de aanbevelingen vermeld die wij het kabinet c.q. specifieke bewindspersonen doen om de verantwoording en transparantie EU-breed en in de lidstaten te verbeteren.
- Wij bevelen de minister van Financiën aan zich in Europees verband te blijven inspannen voor openbaarmaking van verantwoordingsdocumenten op een tijdstip waarop parlementaire en overige toezichthouders deze documenten kunnen betrekken bij hun reguliere controlerende taken.
- Wij roepen de ministers van Financiën, SZW, EL&I, BZK en Immigratie en Asiel op bij de Europese Commissie aan te blijven dringen op het belang van vereenvoudigde regelgeving betreffend Europese fondsen die lidstaten samen met de Europese Commissie beheren. Tevens

zouden deze ministers de Commissie moeten aansporen om de effecten van vereenvoudigde regelgeving voor kosten van beheer en controle en de gerapporteerde foutenpercentages in kaart te brengen.
- Wij bevelen de ministers van Financiën, EL&I en SZW aan om de Europese Commissie erop te wijzen dat richtsnoeren rond (systemen van) financieel management ruim voor de aanvang van een nieuwe programmaperiode (bij voorkeur twee jaar van tevoren), beschikbaar moeten zijn om vertragingen bij de start van een nieuwe programmaperiode te voorkomen.
- Wij bevelen de minister van Financiën aan om samen met de Europese Commissie te onderzoeken of kortere programmaperiodes haalbaar zijn om zodoende mogelijke tekortkomingen eerder af te kunnen handelen en geleerde lessen tijdig door te kunnen voeren.

Verantwoording en transparantie in Nederland

Wij doen het kabinet c.q. specifieke bewindspersonen ook enkele aanbevelingen ter verbetering van de verantwoording over de besteding van Europese gelden in Nederland.

Transparantie
- Wij raden de ministers van EL&I, van OCW, van SZW, van BZK en van Immigratie en Asiel aan om informatie op projectniveau te verstrekken van uitvoeringsorganen die als eindbegunstigde van Europese fondsen verscheidene projecten uitvoeren.

Kosten van controles structuurfondsen
- Wij bevelen de Nederlandse managementautoriteiten van EFRO-programma's aan om, voor zover dit nog niet is gebeurd, een tijdregistratie in te voeren, teneinde beter inzicht te krijgen in de eigen kosten van beheer en controle van subsidies.
- Wij verzoeken de minister van Financiën om de resultaten van ons onderzoek naar kosten en baten van controles bij structuurfondsen te betrekken bij de nu lopende onderhandelingen over het nieuwe financieel reglement van de EU, en daarbij de vraag aan de orde te stellen of er gegeven deze bevindingen wel moet worden ingezet op de introductie van een gedifferentieerd aanvaardbaar foutenrisico.

Afdracht traditionele eigen middelen
- Wij bevelen de ministers van Financiën en van BuZa aan om zo spoedig mogelijk duidelijkheid te verschaffen over de onderlinge verdeling van verantwoordelijkheden rond de afdracht van de traditionele eigen middelen aan de EU en de samenwerking tussen de Rijksauditdienst en de departementale auditdienst bij de controle op de landbouwrechten en douanerechten te optimaliseren.

23 REACTIE KABINET EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

Op 4 februari 2011 heeft de minister van Financiën mede namens de staatssecretaris voor Europese Zaken en de overige leden van het kabinet een reactie gestuurd op de conceptversie van het *EU-trendrapport 2011.* In de brief richt de minister zich vooral op onze vier hoofdconclusies. In een bijlage gaat hij daarnaast in op onze aanbevelingen over verantwoording en transparantie van EU-gelden in Nederland.
Wij geven hieronder alle inhoudelijke punten uit de kabinetsreactie op onze hoofdconclusies weer. De kabinetsreactie op onze aanbevelingen geven wij samengevat weer. Op sommige onderdelen hebben wij de kabinetsreactie voorzien van een nawoord. De integrale tekst van de kabinetsreactie is te raadplegen op onze website: www.rekenkamer.nl.

Uiteenlopende ontwikkeling rechtmatigheid EU-gelden
De minister van Financiën schrijft dat het kabinet al jaren wil dat te hoge foutenpercentages worden teruggedrongen door middel van betere verantwoording en meer transparantie over de besteding van Europese gelden in EU-lidstaten. Het kabinet is verheugd dat de inspanningen van de Commissie op het beleidsterrein «cohesie» hebben geleid tot een lager foutenpercentage dan in voorgaande jaren. Maar van een trend is nog geen sprake. Nederland zal daarom ook het komende jaar zowel de Europese Commissie als de overige EU-lidstaten blijven oproepen haar verantwoordelijkheid in het verbeteren van het financieel beheer van EU-gelden te nemen, aldus de minister. Concreet betekent dit dat het kabinet zich inspant voor vereenvoudigde en duidelijke EU-regelgeving rond de uitvoering en handhaving van EU-beleid dat Nederland samen met de Europese Commissie uitvoert. Ook zet het kabinet in op een stabiel financieel beheer systeem, waardoor het risico op fouten bij programma-uitvoerders kleiner wordt. Daarbij zal Nederland net als vorig jaar het verantwoordingsdocument over de besteding van EU-gelden – de «annual summary» – openbaar maken en er bij andere lidstaten op aandringen dit ook te doen. De minister benadrukt echter dat de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden alleen kan verbeteren als ook andere lidstaten bereid zijn om zich hiervoor in te spannen.

