Algemene Rekenkamer

EU-trendrapport 2012

Ontwikkelingen in het financieel management van de Europese Unie

2012

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2011–2012

33 163 EU-trendrapport 2012

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 9 februari 2012

Hierbij bieden wij u het op 1 februari 2012 door ons vastgestelde rapport «EU-trendrapport 2012; 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-33163-1
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2012

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2011–2012

33 163 EU-trendrapport 2012

Nr. 2 **RAPPORT**

Ontwikkelingen in het financieel management van de Europese Unie

Inhoud

		blz.
Over dit rapport		**5**
DEEL 1	**BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN, CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES**	**9**
1	**Belangrijkste bevindingen**	**11**
1.1	Ontwikkelingen in de EU	11
1.1.1	Beleidsontwikkelingen	11
1.1.2	Systemen voor financieel management	12
1.1.3	Inzicht in rechtmatigheid	12
1.1.4	Inzicht in doeltreffendheid	13
1.2	Ontwikkelingen in de EU-lidstaten	13
1.3	Ontwikkelingen in Nederland	13
1.3.1	Systemen voor financieel management	13
1.3.2	Inzicht in rechtmatigheid	14
1.3.3	Inzicht in doeltreffendheid	15
1.4	Ontwikkelingen in de periode 2001–2010	15
2	**Conclusies en aanbevelingen**	**17**
2.1	Conclusies	17
2.2	Aanbevelingen	17
3	**Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer**	**19**
3.1	Reactie kabinet	19
3.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	20
Belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen		**22**

kst-33163-2
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2012

DEEL 2	**ONDERZOEKSBEVINDINGEN**	**23**
1	**Ontwikkelingen in het financieel management van de EU**	**25**
1.1	Inleiding	25
1.2	EU-breed: kerncijfers	25
1.2.1	Bijdragen lidstaten aan EU-begroting	25
1.2.2	Uitgaven door de EU in 2010	26
1.2.3	Saldo EU-begroting	27
1.3	Beleidsontwikkelingen rond financieel management	28
1.3.1	Voorstel nieuw Financieel Reglement	28
1.3.2	Meerjarig Financieel Kader EU	29
1.3.3	Lidstaatverklaringen en «annual summaries»	30
1.3.4	Gevolgen crisis	32
1.3.5	Antifraudestrategie	33
1.4	Systemen voor financieel management in de EU	34
1.4.1	Controleactiviteiten van de Europese Commissie in de lidstaten	34
1.4.2	Verantwoording	34
1.4.3	Oordeel Europese Rekenkamer	35
1.5	Rechtmatigheid besteding EU-gelden	36
1.5.1	Rechtmatigheidinformatie Europese Commissie	36
1.5.2	Oordeel Europese Rekenkamer over wettigheid en regelmatigheid	39
1.5.3	Samenvattend beeld rechtmatigheid	40
1.6	Inzicht in doeltreffendheid EU-gelden	41
1.6.1	Activiteitenverslagen Europese Commissie	41
1.6.2	Jaarverslag Europese Rekenkamer	41
1.7	Conclusies	41
2	**EU-lidstaten**	**42**
2.1	Inleiding	42
2.2	Nettopositie van de lidstaten	42
2.3	Rechtmatigheid besteding EU-uitgaven	45
2.3.1	Activiteitenverslagen 2010	45
2.3.2	Gegevens lidstaten in jaarverslag OLAF	45
2.3.3	Rechtmatigheidsinformatie Europese Rekenkamer	46
2.3.4	Annual summaries 2010	46
2.3.5	Lidstaatverklaringen	47
2.3.6	Samenvattend beeld rechtmatigheidsinformatie EU-lidstaten	49
2.4	Doeltreffendheid EU-beleid in de lidstaten	49
2.5	Werkzaamheden nationale rekenkamers	50
2.5.1	Mandaten en activiteiten	50
2.5.2	Internationaal vergelijkend onderzoek kosten van controles	52
2.6	Conclusies	53
3	**Nederland**	**54**
3.1	Inleiding	54
3.2	Afdrachten, ontvangsten en nettopositie van Nederland	54
3.2.1	Afdrachten	54
3.2.2	Ontvangsten	54
3.2.3	Nettopositie	55
3.3	Systemen voor management EU-gelden in Nederland	55
3.4	Eindbegunstigden van EU-gelden in Nederland	56
3.4.1	Betalingsoverzicht 2010 Europese Commissie	57
3.4.2	Overzicht eindbegunstigden EU-gelden in Nederland	58

3.4.3	Transparantie eindbegunstigden	60
3.4.4	Conclusie transparantie-initiatief	62
3.5	Lidstaatverklaring: rechtmatigheid besteding EU-gelden in Nederland	62
3.6	Doeltreffendheid EU-fondsen in Nederland: plattelandsontwikkeling	63
3.6.1	Eerder onderzoek naar het plattelandsontwikkelingsprogramma	63
3.6.2	Het plattelandsontwikkelingsprogramma in Nederland	64
3.6.3	Het POP-budget voor Nederland	65
3.6.4	Tussentijdse resultaten in Nederland	65
3.6.5	Voortgang en doelrealisatie van de Leader-aanpak	67
3.6.6	Samenvattend beeld POP2	67
3.7	Conclusies	68
4	**Trends 2001–2010**	**69**
4.1	Inleiding	69
4.2	Kerncijfers begroting EU	69
4.2.1	EU-ontvangsten	70
4.2.2	Uitgaven door de EU	70
4.3	Beleidsontwikkelingen financieel management EU	71
4.3.1	Betrouwbaarheidsverklaringen DG's	71
4.3.2	Verantwoording door EU-lidstaten	72
4.4	Rechtmatigheid besteding EU-gelden	73
4.4.1	Voorbehouden	74
4.4.2	Onregelmatigheden	75
4.4.3	Oordelen Europese Rekenkamer in jaarverslag	76
4.5	Doeltreffendheid EU-beleid	78
4.5.1	Evaluaties Europese Commissie	78
4.5.2	Speciale verslagen Europese Rekenkamer	79
4.5.3	Inzicht doeltreffendheid besteding EU-gelden	80
4.6	Ontwikkeling in EU-activiteiten van rekenkamers	81
4.6.1	Het Contactcomité	81
4.6.2	Activiteiten van Contactcomité-werkgroepen	81
4.6.3	Auditactiviteiten van de nationale rekenkamers	82
4.7	Verbeteringen financieel management EU 2001–2010	82
Bijlage 1	**Kerncijfers**	**83**
Bijlage 2	**Gebruikte afkortingen en verklarende woordenlijst**	**86**
Literatuur		**91**

OVER DIT RAPPORT

Inleiding

Dit is de tiende editie van het EU-trendrapport. Deze jaarlijkse publicatie van de Algemene Rekenkamer biedt inzicht in het financieel management van EU-gelden in de Europese Unie (EU) als geheel, de EU-lidstaten en Nederland.

Met het EU-trendrapport willen wij de Staten-Generaal in staat stellen een goed geïnformeerd debat met de minister van Financiën te voeren over de positie die Nederland zou moeten innemen ten aanzien van het al dan niet verlenen van decharge aan de Europese Commissie voor de uitvoering van de EU-begroting. Ook willen wij met dit rapport de Staten-Generaal ondersteunen bij het (verder) verbeteren van de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden.

We hebben er in deze editie van het EU-trendrapport voor gekozen om, in aanvulling op het jaarlijkse overzicht van ontwikkelingen in het financieel management van de EU, ook een samenvattend beeld te presenteren van de trends in de afgelopen tien jaar. Is er sprake van daadwerkelijke vooruitgang in het financieel management? Welke verbeteringen zijn er nog aan te brengen?

Achtergrond

Er zijn de afgelopen jaren veel initiatieven ondernomen om het financieel management van de EU te verbeteren. Doorgaans waren deze initiatieven afkomstig van de Europese Commissie, aangemoedigd door het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer. Niettemin bestaat er nog steeds geen redelijke zekerheid over de juiste besteding van de EU-middelen (rechtmatigheid), laat staan dat er veel zicht is op de vraag of het geld ook nuttig is besteed (doeltreffendheid).

De vooruitgang die de afgelopen tien jaar is geboekt in het financieel management van de EU betreft vooral interne procedures van de Europese Commissie en de rechtmatigheid van het «directe beleid» van de Europese Commissie. Dit is beleid dat de Commissie zelfstandig uitvoert en controleert, zonder afhankelijk te zijn van lidstaten.
Echter, het meeste EU-beleid voert de Europese Commissie samen met de lidstaten uit. Hiermee is ongeveer 80% van de EU-begroting gemoeid.
De verantwoording en rechtmatigheid van de besteding van deze EU-gelden «in gedeeld beheer» blijft problematisch. Zo heeft de Europese Rekenkamer vastgesteld dat de rechtmatigheid van de besteding van Europese landbouw- en plattelandsgelden ook in 2010 is afgenomen ten aanzien van 2008. Het gaat hier om (nog steeds) de grootste begrotingspost van de EU. De foutenpercentages binnen de cohesiefondsen zijn nog steeds veel te hoog.
Alhoewel vier lidstaten, waaronder Nederland, inmiddels op vrijwillige basis een lidstaatverklaring afgeven over de wijze waarop EU-geld in hun land wordt besteed, zijn de meeste andere landen niet bereid of niet in staat om op deze wijze verantwoording af te leggen.

Wel klinkt er in toenemende mate kritiek vanuit de lidstaten op het feit dat de uitvoering van de EU-begroting nog steeds niet voldoet aan de geldende rechtmatigheidsnormen. Zo worden er steeds vaker kanttekeningen geplaatst bij de jaarlijkse «decharge» van de Europese Commissie,

waarbij wordt verwezen naar het alsmaar (zeventien jaar op rij) uitblijven van een positief rechtmatigheidsoordeel van de Europese Rekenkamer. De afgelopen drie jaar heeft de Nederlandse minister van Financiën eenmaal tegen een positief advies voor decharge van de Europese Commissie gestemd. Twee maal heeft hij zich, samen met de ministers van Financiën van enkele andere lidstaten, onthouden van stemming. Bij die gelegenheid hebben de kritische lidstaten, gelet op de aard van de problemen, opgeroepen tot een betere verantwoording over de besteding van EU-gelden op nationaal niveau.

De standpunten die de Nederlandse minister van Financiën inneemt in de Raad voor Economische en Financiële Zaken (Ecofin), worden bepaald na overleg met de Tweede Kamer. Wij willen met het EU-trendrapport Kamerleden informeren over de onderwerpen die voor dit overleg over de Nederlandse standpuntbepaling van belang zijn: actuele beleidsontwikkelingen rond het financieel management van de EU, de kwaliteit van de systemen voor financieel management, en (het inzicht in) de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de EU-uitgaven. Deze onderwerpen komen aan bod in dit rapport.

Opbouw rapport

Het *EU-trendrapport 2012* heeft een andere opbouw dan de voorgaande edities. We hebben dit jaar gestreefd naar een zo compact mogelijke weergave van de ontwikkelingen in het financieel management van de EU. Het rapport bestaat uit twee delen.
In deel 1 geven we een korte samenvatting van onze bevindingen, en bespreken we onze conclusies en aanbevelingen, de reactie van de minister en ons nawoord daarbij.
Deel 2 bestaat uit vier korte hoofdstukken. In de eerste drie hoofdstukken bespreken we ontwikkelingen in het financieel management van EU-gelden in de EU als geheel (hoofdstuk 1), de EU-lidstaten (hoofdstuk 2) en Nederland (hoofdstuk 3). In elk van deze drie hoofdstukken behandelen we steeds de actuele beleidsontwikkelingen, de kwaliteit van de systemen voor financieel management, en (het inzicht in) rechtmatigheid en doeltreffendheid van de EU-uitgaven.
In het vierde en laatste hoofdstuk van deel 2 presenteren we een overzicht van de ontwikkelingen in de afgelopen tien jaar. Dit overzicht, met de belangrijkste kerncijfers over het financieel management van de EU in de periode 2001–2010, publiceren we ook in de vorm van een interactieve webapplicatie op www.eu-verantwoording.nl.

Bronnen

De hoofdstukken 1 en 2 van deel 2 zijn grotendeels gebaseerd op openbare informatie. Bij voorkeur hebben we daarbij gebruikgemaakt van (voor zover beschikbaar) informatie die door externen is gecontroleerd, zoals rapporten van de Europese Rekenkamer en van nationale rekenkamers. Daarnaast hebben we gebruikgemaakt van openbare stukken van de Europese Commissie. Voor hoofdstuk 3 van deel 2, het hoofdstuk over Nederland, hebben wij gebruikgemaakt van onze onderzoeksbevoegdheden.
In het rapport wordt informatie over verschillende jaren gebruikt.
De vuistregel die we daarbij hebben gehanteerd is dat het jaar 2010 centraal staat als het gaat om het functioneren van de systemen voor financieel management en de rechtmatige besteding van EU-gelden.

Bij de beschrijving van beleidsontwikkelingen wordt ook informatie over 2011 opgenomen.
Bij de samenstelling van hoofdstuk 4, het overzicht van trends in de afgelopen tien jaar, zijn we uitgegaan van de gegevens die we eerder hebben verzameld in het kader van de voorgaande negen EU-trendrapporten en van aanvullende openbare informatie.

Terminologie

In dit rapport gebruiken we zowel het Nederlandse begrip «rechtmatigheid» als het Europese ondeelbare begrip «wettigheid en regelmatigheid». 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 Europese Gemeenschap kan worden benadeeld.

DEEL 1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN, CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES

1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

1.1 Ontwikkelingen in de EU

1.1.1 Beleidsontwikkelingen

Er heeft zich in het afgelopen jaar een aantal belangrijke beleidsontwikkelingen voorgedaan op het niveau van de EU als geheel.

Allereerst zijn de *onderhandelingen rond een nieuw Financieel Reglement* voor de EU voortgezet. De Ecofinraad is in juni 2011 met een gezamenlijk standpunt gekomen over het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie. Het Europees Parlement heeft in september 2011 eveneens op het Commissievoorstel gereageerd. De Raad en het Parlement hebben ieder afzonderlijk een compromisvoorstel geformuleerd als inzet voor de verdere onderhandelingen.
Zowel de Raad als het Parlement stellen voor om elke lidstaat te verplichten tot het opstellen van een jaarlijks overzicht van (a) de rekeningen en (b) de resultaten van controles en audits. De rekeningen dienen vergezeld te gaan van een *statement of management responsibilities*: een verklaring op het hoogste ambtelijke niveau. Hierin moet dan staan dat de informatie in de rekeningen volledig en juist is, dat de uitgaven zijn gedaan voor datgene waarvoor ze waren bedoeld, en dat er controleprocedures zijn gevolgd die garanties geven over de rechtmatigheid van de onderliggende transacties. Bij het statement dient de opinie van een onafhankelijke auditinstantie te worden gevoegd, die de rechtmatigheid van de onderliggende transacties afdekt. Een groot aantal lidstaten heeft overigens bezwaar gemaakt tegen dit voorstel.
Het Europees Parlement heeft in zijn compromistekst nog een aanvullend voorstel opgenomen: de verplichtstelling voor van een nationale verklaring over de rechtmatigheid van de onderliggende transacties. Deze zou moeten worden ondertekend door een politiek verantwoordelijke.
De Europese Commissie heeft inmiddels duidelijk gemaakt dat de vier lidstaatverklaringen die thans op vrijwillige basis worden opgesteld, slechts een beperkte toegevoegde waarde hebben ten opzichte van andere verantwoordingsdocumenten. De verklaringen zouden te verschillend zijn qua inhoud, vorm en publicatiemoment. De Europese Commissie stelde al eerder voor om alleen een managementverklaring in te voeren zoals hierboven beschreven, en geen nationale verklaring.
Het is onduidelijk op welke termijn de onderhandelingen tussen Raad en Parlement kunnen worden afgerond.

Voorts zijn in het najaar van 2011 de *onderhandelingen voor een Meerjarig Financieel Kader* van start gegaan. Alhoewel in de Raad van Ministers al druk wordt onderhandeld over bijvoorbeeld de hervorming van de cohesie- en landbouwfondsen, wordt pas in de tweede helft van 2012 werkelijke voortgang op dit dossier verwacht. De belangrijkste discussiepunten tussen de lidstaten zijn de hoogte van het budget en de wijze van financiering ervan.
Ook de huidige Europese schuldencrisis vormt een belangrijke factor bij de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader. Enerzijds wordt er binnen regelingen ruimte gemaakt om fondsen dusdanig in te zetten dat ze economische groei maximaal stimuleren en dat landen in (tijdelijke) problemen extra kunnen worden gesteund. Anderzijds worden er voorzieningen getroffen om landen die zich niet aan de begrotingsdiscipline houden, te kunnen korten op betalingen uit bepaalde fondsen.

Tot slot vermelden wij de ontwikkelingen rond de *steun voor (euro)landen die problemen hebben met de financiering van hun staatschuld*. Deze steun gaat voornamelijk buiten de EU-begroting om. Niettemin staan alle lidstaten gezamenlijk via de EU-begroting garant voor de leningen die de Europese Commissie aangaat in het kader van het tijdelijke European Financial Stability Mechanism (een fonds van maximaal € 60 miljard voor alle lidstaten) en Balance of Payments assistance (een fonds van maximaal € 50 miljard voor niet-eurolanden).[1] De Europese Commissie maakt de steun mogelijk door zelf te lenen op de kapitaalmarkt.
Het European Financial Stability Mechanism zal – net als de intergouvernementele European Financial Stability Facility – in juli 2012 worden vervangen door het permanente European Stability Mechanism, mits het verdrag dat daarvoor nodig is, tijdig door alle eurolanden zal worden geratificeerd.

1.1.2 Systemen voor financieel management

De Europese Commissie heeft ook het afgelopen jaar activiteitenverslagen van de directoraten-generaal (DG's) uitgebracht, plus een overkoepelend syntheseverslag over 2010. De interne auditdienst van de Europese Commissie heeft voor het eerst een verklaring afgelegd dat de controlesystemen waarop de directeuren-generaal zich baseren bij de vaststelling van deze activiteitenverslagen, betrouwbaar zijn. Het betreft een intern document dat niet openbaar is gemaakt. Aan het Europees Parlement is toegezegd, nadat het hier nadrukkelijk om had verzocht, dat het een samenvatting van deze interne auditopinie zal ontvangen.

1.1.3 Inzicht in rechtmatigheid

Activiteitenverslagen Europese Commissie
In hun activiteitenverslagen kunnen de directeuren-generaal van de Europese Commissie voorbehouden maken bij de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie. Het inzicht in de rechtmatigheid van financiële transacties neemt uiteraard af naarmate er meer voorbehouden worden gemaakt.
De activiteitenverslagen over 2010 laten minder voorbehouden zien dan de verslagen over 2009. De bedragen die met de voorbehouden zijn gemoeid zijn echter wel groter dan in 2009; gezien de onzekerheid van de omvang van drie voorbehouden is niet geheel duidelijk hoeveel groter.
De voorbehouden betreffen zowel tekortkomingen in de beheer- en controlesystemen als tekortkomingen in de rechtmatigheid van de transacties.
De meeste problemen hangen samen met complexe regelgeving over welke uitgaven in aanmerking komen voor vergoeding (de zogenaamde subsidiabiliteitsregels) en met onjuiste toepassing van aanbestedingsregels. De problemen doen zich met name voor bij de fondsen in gedeeld beheer.

Door lidstaten gemelde onregelmatigheden
Zowel het totaal aantal door de lidstaten gemelde onregelmatigheden in de uitgaven van de EU als het financieel belang ervan is in 2010 toegenomen in vergelijking met 2009. Van de betalingen die ten onrechte werden uitgekeerd, is in 2010 bijna de helft teruggevorderd; een stijging in vergelijking met 2009.

[1] Situatie per begin 2012.

Rechtmatigheidsoordeel Europese Rekenkamer
De Europese Rekenkamer heeft over 2010 wederom geen positief rechtmatigheidsoordeel kunnen afgeven over de uitvoering van de EU-begroting. De rekeningen van de Europese Commissie geven weliswaar een getrouw beeld van de financiële situatie, maar de uitgaven laten over het geheel genomen te veel onregelmatigheden zien.
De Europese Rekenkamer schat het meest waarschijnlijke foutenpercentage op 3,7% van de totale EU-uitgaven van € 122,2 miljard. Het is daarmee hoger dan in 2009. Binnen het begrotingshoofdstuk Cohesie, energie en transport (een nieuw samengesteld hoofdstuk) vond de Europese Rekenkamer de meeste fouten. Met een gemiddeld geschat foutenpercentage van 7,7% vertoont dit hoofdstuk een nog somberder beeld dan het hoofdstuk Cohesie van vorig jaar.
Over de crisismaatregelen merkt de Europese Rekenkamer op dat er uit landbouw- en plattelandsgelden € 401 miljoen extra is voorgefinancierd aan landen in problemen zonder dat daarvoor de juiste juridische basis was gecreëerd.

1.1.4 Inzicht in doeltreffendheid

De Europese Rekenkamer heeft dit jaar voor het eerst de activiteitenverslagen van drie DG's van de Europese Commissie beoordeeld op het informatiegehalte over doeltreffendheid. Hieruit komt naar voren dat de verslagen weliswaar een redelijk inzicht bieden in prestaties (output), maar weinig informatie geven over de daarmee gerealiseerde effecten (outcome).

1.2 Ontwikkelingen in de EU-lidstaten

In haar activiteitenverslagen verstrekt de Europese Commissie ook informatie over de rechtmatigheid van EU-bestedingen in individuele lidstaten. Deze informatie is het afgelopen jaar niet aantoonbaar verbeterd.
Net in 2010 hebben in 2011 vier lidstaten op vrijwillige basis een nationale verklaring afgegeven. Behalve Nederland zijn dit Denemarken, Zweden en het Verenigd Koningrijk. Deze zelfde landen hebben zich de laatste jaren, samen met Nederland, tijdens het dechargeproces kritisch uitgelaten over de gebrekkige verantwoording van de besteding van EU-gelden op nationaal niveau.
De herziening van het Financieel Reglement zou verbetering kunnen brengen in deze nationale verantwoordingen, maar vooruitgang op dit punt is nog lang niet zeker. Een groot aantal lidstaten heeft immers, zoals hiervoor besproken, bezwaar laten aantekenen bij de compromistekst van de Ecofinraad voor het voorstel voor het nieuwe Financieel Reglement dat voorziet in een verplicht *statement of management responsibilities* (zie § 1.1, «Beleidsontwikkelingen»).

1.3 Ontwikkelingen in Nederland

1.3.1 Systemen voor financieel management

De lidstaatverklaring die Nederland heeft opgesteld over 2010, omvat vrijwel alle EU-gelden die Nederland samen met de Europese Commissie beheert. De afdrachten aan de EU zijn er niet in opgenomen. Ook voor volgend jaar heeft de minister van Financiën zich niet bereid verklaard om de afdrachten in het verantwoordingsdocument te betrekken. Wij zijn

voornemens om in ons rapport bij de lidstaatverklaring de afdrachten wél mee te nemen.
Wij zijn positief over de uitkomsten van de lidstaatverklaring 2010, met uitzondering van de onvolledige naleving van lokale aanbestedingsregels, het gebrek aan controle op de naleving van deze regels en het kabinet gaf voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) geen volledig beeld van de geconstateerde fouten in de declaraties voor dit fonds. In hoofdstuk 3 van deel 2 van dit EU-trendrapport geven we een korte samenvatting van ons rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2010.

Beheer- en controlesystemen voor landbouwgelden
De Europese Rekenkamer concludeert in haar Jaarverslag 2010 dat het beheer en de controle van landbouwsubsidies uit het Europees Landbouwgarantieronds (ELGF) in Nederland op totaalniveau doeltreffend is. Er zijn echter tekortkomingen geconstateerd in het actualiseren van het systeem dat de omvang van landbouwpercelen moet meten. De Europese Rekenkamer geeft hierbij aan dat deze tekortkomingen in Nederland slechts een beperkte impact hadden en dat de Nederlandse instanties vanaf het aanvraagjaar 2010 passende corrigerende maatregelen hebben getroffen. Verder merkt de Europese Rekenkamer op dat zij de interne auditdienst van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) niet onafhankelijk acht van de instanties die het gemeenschappelijk landbouwbeleid uitvoeren.

Transparantie over eindbegunstigden EU-subsidies
Afgezien van een aantal kleine tekortkomingen voldoet Nederland aan de Europese voorschriften voor de openbaarmaking van eindbegunstigden van EU-gelden. De gegevens die worden gepubliceerd hebben echter veelal betrekking op grote intermediaire ontvangers, zoals telersverenigingen, het UWV of het Nuffic, die het geld vervolgens uitzetten bij uiteenlopende projecten of begunstigden. Meer publiek beschikbare informatie over de daadwerkelijke projecten die worden gerealiseerd met Europees geld zou aan te bevelen zijn. Dit strookt met de wens van het Europees Parlement.
De website «Europa om de hoek»[2] heeft een opzet die in principe zou kunnen voorzien in informatie op projectniveau. Op een digitale kaart van Nederland zijn projecten aangegeven die met structuurfondsgelden zijn gefinancierd. Echter, de site is nog lang niet compleet en weinig actueel. Zo staat geen van de projecten van de vijftien eindbegunstigden die in 2010 de hoogste bedragen uit het Europees Sociaal Fonds (ESF) kregen toegewezen, vermeld op de website. Er staan wel oudere (afgesloten) projecten van dezelfde organisaties op. Van de projecten die in 2010 geld toegewezen hebben gekregen uit het EFRO staat de helft van de projecten van de vijftien grootste subsidieontvangers niet vermeld.

1.3.2 Inzicht in rechtmatigheid

In ons rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2010 hebben wij een oordeel gegeven over de verantwoording die het kabinet heeft afgelegd over de Nederlandse ontvangsten en uitgaven van EU-gelden in 2010 en over de controle op deze financiële transacties.
De meeste fouten hebben wij geconstateerd in de uitgaven van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO).
Het totaal van de geconstateerde onrechtmatigheden bleef onder de gehanteerde tolerantiegrens van 2%.

[2] Deze website is het resultaat van een samenwerkingsverband van de Vertegenwoordiging van de Europese Commissie in Nederland, het Ministerie van (EL&I), het Agentschap SZW en de uitvoeringsorganisaties van de programma's die worden gefinancierd uit het ESF en het EFRO.

1.3.3 Inzicht in doeltreffendheid

We hebben in het kader van dit EU-trendrapport onderzoek gedaan naar het inzicht in de doeltreffendheid van het EU-beleid voor plattelandsontwikkeling in Nederland. We constateren dat de kritiek die zowel door ons, de Europese Commissie als de Europese Rekenkamer eerder is geuit, nog steeds actueel is. Er bestaat weliswaar een redelijk inzicht in de geleverde output, maar niet in de bereikte resultaten en effecten.
De beschikbare gegevens laten zien dat halverwege de programmaperiode het plattelandsprogramma 2007–2013 bij de meerderheid van de maatregelen de geplande output maar matig vordert. Vooral op het gebied van verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie lijkt er weinig vraag naar financiering. Verder blijkt het moeilijk om resultaten te meten en toe te schrijven aan het plattelandsprogramma. Hierdoor, en vanwege de algemene formulering van de beoogde effecten, is van de meeste maatregelen niet aan te geven welk effect ze hebben gehad.
Leader, een aanpak die voorziet in samenwerking tussen lokale (actie)-groepen om voor hun eigen gebied een ontwikkelingsplan te maken, draagt slechts in zeer beperkte mate bij aan de realisatie van de hoofddoelstellingen van het plattelandsbeleid: verbetering van het concurrentievermogen van de land- en bosbouwsector, verbetering van het milieu en het platteland, verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en bevordering van de diversificatie van de plattelandseconomie.

1.4 Ontwikkelingen in de periode 2001–2010

De vooruitgang die de afgelopen tien jaar is geboekt in het financieel management van de EU betreft vooral interne procedures van de Europese Commissie.

Verantwoording over beleid Europese Commissie
De Europese Commissie heeft activiteitenverslagen van de DG's en een syntheseverslag geïntroduceerd, waarin verantwoording wordt afgelegd over de bestedingen en de doelrealisatie van het gevoerde beleid.
In de activiteitenverslagen is sinds 2001 het aantal voorbehouden bij de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie gestaag afgenomen. Positief is ook dat sinds 2006 alle voorbehouden zijn gekwantificeerd.
De activiteitenverslagen bevatten echter nog maar ten dele informatie over de rechtmatigheid van de bestedingen in de lidstaten, en nagenoeg geen informatie over doeltreffendheid van het beleid in de lidstaten. Hierdoor blijft slechts in zeer beperkte mate inzichtelijk of EU-gelden in de lidstaten rechtmatig en doeltreffend worden besteed. Van de totale EU-begroting wordt ongeveer 80% in gedeeld beheer in de lidstaten besteed en een kleine extra 10% in de vorm van directe toekenning van fondsen door de Commissie.

Controle op financiële transacties in lidstaten
De Europese Commissie heeft, mede op aandringen van het Europees Parlement, de afgelopen jaren op verschillende momenten getracht het internecontrolekader van de EU dusdanig in te richten dat er redelijke zekerheid kon worden verkregen over transacties tot op het niveau van de individuele eindbegunstigden in de lidstaten. Het «single audit»-model, waarbij elk controleniveau voortbouwt op het voorgaande met als doel de last voor de gecontroleerde te verminderen en de kwaliteit van de audit op te voeren, zou daarbij centraal moeten staan. De Raad van Ministers heeft hier echter nooit overeenstemming over weten te bereiken. Het

compromis werd het huidige systeem van *annual summaries*, waarin de lidstaten zich verplichten jaarlijks voor de Europese Commissie een samenvatting te maken van de beschikbare audits en verklaringen. Deze samenvattingen zijn echter niet openbaar.

Rechtmatigheid EU-begroting
De Europese Rekenkamer heeft in de periode 2001–2010 geen enkele keer een positief rechtmatigheidsoordeel kunnen afgeven bij de EU-begroting. Over de jaren 2001–2005 schetste de Europese Rekenkamer slechts een kwalitatief beeld van de rechtmatigheid van de verschillende begrotingsonderdelen. Over 2006 gaf de Europese Rekenkamer voor het eerst een «meest waarschijnlijk foutenpercentage»; dit bedroeg op dat moment (voor de gehele EU-begroting) iets meer dan 7%. In de drie jaar erna is dit percentage gedaald tot 3,3% in 2009. In 2010 is het meest waarschijnlijke foutenpercentage weer licht gestegen naar 3,7%. De rechtmatigheid van de besteding van Europese landbouw- en plattelandsgelden, (nog steeds) de grootste begrotingspost van de EU, is in 2010, net als vorig jaar, afgenomen ten aanzien van 2008. De foutenpercentages binnen de cohesiefondsen zijn nog steeds veel te hoog.