In het kader van goede samenwerking tussen lidstaten wil het kabinet graag onze bevindingen over het programma Noordwest-Europa onderstrepen. Het programma, waarvan Frankrijk het financieel beheer verzorgt, versterkt volgens de minister de cohesie tussen lidstaten door gezamenlijk uitdagingen en kansen op te pakken zoals verdediging tegen hoog water in de rivieren, bereikbaarheid van steden en het benutten van gebiedsgebonden sterke punten zoals cultuur-historisch erfgoed.

Kosten van controles bij structuurfondsen mogelijk lager dan gedacht
De minister merkt op dat onze bevindingen over de controlekosten bij structuurfondsen waardevol zijn voor de discussie over het differentiëren en verhogen van de tolerantiegrenzen. Immers, in de dialoog over aanvaardbare risiconiveaus streeft de Europese Commissie naar een evenwicht tussen kosten en directe opbrengsten van (extra) controles. Het kabinet vraagt zich af of er wellicht ook in andere lidstaten sprake is van over- of onderschatting van kosten van controles. Mocht dat het geval zijn, dan is het van belang dat de Europese Rekenkamer de conclusies van de Algemene Rekenkamer – en mogelijk van nationale rekenkamers van andere lidstaten – overneemt, schrijft de minister.
Op dit moment is het kabinet nog niet zo ver dat het de door de Europese Commissie voorgestelde kosten- en batenmethodiek wil volgen. Net als

de Algemene Rekenkamer en de Europese Rekenkamer vindt het kabinet dat de Europese Commissie zou moeten inzetten op efficiëntere controlemethodes en de toepassing van vereenvoudigde, eenduidige en geharmoniseerde regelgeving. Daarmee zou de Commissie de foutenpercentages bij fondsen in gedeeld beheer kunnen terugdringen en tegelijkertijd controlekosten kunnen drukken. Ook zou de Commissie bij programma's met zeer hoge controlekosten de opzet of de inzet van gelden kunnen heroverwegen. In het kader van de discussie over de herziening van het financieel reglement zal het kabinet zich hiervoor inzetten.

Complicaties door lange programmaperiode structuurfondsen
De minister gaat in de kabinetsreactie ook in op de door ons benoemde nadelen van de lange looptijd van het huidige structuurfondsprogramma. Deze looptijd bedraagt zeven jaar en uitgaven mogen gedeclareerd worden tot twee jaar na afronding van de periode.
Het kabinet is met ons van mening dat een effectieve parlementaire controle op de programma-uitgaven van wezenlijk belang is. Onze conclusie dat dit bemoeilijkt wordt door de lange duur van de programmaperiode deelt het kabinet echter niet. Uit de uitvoeringspraktijk blijkt dat de huidige programmaperiode van zeven jaar goed aansluit op de gangbare doorlooptijd van projecten. Bij een verkorting van de programmaperiode zullen de werkzaamheden die verbonden zijn met het opstellen, vaststellen en afsluiten van programma's alleen maar toenemen.
Dit zijn voor het kabinet belangrijke overwegingen om vast te houden aan de huidige programmaduur. Onze constatering dat er al ruim drie jaar onzekerheid bestaat over de vraag of Nederland een deel van de EFRO-gelden die het ontving in de periode 2000–2006 moet terugbetalen, heeft volgens het kabinet geen directe relatie met de duur van de programmaperiode.

Geen sluitende controleketen voor traditionele eigen middelen EU
De minister gaat ook in op onze kritische conclusie over de controle op de door Nederland aan de EU afgedragen traditionele eigen middelen. Volgens het kabinet is er wel degelijk sprake van een sluitend systeem van controleverantwoordelijkheden. De minister licht de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van BuZa toe aan de hand van de ontstaansgeschiedenis van artikel 3 (versterkte Europese samenwerking), paragraaf 3.1 (Nederlandse afdrachten aan de EU) van de BuZa-begroting. Dit artikel is in het leven geroepen omdat de Kamer geen duidelijk inzicht had in het totaal van de verschillende afdrachten aan de EU en hun samenhang. Om de inzichtelijkheid te vergroten besloot de minister van Financiën met ingang van 2002 de netto-afdrachten te groeperen onder één begrotingsartikel. Tegelijkertijd heeft de minister, om een sluitend verband binnen de Rijksbegroting te handhaven, besloten de invoerrechten en het btw-aandeel EU bij de begroting van Financiën onder te brengen.
Kort gezegd beperkt de begrotingsverantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken zich tot het juist en tijdig afdragen van de door de Belastingdienst op begrotingshoofdstuk IXB (Financiën) verantwoorde bedragen, en de verantwoording hierover op begrotingshoofdstuk V (Buitenlandse Zaken). De minister van Financiën was en bleef daarmee eindverantwoordelijk voor de heffing en inning van de invoerrechten en de btw en verantwoordt zich hierover op de begroting van Financiën. De accountantscontroles van de Rijksauditdienst en de departementale auditdienst van BuZa sluiten hierop aan.

Nawoord Algemene Rekenkamer
Wij zijn ingenomen met de blijvende inspanningen van het kabinet voor tijdige openbaarmaking van verantwoordingsdocumenten en voor vereenvoudigde regelgeving rond Europese fondsen in gedeeld beheer. De resultaten van deze inspanningen zullen we met belangstelling volgen. Ook zijn we positief over het voornemen om voor de onderwijsprogramma's de informatie over verstrekte fondsen te uniformeren en de toegankelijkheid ervan te vergroten. We verwachten dat ook voor de overige programma's, die in gedeeld beheer worden uitgevoerd, maximale transparantie wordt nagestreefd.
Wij hopen met het kabinet dat, indien projecten tot afronding zijn gekomen, wij kunnen constateren dat het programma Interreg IV-B Noordwest-Europa de cohesie tussen de deelnemende lidstaten heeft versterkt.

Het kabinet kan zich niet vinden in onze aanbeveling om te onderzoeken of kortere programmaperiodes bij de structuurfondsen haalbaar zijn. Met het oog op de transparantie wijzen wij het kabinet op de mogelijkheid die in de huidige programmaperiode wordt geboden, om programma's tussentijds al gedeeltelijk af te sluiten. Hierdoor kunnen gevonden fouten binnen programma's sneller worden gecorrigeerd en afgehandeld.

Wij verwelkomen de toelichting die in de kabinetsreactie wordt gegeven op de onderlinge verdeling van verantwoordelijkheden tussen het Ministerie van Financiën en Buitenlandse Zaken rond de afdracht van de traditionele eigen middelen aan de EU. Aangezien de minister van Financiën eindverantwoordelijk is voor de heffing en inning van de invoerrechten, gaan wij ervan uit dat deze minister ook aanspreekbaar is op het voldoen aan alle heersende Europese regelgeving hieromtrent, inclusief de tijdigheid van de inning.
Verder zijn we positief over het toegezegde overleg tussen de auditdiensten van beide departementen, dat erop is gericht om binnen de verantwoordelijkheidsverdeling de samenwerking te optimaliseren. Wij verwachten dat daarmee de thans gesignaleerde gebreken in de controleketen tot het verleden zullen behoren. Dit maakt in onze ogen de weg vrij om een begin te maken met het opnemen van de afdracht van eigen middelen in de EU-lidstaatverklaring van Nederland.

BIJLAGE 1 OVERZICHT VAN BELANGRIJKSTE CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN TOEZEGGINGEN

Conclusie	Aanbeveling	Reactie kabinet
Uiteenlopende ontwikkeling rechtmatigheid EU-gelden Rechtmatigheid besteding EU-gelden laat EU-breed gevarieerd beeld zien. DG's van Europese Commissie hebben in 2009 meer voorbehouden gemaakt dan afgelopen jaren. Financieel belang ervan is tegelijkertijd kleiner dan vorig jaar. Jaarverslag Europese Rekenkamer over 2009 laat zien: in vergelijking met 2008 minder Europese geldstromen blijven beneden toegestane foutenpercentage van 2%. maar voor begroting als geheel is volgens Europese Rekenkamer geschat foutenpercentage afgelopen jaren gedaald.	Minister van Financiën: houd vast aan openbaarmaking van verantwoordingsdocumenten op een tijdstip waarop parlementaire en overige toezichthouders deze documenten kunnen betrekken bij hun reguliere controlerende taken. Ministers van Financiën, SZW, EL&I, BZK en Immigratie en Asiel: blijf bij Europese Commissie aandringen op vereenvoudigde regelgeving rond Europese fondsen in gedeeld beheer. Spoor Europese Commissie aan om effecten daarvan in kaart te brengen.	Kabinet zal zich blijven inspannen voor tijdige openbaarmaking van verantwoordingsdocumenten van Commissie en andere lidstaten. Vooruitgang op dit gebied vereist echter ook medewerking van andere lidstaten. kabinet is voorstander van vereenvoudigde regelgeving en betrekt dit punt in besprekingen die gaande zijn over toekomst cohesiebeleid en vormgeving financieel reglement. Kabinet zal zich hiervoor blijven inzetten in Brussel. Kabinet wijst op initiatieven van Europese Commissie voor vereenvoudiging regelgeving: • Medio 2010 zijn voorstellen gedaan om subsidiabiliteitsregels voor migratiefondsen te versoepelen en te vereenvoudigen. Gewijzigde regels treden per 2011 in werking. • Een taskforce zal onderzoek doen naar meest voorkomende kwesties inzake overheidsopdrachten bij uitvoering van cohesieprojecten.
	Ministers van EL&I, OCW, SZW, BZK en Immigratie en Asiel: verstrek informatie op projectniveau van uitvoeringsorganen die als eindbegunstigde van Europese fondsen verschillende projecten uitvoeren.	Kabinet wijst erop dat verstrekte informatie over eindbegunstigden voldoet aan Europese regelgeving. • Bij EFRO en ESF is informatie op projectniveau al publiekelijk beschikbaar via website «Europa om de hoek»: naam aanvrager, projectnaam en hoogte van afgegeven subsidie. Meer informatie kan bij project of managementautoriteit worden opgevraagd. • Bij migratiefondsen houdt Nederland zich aan Europese verplichtingen. Meer of gedetailleerdere informatie op projectniveau is arbeidsintensief en kostbaar. Zowel menskracht als geld ontbreken daarvoor. • Voor subsidiebetalingen ten laste van Europese landbouwfondsen en Europees Visserijfonds is publicatie van informatie op niveau van eindbegunstigden al verplicht gesteld door de Europese Commissie. • Bij onderwijsprogramma's is informatie beschikbaar via website van Nationaal Agentschap Leven Lang Leren en via websites van NUFFIC, CINOP en Europees Platform. Zij zijn voornemens website van Agentschap in 2011 te herzien en toegankelijkheid te verbeteren met eenduidige presentatie van informatie.