Doeltreffendheid EU-beleid
Zowel het aantal evaluaties van EU-beleid dat de Europese Commissie heeft laten verrichten als het aantal speciale verslagen over doeltreffendheid van EU-fondsen dat de Europese Rekenkamer heeft uitgebracht, is de afgelopen tien jaar flink toegenomen. Niettemin is het vooralsnog onmogelijk om per lidstaat en/of beleidsterrein een samenhangend beeld te verkrijgen van de resultaten en effecten die al dan niet zijn bereikt met EU-gelden.

Onderzoek van nationale rekenkamers
De nationale rekenkamers van de EU-lidstaten voeren in toenemende mate onderzoek uit naar EU-gerelateerde onderwerpen. Dit betreft zowel rechtmatigheidsonderzoek als doelmatigheidsonderzoek. Daarnaast voeren rekenkamers steeds meer gezamenlijke onderzoeken uit. Ook voor deze bevindingen geldt echter dat een bruikbaar overzicht nog steeds ontbreekt.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

2.1 Conclusies

Verbetering rechtmatigheid EU-gelden stagneert
Sinds 2001 zijn er veel initiatieven ondernomen om het financieel management van de EU te verbeteren. De rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden is sterk verbeterd. De laatste jaren stagneert deze verbetering echter. Dit is het geval bij de landbouwfondsen (nog altijd de grootste begrotingspost van de EU) en cohesiefondsen (waar de gehanteerde tolerantiegrens vergaand wordt overschreden). Een positief rechtmatigheidsoordeel van de Europese Rekenkamer bij de EU-begroting (Déclaration d'Assurance, kortweg DAS) ontbreekt nog altijd.

Verbetering financieel management EU kan niet zonder verdere medewerking lidstaten
De Europese Commissie heeft de afgelopen jaren veel aanpassingen doorgevoerd in de interne processen van beheer, controle en verantwoording. De meeste problemen (voorbehouden bij betrouwbaarheidsverklaringen, slecht functionerende controle- en beheersystemen, rechtmatigheidsfouten), doen zich voor bij de fondsen die worden uitgevoerd *in gedeeld beheer* (ongeveer 80% van de EU-begroting). Stringentere (openbare) verantwoordingsverplichtingen voor de lidstaten zouden deze situatie naar verwachting kunnen verbeteren. Een groot aantal lidstaten is hiertoe echter niet in staat of bereid. Er zijn nog steeds maar vier lidstaten, waaronder Nederland, die vrijwillig een lidstaatverklaring afgeven.
Wij beschouwen dit als een ongewenste situatie. Door het gebrekkige inzicht in het financieel beheer en de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de lidstaten kunnen er onvoldoende corrigerende maatregelen worden genomen die een positief rechtmatigheidsoordeel van de Europese Rekenkamer over de EU-begroting dichterbij zouden brengen. Gelet op het EU-Verdrag zijn wij van mening dat de Europese Commissie en de lidstaten ten aanzien van de fondsen in gedeeld beheer gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een sluitende keten van beheer, controle, verantwoording en toezicht. Daarbij zouden twee kenmerken van goed openbaar bestuur centraal moeten staan: transparantie en publieke verantwoording.

Transparantie over eindbegunstigden EU-geld neemt toe, inzicht in gerealiseerde projecten blijft achter
Er wordt in Nederland in toenemende mate voldaan aan de Europese verplichting om ieder jaar op een website bekend te maken wie een Europese subsidie toegekend heeft gekregen of ontvangen, en welke bedragen daarmee waren gemoeid. Deze openbare informatie zegt echter weinig over de concrete *projecten* die met EU-geld zijn gerealiseerd. Hiermee lijkt het transparantie-initiatief van de Europese Commissie zijn doel voorbij te schieten.

Inzicht in doeltreffendheid EU-gelden nog steeds gebrekkig
Ofschoon de aandacht voor doeltreffendheid van EU-beleid is toegenomen bij zowel de Europese Commissie, de Europese Rekenkamer als de Nederlandse overheid, is het daadwerkelijke inzicht in de effecten van de besteding van EU-gelden in de afgelopen tien jaar niet aantoonbaar verbeterd. Er bestaat een redelijk inzicht in *prestaties* (output) die in de lidstaten worden geleverd met EU-gelden, maar er blijft weinig bekend

over de daarmee bereikte *effecten* (outcome). Deze algemene conclusie geldt evenzeer voor lidstaat Nederland.

2.2 Aanbevelingen

Wij bevelen aan om bij het debat over de positiebepaling ten aanzien van de dechargeverlening van de Europese Commissie voor de uitvoering van de EU-begroting 2010 mee te wegen dat: (1) de verbetering van de rechtmatigheid in de besteding van EU-gelden stagneert, en (2) er in die situatie weinig verbetering valt te verwachten zonder verdergaande medewerking van de lidstaten.

Voorts doen we de volgende aanbevelingen om het financieel management van de EU te verbeteren.

EU-breed
- Wij bevelen de minister van Financiën en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan om zich, samen met gelijkgestemde landen, op Europees niveau te blijven inzetten voor een verplichte en door een politiek verantwoordelijke persoon ondertekende jaarlijkse verklaring over het beheer en de besteding van EU-gelden in elke lidstaat.
- Wij dringen er bij alle betrokken ministers op aan om bij de bespreking van het nieuwe Meerjarig Financieel Kader aandacht te vragen voor betere verantwoordingsinformatie over doeltreffendheid van EU-fondsen.
- Wij verzoeken de minister van Financiën om er bij de Europese Commissie op aan te dringen het transparantie-initiatief rond eindbegunstigden dusdanig aan te passen, dat er ook daadwerkelijk inzicht moet worden geboden in de *projecten* die met Europees geld worden gerealiseerd.

Nederland
- Wij verzoeken de ministers van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I), van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de minister voor Immigratie en Asiel om niet alleen informatie over eindbegunstigden van EU-gelden te publiceren, maar om ook zoveel mogelijk actuele informatie op projectniveau te verstrekken.
- Wij dringen er bij de minister van EL&I op aan om de verdeling van financiële middelen beter aan te laten sluiten op de daadwerkelijke behoefte aan plattelandsontwikkeling, en de doelstellingen voor plattelandsontwikkeling specifiek en meetbaar te formuleren. Daarnaast zou de minister voor alle maatregelen duidelijk moeten maken wat de aansluiting is tussen prestaties (output) en daarmee te bereiken effecten (outcome).

3 REACTIE KABINET EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

3.1 Reactie kabinet

Op 26 januari 2012 heeft de minister van Financiën mede namens de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de overige leden van het kabinet een reactie gestuurd op de conceptversie van het *EU-trendrapport 2012*. De minister laat weten dat het kabinet ingenomen is met de nieuwe, compactere opzet van het EU-trendrapport en met de daarin opgenomen analyse van de ontwikkelingen in de afgelopen tien jaar. De kabinetsreactie spitst zich vervolgens toe op onze hoofdconclusies en aanbevelingen.
Wij geven hieronder alle inhoudelijke punten uit de brief zo volledig mogelijk weer.[3] Op sommige onderdelen hebben wij de kabinetsreactie voorzien van een nawoord.

Reactie op conclusie «Verbetering rechtmatigheid EU-gelden stagneert»
De minister van Financiën schrijft dat het kabinet teleurgesteld is dat het bereiken van de maximale foutennorm van de Europese Rekenkamer (2%) niet dichterbij is gekomen in 2010. Het kabinet handhaaft zijn streven om zowel op het niveau van de EU als dat van de lidstaten de rechtmatigheid van de besteding van EU-begrotingsmiddelen te verbeteren en maatregelen te realiseren die dit doel ondersteunen.

Reactie op conclusie «Verbetering financieel management EU kan niet zonder verdere medewerking lidstaten»
De minister geeft aan dat het kabinet het belang onderkent van de verantwoordelijkheid van lidstaten bij de verbetering van het financieel management van EU-fondsen. Het kabinet zal bij de lopende onderhandelingen over het Financieel Reglement van de EU zijn ambitieniveau voor betere en transparante verantwoordingsrapportages door de lidstaten, handhaven.

Reactie op conclusie «Transparantie over eindbegunstigden EU-geld neemt toe, inzicht in gerealiseerde projecten blijft achter»
De minister schrijft dat het kabinet voorstander is van transparantie over de besteding van publiek geld, zowel in nationaal als in EU-verband. In reactie op onze aanbeveling om niet alleen informatie over eindbegunstigden van EU-gelden te publiceren maar ook zoveel mogelijk actuele informatie op projectniveau, tekent de minister aan dat Nederland voldoet aan de informatieverplichtingen die zijn voorgeschreven door de Europese verordeningen.
Het kabinet onderschrijft het belang van beschikbare informatie op *projectniveau*, aldus de minister, maar acht bij de uitvoering van dit doel ten aanzien van het detailniveau van de informatie, overwegingen van proportionaliteit ook van belang. Dit met het oog op eventuele additionele administratieve lasten voor eindbegunstigden en extra uitvoeringskosten.

Reactie op conclusie «Inzicht in doeltreffendheid EU-gelden nog steeds gebrekkig»
De minister laat weten dat het kabinet bij de diverse onderhandelingen over de nieuwe sectorale verordeningen voor de nieuwe programmaperiode van het Meerjarig Financieel Kader aandacht zal blijven vragen voor de doeltreffendheid van EU-fondsen. De minister wijst erop dat de Commissievoorstellen in dit kader verbeteringen bevatten ten opzichte van de vigerende verordeningen als het gaat om aandacht voor resultaatgerichtheid en doeltreffendheid.

[3] De integrale kabinetsreactie is te raadplegen op onze website: www.rekenkamer.nl.

In antwoord op onze aanbeveling om zorg te vragen voor een betere aansluiting van beschikbare financiële middelen en de daadwerkelijke behoefte aan plattelandsontwikkeling schrijft de minister dat dit punt de volle aandacht van het kabinet heeft bij de invulling en uitwerking van het nieuwe Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3).
Gelet op de ervaringen met POP2, zo merkt de minister hierbij op, is in de Nederlandse situatie niet zonder meer een causaal verband aan te wijzen tussen de POP-investeringen en de effecten (outcome) daarvan op het platteland. De beschikbare financiële middelen voor plattelandsontwikkeling vanuit de EU in POP2 vormen slechts een klein onderdeel van de totale overheidsinvesteringen voor plattelandsontwikkeling in Nederland. Om een goede aansluiting te bewerkstelligen met de behoefte en doelstellingen van andere investeringen op dit vlak, is de inzet van plattelandsmiddelen – inclusief de POP2-middelen – gekoppeld aan de prioriteiten van de afzonderlijke provincies, het Rijk, het Investeringsbudget Landelijk Gebied en agenda Vitaal Platteland. De Nationale Plattelandsstrategie beschrijft deze integrale benadering en beschrijft de na te streven doelen. Bij de toedeling van budgetten aan de verschillende onderdelen van POP2 heeft behalve de behoefte ook de kosteneffectiviteit (subsidiebedrag ten opzichte van uitvoeringslasten) meegespeeld.
De minister benadrukt dat het kabinet het belang van doelmatige inzet van middelen onderschrijft. Een goed monitoring- en evaluatiesysteem en meetbare indicatoren zijn daarbij volgens het kabinet wenselijk. Conform Europese vereisten (het «Common Monitoring and Evaluation Framework») zijn er impactindicatoren, uitgangswaarden en streefwaarden op effectniveau gedefinieerd voor het POP2-programma. Ook met het oog op het nieuwe POP-programma onderzoekt Nederland mogelijkheden tot verbetering van het Europees monitoring- en evaluatiekader en deelt deze resultaten in Europees verband.

3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij waarderen de ambitie van het kabinet om zowel op het niveau van de EU als dat van de lidstaten de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden te verbeteren. Wij zijn dan ook positief over het voornemen van het kabinet om zich bij de onderhandelingen over het nieuwe Financieel Reglement te blijven inzetten voor betere en transparante verantwoordingsrapportages door de lidstaten. Wij willen in dat verband benadrukken dat het, zeker ook in tijden van financiële crisis, van belang is dat er juist ook door lidstaten politieke verantwoordelijkheid genomen wordt voor een goede besteding van EU-gelden.

Wij begrijpen het standpunt van het kabinet dat er bij het openbaar maken van gegevens over eindbegunstigden van EU-gelden op projectniveau een afweging gemaakt wordt met het oog op additionele administratieve lasten en uitvoeringskosten. Wij denken graag mee over manieren waarop openbaarmaking efficiënt kan gebeuren. Wij wijzen bijvoorbeeld op de manier waarop in de Verenigde Staten de federale regering investeringsprojecten openbaar maakt via een website.

Wij verwelkomen het voornemen van het kabinet om bij de bespreking van het Meerjarig Financieel Kader in EU-verband aandacht te blijven vragen voor resultaatgerichtheid en doeltreffendheid. Wij willen daarbij benadrukken dat het van belang is dat deze aspecten worden meegenomen in het verantwoordings- en evaluatieproces, zodat er beleidsgevolgen aan kunnen worden verbonden.

Verder kijken we met belangstelling uit naar de invulling en uitwerking van het nieuwe Plattelandsontwikkelingsprogramma POP3. Wij moedigen het kabinet aan om daarbij een helder toetsingskader te hanteren voor de bepaling van daadwerkelijke behoeften en prioriteiten in het plattelandsbeleid.

BELANGRIJKSTE CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN TOEZEGGINGEN

Belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging kabinet
Verbetering rechtmatigheid EU-gelden stagneert		Het kabinet handhaaft zijn streven om de rechtmatigheid van de besteding van EU-begrotingsmiddelen te verbeteren en op Europees niveau maatregelen te nemen die dit doel ondersteunen.
Verbetering financieel management EU kan niet zonder verdere medewerking lidstaten	Minister van Financiën en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken: blijf in Brussel inzetten op verplichte – op het juiste politieke niveau ondertekende – jaarlijkse verklaring over beheer en besteding van Europese gelden in elke lidstaat.	Het kabinet onderkent het belang van de verantwoordelijkheid van lidstaten bij de verbetering van het financieel management van EU-fondsen en is voornemens zijn ambitieniveau te handhaven bij de lopende onderhandelingen over onder andere het Financieel Reglement, om betere en transparante verantwoordingsrapportages door de lidstaten te realiseren.
Transparantie van eindbegunstigden EU-geld neemt toe, inzicht in gerealiseerde projecten blijft achter	Minister van Financiën: dring bij Europese Commissie aan op aanvulling van transparantie-initiatief rond eindbegunstigden, zodat daadwerkelijk inzicht ontstaat in projecten die met Europees geld worden gerealiseerd. Ministers van EL&I, OCW, SZW, BZK en voor Immigratie en Asiel: publiceer niet alleen informatie over eindbegunstigden van EU-gelden maar verstrek ook zoveel mogelijk actuele informatie op projectniveau.	Het kabinet zet zich in algemene zin in voor transparantie van publieke middelen. Het kabinet onderschrijft het belang van beschikbare informatie op *projectniveau*, maar acht overwegingen van proportionaliteit ook van belang bij de uitvoering van dit doel, met name inzake het detailniveau van de informatie en eventuele additionele administratieve lasten voor eindbegunstigden en extra uitvoeringskosten.
Inzicht in doeltreffendheid EU-gelden nog steeds gebrekkig	Kabinet: blijf bij bespreking van nieuw Meerjarig Financieel Kader aandacht vragen voor betere verantwoordingsinformatie over doeltreffendheid van EU-fondsen. Minister van EL&I: zorg voor betere aansluiting van beschikbare financiële middelen en daadwerkelijke behoefte aan plattelandsontwikkeling. Formuleer doelstellingen voor plattelandsontwikkeling specifiek en meetbaar, en maak duidelijk wat aansluiting is tussen prestaties (output) en daarmee te bereiken effecten (outcome).	Bij de onderhandelingen over de diverse nieuwe sectorale verordeningen voor de nieuwe programmaperiode van het Meerjarig Financieel Kader zal het kabinet voor dit punt aandacht blijven vragen. De aanbeveling heeft de volle aandacht van het kabinet bij de invulling en uitwerking van het nieuwe POP-programma (POP3).

DEEL 2 ONDERZOEKSBEVINDINGEN

1 ONTWIKKELINGEN IN HET FINANCIEEL MANAGEMENT VAN DE EU

1.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van recente ontwikkelingen in:
– het financieel management van de EU;
– (het inzicht in) de rechtmatigheid van de bestedingen van de EU; en
– (het inzicht in) de doeltreffendheid van het EU-beleid.

We geven om te beginnen een overzicht van de bijdragen van de lidstaten aan de EU-begroting en de uitgaven van de EU in de lidstaten (§ 1.2). Aansluitend gaan we in op een aantal relevante beleidsontwikkelingen op het gebied van het financieel management van de EU (§ 1.3).

Daarna belichten we drie onderwerpen waarover wij vanuit het perspectief van de nationale rekenkamer van een EU-lidstaat transparante informatievoorziening nodig achten: de kwaliteit van het financieel management van de Europese Commissie (§ 1.4), het inzicht in en de mate van rechtmatigheid van de bestedingen per onderdeel van de EU-begroting (§ 1.5), en bevindingen over de doeltreffendheid van het EU-beleid (§ 1.6). We sluiten af met een conclusie (§ 1.7).

1.2 EU-breed: kerncijfers

1.2.1 Bijdragen lidstaten aan EU-begroting

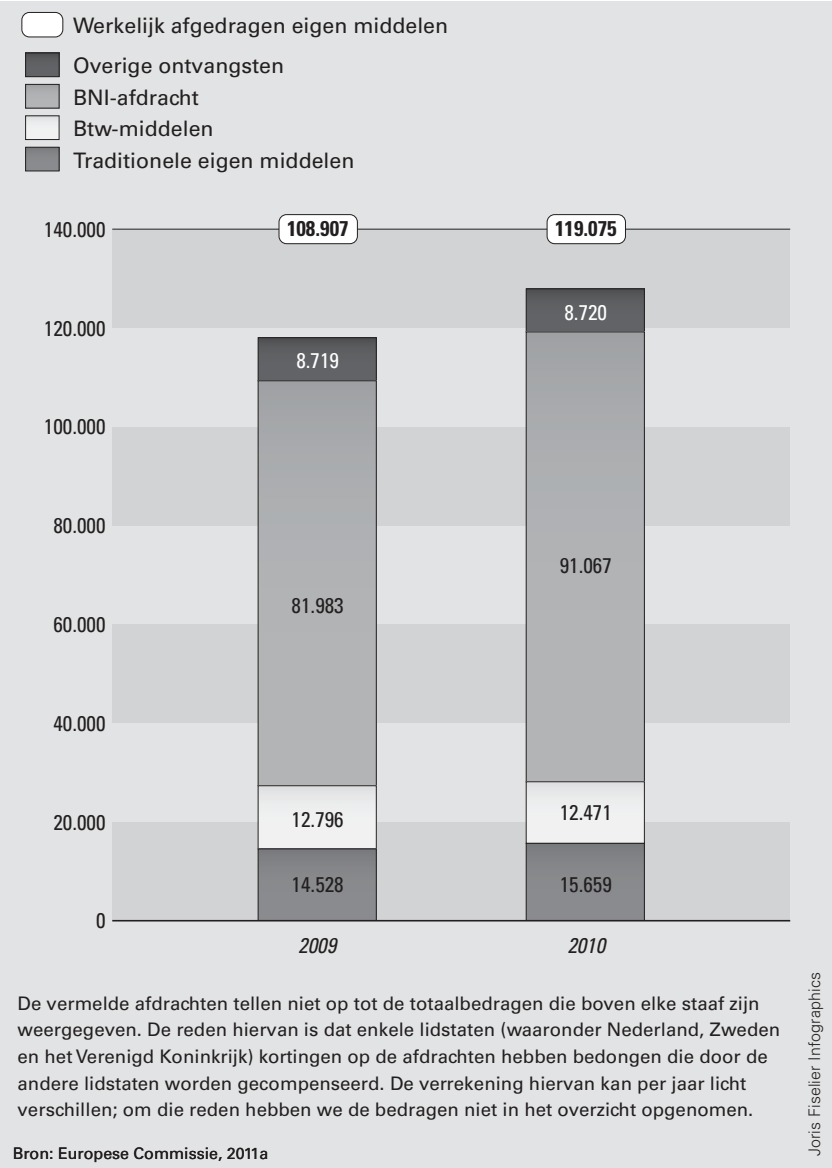
In 2010 bedroegen de totale uitgaven van de EU € 122,2 miljard.[4] Om de uitgaven te financieren hebben de lidstaten zoals elk jaar een per land vastgesteld bedrag afgedragen. Deze bijdragen aan de begroting van de EU vormen het grootste deel van de zogenoemde *eigen middelen* van de EU.

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

In figuur 1 worden de ontvangsten van de EU in 2010 weergegeven en vergeleken met de ontvangsten in 2009.

[4] Dit is ongeveer 1% van het gezamenlijk bruto nationaal inkomen (BNI) van de lidstaten. De overheidsbegrotingen van de afzonderlijke EU-lidstaten omvatten volgens Eurostat in 2010 iets meer dan 50% van het BNI.

Figuur 1 **Ontvangsten EU 2009 en 2010 (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 afdrachten hebben bedongen die door de andere lidstaten worden gecompenseerd. De verrekening hiervan kan per jaar licht verschillen; om die reden hebben we de bedragen niet in het overzicht opgenomen.

Bron: Europese Commissie, 2011a

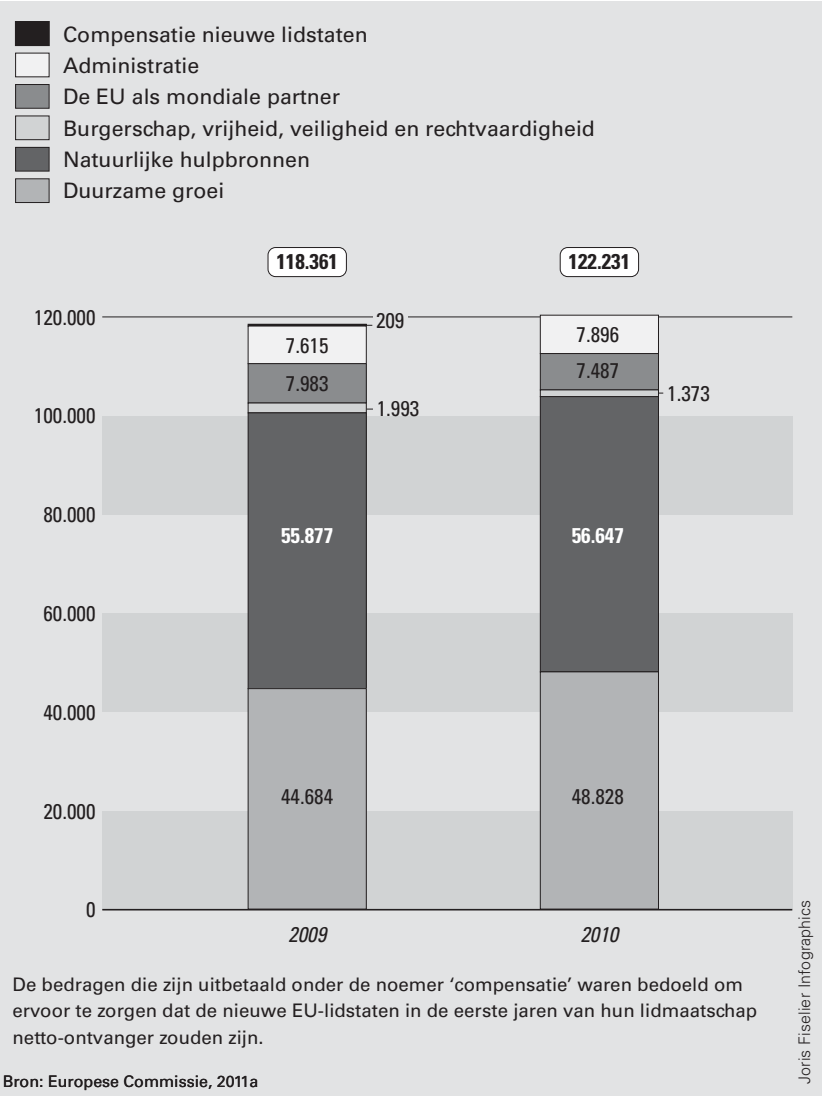
Joris Fiselier Infographics

1.2.2 Uitgaven door de EU in 2010

Figuur 2 (zie volgende pagina) toont de in 2010 gerealiseerde uitgaven van de EU per onderdeel van de begroting, zoals de Europese Commissie die hanteert.

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

Figuur 2 **Uitgaven 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: Europese Commissie, 2011a

1.2.3 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 terug te geven aan de lidstaten.

Over 2010 bedroeg het overschot op de EU-begroting volgens de Europese Commissie € 5,6 miljard.

1.3 Beleidsontwikkelingen rond financieel management

1.3.1 Voorstel nieuw Financieel Reglement

In mei 2011 heeft de Raad voor Economische en Financiële Zaken (Ecofin) een compromis bereikt over het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuw Financieel Reglement (Europese Commissie, 2010a) en heeft het voorzitterschap het mandaat gekregen om gesprekken aan te gaan met het Europees Parlement. Het Europees Parlement[5] heeft in oktober 2011 een groot aantal amendementen op het Commissievoorstel goedgekeurd (Europees Parlement, 2011a). Beide ontwerpteksten voor een nieuw Financieel Reglement wijken op tal van punten (sterk) af van het oorspronkelijke Commissievoorstel.

In de onderhandelingen over het nieuwe reglement staan een aantal onderwerpen centraal. In het *EU-trendrapport 2011* (Algemene Rekenkamer, 2011a) hebben we deze uitgebreid beschreven. Hieronder vatten we de laatste stand van zaken rond de nationale verantwoording samen.

Nationale verantwoording
De Europese Commissie had voorgesteld dat lidstaten voor elk EU-fonds waaruit zij gelden ontvangen één of meer publieke organen aanwijzen die verantwoordelijk zijn voor het financieel management en de controle van rekeningen en transacties. Deze organen moesten volgens het voorstel van de Europese Commissie voortaan jaarlijks een overzicht van de resultaten van controles en audits aanleveren (tevens onderdeel van de huidige «annual summary»). Daarnaast moesten de organen een managementverklaring aanleveren over de rekeningen, het functioneren van de internecontrolesystemen en de rechtmatigheid van de onderliggende transacties. Deze verklaring diende voorzien te worden van de opinie van een onafhankelijke auditinstantie. Deze aspecten van het voorstel zijn nieuw.

In het Ecofin-compromis van mei 2011 bepalen sectorspecifieke regels (dat wil zeggen: regels per terrein waarop financiering door de EU kan plaatsvinden, zoals landbouw en cohesie) wat de verantwoordelijkheden en verplichtingen zijn voor de lidstaten en de Commissie. De lidstaten dienen volgens de Ecofin-tekst «op het geëigende niveau» de Europese Commissie te voorzien van: geaggregeerde rekeningen; een «statement of management responsibilities» waarin wordt verklaard dat de informatie juist, compleet en accuraat is, dat de gelden voor de daartoe bestemde doelen zijn ingezet, en dat de bestaande controleprocedures de noodzakelijke garanties bieden voor de rechtmatigheid van de onderliggende transacties; en een samenvatting van de resultaten van de auditrapporten. Dit geheel aan informatie dient te worden voorzien van een opinie van een onafhankelijke auditor. Een groot aantal lidstaten heeft bij de vastgestelde tekst aangetekend dat zij sterke bedenkingen hebben bij dit compromis.

Het tekstvoorstel van het Europees Parlement van oktober 2011 is deels vergelijkbaar met het voorstel van de Ecofin-ministers. Een belangrijk verschil is echter dat er een passage is toegevoegd waarin staat dat lidstaten ook een overkoepelende nationale verklaring over de besteding van Europese fondsen in hun land zullen opstellen. Deze dient te worden ondertekend door een politiek verantwoordelijke en beslaat op zijn minst het functioneren van de controlesystemen en de rechtmatigheid van de

[5] Deze onderhandelingen vonden plaats in een gezamenlijke commissie van leden van de Begrotingscommissie en de Begrotingscontrolecommissie.

onderliggende transacties. Een onafhankelijke auditor dient een opinie te geven over de verklaring.

Standpunt lidstaatverklaring
Wij beschouwen de kritische houding van de Raad van Ministers ten aanzien van verdergaande verantwoording vanuit de lidstaten als een zorgelijke situatie. Het inzicht in het financieel beheer en de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de lidstaten blijft daarmee gebrekkig. Hierdoor kunnen er onvoldoende, specifiek op de lidstaten gerichte, corrigerende maatregelen genomen worden die een beter financieel management en een positief rechtmatigheidsoordeel van de Europese Rekenkamer over de EU-begroting tot stand zouden kunnen brengen.
Gelet op het EU-Verdrag zijn wij van mening dat de Europese Commissie en de lidstaten ten aanzien van de fondsen in gedeeld beheer gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een sluitende keten van beheer, controle, verantwoording en toezicht. Daarbij zouden twee kenmerken van goed openbaar bestuur centraal moeten staan: transparantie en publieke verantwoording.[6] Dit houdt in dat relevante informatie voor belanghebbenden toegankelijk moet zijn en dat de overheid en de daarmee verbonden organen *publiekelijk* verantwoording moeten afleggen over de rechtmatigheid van de inning, het beheer, en de besteding van publieke middelen. Wij vinden dat deze transparantie en publieke verantwoording het beste tot stand kan worden gebracht door middel van een openbare lidstaatverklaring die door een politiek verantwoordelijke is ondertekend. Vanuit een «single audit»-benadering kan vervolgens op Europees niveau efficiënt gebruik worden gemaakt van deze gecontroleerde informatie ten behoeve van de verantwoording en ten behoeve van de opstelling van een overkoepelende betrouwbaarheidsverklaring.