Conclusie	Aanbeveling	Reactie kabinet
Kosten van controles bij structuurfondsen mogelijk lager dan gedacht Kosten van controles blijken bij structuurfondsprogramma's in Nederland aanzienlijk te verschillen al naar gelang het rekenmodel dat wordt gebruikt. Inschatting van controlekosten op basis van standaardkostenmodel ligt een stuk lager dan op basis van door Europese Commissie gehanteerde kostencentrummodel.	Minister van Financiën: betrek resultaten van ons onderzoek naar kosten en baten van controles bij structuurfondsen bij nu lopende onderhandelingen over nieuw financieel reglement EU. Stel daarbij aan de orde of er gegeven deze bevindingen wel moet worden ingezet op introductie van een gedifferentieerd aanvaarbaar foutenrisico. Nederlandse managementautoriteiten van EFRO-programma's: voer tijdregistratie in, teneinde beter inzicht te krijgen in eigen kosten van beheer en controle van subsidies.	Kabinet staat kritisch tegenover door Europese Commissie gehanteerde methode om kosten en baten van controles te berekenen. Kabinet zal zich inzetten voor deugdelijke financiële verantwoording en vereenvoudiging van regelgeving. Resultaten van onderzoek Algemene Rekenkamer kunnen kabinet steun in de rug bieden. Minister van EL&I vindt dat goed voor ogen moet worden gehouden voor welk doel tijdregistratie wordt ingezet. In overleg met programmamanagement zal worden nagegaan of de huidige praktijk van tijdregistratie aanpassing behoeft.
Complicaties door lange programmaperiode structuurfondsen Aan lange looptijd van huidige structuurfondsprogramma kleven nadelen: • effectieve parlementaire controle op uitgaven en resultaten wordt bemoeilijkt; • ingrijpende wijzigingen van systemen en regelgeving tussen programmaperioden leiden tot onduidelijkheden en tot vertragingen in toekenning en opstart van projecten; • al ruim drie jaar onzekerheid over vraag of de lidstaat Nederland een deel van de EFRO-gelden uit de 2000–2006 periode moet terugbetalen.	Ministers van Financiën, EL&I en SZW: wijs de Europese Commissie erop dat richtsnoeren rond (systemen van) financieel management ruim voor aanvang van nieuwe programmaperiode beschikbaar moeten zijn om vertragingen bij start van nieuwe programmaperiode te voorkomen.	Kabinet ondersteunt aanbeveling dat de Europese Commissie tijdig – en ruim voor aanvang van een programmaperiode – richtsnoeren rond (systemen van) financieel management beschikbaar stelt. Elke gelegenheid die zich voordoet wordt al gebruikt om Commissie te wijzen op belang van tijdige inzichtelijkheid van deze richtsnoeren.
	Minister van Financiën: onderzoek samen met Europese Commissie of kortere programmaperiodes haalbaar zijn om zodoende mogelijke tekortkomingen eerder af te kunnen handelen en geleerde lessen tijdig door te kunnen voeren.	Kabinet is geen voorstander van verkorten programmaperiode van structuurfondsen, om volgende redenen: • Ook voor kortere cyclus moet elke keer worden onderhandeld over nieuwe verordeningen, doelstellingen en operationele programma's. Dit is niet doelmatig. • Kortere cyclus leidt eerder tot meer administratieve lastendruk dan minder, omdat ook opstarten en afsluiten van nieuwe programmaperiode tijd en moeite kost. • Leerpunten die pas halverwege de programmaperiode boven water komen, kunnen niet worden meegenomen bij onderhandelingen voor nieuwe periode. • Er is minder hersteltijd om foute uitgaven door goede te vervangen. Dit zal leiden tot een grotere onderuitputting. • Projecten bij structuurfondsen zijn langlopende projecten die flexibiliteit en tijd nodig hebben om tot een goed financieel resultaat te komen. Samenvattend is kabinet van mening dat kortere periodes tot meer lasten en onrust zullen leiden vanwege snel wisselende prioriteiten en vanwege beperkte ruimte om tussentijds bij te sturen.

Conclusie	Aanbeveling	Reactie kabinet
Geen sluitende controleketen voor traditionele eigen middelen EU Controle in Nederland op heffing en inning van landbouw- en douanerechten en afdracht hiervan aan EU kent geen sluitende controleketen. Ministerie van BuZa is eindverantwoordelijk voor afdracht traditionele eigen middelen maar hoe ver de verantwoordelijkheid van het ministerie voor de heffing en inning daarvan precies reikt is onduidelijk. Kosten van inning landbouw- en douanerechten worden niet apart geregistreerd. Hierdoor is niet vast te stellen in hoeverre perceptiekostenvergoeding die Nederland vanuit Brussel krijgt de feitelijke uitvoeringskosten dekt.	Ministers van Financiën en BuZa: verschaf zo spoedig mogelijk duidelijkheid over onderlinge verdeling van verantwoordelijkheden rond afdracht traditionele eigen middelen aan EU. Optimaliseer samenwerking tussen Rijksauditdienst en departementale auditdienst bij controle op landbouw- en douanerechten.	Auditdienst van Ministerie van BuZa en Rijksauditdienst zijn al in overleg om samenwerking te optimaliseren. Zo heeft auditdienst van BuZa inmiddels controleplannen 2010 en controlememoranda 2009 ontvangen. Over controle 2011 worden nadere afspraken gemaakt. Hoogte van heffings- en inningskosten is in Europese afspraken vastgelegd en heeft geen directe relatie met dekking van gemaakte kosten. Nederlandse Douane voert integrale controles uit op goederen, zowel op fiscale aspecten als op VGEM-terreinen (veiligheid, gezondheid, economie en milieu). Daarom is opgave van separate kosten van heffing en inning van douanerechten niet mogelijk. Bovendien zou apart registreren van deze kosten leiden tot toename van administratieve lasten voor Nederlandse uitvoeringsorganisaties zonder dat hier concrete baten tegenover staan.

BIJLAGE 2 GEBRUIKTE AFKORTINGEN EN VERKLARENDE WOORDENLIJST

Gebruikte afkortingen

AID	Algemene Inspectiedienst
BNI	Bruto nationaal inkomen
Btw	Belasting toegevoegde waarde (omzetbelasting)
BuZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DAS	Déclaration d'assurance (betrouwbaarheidsverklaring Europese Rekenkamer)
DG	Directoraat-generaal
EBF	Europees Buitengrenzenfonds
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EG	Europese Gemeenschap (EEG en Euratom samen)
ELFPO	Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling
EIF	Europees Integratiefonds
ELGF	Europees Landbouw Garantiefonds
EL&I	(Ministerie van) Economische Zaken, Innovatie en Landbouw
ESF	Europees Sociaal Fonds
ETF	Europees Terugkeerfonds
EOGFL(-O)	Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw, (afdeling Oriëntatie)
EU	Europese Unie
Euratom	Europese Gemeenschap voor Atoomenergie
EVF	Europees Visserijfonds (ook: Europees Vluchtelingenfonds)
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FIOV	Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij
Interreg	Europees programma gericht op Europese samenwerking aan duurzame ruimtelijke en regionale ontwikkeling (DG Regionaal Beleid)
KP7	Zevende kaderprogramma (intern beleid Europese Commissie)
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
NFMA	(Zweedse) Nationale Financiële Management Autoriteit
Nuffic	Netherlands Universities' Foundation for International Cooperation; thans Stichting Nederlandse organisatie voor internationale samenwerking in het hoger onderwijs
NWE	Noord-West Europa (als onderdeel van het Interreg-programma)
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OLAF	Office européen de lutte antifraude (Europees bureau voor fraudebestrijding)
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VenJ	(Ministerie van) Veiligheid en Justitie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie (thans: VenJ)

Verklarende woordenlijst

Activiteitenverslag	Verslag dat alle directeuren-generaal van de Europese Commissie jaarlijks moeten opstellen over de uitvoering van hun (deel) managementplan. Elk DG voorziet een dergelijk verslag van een verklaring.
Annual summaries (jaarlijkse samenvattingen)	Verplichting voor lidstaten om de Europese Commissie jaarlijks te voorzien van een nationale samenvatting van beschikbare audits en verklaringen op het terrein van Europese fondsen onder gedeeld beheer.
Artikel 4-controle	Administratieve projectcontrole en fysieke controle ter plaatse.
Artikel 9-controle	Controle door betaalautoriteit op uitgavendeclaraties aan Europese Commissie.
Artikel 10-controle (5%-controle)	Controle door lidstaat op ten minste 5% van de subsidiabele uitgaven.
Artikel 13-rapportage	Jaarlijks rapport over de opzet, bestaan en werking van het beheer- en controlesysteem in het kader van de structuurfondsen dat uiterlijk 30 juni door de beheersautoriteit moet zijn ingediend bij de Europese Commissie. Dit is een verplichting op grond van artikel 13 van Verordening (EG) nr. 438/2001.
Auditautoriteit	Instantie die functioneel onafhankelijk is van de beheersautoriteit en van de betalingsautoriteit, die door de lidstaat is aangewezen voor elk structuurfondsprogramma en verantwoordelijk is voor het verifiëren van de goede werking van het beheer- en controlesysteem. Deze autoriteit is ingesteld voor de structuurfondsperiode 2007–2013.
Beheersautoriteit	Overheidsorgaan verantwoordelijk voor de uitvoering van een structuurfondsenprogramma. Hierbij onder meer verantwoordelijk voor de verzameling van financiële en statistische informatie en de verslaglegging over de uitvoering van het programma (30 juni-rapportage), de interne controle op de doeltreffendheid en transparantie van de programma-uitgaven, de organisatie van de evaluatie halverwege de looptijd en bijsturing van de uitvoering op eigen initiatief of op verzoek van het comité van toezicht.
Betalingsautoriteit	Overheidsorgaan dat in een structuurfondsprogramma zorg draagt voor het opstellen en toezenden van de betalingsaanvraag aan de Commissie, certificering van de tussentijdse uitgavendeclaraties en de einddeclaratie, het ontvangen van de betalingen van de Commissie en de daaropvolgende betaling aan de eindbegunstigden.
Betaalorgaan	Orgaan dat namens de Europese Commissie betalingen verricht in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Hiertoe moet dit orgaan erkend worden. De criteria voor erkenning zijn door de Commissie vastgesteld.
Betrouwbaarheidsverklaring	Op grond van artikel 248 van het EG-Verdrag moet de Europese Rekenkamer jaarlijks aan het Europees Parlement en de Raad een verklaring voorleggen waarin de betrouwbaarheid van de rekeningen van de EU en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen wordt bevestigd. Deze verklaring wordt wel aangeduid als «Verklaring van Betrouwbaarheid» of «Déclaration d'Assurance» kortweg DAS.
Certificerende instantie	Instantie die door de lidstaat is aangewezen om de betaalorganen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid te certificeren en de uitgavendeclaraties en betalingsaanvragen te certificeren voordat zij aan de Commissie worden toegezonden. In Nederland is dit de auditdienst van het Ministerie van LNV.