Verdere procedure
Het nieuwe Financieel Reglement kan pas in werking treden als zowel de Raad van Ministers als het Europees Parlement hebben ingestemd met het voorstel. Het streven van de Europese Commissie om het nieuwe Financieel Reglement per 1 januari 2012 in werking te laten gaan is niet gehaald. De hoop is nu dat de onderhandelingen in de eerste helft van 2012, onder Deens voorzitterschap, kunnen worden afgerond.

1.3.2 Meerjarig Financieel Kader EU

Voorstel Europese Commissie
In 2008 heeft de Europese Commissie een consultatie afgerond over mogelijke hervorming van de EU-begroting. Mede op basis daarvan heeft de Commissie op 29 juni 2011 een voorstel gepresenteerd voor een nieuw Meerjarig Financieel Kader, dat per 1 januari 2014 zal ingaan en zal moeten gelden tot en met 2020 (Europese Commissie, 2011b) (zie overzicht 1).

[6] Deze kenmerken zijn ontleend aan de in totaal acht kenmerken van goed openbaar bestuur zoals de Verenigde Naties die hanteert.

Overzicht 1. Meerjarig Financieel Kader EU 2014–2020 (afgerond op miljarden euro's, prijzen 2011)

Hoofdbeleidsterrein	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal 2014–2020
Slimme inclusieve groei	64,7	66,7	68,1	69,9	71,6	73,8	76,2	490,9
Duurzame groei: natuurlijke hulpbronnen	57,4	56,5	55,7	54,9	53,8	52,8	51,8	382,9
Veiligheid en burgerschap	2,5	2,5	2,6	2,6	2,7	2,7	2,8	18,5
Europa in de wereld	9,4	9,6	9,8	10,0	10,2	10,4	10,6	90,0
Administratie	8,5	8,7	8,8	8,9	9,1	9,2	9,4	62,6
Totaal	142,6	144,0	145,1	146,4	147,3	148,9	150,7	1 025,0
Totaal als % van BNI	1,08	1,07	1,06	1,06	1,05	1,04	1,03	1,05

Bron: Europese Commissie, 2011b

Bovenstaande gegevens zijn exclusief de uitgaven voor het Europese ontwikkelingsfonds en een aantal kleinere fondsen, die buiten het Meerjarig Financieel Kader worden gehouden. Tot en met 2020 omvatten deze fondsen samen ruim € 58 miljard. Het totale bedrag uitgedrukt als percentage van het BNI komt daarmee uit op 1,11%. Dit valt binnen het huidig geldende maximum van 1,24% van het BNI.

Verdere procedure
Het voorstel van de Commissie is naar het Europees Parlement, de Raad van Ministers en alle betrokken EU-lidstaten gestuurd. Elk land bepaalt zijn positie en gaat op basis daarvan de onderhandelingen in. Dat moet leiden tot een gezamenlijke positie van de Raad. Het nieuwe Meerjarig Financieel Kader wordt uiteindelijk, na goedkeuring door het Europees Parlement, vastgesteld in een verordening van de Raad (artikel 312 VwEU).[7]

In Nederland heeft de Tweede Kamer meteen na publicatie van het voorstel van de Commissie op 29 juni 2011 een «behandelvoorbehoud» afgekondigd. Dit betekent dat de Tweede Kamer bij de regering het signaal afgeeft dat ze dit onderwerp zeer belangrijk vindt. Het kabinet kan in Brussel geen definitieve standpunten hierover in nemen voordat er in de Tweede Kamer over is gedebatteerd. In september 2011 heeft de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken toegezegd de Tweede Kamer viermaal per jaar een voortgangsbrief te zullen toesturen, waarover vervolgens een Algemeen Overleg kan worden gevoerd. De eerste brief in deze reeks is aangeboden op 22 december 2011.

1.3.3 Lidstaatverklaringen en «annual summaries»

In 2011 hebben vier EU-lidstaten vrijwillig een lidstaatverklaring gepubliceerd: Denemarken, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. De overeenkomsten en verschillen tussen deze lidstaatverklaringen worden besproken in hoofdstuk 2. Daarnaast hebben de lidstaten per 15 februari 2011 hun «annual summaries» over 2010 ingediend.[8]

In het voorjaar van 2011 heeft de Europese Commissie een extern uitgevoerde evaluatie van de annual summaries naar buiten gebracht (Moore Stephens, 2011). Het onderzoek betrof de toegevoegde waarde van de annual summaries over gelden uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en Cohesiefondsgelden in de periode 2007–2009. De conclusie luidde dat de annual summaries in hun huidige vorm weinig toegevoegde waarde hebben, en informatie verstrekken die ook op andere wijze beschikbaar is. Alhoewel er in toenemende mate aan de verplichte onderdelen werd voldaan, was dat niet het geval voor de

[7] VwEU: Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, voorheen EG-verdrag.
[8] Dit zijn samenvattende overzichten van de onderzoeken (en de uitkomsten ervan) die jaarlijks in de EU-lidstaten worden verricht naar de geldstromen die de lidstaten gezamenlijk met de Commissie beheren. De lidstaten zijn met ingang van 2008 verplicht om deze overzichten jaarlijks bij de Europese Commissie in te dienen.

vrijwillige aspecten van de annual summaries (zoals een betrouwbaarheidsverklaring) terwijl die volgens de onderzoekers juist wél meerwaarde hebben. De tekortkomingen van de huidige annual summaries zijn volgens het rapport de zwakke juridische basis die bijvoorbeeld de additionele betrouwbaarheidsverklaring niet verplicht stelt en het feit dat ze te laat worden gepubliceerd om de resultaten mee te nemen in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-generaal (DG's). Hierdoor weegt, volgens de onderzoekers, de administratieve belasting van de lidstaten momenteel niet op tegen de magere winst van een iets beter inzicht in de bestedingen.

In het rapport worden eveneens de nationale verklaringen besproken die sinds enkele jaren door vier lidstaten op vrijwillige basis jaarlijks worden uitgebracht. Er wordt geconstateerd dat de nationale verklaringen een verschillende inhoud, vorm en publicatiemoment hebben en daarom met name van betekenis zijn in de nationale context. De Europese Commissie concludeerde zelf eerder in een werkdocument[9] dat de nationale verklaringen vanwege de inhoud en het publicatiemoment geen grote toegevoegde waarde voor hen hadden ten opzichte van andere verantwoordingsdocumenten.
De parlementaire controle op nationaal niveau die met de nationale verklaringen gepaard gaat, wordt door de onderzoekers als positief beschouwd. Niettemin concluderen de opstellers van het evaluatierapport dat eigenlijk een andersoortige verklaring nodig is om de lidstaten werkelijk verantwoordelijkheid te laten nemen voor de systemen van financieel management van EU-gelden in eigen land. Dat zou een verklaring moeten zijn van de betreffende managementautoriteit over de effectiviteit van de systemen. Zo'n verklaring zou vergezeld moeten gaan van een oordeel van de verantwoordelijke auditautoriteit. Deze zienswijze komt overeen met de voorstellen van de Europese Commissie voor het nieuwe Financieel Reglement.

Ons onderzoek naar aanleiding van de Nederlandse EU-lidstaatverklaring heeft duidelijk zichtbaar gemaakt dat er grote verschillen bestaan tussen de eisen die gelden voor beheer en controle van de verschillende EU-fondsen. Door consolidatie in een lidstaatverklaring ontstaat overzicht betreffende de risico's en kan het beheer door harmonisatie worden versterkt. De introductie van een managementverklaring over alle fondsen met een bijbehorend onafhankelijk oordeel over de betrouwbaarheid hiervan, zoals die bij de landbouwfondsen geldt, zou een stap voorwaarts betekenen.

Alhoewel wij inzien dat de verschillen tussen de huidige vrijwillige nationale verklaringen de toegevoegde waarde op Europees niveau beperkt, pleiten wij niettemin voor een lidstaatverklaring. Het gebrek aan een afgerond oordeel van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer op het niveau van de lidstaat maakt duidelijk dat de lidstaatverklaring een hiaat in het toezicht op EU-gelden in gedeeld beheer ondervangt. Door deze verplicht te maken, kunnen er wettelijke eisen worden gesteld ten aanzien van de inhoud, vorm en het publicatiemoment. Deze eisen kunnen in overleg met de lidstaten worden vastgesteld. Op deze wijze kan de toegevoegde waarde verhoogd worden en wordt parlementaire controle op nationaal niveau gewaarborgd.

[9] *Adding value to Declarations: increasing assurance on execution in shared management*, werkdocument van de Europese Commissie, SEC (2011) 250 final, 23 februari 2011.

1.3.4 Gevolgen crisis

Landensteun
In de afgelopen anderhalf jaar zijn binnen de EU verschillende initiatieven ontwikkeld om landen in de eurozone, die in de problemen zijn gekomen met de financiering van hun staatsschuld, te ondersteunen. Ofschoon deze steun grotendeels buiten de EU-begroting om gaat, staan alle lidstaten daarnaast via de EU-begroting gezamenlijk garant voor de leningen die de Europese Commissie aangaat in het kader van het tijdelijke European Financial Stability Mechanism (EFSM). Dit fonds, dat als reactie op de schuldencrisis werd gecreëerd, omvat in totaal € 60 miljard en staat open voor alle lidstaten. De Europese Commissie maakt de steun mogelijk door zelf te lenen op de kapitaalmarkt. Als een land zijn verplichtingen aan het EFSM niet nakomt, worden de gevolgen daarvan in beginsel opgevangen binnen de EU-begroting. Als dat niet volledig mogelijk blijkt, wordt het tekort over de overige lidstaten omgeslagen. Hetzelfde mechanisme is van toepassing op de «Balance of Payment Assistance»-faciliteit, die voorziet in steun aan niet-eurolanden.
Het EFSM zal, net als de intergouvernementele European Financial Stability Facility (EFSF), mogelijk in juli 2012 worden vervangen door het permanente European Stability Mechanism (ESM), mits het verdrag dat daarvoor nodig is tijdig door alle eurolanden zal worden geratificeerd.

Het bestuur van het ESM zal worden gevormd door de ministers van Financiën van de eurolanden, met de Europese commissaris voor Economische en Financiële Zaken en de president van de Europese Centrale Bank (ECB) als waarnemers. De besluiten over de toekenning, omvang en voorwaarden van de financiële steun worden in onderlinge overeenstemming genomen. Alle overige beslissingen vereisen een gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Niet-eurolanden kunnen op ad-hoc-basis aansluiten bij steunverleningsprogramma's van het ESM. Zij dienen dan een aanvullende financiële bijdrage te verstrekken binnen het kader van een bilaterale overeenkomst.

Op 15 augustus hebben wij een brief gestuurd naar de Tweede Kamer waarin we aandacht vragen voor een effectieve publieke controle van het ESM door nationale rekenkamers (Algemene Rekenkamer, 2011c). Op initiatief van de Duitse rekenkamer heeft dit initiatief Europese navolging gekregen in de vorm van een resolutie van het Contactcomité van alle rekenkamers van EU-lidstaten en de Europese Rekenkamer (Contactcomité, 2011a).
Op 25 oktober 2011 heeft de minister van Financiën op onze brief aan de Tweede Kamer gereageerd (Financiën, 2011a). Daarin schaart hij zich achter het plan om een externe audit board in te stellen waarin nationale rekenkamers zitting hebben. Deze auditboard zou de bevoegdheid moeten krijgen om controles uit te voeren op de besteding van de programmamiddelen. De minister zegt toe in de Raad van Ministers te zullen pleiten voor een verdragsaanpassing van het ESM waarin de juridische basis wordt gelegd voor een dergelijke auditboard.

Europese fondsen
Vanwege de problemen die enkele EU-landen thans ondervinden met de begrotingsdiscipline, de herfinanciering van hun schulden en de bestendiging van hun economische groei, zijn er bij de uitvoering van de EU-begroting verschillende tijdelijke maatregelen getroffen. Ook is een aantal sectorale regelingen in het leven geroepen (respectievelijk zijn er voorstellen daartoe gedaan) om zeker te stellen dat ook in landen die

getroffen zijn door de crisis, de uitvoering van de Europese programma's doorgang kan vinden.
We bespreken de belangrijkste maatregelen en regelingen hieronder.

In 2010 is de voorfinanciering van een aantal fondsen vergroot voor landen die in moeilijke tijden verkeren. Dit geldt voor € 371 miljoen uit het ESF, € 404 miljoen uit het Cohesiefonds en € 0,8 miljoen voor het Europees Visserijfonds. Onder landbouw- en plattelandsbeleid werd € 401 miljoen extra voorgefinancierd.[10]

De Europese Commissie heeft daarnaast recent een voorstel ingediend dat het voor een aantal landen – op dit moment Hongarije, Roemenië, Letland, Portugal, Griekenland en Ierland – mogelijk maakt om uit de structuurfondsen en het Cohesiefonds tijdelijk 10% meer medefinanciering te ontvangen (Europese Commissie, 2011c). Volgens de Europese Commissie zal dit niet extra op de totale begroting drukken, aangezien de totale financiële toewijzing van de structuurfondsgelden aan de betrokken landen in de gehele periode geen wijziging zal ondergaan.
In een ander recent voorstel van de Europese Commissie wordt het – voorlopig voor dezelfde landen als hierboven werden genoemd – mogelijk om aanvullende liquide middelen te verkrijgen van de Europese Investeringsbank (Europese Commissie, 2011d). Ook deze maatregel heeft volgens de Commissie geen consequenties voor het EU-budget, omdat de totale financiële toewijzing aan de betreffende landen niet verandert.

Verder wordt ook het Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG) als instrument ingezet om de gevolgen van de crisis te verzachten.[11] Het EFG kan het geld besteden om mensen aan een nieuwe baan te helpen of nieuwe vaardigheden bij te brengen als ze hun baan hebben verloren door veranderende wereldwijde handelspatronen, of – voor de periode tussen 1 mei 2009 en 30 december 2011 – door de wereldwijde financiële en economische crisis. Hoewel het maximale budget van € 500 miljoen per jaar tot nu toe na niet is opgebruikt, is het aantal aanvragen als gevolg van de crisis sinds medio 2009 sterk gestegen.

Ten slotte worden de nieuwe sectorspecifieke bepalingen voor de periode 2014–2020 afgestemd op de nieuwe situatie. Zo wordt de mogelijkheid gecreëerd om landen die een excessief begrotingstekort hebben, te korten op hun ontvangsten uit de structuurfondsen. Tegelijkertijd worden deze fondsen meer gericht ingezet om landen en regio's te helpen hun relatieve concurrentiepositie te verbeteren.

1.3.5 Antifraudestrategie

Op 24 juni 2011 heeft de Europese Commissie (2011e) haar nieuwe antifraudestrategie gepubliceerd. De Commissie zet daarmee in op aanscherping van het beleid. Voorbeelden van concrete voorstellen om fraude beter te bestrijden zijn fraudepreventie als onderdeel van het internecontrolesysteem van ieder DG, waarover moet worden gerapporteerd in de jaarlijkse activiteitenverslagen en een intensiever gebruik van de zwarte lijst van frauduleuze aanvragers van Europese fondsen.
De Europese Commissie zal niet eerder dan in 2013 rapporteren over de resultaten van de nieuwe strategie.

[10] Dit laatste is gebeurd zonder dat daar een toereikende juridische basis is gecreëerd. Om die reden is het in het Jaarverslag 2010 van de Europese Rekenkamer vermeld als onregelmatigheid.

[11] Op grond van het interinstitutioneel akkoord van 17 mei 2006 tussen het Europees Parlement, de Raad van Ministers en de Europese Commissie over de begrotingsdiscipline en goed financieel beheer, mag uit het EFG door middel van een flexibiliteitsmechanisme een jaarlijks maximumbedrag van € 500 miljoen boven het maximum van de betrokken rubrieken van het Financieel Kader beschikbaar worden gesteld (PB C 139 van 14.6 2006, blz. 1). De regels die van toepassing zijn op de bijdragen uit het EFG zijn vastgesteld in Verordening (EG) nr. 1927/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 tot oprichting van een Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering.

1.4 Systemen voor financieel management in de EU

In hun jaarlijkse activiteitenverslag doen de DG's en diensten van de Europese Commissie verslag van hun werkzaamheden en leggen ze verantwoording af over de daarmee bereikte resultaten. De Europese Commissie maakt op basis van de verschillende activiteitenverslagen het zogenoemde syntheseverslag.

1.4.1 Controleactiviteiten van de Europese Commissie in de lidstaten

De vijf beleidsDG's die verantwoordelijk zijn voor de fondsen in gedeeld beheer (de DG's Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Maritieme zaken en Visserij, Binnenlandse zaken) geven in hun jaarlijkse activiteitenverslagen over 2010 gedetailleerde informatie over de resultaten van hun controles in lidstaten. De lidstaten in kwestie worden bovendien bij naam genoemd. Deze informatie is inhoudelijk op hetzelfde niveau gebleven als de activiteitenverslagen over 2009.
Met uitzondering van het DG Taxud en Justitie geven de overige beleidsDG's in hun activiteitenverslagen alleen aan wat de aard van de controles was; soms worden daarnaast de lidstaten vermeld waar controles zijn uitgevoerd. Het inzicht dat de verslagen bieden in het resultaat van die controles is beperkt.

1.4.2 Verantwoording

In deze paragraaf belichten we de twee belangrijkste verantwoordingsdocumenten van de Europese Commissie, de jaarlijkse activiteitenverslagen van de DG's en diensten van de Europese Commissie en het daarop gebaseerde syntheseverslag van de Commissie als geheel. We zijn nagegaan in hoeverre deze documenten inzicht bieden in de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid.

Activiteitenverslagen
Bij elk activiteitenverslag wordt een betrouwbaarheidsverklaring afgegeven, ondertekend door de directeur-generaal. 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 maakt bij de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie.

Twaalf directeuren-generaal maakten in 2010 melding van in totaal zeventien punten van voorbehoud.[12] Vijftien van deze punten werden ook in 2009 als voorbehoud gemeld; daarnaast waren er twee nieuwe voorbehouden.[13] In het algemeen zijn de voorbehouden volgens ons beter gekwantificeerd dan in eerdere jaren en is de toelichting bij voorbehouden gedetailleerder. De voorbehouden betreffen zowel tekortkomingen in de beheer- en controlesystemen als in rechtmatigheid. De meeste problemen hangen samen met complexe regelgeving over uitgaven die in aanmerking komen voor vergoeding (de zogenaamde subsidiabiliteitsregels) en toepassing van aanbestedingsregels. De DG's Landbouw, Regionaal beleid, Maritieme zaken en Visserij, Werkgelegenheid en Binnenlandse zaken[14] geven, net als vorig jaar, een overzicht van de mate waarin de annual summaries over 2010 van de lidstaten aan de voorwaarden voldoen.

[12] De Europese Commissie bestond in 2010 uit 43 DG's en diensten.
[13] In totaal waren er in 2009 21 punten van voorbehoud.
[14] De migratiefondsen vallen onder verantwoordelijkheid van het DG Binnenlandse zaken.

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) gevallen van voorbehoud door de betrokken DG's.

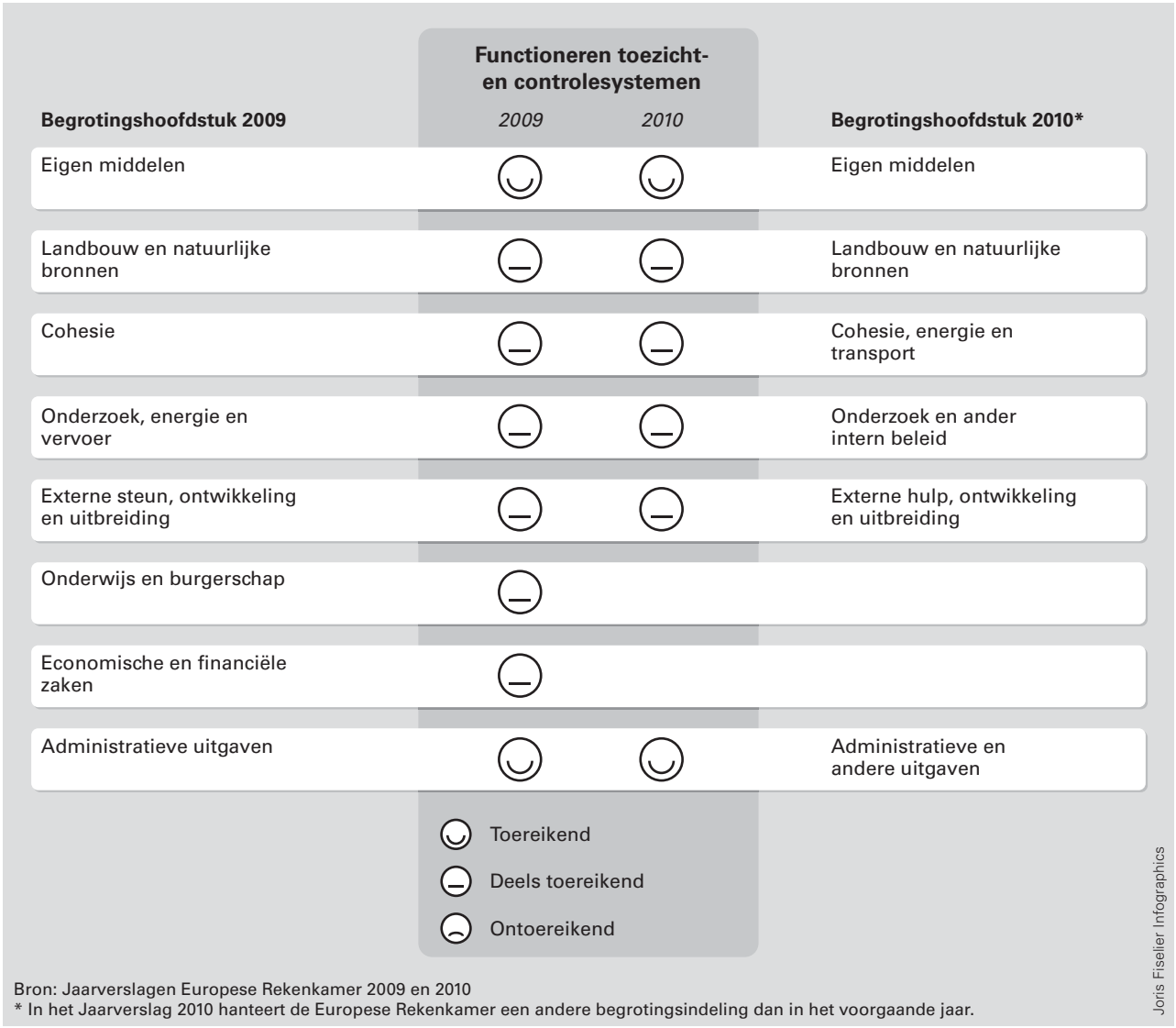
Net als in de syntheseverslagen van eerdere jaren verklaart de Europese Commissie over 2010 expliciet dat zij door goedkeuring van het verslag de politieke verantwoordelijkheid op zich neemt voor het beheer van de directeuren-generaal en diensthoofden op grond van de door hen in hun jaarlijkse activiteitenverslagen opgestelde betrouwbaarheidsverklaringen en punten van voorbehoud (Europese Commissie, 2011f). Niettemin is het syntheseverslag ook dit jaar niet ondertekend door de leden van de Europese Commissie, waardoor de verantwoording impliciet blijft.

Een nieuw aspect in het syntheseverslag over 2010 is de verklaring van de interne auditdienst van de Europese Commissie dat de verschillende controlesystemen waarop de directeuren-generaal zich baseren bij de vaststelling van hun activiteitenverslagen, betrouwbaar zijn. Dit kan worden gezien als een «in control»-verklaring van de Europese Commissie. Het betreft vooralsnog echter alleen een niet-publiek intern document, ten behoeve van het syntheseverslag. Aan het Europees Parlement is toegezegd, nadat het hier nadrukkelijk om had verzocht, dat het een samenvatting van de interne auditopinie zal ontvangen.

1.4.3 Oordeel Europese Rekenkamer

De Europese Rekenkamer oordeelt in haar Jaarverslag over 2010 dat de controle- en beheersystemen in het algemeen «deels toereikend» zijn (Europese Rekenkamer, 2011). Per begrotingshoofdstuk levert dat het volgende beeld op (zie figuur 3 op de volgende pagina).

Figuur 3 **Oordeel Europese Rekenkamer 2009 en 2010 over functioneren toezicht- en controlesystemen**
Per hoofdstuk van de EU-begrotingen voor 2009 en 2010



Bron: Jaarverslagen Europese Rekenkamer 2009 en 2010
* In het Jaarverslag 2010 hanteert de Europese Rekenkamer een andere begrotingsindeling dan in het voorgaande jaar.

1.5 Rechtmatigheid besteding EU-gelden

1.5.1 Rechtmatigheidinformatie Europese Commissie

Bij de beoordeling van de rechtmatigheidsinformatie van de Europese Commissie baseren we ons op de jaarlijkse activiteitenverslagen van twaalf beleidsDG's, het DG Budget, het secretariaat-generaal van de Europese Commissie en het jaarverslag van het Europees bureau voor fraudebestrijding OLAF.

Voorbehouden per directoraat-generaal
Negen van de twaalf door ons onderzochte beleidsDG's maakten in 2010 een voorbehoud bij de betrouwbaarheid van de rechtmatigheidsinformatie in het activiteitenverslag.

In vergelijking met 2009 werden er in 2010 drie voorbehouden minder gemaakt. De financiële omvang van de voorbehouden is groter dan in 2009; gezien de onzekerheid over de omvang van drie voorbehouden is echter niet geheel duidelijk hoeveel groter.

Figuur 4 **Voorbehouden Europese Commissie 2010**

Begrotingshoofdstuk	DG	Aantal voorbehouden	Financieel risico
Duurzame groei	Regionaal beleid	2	€ 200 - € 430 miljoen en € 32 - € 65 miljoen
	Werkgelegenheid	2	€ 0,4 miljoen en € 71,6 miljoen
	Mobiliteit en Vervoer	1	€ 1,2 miljoen
	Energie	1	€ 1,7 miljoen
	Onderzoek en Innovatie	1	< € 16,3 miljoen
Natuurlijke hulpbronnen	Landbouw	1	€ 45 - € 90 miljoen
	Maritieme zaken en Visserij	1	€ 15,9 miljoen
Burgerschap, vrijheid, veiligheid, rechtvaardigheid	Binnenlandse zaken	2	Beide voorbehouden zijn niet gekwantificeerd vanwege het reputationele karakter van de voorbehouden.
	Onderwijs en Cultuur	1	€ 3,3 miljoen
Totaal voorbehouden in door ons onderzochte beleidsDG's		12	
Overige voorbehouden		5	
Totaal aantal voorbehouden		17	

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 er in het syntheseverslag op dat door de toename van het aantal transacties het inherente risico is toegenomen van structurele fouten in 2010. De meeste problemen hangen samen met complexe regelgeving over subsidiabele uitgaven en aanbestedingsregels.

Voor het structuurbeleid als geheel liet het programmajaar 2010 een significante toename zien in het foutenpercentage en de omvang van de foute betalingen. De voorbehouden over 2010 van het DG Regionaal beleid betreffen meer operationele programma's in meer lidstaten dan in voorgaande jaren. De voorbehouden van het DG Werkgelegenheid betreffen minder operationele programma's dan in 2009, maar hebben wel betrekking op meer lidstaten.

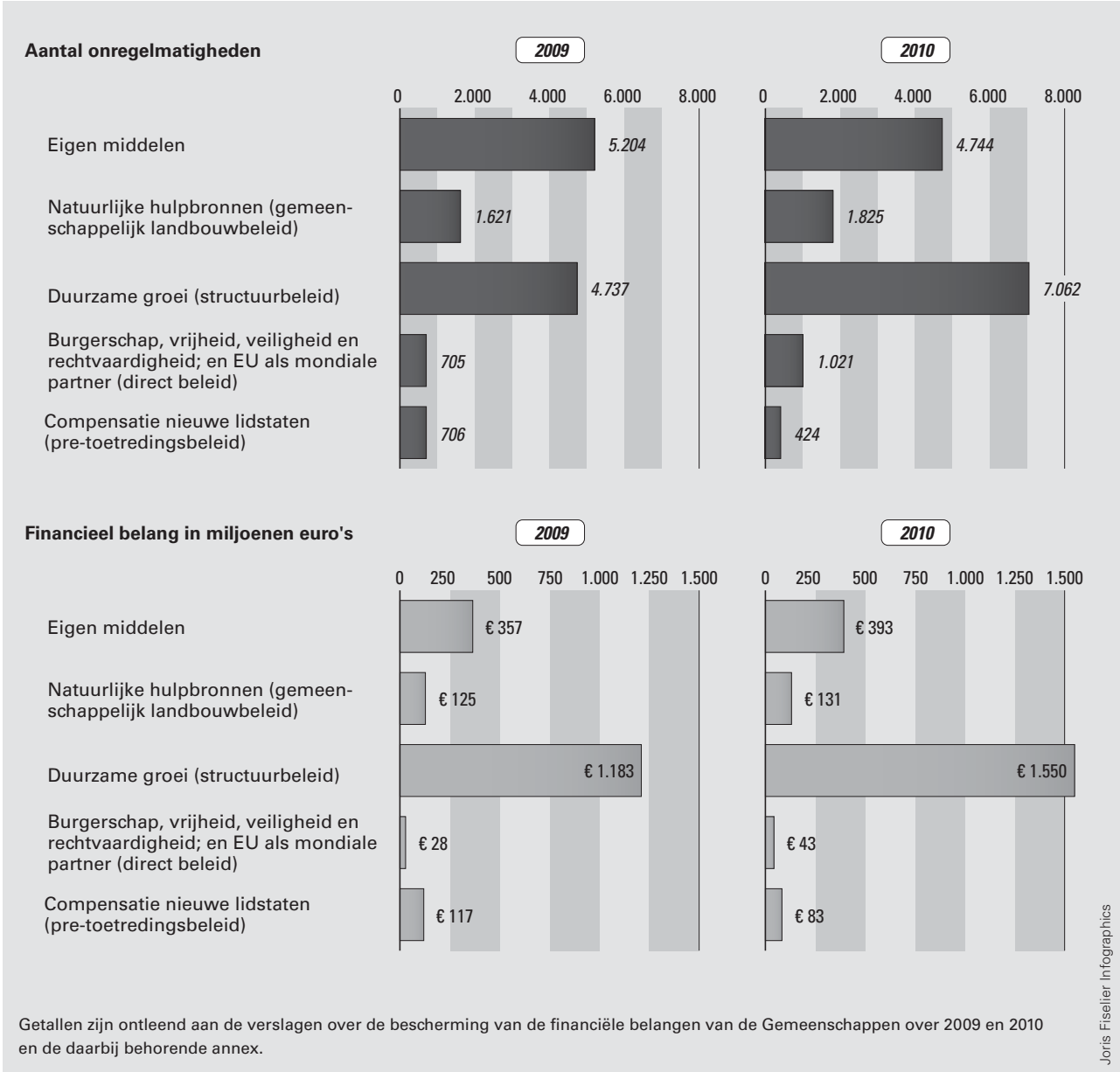
Onregelmatigheden en financiële correcties
Lidstaten dienen fraude en alle andere activiteiten die de financiële belangen van de Unie schaden, onder de noemer «onregelmatigheden» te melden aan de Europese Commissie. Bovendien moet iedere onregelmatigheid leiden tot terugbetaling van verschuldigde bedragen.[15]

[15] Artikel 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU); Verordening (EG) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995.