Comité van toezicht	Voor elk structuurfondsprogramma wordt een toezichtcomité opgericht. Het toezichtcomité vergewist zich van de doeltreffendheid en de kwaliteit van de uitvoering van het operationeel programma. Het toezichtcomité wordt voorgezeten door een vertegenwoordiger van de lidstaat of van de beheersautoriteit. Een vertegenwoordiger van de Commissie met raadgevende stem kan aan de werkzaamheden van het toezichtcomité deelnemen. De lidstaat beslist over de samenstelling van het toezichtcomité.
Communautair initiatief	Uit de structuurfondsen worden behalve het beleid gericht op de hoofddoelstellingen van het structuurbeleid, ook de zogenoemde communautaire initiatieven (mede) gefinancierd. Dit zijn kleinere programma's waartoe de Commissie het initiatief neemt. Er zijn vier initiatieven: Interreg III, Leader+, Equal en Urban II.
Conformiteitsaudit	Controle door de Europese Commissie naar de subsidiabiliteit van de landbouwuitgaven
Decommittering	Voor de structuurfondsen geldt als regel dat de door de Europese Commissie in het jaar n gecommitteerde (toegekende) middelen, aan het einde van jaar n+2 moeten zijn besteed binnen de kaders van de programma's. Als dit niet het geval is, zal de Commissie overgaan tot automatische annulering (decommittering) van de niet-aangewende middelen. Dat betekent dat de gelden terugvloeien naar de EU-begroting.
Directoraat-generaal	Benaming voor de grootste zelfstandige eenheid binnen het ondersteunend apparaat van de Commissie. De directoraten-generaal zijn onderverdeeld in directoraten, die weer zijn onderverdeeld in administratieve eenheden. De secretaris-generaal is het hoofd van de administratie van de Commissie. Naast het secretariaat-generaal en de directoraten-generaal telt de Commissie nog een aantal diensten, zoals de juridische dienst en de Interne Auditdienst.
Eigen middelen	Benaming voor de inkomsten van de EG. De Europese Gemeenschap beschikt sinds 1970 over eigen middelen (daarvoor gold een stelsel van financiële bijdragen van de lidstaten). De term «eigen middelen» geeft weer dat het niet gaat om geregelde bijdragen van de EU-landen, maar om door de lidstaten expliciet voor de EU-begroting bestemde gelden. Als eigen middelen worden beschouwd: – de douanerechten die in de lidstaten worden geheven op invoer uit derde landen; – de landbouwrechten op producten uit derde landen en producentenbijdragen voor bepaalde landbouwproducten; – een percentage van de btw-opbrengsten; deze afdracht wordt verminderd wanneer de btw-opbrengsten meer bedragen dan 50% van het bruto nationaal product; – de zogenoemde «vierde bron», in de vorm van een jaarlijks vast te stellen percentage van het BNI van de lidstaten.
Financiële correctie	Terugboeking, annulering of aanpassing van een eerder toegekend subsidiebedrag.
Financiële perspectieven/ vooruitzichten	Raamwerk voor de communautaire uitgaven over een periode van verschillende jaren. De perspectieven zijn het resultaat van een interinstitutioneel akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, en geven de maximumomvang en de samenstelling van de te verwachten Europese uitgaven aan. Zij worden ook wel aangeduid als «meerjarenbegroting».

Fraude	Onder fraude wordt in de communautaire regelgeving verstaan: – wat de uitgaven betreft: elke opzettelijke handeling of elk opzettelijk nalaten waarbij valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, met als gevolg dat middelen afkomstig van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen of van de door of voor de Europese Gemeenschappen beheerde begrotingen wederrechtelijk worden verminderd of in strijd met een specifieke verplichting informatie wordt achtergehouden of wanneer deze middelen worden misbruikt door ze voor andere doelen aan te wenden dan die waarvoor zij oorspronkelijk zijn toegekend; – wat de ontvangsten betreft: elke opzettelijke handeling of elk opzettelijk nalaten waarbij valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, met als gevolg dat de middelen van de algemene begroting van de EG of van de door of voor de EG beheerde begrotingen wederrechtelijk worden verminderd of wanneer in strijd met een specifieke verplichting informatie wordt achtergehouden of van een rechtmatig verkregen voordeel misbruik wordt gemaakt.
Gedeeld beheer	Gezamenlijke uitvoering van een programma door de Europese Commissie en de lidstaat.
GeoRas	Private onderneming op het gebied van remote sensing, digitale fotogrammetrie en geo-informatiesystemen.
«In control»-verklaring	Jaarlijkse verklaring om als betaalorgaan erkend te blijven.
Kwijting	Op grond van artikel 276 van het EG-verdrag verleent het Europees Parlement, op aanbeveling van de Raad aan de Commissie goedkeuring voor de in het voorgaande jaar uitgevoerde begroting.
Lidstaatverklaring	Jaarlijkse verklaring afgegeven door de minster van Financiën over het beheer- en controlesysteem van EU fondsen en de ontvangen en afgedragen EU-gelden.
Materialiteitsgrens	De verantwoording van de directeuren-generaal van de Europese Commissie in hun jaarlijkse activiteitenverslagen over tekortkomingen in het geval dat het bedrag van de verrichting waarop de tekortkoming betrekking heeft meer is dan 2% van de aan de activiteit van de dienst toegewezen begrotingsmiddelen. In bepaalde gevallen hanteren directoraten-generaal ook andere kwantitatieve niveaus.
N+2-regel	Zie decommittering.
Nettopositie	Het verschil tussen afdrachten van een lidstaat aan de begroting van de EU en de ontvangsten van die lidstaat uit de EU-begroting. Voor de berekening van deze nettopositie zijn verschillende berekeningsmethoden.
Onregelmatigheid	Elke inbreuk op het Gemeenschapsrecht die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen of de door de Gemeenschappen beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening van de Gemeenschappen worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave.
Review	Het primaire doel van een review is vast te stellen of de uitkomsten (de rapportage over) een bepaalde controle bruikbaar zijn als basis voor de eigen bevindingen en voor de oordeelsvorming. Het secundaire doel van de review is het doen van aanbevelingen ter verbetering van de bedrijfsvoering, het jaarverslag, de saldibalans, en/of de (wettelijke) controle. De review heeft het karakter van een beoordeling.
Single audit-concept	De basisgedachte is dat één controle toereikend is om te voorzien in de behoefte van alle belanghebbenden. Uitgangspunt is dus het vermijden van dubbele controles.

Structuurfonds	Structuurfondsen zijn het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw – afdeling Oriëntatie (EOGFL-O) en het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV).
Systeemaudit	Controle waarbij niet zozeer de individuele transacties, als wel (de werking van) het beheers- en controlesysteem onderwerp van onderzoek zijn.
Syntheseverslag	Jaarlijks verantwoordingsdocument van de Europese Commissie op grond van artikel 60 van het Financieel Reglement waarin de activiteitenverslagen van de directeuren-generaal worden besproken. Dit Syntheseverslag wordt aan het Europees Parlement en aan de Raad van Ministers aangeboden.
Wettigheid en regelmatigheid	Europese term voor het Nederlandse begrip «rechtmatigheid». In dit rapport beschouwen we beide termen als synoniem.

LITERATUUR

Publicaties

Algemene Rekenkamer (2009). *EU-trendrapport 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 842, nrs. 1–2, Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010a). *Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 9 september 2010 betreffende «Herziening financieel reglement van de Europese Unie».* Kenmerk 10006483. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 437, nr. 4. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010b). *Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 382, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010c). *EU-trendrapport 2010.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 306, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Buitenlandse Zaken (2010). *Slotwet en jaarverslag Ministerie van Buitenlandse Zaken*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 360, nrs. 1–2, Den Haag: Sdu.

Europese Commissie (2006). *Mededeling, Actieplan van de Commissie voor een geïntegreerd internecontrolekader.* COM(2006) 9 def., 17 januari 2006. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2006a). *Groenboek, Europees Transparantie-initiatief*. COM (2006) 194, 3 mei 2006. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2008). *Mededeling, Naar een gemeenschappelijke visie op het begrip aanvaardbaar foutenrisico*. COM (2008) 866 def., 16 december 2008. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2009). *Annex to the Report from the Commission, Protection of the European Communities» financial interests and the fight against fraud*. SEC(2009)1003, 15 juli 2009. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2009a). *Evaluation of the EU-decentralised agencies in 2009*, December 2009. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2010). *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende het financieel reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Unie* (herschikking). COM (2010) 260 def., 28 mei 2010. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2010a). Mededeling, *Meer of minder controles? Op zoek naar een goede balans tussen de administratieve kosten van controles en het foutenrisico.* COM (2010) 261 def., 26 mei 2010. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2010b), Mededeling, *Effecten van het actieplan ter versterking van de toezichthoudende rol van de Commissie in het kader van het gedeeld beheer van structurele acties.* COM (2010) 52 def., 18 februari 2010, Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2010c). Mededeling, *Synthese van de beheersresultaten van de Commissie in 2009.* COM(2010) 81 def., 2 juni 2010. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2010d). Verslag, *Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen – Fraudebestrijding – Jaarverslag 2009*. COM(2010) 382 def., 14 juli 2010. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2010e). *Accompanying document to the Report from the Commission Protection of the European Communities» financial interests and the fight against fraud, Statistical Evaluation of Irregularities – Own resources, Agriculture, Cohesion Policy, Pre-Accession Funds and Direct Expenditure – Year 2009*, SEC(2010) 898 final.

Europese Commissie (2010f). *Annual Evaluation Review 2009*, Summary Information on Evaluations in the European Commission, May 2010. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2010g). *EU budget 2009, Financial Report*. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2010h). *De Commissie vordert 346,5 miljoen euro aan GLB-steun terug van de lidstaten*. Persbericht IP/10/284 d.d. 16 maart 2010.

Europees Parlement (2010). *Resolutie met de opmerkingen die een integrerend deel uitmaken van zijn besluiten over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2008.* (SEC(2009)1089 – C7–0172/2009 – 2009/2068(DEC), 5 mei 2010. Brussel: Europese Commissie.

Europese Rekenkamer (2004). *The programming of the Community Initiative concerning trans-European cooperation – Interreg III*, Special report No. 4/2000. Brussel: Publicatieblad Nr. C 303/1 van 7 december 2004.

Europese Rekenkamer (2008). *Jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2007*. Luxemburg: Publicatieblad Nr. C 286/01 van 10 november 2008.

Europese Rekenkamer (2009). *Jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2008*. Luxemburg: Publicatieblad Nr. C 269/01 van 10 november 2009.

Europese Rekenkamer (2010). *Jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2009*. Luxemburg: Publicatieblad Nr. C 303/01 van 9 november 2010.

Gemeente Groningen (2009). *Vervolg conceptraadsvoorstel.* www.grotemarkt.groningen.nl/beeldkwaliteitsplan/ Raadsvoorstel20090519.pdf.

Gemeente Groningen (2010). *Beeldkwaliteitsplan Oostwand Grote Markt.* www.grotemarkt.groningen.nl/ beeldkwaliteitsplan/beeldkwaliteitsplan-oostwand.