Met ingang van 2008 vallen de uitgaven waarvoor de Europese Commissie direct verantwoordelijk is onder hetzelfde regime als de uitgaven in gedeeld beheer, en wordt informatie over de (vermoedelijke) omvang van onregelmatigheden en fraude dus ook gepubliceerd.

Zowel het aantal onregelmatigheden als het geschat financieel belang (voor inkomsten en uitgaven) is in 2010 ten opzichte van 2009 toegenomen, respectievelijk met 16,2% en 21,6%. De geraamde financiële impact van de onregelmatigheden steeg naar 1,27% van het totaal van de toegekende fondsen in 2010 in vergelijking met 1,13% in 2009 (Europese Commissie, 2011g; 2011h).

Figuur 5 **Gemelde onregelmatigheden en financieel belang 2009 en 2010 per begrotingsonderdeel**
In absolute getallen en miljoenen euro's



Getallen zijn ontleend aan de verslagen over de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen over 2009 en 2010 en de daarbij behorende annex.

Het jaarverslag van de Europese Commissie over de bescherming van de financiële belangen van de EU en fraudebestrijding biedt voor zes van de zeven begrotingshoofdstukken inzicht in vorderingen die door de lidstaten zijn terugbetaald en vorderingen die nog openstaan.[16]
Volgens OLAF is op het gebied van de traditionele eigen middelen 46% van het totale bedrag waaraan onregelmatigheden kleven, teruggevorderd. Bij de uitgaven steeg het gemiddelde percentage van ten onrechte uitbetaalde en daarom teruggevorderde bedragen in 2010 naar 49,5%. Bij de structuurfondsuitgaven was dit percentage het hoogst: 67% (was 53% in 2009). Dit betekende een terugvordering van € 611 miljoen.

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

Overzicht 2. Aantal nieuwe fraudezaken en genomen besluiten 2009–2010

	2009	2010
Nieuwe dossiers OLAF	969	983
Genomen besluiten	740	691

Bron: OLAF activiteitenjaarverslagen 2010 en 2011

Het aantal fraudezaken dat in 2010 bij OLAF werd aangedragen is in vergelijking met het jaar ervoor licht toegenomen. In 2010 werd over 691 gevallen besloten welk vervolg ze moesten krijgen: 225 daarvan vroegen om «nader onderzoek». Van deze 225 gevallen kregen er uiteindelijk 98 een vervolg in 2010. OLAF zegt prioriteit te geven aan meer complexe fraudezaken; de afhandeling van zulke zaken vergt relatief veel tijd (OLAF, 2011, p. 31).

1.5.2 Oordeel Europese Rekenkamer over wettigheid en regelmatigheid

Algemeen oordeel
Het algemene oordeel van de Europese Rekenkamer over de wettigheid en regelmatigheid van de jaarlijkse rekeningen van de Europese Commissie luidt dat deze rekeningen weliswaar een getrouw beeld geven van de financiële positie van de EU, maar dat de uitgaven over het geheel genomen te veel onregelmatigheden laten zien. Het meest waarschijnlijke foutenmarge voor de gehele begroting is naar schatting 3,7% en dat is een hoger percentage dan in 2009. Hierdoor kan de Europese Rekenkamer wederom geen positief rechtmatigheidsoordeel (Déclaration d'Assurance, kortweg DAS) geven bij de EU-begroting van 2010.

Oordeel per begrotingsonderdeel
In tegenstelling tot eerdere jaren hanteert de Europese Rekenkamer in 2010 in haar oordeel over de transacties niet de categorieën «minder dan 2% fouten», «tussen de 2 en 5% fouten», en «meer dan 5% fouten», maar vermeldt zij in het jaarverslag de exacte percentages. We geven deze weer in figuur 6.
Binnen het hoofdstuk «Cohesie, energie en transport» (een nieuw samengesteld hoofdstuk) schat de Europese Rekenkamer het foutenpercentage het hoogst in. Met een gemiddeld geschat foutenpercentage van

[16] OLAF hanteert nog steeds de oude begrotingsindeling. Zie voor een weergave van de verhouding tussen nieuwe en oude begrotingsindeling ons *EU-trendrapport 2009*, § 2.2.

7,7% vertoont dit hoofdstuk een somberder beeld dan het hoofdstuk «Cohesie» van vorig jaar.

Figuur 6 **Oordeel Europese Rekenkamer rechtmatigheid transacties**
Per hoofdstuk van de EU-begroting

Begrotingshoofdstuk 2009	Fouten bij testen transacties 2009	Fouten bij testen transacties 2010	Begrotingshoofdstuk 2010*
Eigen middelen	< 2%	0,0	Eigen middelen
Landbouw en natuurlijke bronnen	2 – 5%	2,3	Landbouw en natuurlijke bronnen
Cohesie	> 5%	7,7	Cohesie, energie en transport
Onderzoek, energie en vervoer	2 - 5%	1,4	Onderzoek en ander intern beleid
Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding	2 – 5%	1,7	Externe hulp, ontwikkeling en uitbreiding
Onderwijs en burgerschap	2 – 5 %		
Economische en financiële zaken	< 2%		
Administratieve uitgaven	< 2%	0,4	Administratieve en andere uitgaven

Bron: Jaarverslagen Europese Rekenkamer 2009 en 2010
* In het Jaarverslag 2010 hanteert de Europese Rekenkamer een andere begrotingsindeling dan in het voorgaande jaar.

Joris Fiselier Infographics

1.5.3 Samenvattend beeld rechtmatigheid

Op basis van de informatie van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer concluderen we dat er in het afgelopen jaar geen aantoonbare vooruitgang heeft plaatsgevonden in de rechtmatigheid van de besteding van EU-fondsen.
Het aantal voorbehouden dat de Europese Commissie maakte was kleiner dan in 2009 maar het financieel belang ervan nam wel toe. Gezien de marge in de omvang van drie onregelmatigheden is niet duidelijk met welk bedrag het precies is toegenomen. Daarnaast is zowel het aantal onregelmatigheden dat de lidstaten in 2010 bij de Commissie aanmeldden als het financieel belang daarvan toegenomen in vergelijking met 2009. Voorts is het aantal fraudezaken dat bij OLAF werd aangedragen licht toegenomen in vergelijking met 2009. Ten slotte kon er wederom geen positieve betrouwbaarheidsverklaring worden afgegeven door de Europese Rekenkamer. De meest waarschijnlijke foutenmarge voor de gehele begroting is 3,7%; dit is hoger dan in 2009. Het geschatte fouten-

percentage in het hoofdstuk «Cohesie, energie en transport» blijft met 7,7% veel te hoog.

1.6 Inzicht in doeltreffendheid EU-gelden

In deze paragraaf geven we kort weer welk inzicht de jaarlijkse verantwoordingsstukken van de Europese Commissie en het Jaarverslag van de Europese Rekenkamer geven in de doeltreffendheid van EU-gelden.

1.6.1 Activiteitenverslagen Europese Commissie

De meeste beleidsDG's van de Europese Commissie die wij hebben onderzocht geven in hun jaarlijkse activiteitenverslagen over 2010 schematische en daardoor transparante presentaties van de algemene en specifieke beleidsdoelen, de daarmee verbonden output- en impactindicatoren en de resultaten van de activiteiten. Slechts twee DG's (Maritieme zaken en Visserij en Binnenlandse zaken) doen dit niet. Dit is een verbetering ten opzichte van het jaar ervoor, toen vier beleidsDG's geen schematische presentaties gaven.
De resultaten die zijn geboekt, en de indicatoren aan de hand waarvan deze resultaten zijn vastgesteld, worden door de DG's uniformer gepresenteerd en zijn in overwegende mate gedetailleerd. Er is zodoende sprake van een lichte verbetering in de transparantie van de informatie die de Europese Commissie verstrekt over de prestaties die met EU-gelden zijn verricht.

1.6.2 Jaarverslag Europese Rekenkamer

De Europese Rekenkamer heeft dit jaar voor het eerst de activiteitenverslagen van drie DG's van de Europese Commissie beoordeeld op het informatiegehalte over doeltreffendheid. Hieruit komt naar voren dat er weliswaar een redelijk inzicht bestaat in prestaties (output), maar weinig over de daarmee gerealiseerde effecten (outcome).

1.7 Conclusies

Er is in het afgelopen jaar weinig voortgang geboekt met het vergroten van (het inzicht in) de rechtmatigheid van EU-fondsen. Dezelfde vier lidstaten als vorig jaar hebben een vrijwillige lidstaatverklaring afgegeven; een groot aantal lidstaten schaart zich niet achter verdergaande verplichtingen als het gaat om verantwoording over de besteding van EU-gelden in gedeeld beheer. Voorts is er weinig vooruitgang geboekt in het functioneren van de toezicht- en controlesystemen. De Europese Rekenkamer heeft voor de zeventiende keer op rij een negatief rechtmatigheidsoordeel gegeven bij de uitvoering van de EU-begroting.
Daarnaast concluderen we dat op het gebied van (het inzicht in) doeltreffendheid van EU-fondsen weinig voortgang is geboekt. De Europese Rekenkamer heeft in haar Jaarverslag 2010 geconstateerd dat er weliswaar een redelijk inzicht bestaat in prestaties van EU-beleid (output), maar weinig over de daarmee gerealiseerde effecten (outcome).
Hiermee lijkt de vooruitgang in het financieel management van de EU die we de laatste jaren hebben gezien, te zijn gestagneerd.

2 EU-LIDSTATEN

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk biedt een landenvergelijkend beeld van (het inzicht in) de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden in de 27 EU-lidstaten.
Eerst bespreken we de afdrachten, ontvangsten en de nettopositie van de lidstaten (§ 2.2). Daarna gaan we in op (het inzicht in) de rechtmatigheid van de bestedingen van EU-gelden in de lidstaten op basis van de lidstaatverklaringen, publicaties van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer (§ 2.3). Aansluitend bespreken we (het inzicht in) de doeltreffendheid van deze bestedingen (§ 2.4). Ten slotte geven we een overzicht van de bijdrage die nationale rekenkamers kunnen bieden in (het inzicht in) de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden (§ 2.5).

2.2 Nettopositie van de lidstaten

In deze paragraaf presenteren we de afdrachten, ontvangsten en nettopositie van de EU-lidstaten in 2010. Het verschil tussen het bedrag dat een lidstaat aan de EU betaalt en het bedrag dat een lidstaat uit de EU-begroting ontvangt, wordt aangeduid als de «nettopositie» van een lidstaat. Afhankelijk van wat er precies wordt gerekend tot de afdrachten en ontvangsten van een lidstaat, kan de nettopositie van lidstaten sterk variëren.

De Nederlandse regering gaat uit van de zogenoemde «boekhoudkundige definitie» voor het berekenen van de nettopositie van een lidstaat. Volgens deze methode is de nettopositie het saldo van alle ontvangsten van een lidstaat minus alle afdrachten. Daarbij worden de traditionele eigen middelen (douanerechten) geheel toegerekend aan de lidstaat die deze afdraagt. Daarnaast worden alle toerekenbare EU-ontvangsten meegerekend, dus ook de administratieve ontvangsten, waarmee EU-instellingen die in die lidstaat gevestigd zijn worden gefinancierd.

Voor het jaarlijkse financiële rapport over de jaarrekening (Europese Commissie, 2011a) berekent de Europese Commissie de «operating budgetary balance» per lidstaat. Dit is een budgettair saldo per lidstaat, dat niet hetzelfde is als een nettopositie, maar er wel op lijkt. Ook dit saldo is het resultaat van het aftrekken van EU-afdrachten van EU-ontvangsten per lidstaat. Er zijn echter twee belangrijke verschillen met de nettopositie volgens de boekhoudkundige definitie:

1. De Europese Commissie rekent de traditionele eigen middelen en de administratieve ontvangsten niet mee. Deze zijn volgens de Commissie geen eigen afdrachten of ontvangsten van de lidstaten.
2. Voor het bepalen van het budgettaire EU-saldo per lidstaat gaat de Commissie niet uit van de daadwerkelijke afdracht, maar van een her-berekende of aangepaste afdracht (zie kader). De reden hiervoor is dat de verschillende budgettaire EU-saldi van de lidstaten dan met elkaar in balans zijn (dat wil zeggen: optellen tot nul).

Operating budgetary balance: het budgettaire EU-saldo van een lidstaat

Voor de berekening van de «operating budgetary balance» van een lidstaat berekent de Europese Commissie eerst hoe veel geld de betreffende lidstaat van de EU ontvangen heeft. De administratieve ontvangsten worden daarbij niet meegerekend. Daarna kijkt de Commissie naar de afdracht van de lidstaat, waarbij de traditionele eigen middelen niet worden meegerekend. Vervolgens berekent de Commissie het percentuele aandeel van die lidstaat in de totale afdrachten van alle lidstaten. Dat percentage wordt gebruikt om de afdracht van de lidstaat opnieuw te berekenen. De afdracht van de lidstaat wordt uitgedrukt in EU-uitgaven, door het eerder genoemde afdrachtsaandeel te vermenigvuldigen met de totale EU-uitgaven (exclusief de administratieve uitgaven). Hierdoor zijn de opnieuw berekende afdrachten van alle lidstaten gelijk aan de totale ontvangsten van de lidstaten. De verschillende budgettaire saldi van de lidstaten zijn hierdoor ook met elkaar in balans.[17]

Het budgettaire EU-saldo dat de Europese Commissie berekent is dus geen reëel getal, maar een rekengetal. Om die reden zijn de budgettaire saldi per lidstaat die de Commissie berekent en de nettoposities die zijn berekend volgens de boekhoudkundige methode, niet rechtstreeks met elkaar vergelijkbaar.

De Europese Rekenkamer publiceert alleen gegevens rond ontvangsten van de EU (afdrachten van de lidstaten) en betalingen (ontvangsten door de lidstaten) per lidstaat; zij berekent niet de nettopositie per lidstaat. In het Jaarverslag 2010 heeft de Europese Rekenkamer voor het eerst de administratieve betalingen per lidstaat opgenomen. Daarnaast hanteert zij een ander model om de betalingen aan een bepaalde lidstaat toe te rekenen dan de Europese Commissie. De Europese Rekenkamer beperkt zich tot de gegevens hierover in het geautomatiseerde boekhoudsysteem van de Europese Commissie («Accrual Based Accounting System»; ABAC), terwijl de Europese Commissie nog een verdere specificatie aanbrengt om na te gaan of de fondsen daadwerkelijk in de betreffende lidstaat worden besteed.

In voorgaande jaren hebben we ons in het EU-trendrapport beperkt tot een eigen berekening van de nettopositie op basis van de gegevens van de Europese Rekenkamer. Dit jaar hebben we ervoor gekozen om twee verschillende berekeningen van de nettopositie naast elkaar te zetten. Overeenkomstig de benadering van de Europese Commissie laten we behalve de boekhoudkundige berekening ook een berekening zien waarin aan de afdrachtenkant de traditionele eigen middelen niet zijn meegerekend en waarin aan de inkomstenkant de administratieve uitgaven buiten beschouwing worden gelaten.
In tegenstelling tot de Europese Commissie voeren wij echter geen herberekening van de afdrachten uit en werken wij dus met de daadwerkelijke afdracht van een lidstaat. De budgettaire EU-saldi van de lidstaten laten we verder buiten beschouwing, omdat deze niet rechtstreeks vergelijkbaar zijn met nettoposities (zie hiervoor).

De uitgesplitste overzichten van de afdrachten, ontvangsten, en nettopositie per individuele lidstaat volgens zowel de boekhoudkundige definitie als de alternatieve definitie zijn te vinden in bijlage 1 van dit rapport.

[17] In annex 3 (p. 74) van het financiële rapport bij de Europese jaarrekening 2010 legt de Europese Commissie haar bepaling van de budgettaire saldi aan de hand van een rekenvoorbeeld uit.

Om de verschillen tussen de methoden te illustreren schenken we hieronder kort aandacht aan de lidstaten die volgens de verschillende rekenmethoden de grootste netto-ontvangers en nettobetalers waren in 2010.

Figuur 7 **Grootste netto-ontvangers volgens 'boekhoudkundige' en alternatieve rekenmethode**
In miljoenen euro's en als percentage van het bruto nationaal inkomen

	Boekhoudkundige rekenmethode		Alternatieve rekenmethode		
	Nettopositie *als % van BNI*	Nettopositie *in miljoenen euro's*	Nettopositie *in miljoenen euro's*	Nettopositie *als % van BNI*	
1 Litouwen	+ 4,9%	+ 1.332,8	+ 1.360,1	+ 5,0%	**1 Litouwen**
2 Estland	+ 4,9%	+ 665,5	+ 673,6	+ 5,0%	**2 Estland**
3 Luxemburg	+ 4,5%	+ 1.293,1	+ 675,4	+ 3,7%	**3 Letland**

Bronnen: de cijfers die de basis vormen voor deze twee berekeningen zijn ontleend aan de Europese Commissie (2011a). De BNI-cijfers zijn afkomstig van Eurostat.

Als we de boekhoudkundige rekenmethode hanteren en deze uitdrukken in percentage van het BNI, is Litouwen de grootste netto-ontvanger van EU-gelden, gevolgd door Estland en Luxemburg. Als we de alternatieve methode gebruiken is Litouwen nog steeds de grootste netto-ontvanger, gevolgd door Estland en Letland. Luxemburg komt in dit rijtje niet meer voor. Dit kan worden verklaard door het relatief hoge bedrag aan administratieve ontvangsten dat naar Luxemburg vloeit voor de Europese instellingen die daar gevestigd zijn (€ 1,3 miljard in 2010). Deze worden in de boekhoudkundige rekenmethode wel meegerekend en in de alternatieve methode niet.

Figuur 8 **Grootste nettobetalers volgens 'boekhoudkundige' en alternatieve rekenmethode**
In miljoenen euro's en als percentage van het bruto nationaal inkomen

	Boekhoudkundige rekenmethode		Alternatieve rekenmethode		
	Nettopositie *als % van BNI*	Nettopositie *in miljoenen euro's*	Nettopositie *in miljoenen euro's*	Nettopositie *als % van BNI*	
1 Nederland	–0,6%	–3.467,5	–1.443,0	–0,4%	**1 België**
2 Duitsland	–0,5%	–11.947,4	–9.076,2	–0,4%	**2 Duitsland**
3 Verenigd Koninkrijk	–0,5%	–7.913,7	–1.191,4	–0,3%	**3 Zweden**

Bronnen: de cijfers die de basis vormen voor deze twee berekeningen zijn ontleend aan de Europese Commissie (2011a). BNI-cijfers zijn afkomstig van Eurostat.

Als we de boekhoudkundige rekenmethode hanteren en deze uitdrukken in percentage van het BNI, is Nederland de grootste nettobetaler, gevolgd door Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Gebruiken we de alternatieve rekenmethode, dan is België de grootste nettobetaler, gevolgd door Duitsland en Zweden.
Nederland en het Verenigd Koninkrijk komen in dit overzicht niet voor. Dit heeft te maken met de afdracht van traditionele eigen middelen; douaneheffingen die aan de buitengrenzen worden geïnd, die in de alternatieve methode niet worden meegerekend. Voor beide landen ging dit in 2010 om een substantieel bedrag: € 1,7 miljard voor Nederland en € 2,5 miljard voor het Verenigd Koninkrijk.

België is volgens de boekhoudkundige methode een netto-ontvanger, terwijl het in de alternatieve methode de grootste nettobetaler is. Net als Luxemburg heeft België administratieve ontvangsten voor de Europese instellingen die daar gevestigd zijn (€ 4,3 miljard in 2010). Deze worden in de boekhoudkundige methode wel meegerekend en in de alternatieve methode niet.

2.3 Rechtmatigheid besteding EU-uitgaven

Er zijn op het moment vijf soorten verantwoordingsdocumenten op basis waarvan we een beeld kunnen krijgen van de mate waarin EU-gelden in de lidstaten rechtmatig worden besteed. Drie daarvan bieden in eerste instantie een totaalbeeld van de EU, maar bevatten ook informatie over de situatie in (een aantal) lidstaten. Dit zijn de activiteitenverslagen van de verschillende DG's van de Europese Commissie, het jaarlijkse rapport van OLAF en het Jaarverslag van de Europese Rekenkamer. Twee soorten verantwoordingsdocumenten zijn specifiek bedoeld om inzicht te bieden in de situatie in de lidstaten. Dit zijn de annual summaries en de vrijwillige lidstaatverklaringen. In deze paragraaf gaan we nader in op de resultaten over 2010 die in deze stukken worden genoemd.

2.3.1 Activiteitenverslagen 2010

We zijn in de jaarlijkse activiteitenverslagen van twaalf beleidsDG's, die het meest relevant zijn voor de gelden die in de lidstaten worden besteed,[18] nagegaan welk inzicht deze verslagen bieden in de rechtmatigheid van de bestedingen in de lidstaten. In de activiteitenverslagen van de vijf beleidsDG's die zich met fondsen in gedeeld beheer bezig houden[19] worden de lidstaten waar materiële tekortkomingen of financiële risico's in het beheer- en controlesysteem zijn geconstateerd, bij naam genoemd en besproken. In het activiteitenverslag van het DG Regio, dat over 2010 de voorbehouden met het hoogste financieel belang maakte, wordt vermeld dat de tekortkomingen in de beheer- en controlesystemen in het kader van EFRO met name worden aangetroffen in Bulgarije, Duitsland, Italië en Letland.
In de activiteitenverslagen van de overige zeven onderzochte DG's wordt geen informatie verschaft over de situatie in individuele lidstaten.
De situatie is hiermee in grote lijnen gelijk gebleven met die van vorig jaar.

2.3.2 Gegevens lidstaten in jaarverslag OLAF

Onregelmatigheden
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 (Europese Commissie, 2011g). Deze rapportages zijn onder andere gebaseerd op de meldingen van onregelmatigheden die door de lidstaten worden gedaan. De meldingen bieden geen volledig en betrouwbaar beeld, omdat lidstaten niet allemaal op dezelfde wijze melden.
Het totale bedrag aan gemelde onregelmatigheden omvat € 2,1 miljard. Hiervan heeft 51% betrekking op meldingen afkomstig uit vier lidstaten: Tsjechië, Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Het gaat om onregelmatigheden bij landbouwgelden, structuurfondsgelden en traditionele eigen middelen.
Bij de structuurfondsen voeren Tsjechië, Italië, Griekenland en Verenigd Koninkrijk de lijst aan met de hoogste bedragen, gevolgd door Spanje.

[18] DG's Landbouw; Regionaal beleid; Werkgelegenheid; Maritieme zaken en Visserij; Binnenlandse zaken; Justitie; Onderwijs en Cultuur; Milieu; Mobiliteit en Vervoer; Energie; Onderzoek en Innovatie; en Belasting en Douane-unie.
[19] DG's Landbouw; Regionaal Beleid; Werkgelegenheid; Binnenlandse zaken; en Maritieme zaken en Visserij.

Op de landbouwgelden rapporteerde Italië in 2010 het hoogste bedrag aan onregelmatigheden, namelijk € 40 miljoen, gevolgd door Hongarije, Spanje en Frankrijk. Tezamen hebben deze lidstaten 71% van het totaal geschat financieel belang aan onregelmatigheden rond landbouwgelden gemeld.

Mogelijke fraudegevallen
In 2010 werden bij OLAF 983 nieuwe mogelijke fraudegevallen 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. In 2010 betrof ongeveer 61% van de meldingen vermoedelijke fraude in zes lidstaten, te weten: Bulgarije, Roemenië, Duitsland, Italië, Polen en Spanje. In 2009 betrof ongeveer 55% van de meldingen vermoedelijke fraude in dezelfde zes lidstaten.
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, 2011, p. 10–11).

Terugvorderingen
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 2010 net als in voorgaande jaren (2005–2009) het hoogste openstaande bedrag aan vorderingen, namelijk € 580,4 miljoen, € 38,3 miljoen meer dan in 2009.

2.3.3 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.

2.3.4 Annual summaries 2010

2010 is het vierde jaar waarin de EU-lidstaten op grond van het Financieel Reglement van de EU[20] verplicht zijn om voor de ontvangen gelden uit de landbouwfondsen, structuurfondsen, en migratiefondsen bij de Europese Commissie een «annual summary» in te dienen: een overzicht van de controles die zij hebben verricht naar de geldstromen die ze gezamenlijk met de Commissie beheren. De annual summary moet uiterlijk op 15 februari van elk jaar bij de Europese Commissie worden ingediend en bevat informatie over het voorgaande financieel jaar.

De annual summaries zelf worden niet openbaar gemaakt, maar de activiteitenverslagen van de betreffende DG's maken wel inzichtelijk of ze aan de voorwaarden voldoen en bieden zeer algemene informatie over de

[20] Artikel 53 ter(3) van Verordening (EG) nr. 1995/2006.

inhoud. Ze dragen dus weinig bij aan publiek inzicht in de situatie in specifieke lidstaten.
De annual summaries van de verrichte onderzoeken naar landbouwfondsen zijn over 2010 door negen van de tien lidstaten die hiertoe verplicht waren tijdig ingediend.[21] Volgens het activiteitenverslag van het DG AGRI was de kwaliteit van de annual summaries van hogere kwaliteit dan het jaar ervoor. Van de 27 ingeleverde annual summaries van de verrichte onderzoeken voor structuurfondsen voldeden er 26 aan de minimumeisen.

Inmiddels zijn voor alle fondsen aanvullende richtsnoeren geformuleerd. Hierin wordt lidstaten gevraagd additionele informatie op te nemen over bijvoorbeeld tekortkomingen in het beheer- en controlesysteem en de daarop genomen maatregelen. De Nederlandse annual summaries verwijzen voor dergelijke algemene analyses en betrouwbaarheidsverklaringen naar de Nederlandse lidstaatverklaring.

2.3.5 Lidstaatverklaringen

Een lidstaatverklaring is een jaarlijks verantwoordingsdocument waarin een EU-lidstaat verantwoording aflegt over het beheer en de besteding van het Europese geld dat vanuit Brussel naar de lidstaat is gevloeid. Soms wordt er ook verantwoording afgelegd over het geld dat aan de EU wordt afgedragen. Een lidstaatverklaring is een openbaar document waaraan consequenties op politiek niveau kunnen worden verbonden en daarmee onderscheidt het zich van andere verantwoordingsdocumenten die de lidstaten aan de Europese Commissie verschaffen. Hierdoor verbetert de lidstaatverklaring naar onze mening de algehele publieke verantwoording over de besteding van EU-gelden.

Net als in 2010 hebben slechts vier EU-lidstaten het afgelopen jaar een dergelijk jaarlijks verantwoordingsdocument afgegeven. De overige EU-lidstaten geven tot op heden geen nationale verklaringen af. Hieronder geven we een overzicht van de wijze waarop de vier lidstaatverklaringen zich ten opzichte van elkaar verhouden. Aansluitend bespreken we kort de belangrijkste uitkomsten van de meest recente verklaringen die in het Engels beschikbaar zijn.

[21] 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.

Overzicht 3. Kenmerken van de lidstaatverklaringen over 2009/2010

	Auteur	Publicatiemoment	Politieke verantwoording	Reikwijdte	Extern oordeel rekenkamer
Denemarken	Nationale rekenkamer	November 2011	Nee	– kwaliteit van de beheer- en controlesystemen – rechtmatigheid van de EU-gerelateerde uitgaven en inkomsten (onderliggende transacties)	N.v.t.
Nederland	Ministerie van Financiën namens kabinet	Mei 2011	Ja	– kwaliteit van de beheer- en controlesystemen – rechtmatigheid van de ontvangsten in gedeeld beheer (onderliggende transacties)	Ja
Verenigd Koninkrijk	Ministerie van Financiën namens regering	Januari 2011	Nee	– rechtmatigheid van de EU-gerelateerde uitgaven en inkomsten (onderliggende transacties)	Ja
Zweden	Ministerie van Financiën namens regering	April 2011	Ja	– kwaliteit van de beheer- en controlesystemen	Ja

Lidstaatverklaring Nederland
Voor het vijfde jaar op rij heeft het Nederlandse Ministerie van Financiën een vrijwillige nationale verklaring afgegeven (Ministerie van Financiën, 2011b) en hebben wij een rapport bij de Nederlandse EU-lidstaat-verklaring uitgebracht met daarin een onafhankelijk oordeel over de lidstaatverklaring (Algemene Rekenkamer, 2011b). Over het geheel genomen was dat oordeel bij de verklaring over 2010 positief.
Dit jaar hebben wij voor onze oordeelsvorming samen met de Europese Rekenkamer onderzoek gedaan naar het beheer en de betalingen van de gelden voor landbouwbeleid en plattelandsontwikkeling. De bevindingen zijn ook opgenomen in het Jaarverslag 2010 van de Europese Rekenkamer. Op de bevindingen van de Europese Rekenkamer en op onze eigen bevindingen komen wij terug in hoofdstuk 3.