Groninger Forum (2010). *Wat is het Groninger Forum?* www.groningerforum.nl/Informatie/Wat-is-het-Groninger-Forum?

National Audit Office (2011). *Consolidated statement on the use of EU funds in the UK for the year ended 31 March 2009*. Report by the Comptroller and Auditor General, 14 januari 2011. London: eigen beheer

OLAF (2010). *Tenth Activity Report for the period 1 January 2009 to 31 December 2009.* Brussel: European Anti-Fraud Office.

Panteia (2010). Interreg ex-post evaluation. In-depth evaluation of the programma: Interreg IIIB North West Europe, januari 2010.

Rigsrevisionen (2009). *Report to the Public Accounts Committee on the audit of EU funds in Denmark in 2008*. November 2009. Kopenhagen: eigen beheer.

Swedish National Audit Office (2010). *Audit Report for the Annual Report for Central Government. 5 mei 2010.* Stockholm: eigen beheer.

Europese wet- en regelgeving

Besluit nr. 2000/597/EG, Euratom van 29 september 2000 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen. Brussel: Publicatieblad Nr. L 253 van 7 oktober 2000.

Besluit nr. 1720/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 november 2006 tot vaststelling van een actieprogramma op het gebied van een leven lang leren. Brussel: Publicatieblad Nr. L327/45 van 24 november 2006.

Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen. Brussel: Publicatieblad L 312 van 23 december 1995.

Verordening (EG) nr. 438/2001 van de Commissie van 2 maart 2001 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad met betrekking tot de beheers- en controlesystemen voor uit de structuurfondsen toegekende bijstand. Brussel: Publicatieblad Nr. L 63/23 van 3 maart 2001.

Verordening (EG) nr. 2035/2005 van de Commissie van 12 december 2005 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1681/94 betreffende onregelmatigheden in het kader van de financiering van het structuurbeleid en terugvordering van in dat kader onverschuldigd betaalde bedragen, alsmede betreffende de inrichting van een informatiesysteem op dit gebied. Brussel: Publicatieblad Nr. L 328/8 van 15 december 2005.

Verordening (EG) nr. 1083/2006 van 11 juli 2006 betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999. Brussel: Publicatieblad Nr. L210/25 van 31 juli 2006.

Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie van 8 december 2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad houdende algemene bepalingen betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds

en het Cohesiefonds, en van Verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling. Brussel: Publicatieblad Nr. L 371 van 27 december 2006.

Verordening (EG) nr. 1848/2006 van de Commissie van 14 december 2006 betreffende onregelmatigheden in het kader van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en terugvordering van bedragen die in dat kader onverschuldigd zijn betaald, alsmede de organisatie van een informatiesysteem op dit gebied en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 595/91 van de Raad. Brussel: Publicatieblad Nr. L 355 van 15 december 2006.

Verordening (EG, Euratom) nr. 1995/2006 van de Raad van 13 december 2006 tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen. Brussel:Publicatieblad L 390/1 van 30 december 2006.

Verordening (EG) nr. 259/2008 van 18 maart 2008 *tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad met betrekking tot over de bekendmaking van informatie over de begunstigden van financiële middelen uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO).* Brussel: Publicatieblad Nr. L 76/28 van 19 maart 2008.

Verordening (EU) nr. 539/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 16 juni 2010 tot wijziging van Verordening (EG) 1 083 /2006 van de Raad houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds wat betreft de vereenvoudiging van bepaalde voorschriften en wat betreft sommige bepalingen in verband met het financiële beheer. Brussel: Publicatieblad L 158/1 van 24 juni 2010.

Nederlandse wet- en regelgeving

Besluit van 5 juli 2008 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Aanpassingswet Algemene Douanewet, Staatsblad, 2008, nr. 287.

Aangeboden aan de Voorzitter van
de Tweede Kamer der Staten-Generaal door
de Algemene Rekenkamer

Onderzoeksteam

Mw. dr. J.I.A. Mak (projectleider)
Mw. drs. F.J. Melker CMA (projectleider)
Mw. dr. S.K. Berglund
Mw. drs. I. Boers
Mw. drs. A.M. Bokhorst
Dhr. dr. J.M.M. van den Bos
Dhr. E. Dorsman
Dhr. G. Engelaar †
Dhr. E.C.B. van Ettinger
Dhr. drs. J.F.C. Freriks
Dhr. A.H.J. Hilhorst
Dhr. mr. R.M.G. Hub
Mw. S.M.W.H. Melis MA
Dhr. drs. P.A. Neelissen MA RA CIA
Dhr. dr. P.J.A.J. van Roozendaal
Dhr. drs. L. Simonse
Mw. drs. J. Walraven-van Roon
Mw. D.L. de Wit

Voorlichting en tekstbegeleiding
Afdeling Communicatie

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
fax (070) 342 41 30
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Uitgave

Sdu Uitgevers

Zetwerk en begeleiding

Sdu Uitgevers
afdeling Traffic
e-mail traffic@sdu.nl

Drukwerk

DeltaHage Grafische Dienstverlening

Omslag

Corps Ontwerpers, Den Haag

Fotografie

René Verleg
(sculptuur 'Europa en de stier'
voor het gebouw van de Raad van
de Europese Unie in Brussel)

Graphics

Joris Fiselier Infographics

Bestelling

Sdu Klantenservice
telefoon (070) 378 98 80
fax (070) 378 97 83
e-mail sdu@sdu.nl
internet www.sdu.nl
of via de boekhandel

ISBN 978 90 12 57006 0
NUR 823