Lidstaatverklaring Denemarken
In Denemarken is de nationale rekenkamer de instantie die het verantwoordingsdocument over EU-gelden in Denemarken uitbrengt. Zij heeft dit in november 2011 voor de zesde maal gedaan.
In de verklaring bij haar rapport stelt de Deense rekenkamer dat de rekeningen over 2010 in overeenstemming met de verantwoordingsregels van de Deense overheid zijn opgesteld en dat de onderliggende transacties wettig en regelmatig zijn. In toelichtende paragrafen gaat zij in op problemen met de uitvoering van teledetectie en financiële correcties voor de periode 2002–2011. Vermeldenswaard is het feit dat de Europese Commissie in 2009 de Deense landbouwsubsidies met € 101 miljoen heeft gekort vanwege onregelmatigheden rond de oppervlaktesteun die in voorgaande jaren aan Denemarken is verstrekt. De Deense autoriteiten zijn het niet eens met de argumentatie van de Europese Commissie en hebben de zaak aan het Hof van Justitie van de EU voorgelegd. De Deense rekenkamer steunt de handelswijze van de Deense autoriteiten in het dispuut met de Europese Commissie. Een uitspraak wordt in 2012 verwacht.
De laatste jaren bespreekt de Deense rekenkamer met het Deense ministerie van Financiën de mogelijkheden om een geconsolideerde staat

van de EU-gelden in Denemarken op te stellen, die alle financiële informatie over EU-gelden in de nationale rekeningen bij elkaar brengt en daardoor de transparantie van de financiële transacties op EU-terrein versterkt. Voor 2012 is een geconsolideerde staat op het landbouwterrein voorzien; voor 2013 is een overkoepelende geconsolideerde staat gepland.

Lidstaatverklaring Verenigd Koninkrijk
Het ministerie van Financiën van het Verenigd Koninkrijk heeft in januari 2011 voor de derde maal een «Consolidated statement of the use of EU funds in the UK» gepubliceerd over het financieel jaar van 1 april 2008 tot en met 31 maart 2009. De Britse rekenkamer heeft hierover een onafhankelijk oordeel gegeven door middel van een oordeel over de getrouwheid van de geconsolideerde rekening en de rechtmatigheid van de financiële transacties.
Het «oordeel over de getrouwheid van de geconsolideerde rekening» is een verklaring met beperking (qualified opinion). Deze beperkingen betreffen de consistentie van boekhoudkundige procedures van verschillende managementautoriteiten, het inzicht van financiële overzichten in transacties in buitenlandse valuta en de tijdige beschikbaarheid van informatie. In haar oordeel over de rechtmatigheid van de financiële transacties stelt de Britse rekenkamer dat deze, met uitzondering van £ 398 miljoen aan financiële correcties als gevolg van niet-naleving van EU-regelgeving, in orde is.

Lidstaatverklaring Zweden
De Zweedse regering heeft op 7 april 2011 voor de derde maal een lidstaatverklaring uitgebracht over de besteding van de EU-gelden die Zweden samen met de Europese Commissie beheert. Aangezien de lidstaatverklaring in Zweden deel uitmaakt van het rijksjaarverslag, behoort het tot de verantwoordelijkheid van de Zweedse rekenkamer om een oordeel over de verklaring te geven. Zij heeft op 12 mei 2011 verklaard dat de nationale rekeningen die ten grondslag liggen aan de lidstaatverklaring, een juist en getrouw beeld geven.

2.3.6 Samenvattend beeld rechtmatigheidsinformatie EU-lidstaten

Op basis van openbare data constateren we dat er nog steeds weinig inzicht bestaat in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de lidstaten. Slechts vier landen publiceren een lidstaatverklaring, niet alle beleidsDG's geven in hun activiteitenverslagen informatie over afzonderlijke lidstaten, en de annual summaries worden niet openbaar gemaakt. Het verslag van OLAF geeft meer informatie over de situatie in de lidstaten, maar de desbetreffende data worden niet door alle lidstaten op dezelfde wijze aangeleverd en het verslag geeft daardoor geen homogeen beeld.
De Europese Rekenkamer ten slotte, geeft geen inzicht in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden per lidstaat. Dit is ook niet haar taak.

2.4 Doeltreffendheid EU-beleid in de lidstaten

Wij zijn nagegaan welke informatie de jaarlijkse activiteitenverslagen van twaalf beleidsDG's van de Europese Commissie bieden over de doeltreffendheid van het EU-beleid binnen de lidstaten.[22] Uit deze nadere analyse blijkt dat de activiteitenverslagen van de DG's over 2010 nagenoeg geen

[22] DG's Landbouw; Regionaal beleid; Werkgelegenheid; Maritieme zaken en Visserij; Binnenlandse zaken; Justitie, Onderwijs en Cultuur; Milieu; Mobiliteit en vervoer; Energie, Onderzoek en Innovatie en Belasting en Douane-unie.

inzicht bieden in de doeltreffendheid van het beleid en de subsidieprogramma's in de lidstaten.
In hoofdstuk 4 komen wij terug op de verschillende evaluatieactiviteiten van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer.

2.5 Werkzaamheden nationale rekenkamers

De Europese Rekenkamer biedt in haar Jaarverslag geen oordeel over de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het EU-beleid in de afzonderlijke lidstaten. De nationale rekenkamers van de EU-lidstaten kunnen hier wél aandacht aan besteden, voor zover hun auditbevoegdheden dit toestaan.

2.5.1 Mandaten en activiteiten

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.
De bevoegdheden die rekenkamers hebben om op het EU-terrein te kunnen controleren, zijn niet in alle lidstaten op gelijke wijze vastgelegd. Voor sommige rekenkamers staan de taken en bevoegdheden expliciet verwoord in een wet. Andere rekenkamers leiden hun taken en bevoegdheden op EU-gebied af van hun nationale mandaat en beschouwen EU-geld als ware het nationaal geld.
Vrijwel alle rekenkamers van EU-lidstaten kunnen EU-gelden onderzoeken tot op het niveau van de eindbegunstigde. Uitzonderingen hierop zijn de Belgische en Deense rekenkamers, hoewel de Deense rekenkamer specifieke informatie over eindbegunstigden bij het verantwoordelijke ministerie kan opvragen zodat zij ook dit niveau in hun werkzaamheden kunnen betrekken.

Met uitzondering van de rekenkamer van Luxemburg verrichten alle EU-rekenkamers aparte onderzoeken naar EU-gerelateerde onderwerpen. In 2011 waren dat er volgens de nationale rekenkamers van de lidstaten ruim 200. Hoewel de reikwijdte van de onderliggende audits enorm kan verschillen, publiceren de rekenkamers gemiddeld drie à vijf EU-rapporten per jaar.
Daarnaast publiceert de Europese Rekenkamer nog zo'n vijftien speciale verslagen per jaar met onderwerpen die uiteenlopen van doeltreffendheid van de schoolmelk en schoolfruit programma's tot het functioneren van de bedrijfstoeslagregeling.
Vooralsnog bestaat er geen volledige en makkelijk toegankelijke database waarin de bevindingen van de verschillende rekenkamers te raadplegen zijn.

In figuur 9 geven we de mandaten en auditactiviteiten van de rekenkamers van EU-lidstaten op het gebied van EU-fondsen en EU-beleid weer.

Figuur 9 **Mandaten en auditactiviteiten op EU-terrein van EU-rekenkamers**

Nationale rekenkamer	Bestuursniveau			Publieke entiteiten	Bedrijven	Natuurlijke personen	Aparte EU- audits	EU-rapporten per jaar
	Centrale overheid	Regionale overheid	Lokale overheid					
België	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	1 à 2
Bulgarije	✓	✓	✓	✓	✓	€	✓	15
Cyprus	✓	○	✓	✓	✓	✗	✓	2
Denemarken	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	9 à 10
Duitsland	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓	1 à 2
Estland	✓	○	✓	✓	✓	✓	✓	2 à 3
Finland	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	2 à 3
Frankrijk	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	4 à 5
Griekenland	✓	✓	✓	✓	✓	€	✓	5
Hongarije	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	3 à 4
Ierland	✓	○	✗	✓	✓	✓	✓	1
Italië	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	3 à 4
Letland	✓	○	✓	✓	✓	✓	✓	2
Litouwen	✓	○	✓	✓	✓	€	✓	12 à 14
Luxemburg	✓	○	€	✓	✓	✓	✗	0
Malta	✓	○	✓	✓	✓	✓	✓	2 à 3
Nederland	✓	€	€	✓	✓	€	✓	3 à 4
Oostenrijk	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	3 à 4
Polen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10 à 15
Portugal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	5 à 6
Roemenië	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	1
Slovenië	✓	○	✓	✓	✓	✓	✓	4 à 5
Slovaakse Republiek	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
Spanje	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	1 à 2
Tsjechische Republiek	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	3 à 4
Verenigd Koninkrijk	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓	3 à 4
Zweden	✓	✗	✗	✓	✓	€	✓	0 à 1
EU-instelling								
Europese Rekenkamer	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10 à 20

✓ = mandaat ✗ = geen mandaat € = alleen voor EU-gelden ○ = niet van toepassing

2.5.2 Internationaal vergelijkend onderzoek kosten van controles

In 2006 kwam de Europese Commissie met haar eerste voorstellen voor een differentiatie van toelaatbare foutenrisico's, het zogenaamde *tolerable risk of error*. De Commissie wilde op deze manier de veronderstelde hoge kosten van controles indammen door in voorkomende gevallen een hoger foutenpercentage te tolereren.
Mede naar aanleiding van de Commissievoorstellen heeft het Contactcomité van EU-rekenkamerpresidenten de werkgroep Structuurfondsen het mandaat gegeven om een onderzoek uit te voeren naar de kosten en baten van controles. Het ging daarbij om programma's in het kader van het EFRO en het ESF in de programmaperiode 2007–2013. In totaal waren vijftien nationale rekenkamers en de Europese Rekenkamer vertegenwoordigd in de werkgroep.[23]

Elke deelnemende nationale rekenkamer heeft in eigen land de nationale administratie rond de kosten en baten van controles voor de jaren 2007, 2008 en 2009 doorgelicht. Daarbij zijn de twee methodes waarmee kosten van controles kunnen worden bepaald, naast elkaar worden gezet.
De eerste methode betrof 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 tweede model betrof het standaardkostenmodel. Dit model berekent kosten *per controleactiviteit* met behulp van het aantal gecontroleerde uren en de loonkosten per uur, inclusief overhead.

Het eindrapport van de werkgroep is op 14 oktober 2011 vastgesteld door het Contactcomité (Contactcomité, 2011b). De belangrijkste bevindingen zijn de volgende:
- Omdat er in de meeste lidstaten een gebrek is aan nauwkeurige data, kunnen de kosten van controles niet precies worden berekend en wordt er gesproken van schattingen.
- Structuurfondsprogramma's en -projecten worden in de lidstaten op uiteenlopende wijze georganiseerd. Dit kan invloed hebben op de hoogte van de kosten van controles.
- Het standaardkostenmodel leidt in zijn algemeenheid tot een lagere schatting van kosten van controles dan het door de Europese Commissie gehanteerde kostencentrummodel.
- Gebaseerd op drie zevende deel van het budget (zowel EU-fondsen en nationale cofinanciering) van de onderzochte programma's bleek dat Oostenrijk het hoogste percentage controlekosten had met 4,02% en Bulgarije het laagste percentage controlekosten met 0,36% van het programmabudget. Gecorrigeerd voor loonverschillen tussen de lidstaten heeft Oostenrijk nog steeds het hoogste percentage met 2,79% en Portugal het laagste percentage met 0,41%.
- Het totale gemiddelde percentage kosten van controles in de onderzochte landen in de onderzochte periode bedraagt 0,97% van het programmabudget.
- In elke onderzochte lidstaat zijn de kosten aan het begin van de onderzoeksperiode (2007) laag, en namen ze jaar na jaar toe. Een verdere toename van controles en hun kosten kan worden verwacht voor de jaren 2010 en daarna. De meeste kosten zijn tot nu toe gemaakt door de managementautoriteiten.
- Een relatief groot deel van de uitgevoerde controles was uitbesteed aan private partijen. Dit betekent in het algemeen hogere kosten.

[23] De nationale rekenkamers van Oostenrijk, Bulgarije, de Tsjechische Republiek, Duitsland, Hongarije, Italië, Letland, Nederland, Polen, Portugal, Slovenië en Slowakije. Verder waren de rekenkamers van Finland, Malta en Spanje en ook de Europese Rekenkamer betrokken als «observers».

De berekening van de werkelijke kosten en baten van controles blijkt dus lastig te zijn. Daarnaast biedt het onderzoek sterke aanwijzingen dat de feitelijke kosten van controles lager zijn dan eerder door de Europese Commissie werd gesuggereerd. Volgens ons is dit voldoende reden om terughoudend om te gaan met voorstellen voor een gedifferentieerd toelaatbaar foutenrisico in het nieuwe Financieel Reglement van de EU.

2.6 Conclusies

Het inzicht in de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van EU-fondsen in de lidstaten is het afgelopen jaar niet aantoonbaar verbeterd. Net als vorig jaar hebben slechts vier landen een lidstaatverklaring afgegeven waarin zij verantwoording afleggen over het beheer en de besteding van het ontvangen Europese geld.
Niet alle beleidsDG's van de Europese Commissie geven in hun activiteitenverslagen informatie over afzonderlijke lidstaten, en de annual summaries van de lidstaten over de verrichte controles worden niet openbaar gemaakt.
De rekenkamers van de EU-lidstaten doen vrijwel allemaal, gezamenlijk of individueel, onderzoek naar EU-fondsen. Er is echter nog geen manier gevonden om de bevindingen op een systematische en inzichtelijke wijze toegankelijk te maken.

3 NEDERLAND

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het management van EU-gelden in Nederland centraal. We geven ook de bevindingen weer van twee deelonderzoeken die wij hebben verricht naar specifieke thema's: de transparantie over eindbegunstigden van EU-fondsen in gedeeld beheer en de doeltreffendheid van het Europese beleid voor plattelandsontwikkeling.

We geven om te beginnen een overzicht van de afdrachten, ontvangsten en nettopositie van de lidstaat Nederland (§ 3.2). Daarna gaan we in op de systemen die Nederland heeft voor het beheer van landbouwfonds-, structuurfonds- en migratiefondsgelden (§ 3.3). In dat kader besteden we bijzondere aandacht aan de eindbegunstigden van EU-gelden in Nederland en de transparantie daaromtrent (§ 3.4). Aansluitend bespreken we de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in Nederland (§ 3.5). Vervolgens presenteren we de resultaten van ons onderzoek naar de doeltreffendheid van het EU-plattelandsbeleid in Nederland (§ 3.6). We sluiten af met een conclusie over het management van EU-gelden in Nederland (§ 3.7).

3.2 Afdrachten, ontvangsten en nettopositie van Nederland

3.2.1 Afdrachten

De Nederlandse afdracht over het jaar 2010 bedroeg volgens de definitieve cijfers van de Europese Commissie € 5,6 miljard. In dit bedrag is de korting op de Nederlandse afdrachten verrekend. Ook is het bedrag gecorrigeerd voor onder meer begrotingsoverschotten uit voorgaande jaren en posten die over het jaar heen lopen (Europese Commissie, 2011a).
Overzicht 4 toont de gerealiseerde afdrachten van Nederland aan de EU in de 2010 op basis van cijfers van de Europese Commissie.

Overzicht 4. Afdrachten Nederland aan de EU 2010 (in miljoenen euro's)

Traditionele eigen middelen	1 749,2
Btw-afdracht	202,3
BNI-afdracht	4 217,1
Correctie Verenigd Koninkrijk	54,9
Correctie Nederland en Zweden	– 612,1
Correctie Denemarken, Ierland en Verenigd Koninkrijk voor «opt-outs» voormalige derde pijler EU	2,1
Totaal EU-afdrachten lidstaat Nederland	5 613,6

Bron: Europese Commissie, 2011a

3.2.2 Ontvangsten

Overzicht 5 toont op basis van de cijfers van de Europese Commissie de bedragen die instanties in Nederland in 2010 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).

Overzicht 5. Ontvangsten Nederlandse instanties van de EU (in miljoenen euro's)

Begrotingsstructuur	2010
Duurzame groei	
– *Concurrentiepositie*	558,9
– *Cohesie*	232,6
Natuurlijke hulpbronnen	1 119,9
Burgerschap, vrijheid, veiligheid en recht	147,4
EU als mondiale partner	–
Administratie	87,4
Totaal ontvangsten	*2 146,1*

Bron: Europese Commissie, 2011a

3.2.3 Nettopositie

Zoals we beschreven in § 2.2 van dit rapport kan de nettopositie van een lidstaat behoorlijk verschillen, afhankelijk van de rekenmethode die wordt gehanteerd. Voor Nederland is dat het geval omdat de afdracht van traditionele eigen middelen, die in de alternatieve rekenmethode niet wordt meegerekend in de nationale afdracht, relatief omvangrijk is. In figuur 10 hebben we de verschillende uitkomsten nogmaals weergegeven. Het overzicht voor alle lidstaten is te vinden in bijlage 1 van dit rapport.

Figuur 10 **Nettopositie Nederland volgens 'boekhoudkundige' en alternatieve rekenmethode**
In miljoenen euro's en als percentage van het bruto nationaal inkomen

	Boekhoudkundige rekenmethode		**Alternatieve rekenmethode**	
	Nettopositie *in miljoenen euro's*	Nettopositie *als % van BNI*	Nettopositie *in miljoenen euro's*	Nettopositie *als % van BNI*
Nederland	–3.467,5	–0,6%	–1.805,6	–0,3%

Bronnen: de cijfers die de basis vormen voor deze twee berekeningen zijn ontleend aan de Europese Commissie (2011a). BNI-cijfers zijn afkomstig van Eurostat.

3.3 Systemen voor management EU-gelden in Nederland

Net als vorig jaar omvat de Nederlandse lidstaatverklaring over 2010 de volgende fondsen in gedeeld beheer: het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF), het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO), het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Europees Visserijfonds en twee van de vier migratiefondsen, respectievelijk het Europees Buitengrenzenfonds en het Europees Integratiefonds. Hiermee zijn de EU-gelden die Nederland samen met de Europese Commissie beheert vrijwel geheel afgedekt.

Wij hebben er in het verleden herhaaldelijk op aangedrongen dat de Nederlandse lidstaatverklaring ook de afdrachten aan de EU zou moeten omvatten om zo een volledig beeld te kunnen presenteren. De minister van Financiën heeft zich echter niet bereid verklaard de afdrachten op te nemen. Zijn voornaamste argument is dat het grootste gedeelte van de Nederlandse afdracht is gebaseerd op een percentage van het BNI, waarvan de waarde in Nederland wordt vastgesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De minister wil de onafhankelijkheid van het CBS niet ter discussie stellen. Ook volgend jaar zullen de afdrachten

van Nederland aan de EU dus niet opgenomen worden in de Nederlandse lidstaatverklaring.
Wij tekenen aan dat het argument van de minister niet geldt voor de afdracht van de traditionele middelen. Wij zijn daarom voornemens om in ons rapport bij de lidstaatverklaring de afdrachten wél mee te nemen.

In ons rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring (Algemene Rekenkamer, 2011b) zijn we van oordeel dat de verklaring over 2010 een deugdelijke kwalificatie geeft van het functioneren van de door Nederland opgezette beheer- en controlesystemen, met uitzondering van het niet naleven van lokale aanbestedingsregels, het niet controleren van de naleving van deze regels tot op het niveau van eindbegunstigden bij ELFPO en het kabinet gaf voor het EFRO geen volledig beeld van de geconstateerde fouten in de declaraties voor dit fonds. De geconstateerde tekortkomingen in het functioneren van de systemen bij EFRO en ESF komen in de lidstaatverklaring tot uitdrukking.

Landbouwfondsen
De betaalorganen die in Nederland de EU-regelingen op landbouwterrein uitvoeren zijn de Dienst Regelingen en de Dienst Landelijk Gebied.[24] Wij hebben in ons rapport bij de lidstaatverklaring vastgesteld dat, voor de uit het ELFPO gefinancierde activiteiten, zowel het betaalorgaan DLG als de auditdienst die belast is met de controle van de uitvoering door DLG, niet structureel controleert of de eindbegunstigde aan de lokale aanbestedingsregels heeft voldaan. In opzet zijn er weliswaar voldoende beheersmaatregelen, maar in de praktijk wordt niet gecontroleerd of de eindbegunstigde daadwerkelijk de lokale aanbestedingsregels heeft nageleefd.

De Europese Rekenkamer concludeert in haar Jaarverslag 2010 dat het beheer en de controle van landbouwsubsidies uit het Europees Landbouw Garantiefonds (ELGF) in Nederland op totaalniveau doeltreffend is. Er zijn echter tekortkomingen geconstateerd in het actualiseren van het systeem dat de omvang van landbouwpercelen moet meten. De Europese Rekenkamer geeft hierbij aan dat deze tekortkomingen in Nederland slechts een beperkte impact hadden en dat de Nederlandse instanties vanaf het aanvraagjaar 2010 passende corrigerende maatregelen hebben getroffen. Verder merkt de Europese Rekenkamer op dat zij de interne auditdienst van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) niet onafhankelijk acht van de instanties die het gemeenschappelijk landbouwbeleid uitvoeren.

Structuurfondsen
Samengevat zijn we, op een aantal tekortkomingen na, positief over de kwalificatie van de systemen voor structuurfondsen in de lidstaatverklaring. Tegelijkertijd wijzen we wel op problemen die hebben gespeeld bij het programma EFRO Noord. Voor dit programma heeft de auditautoriteit de omvang van het onderzoek moeten beperken, aangezien de medewerking van de beheersautoriteit gedurende enkele maanden werd opgeschort en de auditdienst zelf met interne capaciteitsproblemen kampte. In ons rapport bij de lidstaatverklaring 2010 (Algemene Rekenkamer, 2011b) geven we meer details over de bevindingen.

3.4 Eindbegunstigden van EU-gelden in Nederland

in 2005 lanceerde toenmalig Europees commissaris van administratieve zaken, audit en fraudebestrijding het Europees transparantie-initiatief. Dit project had ten doel de toegang van burgers tot informatie over Europese

[24] Beide diensten voeren de EU-regelingen uit in medebewind met de minister van EL&I.

projecten en de eindbegunstigden daarvan te vergroten (Europese Commissie, 2006; 2007). Bij de besluitvorming over het Financieel Reglement van 2006 is vervolgens bepaald dat de lidstaten jaarlijks gegevens over de eindbegunstigden van EU-gelden in gedeeld beheer bekend moesten maken.[25] Daarnaast stuurt het DG Begroting van de Europese Commissie sinds 2006 ieder jaar een gedetailleerd overzicht van alle betalingen aan Nederland in het voorgaande kalenderjaar.

Hieronder verschaffen we inzicht in wie de eindbegunstigden zijn van EU-gelden in Nederland, en in hoeverre de informatie hierover toegankelijk en volledig is. Met dat doel geven we allereerst een overzicht van alle betalingen van de Europese Commissie aan Nederland in 2010 (§ 3.4.1). Daarna bespreken we kort wie de eindbegunstigden zijn van EU-gelden in gedeeld beheer in Nederland. We hebben ons daarbij gebaseerd op publieke informatie (§ 3.4.2). Vervolgens bekijken we of de beschikbare informatie volledig is en reflecteren we op de voortgang van het transparantie-initiatief in de periode 2005–2010 (§ 3.4.3). We sluiten af met een conclusie (§ 3.4.4).

3.4.1 Betalingsoverzicht 2010 Europese Commissie

Het betalingsoverzicht over 2010 is in juni 2011 door de Europese Commissie aan de Nederlandse minister van Financiën gestuurd, met een afschrift aan de Europese Rekenkamer en de Algemene Rekenkamer (Europese Commissie, 2011i). In totaal betreft het ruim € 2 miljard aan betalingen aan Nederland. Het totaalbedrag dat Nederland heeft ontvangen is met ongeveer € 36 miljoen gestegen ten opzichte van 2009 (Algemene Rekenkamer, 2011a, p. 79).

In het hoofdstuk «Duurzame groei» van het betalingsoverzicht zijn de betalingen opgenomen aan «Energieprojecten ter ondersteuning van economisch herstel». De betalingen die Nederland in dit kader heeft ontvangen zijn in 2010 met € 44 miljoen gestegen ten opzichte van 2009. Ook de ontvangsten voor plattelandsontwikkeling, opgenomen in het hoofdstuk «Natuurlijke hulpbronnen», stegen met ongeveer € 30 miljoen. Onder het hoofdstuk «Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid» werd ongeveer € 82 miljoen meer uitgekeerd aan gedecentraliseerde agentschappen dan in 2009.
Nederland ontving in 2010 ongeveer € 150 miljoen minder uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid, onderdeel van het hoofdstuk «Natuurlijke hulpbronnen». De ontvangsten uit het EFRO en het ESF (onderdeel van het hoofdstuk «Duurzame groei») vielen € 21 miljoen lager uit dan in 2009.

[25] Verordening nr. 1995/2006 van de Raad van 13 december 2006 tot wijziging van Verordening 1605/2002.

Overzicht 5. Betalingen aan Nederlandse entiteiten in 2010

Hoofdstuk	Onderdeel	Type ontvangers	Betaling (in euro's)
1 Duurzame groei	Onderzoek: 7e kaderprogramma (incl. 6e kaderprogramma)	Publiek/privaat	**329 503 588**
	Globaliseringsfonds	Publiek	**12 695 856**
	Energieprojecten ter ondersteuning van economisch herstel	Privaat	**45 000 000**
	Trans-Europese netwerken	Publiek/privaat	**27 879 450**
	Galileo	Privaat	**14 606**
	Marco Polo	Privaat	**4 065 977**
	Leven lang leren en Erasmus Mundus	Publiek/privaat	**53 011 798**
	Ondernemerschap en innovatie	Publiek/privaat	**1 799 811**
	ICT-beleidsondersteuning	Publiek/privaat	**983 667**
	Intelligente energie	Publiek/privaat	**7 706 562**
	Sociaal beleid	Publiek/privaat	**7 422 049**
	Douane en fiscaliteiten 2013	Publiek/privaat	**673 567**
	Gedecentraliseerde agentschappen	Privaat	**8 504**
	Regionale concurrentie en werkgelegenheid (ESF, EFRO)	Publiek	**214 556 279**
	Convergentie (ESF)	Publiek	**6 220 170**
	Territoriale samenwerking (EFRO, Urban)	Publiek	**8 577 680**
	Technische bijstand	Publiek/privaat	**2 250 576**
	Cohesiefonds	Publiek/privaat	**518 038**
	Overige maatregelen en programma's	Publiek/privaat	**22 770 790**
Subtotaal Duurzame groei			*745 658 968*
2 Natuurlijke hulpbronnen	Gemeenschappelijk landbouwbeleid	Publiek/privaat	**1 051 001 275**
	Visserij (markten)	Publiek/privaat	**557 117**
	Visserij (EVF)	Publiek/privaat	**1 407**
	Visserij (governance en internationale verdragsverplichtingen)	Publiek/privaat	**2 733 165**
	Dier- en plantgezondheid	Publiek/privaat	**6 967 526**
	Plattelandsontwikkeling	Publiek/privaat	**75 029 803**
	LIFE+	Publiek/privaat	**8 636 327**
	Overig	Publiek/privaat	**970 982**
Subtotaal Natuurlijke hulpbronnen			*1 145 897 602*
3 Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	Migratiestromen	Publiek/privaat	**9 694 283**
	Veiligheid en vrijheden	Publiek/privaat	**6 331 692**
	Fundamentele rechten en rechtvaardigheid	Publiek/privaat	**1 942 063**
	Gedecentraliseerde agentschappen	Publiek	**109 887 370**
	Volksgezondheid en consumentenrechten	Publiek/privaat	**5 320 674**
	Cultuur	Publiek/privaat	**2 799 097**
	Jeugd	Publiek/privaat	**5 383 166**
	Media	Privaat	**3 515 751**
	Burgers	Publiek/privaat	**186 485**
	Financieel instrument voor de burgerbescherming	Publiek	**812 166**
	Communicatie	Publiek/privaat	**1 495 226**
	Overig	Privaat	**1 211 034**
Subtotaal Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid			*148 579 007*
4 EU als mondiale partner	Pretoetreding: financieel instrument voor ondersteuning	Publiek/privaat	**513 810**
	Samenwerking geïndustrialiseerde landen		**33 000**
	Democratie en mensenrechten	Privaat	**12 696**
	Nucleaire veiligheid en samenwerking	Publiek/privaat	**126**
	Europees nabuurschap	Publiek/privaat	**1 364 651**
	Ontwikkelingssamenwerking	Publiek/privaat	**8 408 257**
	Humanitaire hulp	Publiek/privaat	**50 350**
	Macrofinanciële bijstand	Privaat	**107 842**
	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid	Publiek	**932 553**
	Overig	Publiek/privaat	**1 418 341**
Subtotaal EU als mondiale partner			*12 841 626*
5 Administratie			**26 357 692**
TOTAAL			**2 079 334 895**

Bron: Europese Commissie, 2011i

3.4.2 Overzicht eindbegunstigden EU-gelden in Nederland

Nederland is verplicht om gegevens over de eindbegunstigden van fondsen in gedeeld beheer openbaar te maken. Dit is vastgelegd in het Europees Transparantie Initiatief (Europese Commissie, 2006) en meer specifiek in Europese regelgeving, voorschriften en richtsnoeren

(Verordening (EG), nr. 259/2008; Europese Commissie, 2008; 2010b). Ieder jaar moeten 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 worden gemaakt op een nationale website.[26]

Op basis van de informatie die op deze wijze is gepubliceerd geven we hieronder per fonds kort weer wie de eindbegunstigden zijn in Nederland. Daartoe hebben we, voor zover mogelijk, op een rijtje gezet welke vijftien eindbegunstigden de hoogste bedragen kregen toegewezen.[27]

Eindbegunstigden van landbouwfondsen
In 2010 is aan Nederland voor ongeveer € 1 020 miljoen aan Europese landbouwsubsidies betaald.[28] De vijftien eindbegunstigden die de meeste landbouwsubsidie ontvingen, waren samen goed voor bijna 12% (€ 121 miljoen) van de totale landbouwsubsidies uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid.[29] In 2010 omvatte de top-15 acht telersverenigingen die samen € 74 miljoen aan subsidie ontvingen. Zij maakten allemaal gebruik van de regeling «Actiefondsen van de telersverenigingen». Actiefondsen worden opgericht door telers om bijvoorbeeld onvoorziene kosten voor het uit de markt nemen van producten op te kunnen vangen. De uiteindelijke begunstigden zijn dan de bij de vereniging aangesloten telers.

Eindbegunstigden van EFRO-gelden
In 2010 is € 126,2 miljoen aan EFRO-subsidie toegekend aan 88 organisaties. De vijftien begunstigden die het hoogste bedrag kregen toegekend maken tezamen aanspraak op 53% (€ 67 miljoen) van het totaalbedrag aan toegekende EFRO-subsidie. In de top-15 komen zes gemeenten voor en twee provincies. De gemeente Emmen is met ruim € 16,5 miljoen de grootste begunstigde van EFRO-subsidie in 2010. Emmen kreeg het bedrag toegekend voor twee infrastructurele projecten die Noord-Nederland een economische stimulans zouden moeten geven.

Eindbegunstigden van ESF-gelden
In 2010 is ruim € 275 miljoen aan ESF geld toegekend. De vijftien grootste subsidieontvangers kregen dat jaar tezamen 34% (€ 94 miljoen) van het totaal aan beschikbare Nederlandse ESF-subsidies toegekend.
De meeste subsidieaanvragers zijn intermediaire instanties zoals gemeenten en sectorale opleidingsfondsen die de subsidies weer toekennen aan de daadwerkelijke eindbegunstigden. Net als in 2009 is UWV met ruim € 19 miljoen de grootste begunstigde van het ESF.

Eindbegunstigden onderwijsgelden
Tussen de 60 en 80% van de projecten in het kader van het «Leven lang leren»-programma worden in gedeeld beheer uitgevoerd. In Nederland valt dit onder de verantwoordelijkheid van het Nationaal Agentschap Leven Lang Leren (het Nationaal Agentschap). Het Nationaal Agentschap is een samenwerkingsverband van Nuffic, Cinop en het Europees Platform.[30] Nuffic is als penvoerder van het Nationaal Agentschap formeel de grootste eindbegunstigde van de fondsen uit het «Leven lang leren»-programma. Het Nationaal Agentschap verdeelt de subsidies echter over de sectorale programma's zoals bijvoorbeeld het Erasmus programma voor hoger onderwijs of het Grundtvig-programma voor volwassenenonderwijs. De Universiteit Maastricht is met een toekenning van € 842 440 in 2010 de grootste feitelijke begunstigde.

[26] Met het oog op bescherming van persoonsgegevens worden de namen van individuele personen niet openbaar gemaakt. Voor de ontvangers van structuurfondsgelden geldt verder dat lidstaten mogen kiezen of ze de informatie over deze eindbegunstigden via een nationale website toegankelijk maken of via een regionale website.
[27] Alle gepresenteerde gegevens over begunstigden betreffen het jaar 2010. Voor landbouwgelden beschikken we over gegevens van daadwerkelijke betalingen. Voor het boekjaar 2010, dat voor landbouwgelden van 16 oktober 2009 tot en met 15 oktober 2010 loopt, zijn voor het eerst de terugvorderingen uit eerdere jaren af getrokken. Voor de overige fondsen betreft het bedragen die in 2010 zijn toegekend.
[28] De databank van het Ministerie van EL&I bevat gegevens uit het boekjaar 2010. Het overzicht van het DG Begroting betreft gegevens uit het kalenderjaar 2010.
[29] Deze informatie is ontleend aan de «Leeswijzer EU-subsidies landbouw en visserij» bij de database van het Ministerie van EL&I. De negatieve bedragen kunnen echter ook toegekende subsidies uit eerdere jaren betreffen. Het betreft de door begunstigden *ontvangen* bedragen waarbij terugvorderingen uit eerdere jaren kunnen zijn verrekend met het totaal ontvangen bedrag in 2010.
[30] 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.

Eindbegunstigden migratiefondsen
In 2010 is er voor 26 Nederlandse projecten een Europese subsidie toegekend uit één van de vier migratiefondsen. Zes projecten zijn gefinancierd door het Europees Vluchtelingenfonds, dertien door het Europees Integratiefonds en zeven door het Europees Terugkeerfonds. De begunstigden zijn maatschappelijke organisaties en overheidsinstanties. Een deel van de subsidies gaat naar projecten van de vertegenwoordiging van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) in Nederland. Voor het Europees Buitengrenzenfonds was in 2010 een bedrag van ruim € 4,2 miljoen beschikbaar maar er heeft nog geen formele toekenning plaatsgevonden. Het hoogste bedrag, bijna € 1,8 miljoen, werd in het kader van het Europees Vluchtelingenfonds toegekend aan het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA).

3.4.3 Transparantie eindbegunstigden

Transparantie landbouwsubsidies
De gegevens over de eindbegunstigden van landbouwsubsidies zijn publiek toegankelijk, gemakkelijk te vinden via de website van het Ministerie van EL&I, en voldoen aan de verplichtingen. Naar aanleiding van een uitspraak van het Europees Hof van Justitie[31] heeft Nederland de gegevens van natuurlijke personen die Europese landbouwsubsidie ontvingen niet gepubliceerd.[32] Dit zou het recht op bescherming van persoonsgegevens schenden. De landbouwsubsidiegegevens van bedrijven – zoals besloten en naamloze vennootschappen – zijn wel gepubliceerd.

Transparantie EFRO
De managementautoriteiten van het EFRO-programma voldoen aan de Europese verplichtingen. Aan de wens van de Europese Commissie om een duidelijk onderscheid te maken tussen de EU-subsidie en de nationale cofinanciering, en zowel de toegekende bedragen als de betalingen te publiceren, is echter niet volledig voldaan. Daarnaast zijn de gegevens in de vier publicatieoverzichten van EFRO-gelden niet eenduidig gepresenteerd.
Op de website www.europaomdehoek.nl[33] staat informatie over projecten in Nederland die met Europese structuurfondsgelden worden bekostigd. Naast inhoudelijke informatie over het project wordt ook het aandeel EFRO-subsidie en de overige publieke en private financiering vermeld. Voor EFRO-projecten staat de helft van de twintig projecten van de vijftien grootste subsidieontvangers niet vermeld.

Transparantie ESF
Het Agentschap SZW publiceert alleen de bedragen van de EU-subsidie en de vaste verhouding EU-financiering versus nationale cofinanciering per actie.[34]
Informatie over de eindbegunstigden van ESF-subsidies zou in principe net als bij EFRO-subsidies beschikbaar zijn op de website www.europaomdehoek.nl. Geen van de projecten uit de top-15 van eindbegunstigden van ESF-projecten uit 2010 staat evenwel ultimo 2011 op deze website vermeld. Er staan wel oudere (afgesloten) projecten van dezelfde organisaties op.

Transparantie onderwijsgelden
Het Nationaal Agentschap is verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van informatie over de eindbegunstigden van Leven lang leren-subsidies. De toekenningen voor de subprogramma's in 2010 zijn gepubliceerd in

[31] Arrest Europese Hof van Justitie in de gevoegde zaken C-92/09 en C-93/09 d.d. 9 november 2010.
[32] Staatscourant 2011 nr. 5835 d.d. 31 maart 2011; Besluit openbaarmaking subsidiegegevens gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid 2010.
[33] Deze website is het resultaat van een samenwerkingsverband van de Vertegenwoordiging van de Europese Commissie in Nederland, het Ministerie van EL&I, het Agentschap SZW en de uitvoeringsorganisaties van de programma's die worden gefinancierd uit het ESF en het EFRO.
[34] Voor de meeste acties is deze verhouding 40%–60%.

negen verschillende lijsten. Conform de verplichting zijn de overzichten gepubliceerd op de centrale website van het Nationaal Agentschap. Dit geldt voor alle programma's en dat is een verbetering ten opzichte van 2009. Niet alle negen lijsten voldoen echter geheel aan de inhoudelijke eisen van de Europese Commissie omdat adresgegevens ontbreken. In drie overzichten wordt alleen de titel van het project genoemd; in zes overzichten wordt geen enkele informatie over het project verstrekt.

Transparantie migratiefondsen
Het Ministerie van BZK, waar het programmasecretariaat voor migratiefondsen is gevestigd, voldoet niet geheel aan de richtlijnen voor transparantie en publieke verantwoording. Op de website van het ministerie is per fonds een overzicht te vinden van de projecten waaraan EU-subsidies uit de migratiefondsen zijn toegekend. Deze zijn echter niet geheel actueel en corresponderen niet altijd met gelijksoortige lijsten die elders op de website zijn gepubliceerd.

We onderzochten reeds in twee eerdere EU-trendrapporten de (informatie over) eindbegunstigden van EU-fondsen in Nederland. In figuur 11 vatten we de resultaten kort samen.

Figuur 11 **Trends eindbegunstigden in Nederland in de periode 2008-2010**

Fonds in gedeeld beheer	Publicatieverplichting voor lidstaten	Type eindbegunstigde	Trend in naleving 2008-2010
Landbouwfondsen	Vanaf 2009	Relatief veel telersverenigingen (ongeveer de helft komt ieder jaar terug in de top-15). Omwille van de privacy van eindbegunstigden worden momenteel alleen bedrijfsgegevens gepubliceerd.	Voldoet. Bedragen zijn betalingen. Centrale database van EL&I is in de loop der jaren verbeterd: voor het boekjaar 2010 zijn de betalingen verrekend met terugvorderingen van eerdere jaren.
Structuurfondsen (ESF en EFRO)	Vanaf 2008	De subsidieontvangers zijn vaak intermediaire instanties die clusteraanvragen doen voor verscheidene organisaties. De helft van de top-15 van EFRO-gelden bestaat uit gemeenten. Voor ESF-gelden bestaat de top-15 vooral uit opleidingsfondsen (UWV is met afstand de grootste ontvanger).	Voldoet, maar er zijn verbeterpunten. Bedragen zijn (voorlopige) toekenningen. Er is geen centrale database. De verschillende databases van de structuurfondsen zijn in de loop der jaren verbeterd, maar de publicatieoverzichten van EFRO-gelden hebben nog steeds geen uniforme opzet. Op de website 'Europa om de hoek', sinds 2009 in gebruik, worden op een interactieve kaart van Nederland de ESF- en EFRO-gelden aangeduid. Voor het jaar 2010 staan de projecten er (nog) niet allemaal op.
Onderwijsfondsen (Leven Lang Leren)	Vanaf 2008	Universiteiten en hogescholen ontvangen uit het sectorale programma Erasmus de meeste EU-subsidie.	Voldoet grotendeels. Bedragen zijn (voorlopige) toekenningen. In 2010 zijn er voor de vier 'sectorale' programma's gegevens over eindbegunstigden gepubliceerd op de centrale website van het Nationaal Agentschap. Dit is een verbetering ten opzichte van 2008 en 2009. Inhoudelijk voldoen nog niet alle publicatielijsten geheel aan de vereisten.
Migratiefondsen	Vanaf 2008	Maatschappelijke organisaties en overheidsinstanties. Een deel van de financiële middelen komt terecht bij een internationale organisatie met een Nederlandse vestiging.	Voldoet grotendeels. Bedragen zijn (voorlopige) toekenningen. Lijsten zijn niet geheel actueel en corresponderen niet altijd met gelijksoortige overzichten elders op de website.

3.4.4 Conclusie transparantie-initiatief

In 2010 heeft in het Europees Parlement een openbare hoorzitting plaatsgevonden over de mate waarin de richtlijnen voor transparantie van eindbegunstigden door de lidstaten worden nageleefd, en in hoeverre dat bijdraagt aan een maatschappelijk debat over de besteding van Europees geld. Hierbij kwamen twee knelpunten naar voren: de onduidelijkheid over wat nu precies moet worden verstaan onder een «eindbegunstigde» en de onzekerheid over het bedrag dat dient te worden gepubliceerd.

Ten aanzien van Nederland werd geconcludeerd dat veel gegevens over eindbegunstigden worden geclusterd, waardoor het minder inzichtelijk is wie feitelijk profijt heeft van de Europese subsidie (Europees Parlement, 2010). Dit is een beeld dat wij herkennen uit ons eigen onderzoek.

De Europese Commissie zou volgens een meerderheid van het Europees Parlement een meer sturende rol op zich moeten nemen bij de standaardisering van de te publiceren gegevens. Ook verzocht het Parlement om openbaarheid van additionele gegevens over de eindbegunstigden van EU-fondsen, zoals projectsamenvattingen en de locaties van de projecten.

Eind 2010 bleek uit een internationaal vergelijkend onderzoek naar de kwaliteit van websites met gegevens over eindbegunstigden dat het merendeel van de lidstaten weliswaar voldoet aan de minimumvereisten van de wet- en regelgeving voor structuurfondsen, maar dat de gegevens als gevolg van variaties in presentatie niet uniform zijn en niet vergelijkbaar op EU-niveau (Technopolis, 2010).[35]

Uit ons eigen onderzoek is gebleken dat de volledigheid en toegankelijkheid van de informatie over eindbegunstigden in Nederland is verbeterd in de periode 2008–2010. Nederland voldoet inmiddels voor bijna alle fondsen aan de minimumverplichtingen voor transparantie en publieke verantwoording. Bij de meeste fondsen bestaat echter nog ruimte voor verbetering op het vlak van harmonisatie en presentatie van de gegevens over eindbegunstigden. Daarnaast zouden we in het belang van transparantie meer actuele informatie willen zien over de projecten die daadwerkelijk met EU-fondsen zijn gerealiseerd.

3.5 Lidstaatverklaring: rechtmatigheid besteding EU-gelden in Nederland

Hieronder gaan we kort in op de rechtmatigheid van de besteding van landbouwfondsen en structuurfondsen.

Landbouwfondsen
In ons rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2010 (Algemene Rekenkamer, 2011b) hebben wij vastgesteld dat het totaal van de onrechtmatigheden (op basis van de door ons berekende fouten maximaal € 5,8 miljoen) geen overschrijding betekenen van de in Europees verband gehanteerde tolerantiegrens. Die tolerantiegrens ligt namelijk op 2% van de in totaal door Nederland gedeclareerde landbouwuitgaven, in casu € 21,8 miljoen.
Indien echter een overschrijding op fondsniveau heeft plaatsgevonden is de afspraak dat deze wel wordt gemeld in de lidstaatverklaring. Op basis van onze bevindingen bij het ELFPO was daar het afgelopen jaar sprake van. Bij het ELFPO is het totaal van de geëxtrapoleerde fout € 4,4 miljoen. Dit is 7% van het ten laste van ELFPO gedeclareerde bedrag. Deze fout

[35] De verschijningsvormen zijn: 78% in pdf-formaat, 33% in excelformaat, 28% een overzicht dat handmatig op internet wordt gezet, en 17% in de vorm van een interactieve grafische kaart.

wordt voor een belangrijk deel (€ 3,7 miljoen) veroorzaakt door het niet-naleven van lokale aanbestedingsregels.
Daarnaast hebben we aandacht gevraagd voor het feit dat eerder geconstateerde tekortkomingen in het perceelsregistratiesysteem hebben geleid tot een bedrag van € 14,5 miljoen aan te veel verstrekte subsidies (totaal van ELGF en ELFPO). Op grond van de Europese regelgeving had de minister dit bedrag terug moeten vorderen bij de agrariërs. De minister heeft echter besloten dit niet te doen en na toestemming van het Parlement het bedrag vanuit haar eigen nationale budget gefinancierd.

Structuurfondsen
Het kabinet heeft in de lidstaatverklaring over 2009 verklaard dat er bij de gedeclareerde EFRO-uitgaven een maximaal foutenpercentage van 1,67% was geconstateerd, en onzekerheid over de subsidiabiliteit tot een bedrag van ruim € 1 miljoen. Dit bedrag is in een latere betaalaanvraag, die eind 2010 aan de Commissie is gestuurd, gecorrigeerd.
Vanwege het meerjarige karakter van de programma's is deze werkwijze volgens de Europese systematiek toegestaan. In ons rapport bij de EU-lidstaatverklaring hebben we vastgesteld dat het totale bedrag aan gecorrigeerde fouten in 2010 niet ruim € 1 miljoen bedroeg maar € 1,5 miljoen.
Ten aanzien van het ESF heeft het kabinet verklaard dat er sprake was van een foutenpercentage van 1,77% en dat er € 14,1 miljoen te veel bij de Europese Commissie was gedeclareerd over 2009. Ook dit bedrag is in de eerstvolgende betaalaanvraag in 2010 gecorrigeerd.
In ons rapport bij de lidstaatverklaring hebben wij opgemerkt dat het foutenpercentage in het verantwoorde bedrag per eind 2009 dus feitelijk hoger lag, namelijk op 11,67%. Het vermelde foutenpercentage van 1,77% resteert na verwerking van de correctie in 2010.

3.6 Doeltreffendheid EU-fondsen in Nederland: plattelandsontwikkeling

Om een beeld te krijgen van de doeltreffendheid van de besteding van EU-fondsen in Nederland zijn we voor een specifiek programma, te weten plattelandsontwikkeling, nagegaan welk inzicht we op basis van publiek beschikbare gegevens kunnen verkrijgen in de resultaten en effecten van de activiteiten die tot eind 2010 zijn ondernomen.
In deze paragraaf beschrijven we welke resultaten naar voren zijn gekomen uit eerder onderzoek naar het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) (§ 3.6.1). Vervolgens geven we een kort overzicht van de inhoud en omvang van het huidige POP in de programmaperiode 2007–2013 (§ 3.6.2). Tot slot gaan we in op de tussentijdse resultaten van de periode 2007–2010 en op de vraag in hoeverre de beoogde doelen van het programma zijn gerealiseerd (§ 3.6.3).

3.6.1 Eerder onderzoek naar het plattelandsontwikkelingsprogramma

Zowel de Algemene Rekenkamer, de Europese Rekenkamer als de Europese Commissie hebben eerder onderzoek gedaan naar het POP. We bespreken hieronder enkele conclusies uit de desbetreffende rapporten.

Algemene Rekenkamer
Wij hebben in 2003 onderzoek gedaan naar de resultaten van plattelandsprojecten die gedeeltelijk werden gefinancierd met Europese subsidie. In dat onderzoek concludeerden wij onder andere dat het niet goed mogelijk blijkt een uitspraak te doen over de resultaten van de plattelandsprojecten en dat effecten nauwelijks bekend zijn (Algemene Rekenkamer, 2003).

Europese Rekenkamer
De Europese Rekenkamer heeft in de afgelopen tien jaar vijf speciale verslagen uitgebracht over plattelandsontwikkeling. Drie van deze verslagen gaan in op de effectiviteit van het beleid.[36] Speciaal verslag 7/2006 gaat over het effect van investeringen in het platteland.
De Europese Rekenkamer concludeert dat de doelstellingen van deze investeringen te ruim waren geformuleerd. Achteraf was niet duidelijk aan welke doelstellingen de investeringen hadden bijgedragen en bleek het niet altijd mogelijk om effecten vast te stellen. Dit laatste concludeerde de Europese Rekenkamer al eerder in speciaal verslag 9/2004.
Verder constateert de Europese Rekenkamer in speciaal verslag 5/2010 dat de potentiële toegevoegde waarde van het Leader-programma, bedoeld om samenwerking van onderop te stimuleren, beperkt is geweest en nauwelijks effecten heeft gehad op het ontwikkelen van de beoogde partnerschappen.

Europese Commissie
Tussen 2007 en 2010 zijn er door de Europese Commissie zeven evaluaties uitgebracht met plattelandsontwikkeling als onderwerp (Europese Commissie, 2007b; 2008b; 2009a; 2009b; 2009c; 2009d; 2010c). In verscheidene van deze evaluaties constateerde de Commissie dat het moeilijk was om harde conclusies over de doeltreffendheid te trekken door ontbrekende data of doordat de implementatie van de programma's zich nog in de beginfase bevond. Daarnaast bleek het in bepaalde gevallen moeilijk om effecten te isoleren van andere factoren die mogelijk van invloed waren geweest op de impact.

3.6.2 Het plattelandsontwikkelingsprogramma in Nederland

Nederland behoort samen met Duitsland, Frankrijk en de Verenigde Staten tot de grootste exporteurs van agrarische producten. Nederlandse agrariërs willen deze positie versterken en hun inkomstenbronnen meer divers maken met behoud van natuur en milieu. De benodigde investeringen hiervoor worden gedeeltelijk gefinancierd uit Europese bronnen, waaronder het ELFPO, dat sinds 2007 bestaat. Het POP wordt uit dit fonds gefinancierd.

De vier hoofddoelstellingen («assen») voor de periode 2007–2013 zijn:
1. verbetering van het concurrentievermogen van de land- en bosbouwsector;
2. verbetering van het milieu en het platteland;
3. verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en bevordering van de diversificatie van de plattelandseconomie;
4. invoering van de zogenoemde Leader-aanpak.

De Leader-aanpak is bedoeld om initiatieven van onderop te stimuleren en richt zich op samenwerking. De aanpak moet op deze manier onder meer bijdragen aan de realisatie van de eerste drie hoofddoelstellingen.

[36] Dit zijn de speciale verslagen: 9/2004, 7/2006 en 5/2010.

3.6.3 Het POP-budget voor Nederland

De Europese financiering van het POP vanuit het ELFPO is in de programmaperiode 2007–2013 als volgt verdeeld.

Overzicht 6. POP2-ontvangsten Nederland 2007–2013 in miljoenen euro's

Jaar	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totaal ELFPO	Nederlandse cofinanciering
Bijdrage	70,5	72,6	71,4	72,2	70,6	69,7	68,6	495,6	495,6
Additionele bijdrage uit Health Check	0	0	2,3	14,9	19,8	26,4	34,2	97,6	32,5
Totaal	70,5	72,6	73,7	87,1	90,4	96,1	102,8	**593,2**	**528,1**

Bron: Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007–2013 voor Nederland (POP2), versie 8.0 18 juli 2011

De totale bijdrage uit het ELFPO bedraagt € 593,2 miljoen. Daar staat € 528,1 miljoen cofinanciering vanuit de Nederlandse overheid tegenover. De totale financiering in het kader van het POP komt daarmee op € 1 121,3 miljoen voor een periode van zeven jaar.

In Nederland heeft geen van de drie inhoudelijke doelstellingen meer prioriteit gekregen ten opzichte van de andere twee. Nederland heeft er daarom voor gekozen om het budget gelijkelijk te verdelen. Voor elk van de drie doelstellingen is 30% van het budget beschikbaar. Voor de vierde hoofddoelstelling, de Leader-aanpak, is 10% van het budget beschikbaar (Regiebureau POP, 2008).

Volgens de ex-ante-evaluatie uit 2006 wordt de toekenning van 30% van het budget voor de derde hoofddoelstelling, verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en bevordering van de diversificatie van de plattelandseconomie, niet gerechtvaardigd door analyse. Uit deze studie blijkt dat in Nederland slechts enkele plattelandsgebieden bestaan met problemen zoals bedoeld onder de doelstelling, bijvoorbeeld een gebrek aan voorzieningen (Ecorys, 2006).

3.6.4 Tussentijdse resultaten in Nederland

Nederland is op grond van Europese wetgeving verplicht om het POP te evalueren en het evaluatieverslag in te dienen bij de Europese Commissie (verordening (EG) nr. 1698/2005). Naast de jaarlijkse voortgangsverslagen heeft Nederland in december 2010 een tussentijdse evaluatie ingediend van POP2, waarin de output, het resultaat en de financiële uitputting zijn afgezet tegen de streefwaarden (Ecorys, 2010).

Voortgang van de genomen maatregelen
Het jaarverslag 2010, waarin de meest recente voortgangscijfers zijn opgenomen, laat een wisselend beeld zien van de voortgang van de maatregelen onder de eerste hoofddoelstelling; het concurrentievermogen verbeteren. Volgens het jaarverslag 2010 was het aantal deelnemers dat een opleiding volgde in 2010 hoger dan de streefwaarde, net als de groei van het aantal biologische bedrijven. Het aantal trainingsdagen blijft achter bij het beoogd aantal, evenals het gebruik van adviesdiensten. De modernisering van landbouwbedrijven, het aantal samenwerkingsinitiatieven, de infrastructuur voor de ontwikkeling van de land- en bosbouw, en de groei van het aantal hectaren areaal onder voedselkwaliteitssystemen ligt redelijk op schema, al moet er nog een

flinke slag gemaakt worden om de streefwaarde te behalen (Regiebureau POP, 2011).

Volgens het jaarverslag 2010 liggen de vier maatregelen binnen de tweede hoofddoelstelling, verbetering van het milieu en het platteland, redelijk op schema. Dit lijkt voornamelijk te komen doordat de maatregelen voortbouwen op eerdere regelingen. Dat draagt eraan bij dat de realisatie van deze maatregelen halverwege de programmaperiode overwegend op, of vóór ligt op schema (Regiebureau POP, 2011).

Zeven andere maatregelen die zijn opgenomen in het jaarverslag 2010 vallen binnen hoofddoelstelling 3; de leefkwaliteit op het platteland verbeteren en diversificatie van de plattelandseconomie. Hiervan ligt de bevordering van toeristische activiteiten al boven de streefwaarde. Twee andere maatregelen liggen op schema en drie maatregelen lopen achter op schema. Tot slot lijkt er nauwelijks vraag te zijn naar de verwerving van vakkundigheid en dynamisering met het oog op de opstelling en de uitvoering van een plaatselijke ontwikkelingsstrategie. De voortgang binnen deze maatregel is zeer laag (Regiebureau POP, 2011).
Het Ministerie van EL&I meent dat de beperkte voortgang vooral is toe te rekenen aan opstartproblemen. Wij denken dat opstartproblemen de voortgang inderdaad geen goed zullen doen, maar dat de eigenlijke oorzaak van de beperkte voortgang binnen de derde hoofddoelstelling samenhangt met het te ruim bemeten budget. Zoals hiervoor beschreven (zie § 3.6.3) heeft het toenmalige Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) ervoor gekozen voor de derde hoofddoelstelling eenzelfde budget ter beschikking te stellen als voor de eerste twee hoofddoelstellingen. Uit de ex-ante-evaluatie was echter gebleken dat deze verdeling niet gerechtvaardigd was gezien de geringe problematiek die Nederland kent als het gaat om voorzieningen op het platteland (Ecorys, 2006).

Doelrealisatie van de genomen maatregelen
Hoofddoelstelling 1 is het concurrentievermogen van Nederlandse agrariërs verbeteren. Het resultaat van de verschillende maatregelen moet onder andere blijken uit een toename van de brutowaarde van gesteunde bedrijven en een toename van de landbouwproductie waarvoor een erkend kwaliteitskeurmerk wordt gevoerd (Ecorys, 2010). Voor enkele maatregelen is een tussentijds resultaat op te maken. Voor de overige maatregelen is geen stand opgenomen in de tussentijdse evaluatie noch in het jaarverslag over 2010, omdat de gewenste resultaten moeilijk of niet tussentijds meetbaar zijn.

Uit de tussentijdse evaluatie blijkt dat het niet mogelijk is om aan de resultaten een bepaalde impact toe te kennen, zoals economische groei, werkgelegenheid en een hogere arbeidsproductiviteit.
De onmogelijkheid om de relatie te leggen tussen output en impact was al eerder gesignaleerd, namelijk in de ex-ante-evaluatie. Daarin staat dat de streefwaarden niet zijn bepaald als te verwachten impact (Ecorys, 2006).

Ook bij hoofddoelstelling 2 (verbetering van het milieu en het platteland) is de mate van doelrealisatie moeilijk vast te stellen. Indicatoren zijn hier onder andere biodiversiteit en waterkwaliteit. Voor dergelijke indicatoren is het echter moeilijk om ze te isoleren van andere factoren, waardoor het niet duidelijk is in hoeverre POP2 bijdraagt aan de doelstelling.

In de tussentijdse evaluatie worden voor hoofddoelstelling 3 (verbetering leefkwaliteit op het platteland), 1 400 extra overnachtingen en 140 000 extra dagbezoekers als tussendoelen opgevoerd. Deze aantallen zijn gebaseerd op kwalitatief onderzoek dat voor de tussentijdse evaluatie is uitgevoerd. Hoewel wij geen inzicht hebben in het kwalitatieve onderzoek, merken wij op dat het lastig is om een causale relatie te leggen tussen de extra overnachtingen en dagbezoekers en de POP2-maatregelen.
Voor de meeste overige beoogde resultaten geldt dat de voortgang zeer beperkt is, of niet meetbaar is (Ecorys, 2010). De impact van de maatregelen is daardoor gering.

Het Ministerie van EL&I erkent desgevraagd dat het moeilijk is om een causale relatie te leggen tussen de output en impact van maatregelen, maar geeft daarbij aan dat Nederland moet werken met impactindicatoren die op EU-niveau worden vastgesteld en niet geheel aansluiten op de Nederlandse situatie.

3.6.5 Voortgang en doelrealisatie van de Leader-aanpak

De Leader-aanpak is bedoeld om initiatieven van onderop te stimuleren en richt zich op samenwerking. Op die manier moet Leader bijdragen aan de realisatie van de drie hiervoor besproken hoofddoelstellingen van POP2. Halverwege de programmaperiode zijn er slechts vijf nieuwe plaatselijke samenwerkingsverbanden gerealiseerd terwijl er 35 zijn beoogd. Volgens het Ministerie van EL&I komt dit door de moeizame opstart van plaatselijke groepen. Uit het programmadocument blijkt verder dat er voor de drie inhoudelijke hoofddoelstellingen in totaal 900 projecten zijn beoogd. Van dat totaal zijn er 339 gerealiseerd. Het merendeel daarvan (322 projecten) is gerealiseerd binnen As 3. Voor As 1 en 2 is dit respectievelijk dertien en vier projecten, wat halverwege de programmaperiode erg weinig lijkt.

Leader moet leiden tot beter bestuur en de mobilisatie van het reeds in de plattelandsgebieden aanwezige ontwikkelingspotentieel. Het beoogde totaalresultaat van Leader is 35 bereikte groepen, 800 gecreëerde banen, en een toegevoegde waarde van maal drie («multiplier-effect»). Er wordt in het programmadocument noch in de tussentijdse evaluatie of het jaarverslag echter uitgelegd hoe dit multiplier-effect in de praktijk werkt en welke toegevoegde waarde maal drie moet worden verhoogd.
De betekenis hiervan blijft daardoor onduidelijk.

De algehele voortgang van de maatregelen binnen het Leader-programma is beperkt, waardoor ook het resultaat achterblijft. Daarmee draagt Leader op dit moment slechts in beperkte mate bij aan de realisatie van de drie overige hoofddoelstellingen. Dit was mogelijk te voorzien, omdat in de ex-ante-evaluatie al was aangegeven dat het Leader-programma en de overige hoofddoelstellingen niet op elkaar waren afgestemd (Ecorys, 2006). Bovendien staat Leader in het programmadocument beschreven als een «administratief topzwaar programma» (Ministerie van EL&I, 2011).

3.6.6 Samenvattend beeld POP2

De tussentijdse resultaten van POP2 geven een wisselend beeld wat de voortgang van genomen maatregelen betreft. Waar sommige maatregelen op schema liggen, blijven andere (ver) achter. Tegelijkertijd zijn er maatregelen waarvan de beoogde streefwaarde inmiddels is overschreden. Het blijkt erg moeilijk om een relatie te leggen tussen de

maatregelen van POP2 en de impact ervan. Gezien deze bevindingen is onze conclusie uit 2003, dat het niet goed mogelijk is een uitspraak te doen over de resultaten van de plattelandsprojecten en dat effecten nauwelijks bekend zijn, op dit moment nog altijd actueel.

3.7 Conclusies

De verantwoording over de rechtmatige besteding van de EU-gelden die Nederland samen met de Europese Commissie beheert, is met de Nederlandse EU-lidstaatverklaring vrijwel geheel afgedekt. De afdrachten aan de EU worden door de minister van Financiën echter ook volgend jaar niet in de lidstaatverklaring opgenomen.
In ons rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2010 oordelen we dat de verklaring in het algemeen een deugdelijke kwalificatie geeft van het functioneren van de door Nederland opgezette beheer- en controlesystemen. De rechtmatigheidsfouten in de besteding van landbouwgelden en structuurfondsgelden bleven in 2010 onder de 2%.
De informatie over eindbegunstigden is in de jaren 2008–2010 verbeterd. Nederland voldoet inmiddels voor bijna alle fondsen aan de minimumverplichtingen voor transparantie en publieke verantwoording.
Ons onderzoek naar (het inzicht in) de resultaten van EU-subsidies in het kader van plattelandsontwikkeling laat zien dat de relatie tussen output en effect nog altijd lastig is te leggen, waardoor een verantwoorde uitspraak over doeltreffendheid niet mogelijk is.

4 TRENDS 2001–2010

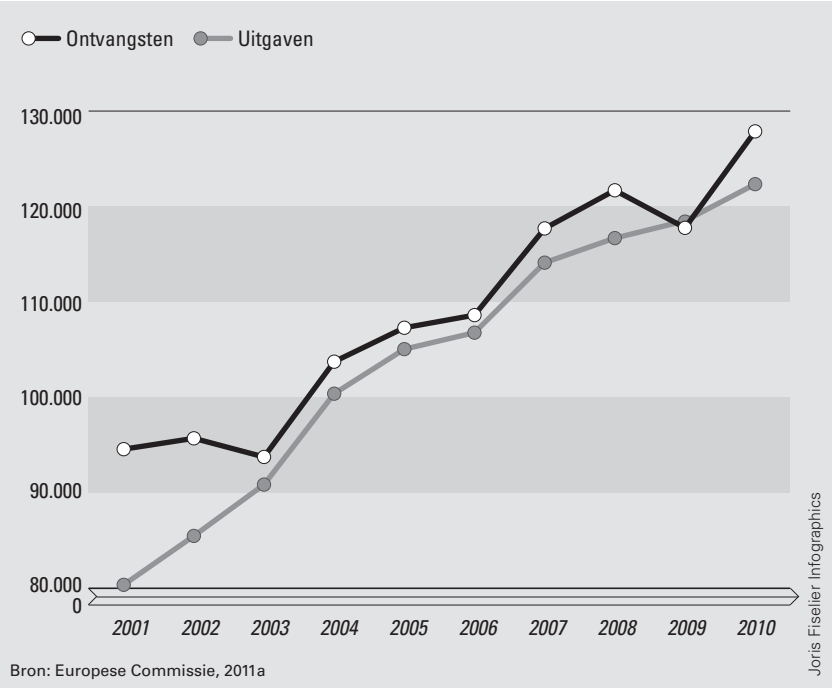
4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de trends in het financieel management van de EU van de afgelopen tien jaar. We bespreken eerst de ontwikkeling van de EU-begroting (§ 4.2). Vervolgens geven we een overzicht van de belangrijkste beleidsontwikkelingen in het financieel management van de EU en de consequenties daarvan voor de wijze waarop lidstaten verantwoording afleggen over de besteding van EU-gelden in hun land (§ 4.3). Aansluitend staan we stil bij de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden en het oordeel van de Europese Rekenkamer hierover in het jaarverslag (§ 4.4). Daarna bespreken we kort de beschikbare gegevens over doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden (§ 4.5) en de activiteiten van nationale rekenkamers rond EU-uitgaven (§ 4.6). We sluiten af met een conclusie over de voortgang die de afgelopen tien jaar is geboekt met het management van EU-gelden (§ 4.7).

4.2 Kerncijfers begroting EU

Figuur 12 geeft de ontwikkeling van de totale EU-ontvangsten en -uitgaven weer in de periode 2001–2010.

Figuur 12 **Totale EU-ontvangsten en uitgaven in de periode 2001-2010**
In miljoenen euro's



Bron: Europese Commissie, 2011a

4.2.1 EU-ontvangsten

Figuur 13 geeft de ontwikkeling van de ontvangsten van de EU per categorie weer in de periode 2001–2010.

Figuur 13 **EU-ontvangsten per categorie in de periode 2001-2010**
In miljoenen euro's

	2001	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*
Btw-middelen	31.320,3	22.388,2	21.260,1	13.912,2	16.018,0	17.206,2	19.440,8	19.007,7	12.796,2	12.470,5
BNI-middelen	34.878,8	45.947,6	51.235,2	68.982,0	70.860,6	70.132,1	73,914,7	74.477,3	81.982,5	91.066,8
Traditionele eigen middelen	14.589,2	9.214,0	10.857,2	12.307,1	14.063,1	15.028,3	16.573,0	17.282,9	14.528,2	15.659,3
Overige inkomsten		2.361,4	2.159,3	2.765,7	3.016,9	3.569,0	5.467,0	8.760,7	6.922,5	6.466,8
Overschot van het vorige jaar	11.612,7	15.002,5	7.413,5	5.469,8	2.736,7	2.410,1	1.847,6	1.528,8	1.796,2	2.253,6
Overschot van het ELGF	1.958,5	372,5	263,3	223,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Overschot van het EOF					526,0	92,7	260,9	125,8	0,0	0,0
Correctie Verenigd Koninkrijk	-70,3	148,2	280,1	-148,0	-130,7	-15,3	58,9	400,0	-321,1	-114,8
Aanpassing ten gevolge van eigen-middelenbesluit 2007									-88,7	
Korting Nederland en Zweden									4,1	-3,2
Correctie Denemarken, Italië en Verenigd Koninkrijk voor 'opt-outs'			-0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	1,2	5,7	-3,7
Totaal	**94.289,3**	**95.434,4**	**93.468,6**	**103.511,9**	**107.090,6**	**108.423,0**	**117.563,0**	**121.584,4**	**117.625,6**	**127.795,3**

Bron: Europese Commissie, 2011a

Uit de gegevens in figuur 13 valt op te maken dat een steeds groter aandeel van de afdrachten van de lidstaten aan de EU bestaat uit de bijdrage die is gebaseerd op een percentage van het BNI.

4.2.2 Uitgaven door de EU

Figuur 14 (zie volgende pagina) laat zien dat het grootste gedeelte van de EU-begroting wordt besteed aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de structurele acties, waarbij landbouwfondsen nog steeds bijna de helft van het EU-budget beslaan.

Figuur 14 **EU-ontvangsten per categorie in de periode 2001-2010**
In miljoenen euro's

Begrotings-hoofdstukken (2001-2006)	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	**Begrotings-hoofdstukken (sinds 2007)**
Landbouw	41.533,9	43.520,6	44.379,2	43.579,4	48.465,8	49.798,8	43.713,0	45.611,4	44.683,5	48.828,0	Duurzame groei
Structurele acties	22.455,8	23.499,0	28.527,6	34.198,3	32.763,2	32.399,3	54.648,4	54.648,4	55.877,3	56.647,3	Natuurlijke hulpbronnen
Intern beleid	5.303,1	6.566,7	5.671,8	7.255,2	7.972,1	9.013,7	1.049,8	1.310,6	1.993,0	1.373,0	Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid
Externe hulp	4.230,6	4.423,7	4.285,8	4.605,8	5.013,1	5.186,2	7.291,8	7.310,7	7.982,9	7.486,5	De EU als mondiale partner
Administratie	4.855,1	5.211,6	5.305,2	5.856,4	6.191,4	6.699,7	6.805,6	7.292,5	7.615,3	7.895,8	Administratie
Reserves	207,2	170,5	147,9	181,9	140,1	127,6	444,6	206,6	209,1		Compensatie
Toetredings-hulp	1.401,7	1.752,4	2.239,8	3.052,9	2.984,6	2.276,7					
Compensatie				1.409,5	1.305,0	1.073,5					
Totaal	**79.987,3**	**85.144,5**	**90.557,5**	**100.139,4**	**104.835,2**	**106.575,5**	**113.953,3**	**116.544,5**	**118.361,0**	**122.230,7**	**Totaal**

Bron: Europese Commissie, 2011a

4.3 Beleidsontwikkelingen financieel management EU

Een belangrijk onderdeel van het streven van de EU naar een beter financieel management hangt samen met de ontwikkeling van zogenoemde betrouwbaarheidsverklaringen. Dat is eerst gebeurd voor de DG's van de Europese Commissie. Op het niveau van de lidstaten is de discussie nog lang niet beslecht.

4.3.1 Betrouwbaarheidsverklaringen DG's

In het witboek «Hervorming van de Commissie» van april 2000 riep de Europese Commissie op tot verbetering van het financieel management, de doelmatigheid en de verantwoordingsplicht van de EU. Een eerste invulling van deze doelstellingen was de oprichting van de onafhankelijke «Internal Audit Service» (IAS). Voortaan zou de directeur-generaal verantwoordelijk zijn voor het gehele managementproces, waaronder de interne controle. De IAS zou vervolgens onderzoeken of de interne-controlesystemen doelmatig en doeltreffend zijn.

Met ingang van 2001 stelt elke directeur-generaal jaarlijks een activiteitenverslag op, waarin de jaarrekeningen zijn opgenomen. Hij geeft een betrouwbaarheidsverklaring af en kan daarbij een voorbehoud maken. Deze zijn bedoeld om tekortkomingen of materiële problemen aan te geven. De omvang van het voorbehoud moet daarbij worden gekwantificeerd. Voorbehouden dienen te zijn voorzien van maatregelen om de tekortkomingen te verhelpen. De jaarlijkse activiteitenverslagen worden ingediend bij de Raad van Ministers, het Europees Parlement en de

Europese Rekenkamer. Op basis van deze verslagen stelt de Europese Commissie een syntheseverslag op waarin ze zich verantwoordt over de uitvoering van haar beleidsprogramma.
In mei 2002 werden de activiteitenverslagen voor het eerst Commissiebreed opgesteld. In haar syntheseverslag over 2001 (Europese Commissie, 2002) meldde de Europese Commissie dat deze eerste ronde 135 voorbehouden van 31 directeuren-generaal en diensthoofden had opgeleverd.

In de jaren na 2002 zijn de betrouwbaarheidsverklaring van de directeuren-generaal – inclusief de daarbij geformuleerde punten van voorbehoud – en het syntheseverslag van de Commissie verder inhoudelijk verbeterd. Sinds 2001 is het aantal voorbehouden gestaag afgenomen. Sinds 2006 zijn alle voorbehouden gekwantificeerd.
De activiteitenverslagen bevatten echter nog maar ten dele informatie over de rechtmatigheid van de bestedingen in de lidstaten. Over de doeltreffendheid van het beleid in de lidstaten bevatten ze vrijwel geen informatie. Het syntheseverslag wordt niet ondertekend door één of meer politiek verantwoordelijke EU-commissarissen. Hierdoor is de verantwoordingsketen van de Commissie nog incompleet. Sinds 2005 verklaart de Commissie wel expliciet dat zij verantwoordelijk is voor het management.

4.3.2 Verantwoording door EU-lidstaten

Single auditmodel
In april 2002 heeft het Europees Parlement de Europese Rekenkamer gevraagd om advies uit te brengen over de haalbaarheid van de invoering van een «single auditmodel» voor de Europese begroting, waarbij elk controleniveau voortbouwt op het voorgaande met als doel de last voor de gecontroleerde te verminderen en de kwaliteit van de audit op te voeren (Europese Commissie, 2002). Het gevraagde advies werd in april 2004 door de Europese Rekenkamer uitgebracht.[37] Het was gericht op de aspecten van de internecontrolesystemen die de wettigheid en regelmatigheid van de ontvangsten en uitgaven garanderen, maar *niet* op de controleaspecten die betrekking hebben op doeltreffendheid of doelmatigheid.
De Europese Rekenkamer stelde zich op het standpunt dat de Europese Commissie verantwoordelijk is voor het definiëren van minimumeisen waaraan de controles van de besteding van EU-gelden moeten voldoen, en dat de Europese Commissie *in partnerschap* met de lidstaten de verbeteringen in de internecontrolesystemen moet bevorderen.

«Routekaart» communautair interne-controlekader
In april 2005, bij de kwijtingsprocedure over de begroting van 2003, sprak het Europees Parlement zijn bezorgdheid uit over het feit dat de Europese Rekenkamer net als in voorgaande jaren geen redelijke zekerheid kon geven over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven van de EU. Het Parlement was van mening dat de problemen niet uitsluitend konden worden opgelost met centraal opgelegde controles. Volgens het Europees Parlement zouden de ministers van Financiën in de lidstaten een officiële *openbaarmakingsverklaring* («disclosure statement») moeten afgeven, waarmee inzicht wordt geboden in de kwaliteit van de internecontrolesystemen in de lidstaat, en een jaarlijkse *betrouwbaarheidsverklaring* («assurance statement») waarin de lidstaat zich verantwoordt over de uitgaven die ten laste van de EU-begroting zijn gedaan.[38]

[37] Advies Nr. 2/2004 van de Europese Rekenkamer over het «single audit» model (en een voorstel voor een communautair internecontrolekader).
[38] Zie de resolutie A6–0070/2005 (definitieve versie) van het Europees Parlement, 12 april 2005.

In juni 2005 nam de Europese Commissie een mededeling aan over een «routekaart» naar een communautair internecontrolekader (Europese Commissie 2005). Het einddoel van de routekaart was een positieve betrouwbaarheidsverklaring (Déclaration d'Assurance, kortweg DAS) van de Europese Rekenkamer. Het internecontrolekader van de EU moest zodanig worden aangepast dat daarmee redelijke zekerheid verkregen kon worden over transacties tot op het niveau van de individuele eindbegunstigde. In aanvulling op de voorstellen van het Europees Parlement stelde de Commissie voor om per verantwoordelijke autoriteit in de lidstaat (erkend betaalorgaan, betaalautoriteit, beheersautoriteit) een vergelijkbare openbaarmakingsverklaring en betrouwbaarheidsverklaring op te stellen en deze te voorzien van een verklaring van een onafhankelijke auditor. De nationale rekenkamers of andere onafhankelijke controle-instanties zouden deze jaarlijkse verklaringen kunnen controleren en daarover kunnen rapporteren aan hun nationale parlement.

De Commissie bouwde aldus voort op de voorstellen van het Parlement, maar reserveerde een duidelijker taak voor de onafhankelijke auditors en de «single audit»-gedachte, door op de lagere controleniveaus verklaringen verplicht te stellen die vergelijkbaar zijn met de verklaringen op het nationale niveau.
De Raad van Ministers kon echter geen overeenstemming bereiken over de voorstellen van de Commissie en heeft de voorstellen voor lidstaatverklaringen niet overgenomen. De Raad gaf aan dat verder gewerkt diende te worden met de bestaande verklaringen op operationeel niveau.

Financiële perspectieven 2007–2013 en annual summaries
Ook in het interinstitutionele akkoord over de financiële perspectieven 2007–2013 komt verbetering van het financieel management en de rol van lidstaten daarin aan de orde. Artikel 44 van dat akkoord stelt dat het Europees Parlement, de Raad van Ministers en de Europese Commissie het eens zijn over het belang van de verbetering van interne controle, mits dit geen administratieve lasten met zich meebrengt. Om te komen tot een positieve betrouwbaarheidsverklaring van de Europese Rekenkamer vinden ze dat prioriteit moet worden gegeven aan een solide management van geldstromen in «gedeeld beheer». Daartoe dienen de relevante auditautoriteiten van de lidstaten een overzicht te maken van de mate waarin de management- en controlesystemen voldoen aan de regels van de EU. De lidstaten moeten jaarlijks op het geëigende nationale niveau een samenvatting maken van de beschikbare audits en verklaringen («annual summaries»).

Vrijwillige lidstaatverklaringen
Na het gebrek aan overeenstemming in de Raad over een verplichte lidstaatverklaring en het compromis over de annual summaries op operationeel niveau hebben Nederland en Denemarken besloten een vrijwillige lidstaatverklaring af te geven. Het Verenigd Koninkrijk en Zweden hebben dit voorbeeld gevolgd. De meerderheid van de lidstaten staat hier echter nog steeds negatief tegenover, zo blijkt uit de onderhandelingen rond het nieuwe Financieel Reglement.

4.4 Rechtmatigheid besteding EU-gelden

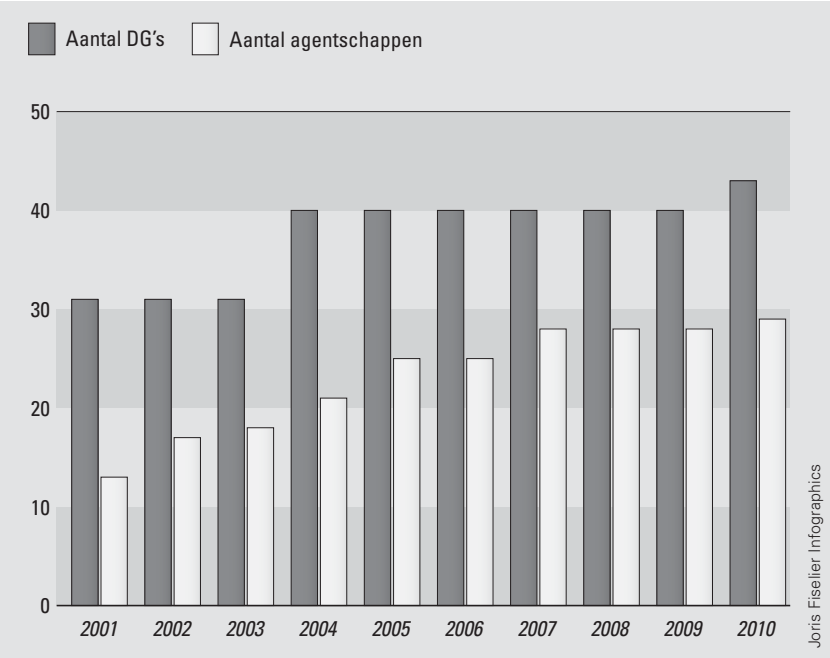
In deze paragraaf geven we een kort overzicht van de verbeteringen die de afgelopen tien jaar zijn bewerkstelligd in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden. Daartoe gaan we nader in op de voorbehouden die gemaakt zijn door de DG's van de Europese Commissie bij de

betrouwbaarheid van de jaarrekeningen (§ 4.4.1), de onregelmatigheden die gemeld zijn door de lidstaten (§ 4.4.2) en de rechtmatigheidsoordelen van de Europese Rekenkamer (§ 4.4.3).

4.4.1 Voorbehouden

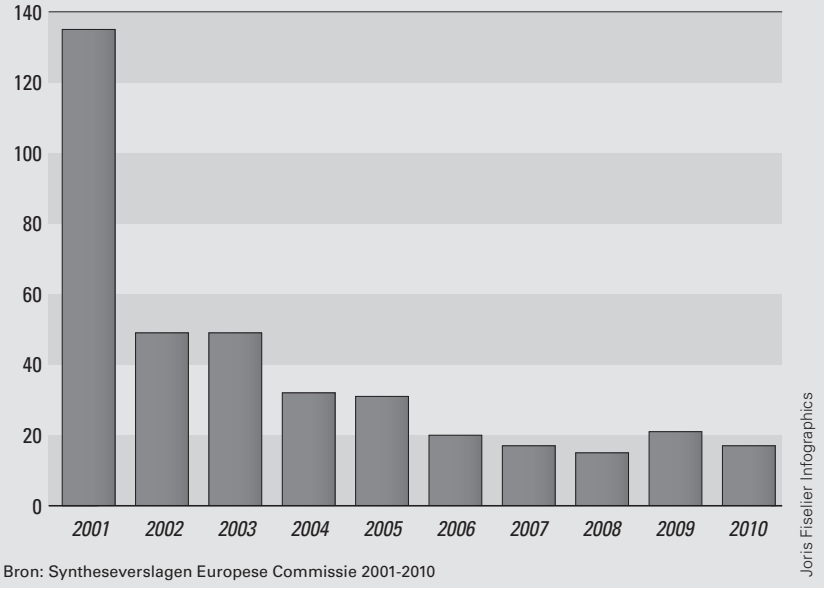
Sinds 2001 is het aantal DG's en agentschappen van de Europese Commissie toegenomen. Figuur 15 laat deze trend zien.

Figuur 15 **Totaal aantal directoraten-generaal en agentschappen van de Europese Commissie in de periode 2001-2010**



In figuur 16 laten we zien hoeveel voorbehouden er door de DG's en diensten zijn gemaakt in dezelfde periode.

Figuur 16 **Aantal voorbehouden DG's en diensten in de periode 2001-2010**



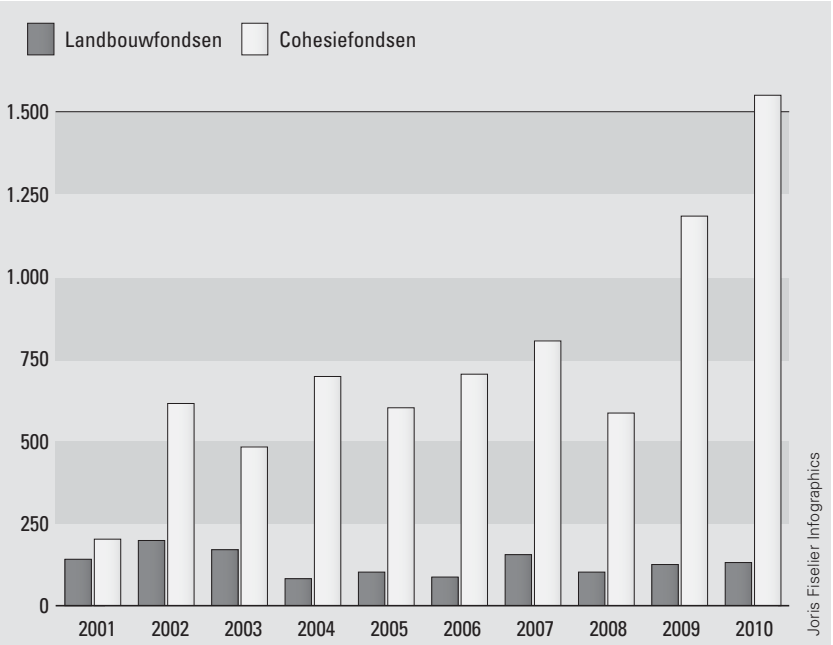
Bron: Syntheseverslagen Europese Commissie 2001-2010

Ondanks het groeiende aantal directeuren-generaal en directeuren dat voorbehouden kan maken bij de betrouwbaarheidsverklaring in hun activiteitenverslag, is het totaal aantal voorbehouden dat jaarlijks wordt gemaakt gestaag afgenomen sinds 2001 en stabiliseert zich de afgelopen jaren rond de twintig voorbehouden per jaar.

4.4.2 Onregelmatigheden

Over de onregelmatigheden die lidstaten bij de Europese Commissie hebben gemeld in de periode 2001–2009 hebben we alleen complete gegevens voor de categorieën landbouw- en cohesiebeleid. We hebben deze weergegeven in figuur 17 (zie volgende pagina).

Figuur 17 **Financieel belang gemelde onregelmatigheden 2001-2010**
Per categorie per jaar, in miljoenen euro's



Getallen zijn ontleend aan de verslagen van de Europese Commissie over de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en de daarbij behorende annex.

Bij beschouwing van de trend in deze gegevens moet wel worden meegewogen dat het aantal lidstaten tijdens de periode is toegenomen en de drempel voor meldingen tussentijds is verhoogd.[39] Niettemin laat deze figuur zien dat het inzicht in onregelmatigheden door de jaren heen is toegenomen. Tegelijkertijd toont het overzicht hoe groot de problemen zijn in het cohesiebeleid vergeleken met het landbouwbeleid.

4.4.3 Oordelen Europese Rekenkamer in jaarverslag

De Europese Rekenkamer geeft elk jaar een rechtmatigheidsoordeel over de EU-begroting als geheel. Deze is in de gehele periode 2001–2010 nooit positief geweest. Tegelijkertijd geeft de Europese Rekenkamer ook een oordeel per begrotingsonderdeel. In de jaarverslagen over de periode 2001–2005 behelsde dit oordeel alleen een kwalitatief beeld. In het Jaarverslag 2006 werd aan het kwalitatieve beeld voor het eerst ook enige kwantitatieve informatie toegevoegd. Voor de belangrijkste geldstromen in gedeeld beheer en het intern beleid (met uitzondering van gelden voor onderzoek en ontwikkeling) van de Europese Commissie waren de oordelen van de Europese Rekenkamer in deze periode als volgt (zie figuur 18).

[39] In 2004 kwamen er tien lidstaten bij en in 2007 nog eens twee. De drempel voor de melding van onregelmatigheden in structuur- en cohesiefondsen is met ingang van 2006 verhoogd van € 4 000 naar € 10 000. Voor onregelmatigheden voor landbouwfondsen ging deze drempelverhoging een jaar later in.

Figuur 18 **Oordelen Europese Rekenkamer over rechtmatigheid begrotingsonderdelen in de periode 2001-2006**

	2001	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*
Landbouwgelden	Hoog fouten-percentage, geen verbetering ten opzichte van vorige jaren.	Hoog fouten-risico buiten geïntegreerd beheer- en controlesysteem (GBCS).	Aantal fouten aanzienlijk. Problemen vooral buiten GBCS.	Fouten van materieel belang. GBCS in opzet doeltreffend voor beperking fouten.	Fouten van materieel belang. Uitgaven binnen GBCS minder risico op fouten.	Fouten-percentage net boven de grens van 2%.
Structuurfonds-gelden	Ondanks betere regels, dezelfde fouten als in voorgaande jaren.	Controlesysteem Commissie beter, in lidstaten dezelfde soort en even veel fouten.	Gebreken bij lidstaten blijven bestaan, dus soortgelijke en evenveel fouten als voorgaande jaren.	Veel fouten in rechtmatigheid uitgaven.	Programma-periodes niet vrij van fouten van materieel belang.	Fouten-percentage tussen 2 en 5%.
Intern beleid	Voor Vijfde Kader-programma zijn er zorgen over de rechtmatigheid.	Belangrijke fouten bij de controles van de Europese Commissie zelf.	Significante fouten bij verrichtingen eindbegunstig-den.	Onvoldoende zekerheid over rechtmatigheid verrichtingen.	Significante fouten-percentages in betalingen aan begunstigden.	Fouten-percentage tussen 2 en 5%.

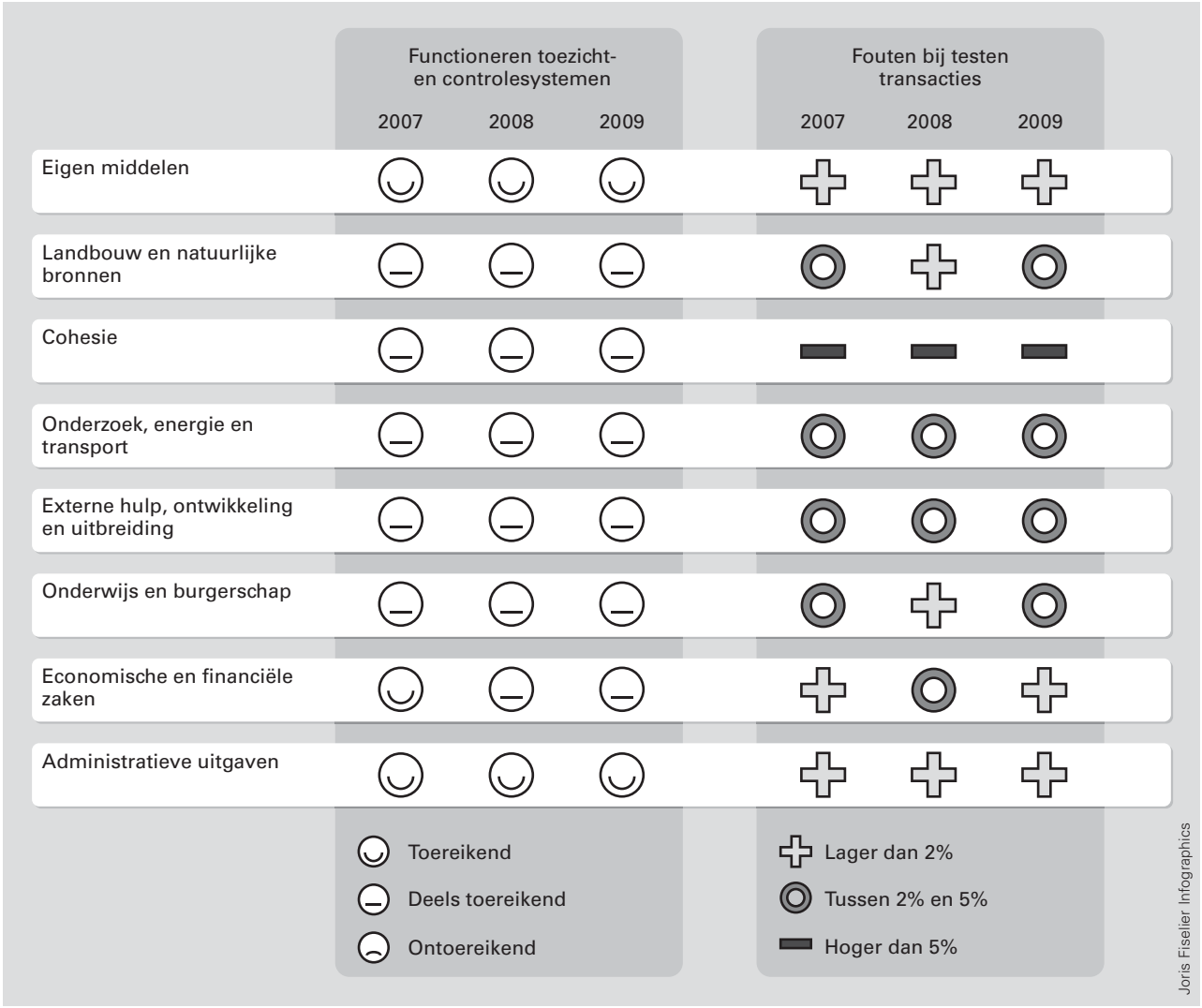
Bron: EU-trendrapporten 2003-2008

De weergave van kwantitatieve gegevens is in de jaarverslagen 2007–2009 verder uitgebouwd. Hierbij ging de Europese Rekenkamer over op een andere begrotingsindeling.

Figuur 19 (zie volgende pagina) vat de stand van zaken per onderdeel in 2007–2009 samen, zoals gepresenteerd door de Europese Rekenkamer.

In haar oordeel over 2010 hanteert de Europese Rekenkamer wederom een nieuwe begrotingsindeling. Het algemene beeld verandert daarmee niet. De rechtmatigheid bij de fondsen in gedeeld beheer blijft problematisch. Het geschatte foutenpercentage voor landbouwfondsen ligt ook in 2010 boven de 2%, en bij de cohesiefondsen is het foutenpercentage nog steeds veel te hoog: ruim boven de 5%.

Figuur 19 **Oordeel Europese Rekenkamer over functioneren toezicht- en controlesystemen en over rechtmatigheid transacties**
Per hoofdstuk van de EU-begroting 2007-2009



4.5 Doeltreffendheid EU-beleid

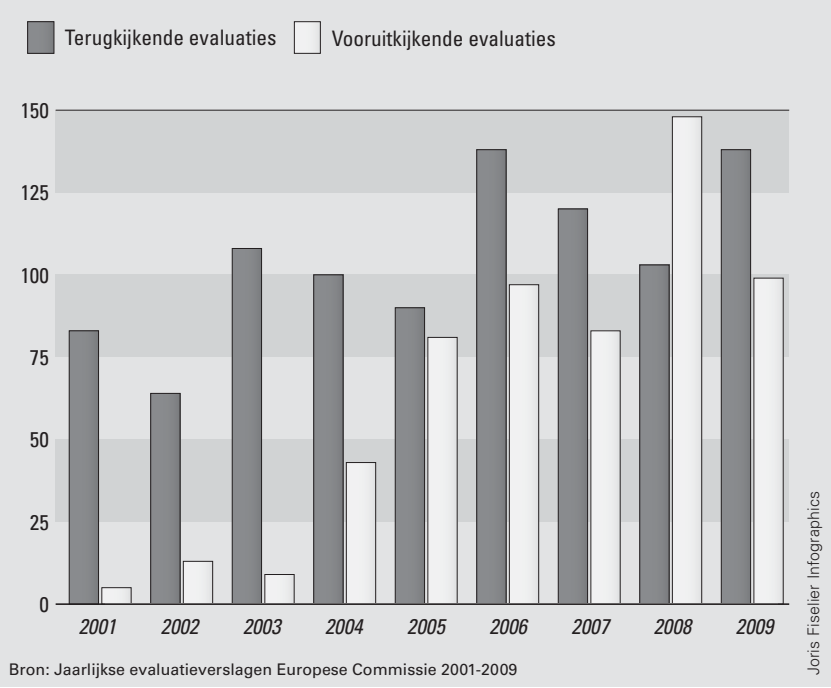
Uit de analyses die wij de afgelopen tien jaar hebben uitgevoerd op de jaarlijkse activiteitenverslagen van de DG's blijkt dat het inzicht dat die verslagen geven in de doeltreffendheid van het Europese beleid en de Europese subsidieprogramma's, niet aantoonbaar is verbeterd.
Toch wordt er binnen de EU wel doeltreffendheidsonderzoek gedaan. De Europese Commissie verricht regelmatig evaluaties en de Europese Rekenkamer brengt jaarlijks diverse speciale verslagen uit waarin doelmatigheidscontroles zijn opgenomen. Hieronder gaan we nader in op beide type publicaties in de afgelopen tien jaar.

4.5.1 Evaluaties Europese Commissie

Om besluitvorming te verbeteren evalueert de Europese Commissie de resultaten en het effect van haar beleid. Dit doet de Commissie zowel vooraf, tussentijds als achteraf. Bij een beoordeling vooraf wordt de vraag

beantwoord welke efficiëntie en doeltreffendheid er van het beleid mag worden verwacht. Tussentijds en achteraf beoordeelt de Commissie de relevantie, de doeltreffendheid en de kosteneffectiviteit van het beleid. In figuur 20 is het aantal vooruitkijkende en terugkijkende evaluaties weergegeven voor de periode 2001–2009. De tussentijdse evaluaties zijn daarbij in het aantal terugkijkende evaluaties meegenomen.

Figuur 20 **Aantal evaluaties van de Europese Commissie, 2001-2009**



Bron: Jaarlijkse evaluatieverslagen Europese Commissie 2001-2009

We zien dat het totaal aantal evaluaties sinds 2001 bijna is verdrievoudigd. Met name de vooruitkijkende evaluaties zijn fors toegenomen. Deze stijging is voornamelijk te verklaren door een koerswijziging van de Commissie. In 2002 introduceerde de Commissie een nieuwe procedure voor een effectbeoordeling vooraf, waarbij naar zowel de economische als sociale effecten wordt gekeken, als naar de gevolgen voor het milieu (Europese Commissie, 2004).

Aanvullend op bovenvermelde evaluaties is de Commissie in 2010 begonnen aan een pilot met «gezondheidstests» (Europese Commissie, 2010d). Dit zijn allesomvattende evaluaties om te beoordelen of de bestaande wet- en regelgeving nog geschikt is voor het betreffende beleidsveld. Daarbij kijkt de Commissie naar de administratieve last, de overlap met andere wet- en regelgeving, gaten in het beleid, inconsequenties en verouderde regelingen. De pilot omvat vier onderwerpen: milieu, transport, werkgelegenheid en sociaal beleid en industrieel beleid.

4.5.2 Speciale verslagen Europese Rekenkamer

De Europese Rekenkamer voert, naast financiële en nalevingsgerichte controles, ook doelmatigheidscontroles uit. De resultaten van nalevingsgerichte controles en doelmatigheidscontroles publiceert de Europese Rekenkamer in speciale verslagen, die het hele jaar door kunnen worden uitgebracht.

In de periode 2001–2010 publiceerde de Europese Rekenkamer 107 beleidsinhoudelijke speciale verslagen. Naast deze verslagen publiceerde de Europese Rekenkamer in deze periode zeven speciale verslagen over administratieve uitgaven en financiële instrumenten[40] en twee over de werking van de decentrale organisatiestructuur van de Europese Commissie.[41] Dat brengt het totaal aantal speciale verslagen in de afgelopen tien jaar op 116. In het kader van dit type onderzoek voerde de Europese Rekenkamer in de genoemde periode zeventien maal een controle ter plaatse uit in Nederland. Daarvan betrof het vijf maal een controle naar beleidsdoelmatigheid, en vier maal een onderzoek naar de effectiviteit van de beheer- en controlesystemen.

In overzicht 7 zijn de 107 beleidsinhoudelijke speciale verslagen onderverdeeld naar jaar van publicatie. In de twee kolommen aan de rechterkant is weergegeven hoeveel verslagen over doelmatigheid gaan. Dit is onderverdeeld in doelmatigheid van beleid en doelmatigheid van beheer- en controlesystemen.

Overzicht 7. Aantal beleidsinhoudelijke speciale verslagen en aantal verslagen betreffende doelmatigheid

speciale verslagen	Beleidsinhoudelijk	Waarvan:	Waarvan:
		Doelmatigheid beleid	doelmatigheid beheer- en controlesystemen
2001	14	2 (waarvan 1 deels[1])	
2002	7	1	
2003	14	3 (waarvan 1 deels)	
2004	10	2	2
2005	4		1
2006	10	3 (waarvan 2 deels)	3
2007	8	1	4
2008	11	3 (waarvan 2 deels)	
2009	15	7 (waarvan 5 deels)	1
2010	14	6 (waarvan 3 deels)	3
Totaal	107	28 (waarvan 14 deels)	14

[1] Bij speciale verslagen die gedeeltelijk over doelmatigheid gaan zijn enkele, maar niet alle, onderzoeksvragen gericht op de beantwoording van de mate van doelmatigheid.

Tussen 2001 en 2008 schommelde het aantal verslagen over de doelmatigheid van beleid tussen de één en drie per jaar. In 2009 en 2010 steeg dit naar respectievelijk zeven en zes. In de afgelopen tien jaar heeft de Europese Rekenkamer vanaf 2004 ook onderzoek gedaan naar de doelmatigheid van beheer- en controlesystemen. Dit aantal varieerde tussen de één en vier verslagen per jaar.

4.5.3 Inzicht doeltreffendheid besteding EU-gelden

De aandacht van zowel de Europese Commissie als de Europese Rekenkamer voor de doeltreffendheid van EU-fondsen is de afgelopen tien jaar duidelijk toegenomen. Het inzicht in de resultaten blijft echter achter. Dit valt deels te verklaren doordat er geen makkelijk toegankelijk en overzichtelijk bestand bestaat van gegevens op geaggregeerd niveau.

[40] Speciale verslagen 3/2003, 1/2005, 5/2005, 9/2006, 2/2007, 5/2009, 9/2009.
[41] Speciale verslagen 5/2008, 13/2009.

4.6 Ontwikkeling in EU-activiteiten van rekenkamers

Hieronder gaan we kort in op de activiteiten die de rekenkamers van de EU-lidstaten de afgelopen tien jaar hebben ondernomen op het vlak van audits van EU-fondsen.

4.6.1 Het Contactcomité

Het belangrijkste internationale overlegorgaan van nationale rekenkamers in de EU is het Contactcomité van de presidenten van EU-rekenkamers (de 27 nationale rekenkamers van de lidstaten en de Europese Rekenkamer). Binnen het Contactcomité is de afgelopen tien jaar veel aandacht besteed aan het financieel management van EU-gelden.

In 2003 riep het comité zijn leden op om meer samen te werken bij het onderzoeken van EU-gelden. In 2004 werd een specifieke werkgroep opgericht om de rekenkamers te ondersteunen bij het opzetten van meer overkoepelende EU-rapporten. In hetzelfde jaar besloot het Contactcomité de samenwerking tussen de EU-rekenkamers en de organisatie van haar bijeenkomsten te moderniseren. Met name een grondiger discussie van actuele thema's op het gebied van Europees financieel management werd structureel op de agenda van het comité geplaatst. Daartoe werd een aantal nieuwe werkgroepen opgericht.

4.6.2 Activiteiten van Contactcomité-werkgroepen

In de afgelopen tien jaar hebben diverse Contactcomité-werkgroepen een bijdrage geleverd aan de versterking van het management van EU-geldstromen. Belangrijk hierbij waren vooral de volgende drie werkgroepen:

– De werkgroep Structuurfondsen. Deze werkgroep heeft een verkenning en vier lidstaatvergelijkende audits naar aspecten van het beheer van, en de controle op structuurfondsgelden uitgevoerd. Inmiddels is het aantal rekenkamers dat deelneemt aan deze vergelijkende audits gegroeid naar tien à vijftien.
– De werkgroep Gezamenlijke controlenormen. Deze werkgroep heeft in kaart gebracht hoe EU-rekenkamers in de praktijk gemeenschappelijke controlenormen (de ISSAI's)[42] toepassen, om zodoende toekomstig gezamenlijk onderzoek te bevorderen. Aan dit initiatief hebben vrijwel alle EU-rekenkamers deelgenomen.
– De werkgroep Nationale rekenkamerrapporten over EU-financieel management. Deze werkgroep heeft een platform gevormd voor informatie-uitwisseling tussen rekenkamers over onderzoek naar het management van EU-gelden. Inmiddels is het aantal rekenkamers dat een overkoepelend rapport uitbrengt op dit terrein meer dan verdrievoudigd van vier in de periode 2004–2005 naar dertien in de periode 2010–2011.

Er zijn ook andere werkgroepen actief geweest, zoals die op het terrein van onderzoek naar grensoverschrijdende btw-fraude en naar EU-aanbestedingen. Nieuwe netwerken zijn actief op het terrein van onderzoek naar de Europa 2020-strategie, het begrotingsbeleid van de EU-lidstaten, en naar aanleiding van de eurocrisis naar «EU economic governance».

[42] ISSAI's: International Standards of Supreme Audit Institutions.

4.6.3 Auditactiviteiten van de nationale rekenkamers

In de loop van de afgelopen tien jaar hebben nationale rekenkamers steeds meer aandacht besteed aan onderzoek naar EU-gerelateerde onderwerpen. In 2004 voerden de 27 rekenkamers gezamenlijk zo'n zeventig EU-audits per jaar uit. De verwachting is dat in 2011 dit aantal meer dan verdrievoudigd zal zijn, met ruim 200 afgeronde EU-audits. Hoewel deze onderzoeken nogal verschillen in omvang en reikwijdte en niet alle onderzoeken noodzakelijk tot externe publicaties leiden, is duidelijk dat nationale rekenkamers veel meer dan tien jaar gelden onderzoek doen naar EU-onderwerpen. Doordat een inzichtelijk en makkelijk toegankelijke (Engelstalige) database met de resultaten van deze studies ontbreekt, blijft het echter moeilijk om een EU-breed overzicht te krijgen van de rechtmatigheid en doeltreffendheid van EU-fondsen in de verschillende lidstaten. Daarnaast hanteren nationale rekenkamers veelal hun eigen vraagstelling, methode, en manier van presenteren waardoor ook de vergelijkbaarheid van resultaten lastig blijft.

4.7 Verbeteringen financieel management EU 2001–2010

In de afgelopen tien jaar is er veel verbeterd in het financieel management van de EU. Met name de interne procedures van de Europese Commissie zijn professioneler geworden. Verbetering van de verantwoording over EU-fondsen in gedeeld beheer blijft echter een politiek gevoelig onderwerp.
Bij de onderhandelingen van de financiële perspectieven 2007–2013 bleek er in de Raad van Ministers weinig animo voor het systeem van EU-lidstaatverklaringen. Inmiddels geven vier lidstaten vrijwillig een dergelijke verklaring af. Dit aantal is de laatste jaren echter niet verder toegenomen.
Tegelijkertijd heeft de Europese Rekenkamer nog steeds geen positief rechtmatigheidsoordeel af kunnen geven over de uitvoering van de EU-begroting, en wordt jaar na jaar het hoogste foutenpercentage gevonden in de uitvoering van de fondsen in gedeeld beheer.
Rekenkamers van de EU-lidstaten proberen afzonderlijk en gezamenlijk meer inzicht te bieden in de rechtmatigheid en doeltreffendheid van EU-fondsen in de lidstaten. Het gebrek aan een databank met resultaten van deze activiteiten bemoeilijkt echter een totaalbeeld. Ondanks toegenomen aandacht voor doeltreffendheid van EU-fondsen bij de Europese Commissie en de rekenkamers moet er ook hier nog veel gebeuren voordat een goed overzicht van resultaten beschikbaar is.

BIJLAGE 1 KERNCIJFERS

Overzicht 1. Eigen middelen van de EU, naar afdracht per lidstaat in 2010 (realisatiecijfers, bedragen in miljoenen euro's)

Lidstaat	Traditionele eigen middelen	Btw-middelen	BNI-afdracht	Correctie Verenigd Koninkrijk	Correctie Nederland en Zweden	Correctie Denemarken, Ierland, en Verenigd Koninkrijk voor opt-outs	Totaal 2010
België	1 489,6	439,2	2 661,1	168,4	23,6	1,3	4 783,2
Bulgarije	42,2	46	247,1	14,7	2,2	0,1	352,6
Cyprus	26,4	24,9	124,2	7,7	1,1	0,1	184,5
Denemarken	306,8	256,9	1 709,8	95,2	15,9	– 4,1	2 380,5
Duitsland	3 064,5	1 586,9	18 694,5	249,6	167,8	9,3	23 772,6
Estland	17,2	19,7	98,9	5,6	0,9	0,1	142,4
Finland	127,0	226,7	1 256,0	80,6	11,8	0,7	1 702,2
Frankrijk	1 407,3	2 380,6	14 754,7	897,6	133,4	7,3	19 580,8
Griekenland	215,4	293,6	1 616,1	168,5	15,6	0,9	2 310,1
Hongarije	92,6	119,4	701,9	34,6	6,2	0,3	955,0
Ierland	185,6	193,8	952,9	56,1	8,6	– 2,7	1 394,3
Italië	1 668,0	1 558,9	11 381,0	615,7	103,1	5,7	15 332,4
Letland	16,8	13,7	133,8	9,5	1,2	0,1	175,0
Litouwen	39,1	31,6	186,3	10,2	1,8	0,1	269,1
Luxemburg	12,7	39,3	196,5	10,7	1,9	0,1	261,2
Malta	9,8	8,1	40,4	2,6	0,4	0,0	61,2
Nederland	*1 749,2*	*202,3*	*4 217,1*	*54,9*	*-612,1*	*2,1*	*5 613,6*
Oostenrijk	166,6	287,1	2 130,6	22,7	18,9	1,0	2 626,9
Polen	317,8	518,3	2 629,7	167,0	22,9	1,2	3 656,8
Portugal	134,2	276,3	1 348,8	77,2	10,8	0,6	1 847,9
Roemenië	100,9	124,1	859,2	50,6	8,0	0,4	1 143,1
Slovenië	66,6	50,1	250,8	16,6	2,3	0,1	386,6
Slowakije	107,3	53,4	449,8	32,3	4,4	0,2	647,3
Spanje	1 158,1	760,4	7 607,4	496,2	69,4	0,9	10 095,4
Tsjechië	189,4	180,9	1 050,9	66,8	9,2	0,5	1 497,7
Verenigd Koninkrijk	2 513,5	2 629,0	12 997,8	– 3 562,7	116,1	– 34,4	14 659,4
Zweden	434,3	149,5	2 770,2	36,2	– 148,5	1,3	3 243,1
Totaal	15 659,3	12 470,5	91 066,8	– 114,8	– 3,2	– 3,7	**119 074,9**

Bron: Europese Commissie, 2011a

Overzicht 2. Ontvangsten 2010 per lidstaat, per onderdeel van de begroting (realisatiecijfers, bedragen in miljoenen euro's)

Lidstaat	Duurzame groei		Instandhouding en beheer natuurlijke hulpbronnen	Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	EU als mondiale partner	Administratie	Totaal 2010
	Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid	Cohesie voor groei en werkgelegenheid					
België	810,6	201,5	695,7	142,8	0,0	4 294,5	6 145,1
Bulgarije	71,7	397,1	574,0	21,3	143,6	14,6	1 222,5
Cyprus	24,3	66,9	72,8	5,8	0,0	8,2	178,0
Denemarken	244,5	66,8	1 148,9	13,0	0,0	52,5	1 525,7
Duitsland	1 604,3	3 003,5	6 939,8	84,3	0,0	193,4	11 825,2
Estland	40,9	565,8	179,7	8,4	4,1	9,1	807,9
Finland	209,3	153,4	908,2	15,3	0,0	23,4	1 309,6
Frankrijk	1 314,8	1 474,4	9 854,9	124,0	0,0	337,0	13 105,1
Griekenland	201,4	2 547,2	2 916,5	41,9	0,0	41,7	5 748,7
Hongarije	86,0	2 086,2	1 420,1	22,1	2,7	33,0	3 650,0
Ierland	182,0	98,3	1 713,7	27,0	0,0	44,4	2 065,6
Italië	768,2	2 567,5	5 731,5	160,5	0,0	269,8	9 497,5
Letland	30,7	509,0	284,4	8,4	1,2	10,0	843,6
Litouwen	123,4	902,8	544,1	17,9	1,8	11,8	1 601,9
Luxemburg	101,5	36,2	57,9	12,7	0,0	1 346,0	1 554,3
Malta	6,2	66,0	22,1	10,5	0,0	7,7	112,4
Nederland	*558,9*	*232,6*	*1 119,9*	*147,4*	0,0	87,4	*2 146,1*
Oostenrijk	240,9	162,2	1 351,2	46,5	0,0	20,8	1 821,6
Polen	184,9	7 781,0	3 690,3	106,4	27,8	31,7	11 822,0
Portugal	177,6	2 883,9	1 268,6	28,3	0,0	30,3	4 378,8
Roemenië	54,6	512,2	1 435,7	14,6	277,8	22,5	2 317,4
Slovenië	46,3	475,8	207,4	12,8	4,0	9,4	755,7
Slowakije	111,8	1 096,1	676,5	8,7	0,3	11,5	1 905,0
Spanje	885,2	5 125,2	7 038,3	53,1	0,0	88,6	13 190,5
Tsjechië	88,2	2 232,3	1 062,2	13,7	0,6	18,7	3 415,6
Verenigd Koninkrijk	931,1	1 669,8	3 940,9	64,6	0,0	139,3	6 745,6
Zweden	280,9	197,5	1 061,5	77,4	0,0	28,8	1 646,2
Totaal	9 380,2	37 111,4	55 906,7	1 289,3	463,9	7 185,9	**111 337,5**

Bron: Europese Commissie, 2011a

Overzicht 3. Nettoposities van de EU-lidstaten in 2010 berekend volgens de boekhoudkundige methode en de alternatieve methode (bedragen in miljoenen euro's)

	Nettopositie (boekhoudkundig)		Nettopositie (alternatief)		BNI (Eurostat)	Ontvangsten incl. adm.	Afdracht incl. TEM	Administratieve ontvangsten	Traditionele eigen middelen
	in euro's	*als % BNI*	*in euro's*	*als % BNI*		**(A)**	**(B)**	**(C)**	**(D)**
	A-B		**(A-C)-(B-D)**						
België	1 361,9	0,4%	– 1 443,0	– 0,4%	360 621,0	6 145,1	4 783,2	4 294,5	1 489,6
Bulgarije	869,9	2,5%	897,7	2,6%	35 108,9	1 222,5	352,6	14,6	42,4
Cyprus	– 6,5	0,0%	11,8	0,1%	16 857,7	178,0	184,5	8,2	26,4
Denemarken	– 854,8	– 0,4%	– 600,5	– 0,3%	238 384,2	1 525,7	2 380,5	52,5	306,8
Duitsland	– 11 947,4	– 0,5%	– 9 076,2	– 0,4%	2 522 750,0	11 825,2	23 772,6	193,4	3 064,5
Estland	665,5	4,9%	673,6	5,0%	13 592,0	807,9	142,4	9,1	17,2
Finland	– 392,6	– 0,2%	– 289,0	– 0,2%	183 389,0	1 309,6	1 702,2	23,4	127,0
Frankrijk	– 6 475,8	– 0,3%	– 5 405,5	– 0,3%	1 968 118,7	13 105,1	19 580,8	337,0	1 407,3
Griekenland	3 438,6	1,6%	3 612,3	1,6%	221 120,1	5 748,7	2 310,1	41,7	215,4
Hongarije	2 695,0	2,9%	2 754,6	3,0%	92 370,1	3 650,0	955,0	33,0	92,6
Ierland	671,3	0,5%	812,5	0,6%	129 300,9	2 065,6	1 394,3	44,4	185,6
Italië	– 5 834,9	– 0,4%	– 4 436,7	– 0,3%	1 548 782,2	9 497,5	15 332,4	269,8	1 668,0
Letland	668,6	3,6%	675,4	3,7%	18 350,2	843,6	175,0	10,0	16,8
Litouwen	1 332,8	4,9%	1 360,1	5,0%	27 002,2	1 601,9	269,1	11,8	39,1
Luxemburg	1 293,1	4,5%	– 40,2	– 0,1%	28 633,7	1 554,3	261,2	1 346,0	12,7
Malta	51,1	0,9%	53,3	0,9%	5 657,2	112,4	61,2	7,7	9,8
Nederland	– 3 467,5	– 0,6%	– 1 805,6	– 0,3%	583 424,0	2 146,1	5 613,6	87,4	1 749,2
Oostenrijk	– 805,2	– 0,3%	– 659,4	– 0,2%	284 682,2	1 821,6	2 626,9	20,8	166,6
Polen	8 165,2	2,4%	8 451,3	2,5%	342 533,1	11 822,0	3 656,8	31,7	317,8
Portugal	2 530,9	1,5%	2 634,8	1,6%	167 038,4	4 378,8	1 847,9	30,3	134,2
Roemenië	1 174,3	1,0%	1 252,7	1,0%	120 439,5	2 317,4	1 143,1	22,5	100,9
Slovenië	369,1	1,1%	426,4	1,2%	34 893,7	755,7	386,6	9,4	66,6
Slowakije	1 257,7	1,9%	1 353,5	2,1%	64 988,1	1 905,0	647,3	11,5	107,3
Spanje	3 095,1	0,3%	4 164,5	0,4%	1 035 947,0	13 190,5	10 095,4	88,6	1 158,1
Tsjechië	1 917,9	1,4%	2 088,6	1,5%	139 259,7	3 415,6	1 497,7	18,7	189,4
Verenigd Koninkrijk	– 7 913,7	– 0,5%	– 5 539,5	– 0,3%	1 720 640,2	6 745,6	14 659,4	139,3	2 513,5
Zweden	– 1 597,0	– 0,5%	– 1 191,4	– 0,3%	353 112,6	1 646,2	3 243,1	28,8	434,3

BIJLAGE 2 GEBRUIKTE AFKORTINGEN EN VERKLARENDE WOORDENLIJST

Gebruikte afkortingen

ABAC	Accrual Based Accounting System
BNI	Bruto nationaal inkomen
Btw	Belasting toegevoegde waarde (omzetbelasting)
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DAS	Déclaration d'Assurance (betrouwbaarheidsverklaring Europese Rekenkamer)
DG	Directoraat-generaal
DLG	Dienst Landelijk Gebied
EBF	Europees Buitengrenzenfonds
ECB	Europese Centrale Bank
Ecofin	Raad voor Economische en Financiële Zaken
EFG	Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering
EFSF	European Financial Stability Facility
EFSM	European Financial Stability Mechanism
EG	Europese Gemeenschap
IAS	Internal Audit Service
EIF	Europees Integratiefonds
ELFPO	Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling
ELGF	Europees Landbouw Garantiefonds
EL&I	(Ministerie van) Economische Zaken, Innovatie en Landbouw
ESF	Europees Sociaal Fonds
ESM	European Stability Mechanism
ETF	Europees Terugkeerfonds
EU	Europese Unie
EVF	1. Europees Visserijfonds; 2. Europees Vluchtelingenfonds
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
ISSAI's	International Standards of Supreme Audit Institutions
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (thans onderdeel van EL&I)
Nuffic	Netherlands Universities» Foundation for International Cooperation; thans Stichting Nederlandse organisatie voor internationale samenwerking in het hoger onderwijs
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OLAF	Office européen de lutte antifraude (Europees bureau voor fraudebestrijding)
POP	Plattelandsontwikkelingsprogramma
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VenJ	(Ministerie van) Veiligheid en Justitie
VwEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Verklarende woordenlijst

Activiteitenverslag	Verslag dat alle directeuren-generaal van de Europese Commissie jaarlijks moeten opstellen over de uitvoering van hun (deel) management-plan. Elk DG voorziet een dergelijk verslag van een verklaring.
Annual summaries (jaarlijkse samen-vattingen)	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.
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 structuurfondspro-gramma 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 eindbegunstig-den.
Betrouwbaarheids-verklaring	Verklaring die de Europese Rekenkamer op grond van artikel 287 van het VwEU jaarlijks aan het Europees Parlement en de Raad moet 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» (DAS).
Directoraat-generaal	Benaming voor de grootste zelfstandige eenheid binnen het ondersteunend apparaat van de Commissie. De directoraten-generaal zijn onderver-deeld 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; – een percentage van de btw-opbrengsten; deze afdracht wordt verminderd wanneer de btw-opbrengsten meer bedragen dan 50% van het bruto nationaal product; – een jaarlijks vast te stellen percentage van het BNI van de lidstaten.
Financiële correctie	Terugboeking, annulering of aanpassing van een eerder toegekend subsidiebedrag.
Meerjarig Financieel Kader	Raamwerk voor de communautaire uitgaven over een periode van verschillende jaren. Het Meerjarig Financieel Kader geeft de maximumomvang en de samenstelling van de te verwachten Europese uitgaven aan. Het wordt 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.
«In control»-verklaring	Jaarlijkse verklaring om als betaalorgaan erkend te blijven.

Kwijting	Jaarlijkse goedkeuring van het Europees Parlement (op aanbeveling van de Raad van Ministers) van de in het voorgaande jaar door de Europese Commissie uitgevoerde EU-begroting. Deze procedure is vastgelegd in artikel 319 van het VwEU.
Lidstaatverklaring	Jaarlijkse verklaring afgegeven door de minister van Financiën over het beheer- en controlesysteem van EU- fondsen en de ontvangen en afgedragen EU-gelden.
Materialiteitsgrens	Kwantitatieve grens voor de financiële omvang van tekortkomingen bij de diensten van de Europese Commissie. Wanneer het bedrag waarop een tekortkoming betrekking heeft meer dan 2% beslaat van de aan de dienst toegewezen begrotingsmiddelen, moet de tekortkoming worden opgenomen in de verantwoording van de betreffende directeur-generaal in zijn jaarlijks activiteitenverslag. In bepaalde gevallen hanteren DG's andere kwantitatieve niveaus.
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.
Single audit-concept	Concept waarvan 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	Financieel instrument van de EU om economische verschillen tussen regio's binnen de EU te verkleinen. De huidige 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 (2003). *Resultaten van plattelandsprojecten met Europese subsidie.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 800, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011a). *EU-trendrapport 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 624, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011b). *Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 754, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011c). *Brief d.d. 15 augustus 2011 aan de Tweede Kamer over publieke en externe verantwoording en controle van het ESM*.Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 21 501–07, nr. 824. Den Haag.

Contactcomité (2011a). *Resolution on the statement of SAIs of the euro area on the external audit of the ESM*, Resolutie CC-R-2011–01. Luxemburg, 14 oktober 2011.

Contactcomité (2011b). Working Group on Structural Funds. *Parallel audit on the cost of controls of Structural Funds. Report adopted by the Contact Committee*. Resolutie CC-R-2O11-O2. Luxemburg, 14 oktober 2011.

Ecorys (2006). *Naar een sterker platteland: ex-ante evaluatie en strategische milieubeoordeling POP 2007–2013*. Rotterdam: eigen beheer.

Ecorys (2010). *Uitkomsten Midterm evaluatie Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007–2013*. Eindrapport december 2010, inclusief bijlagerapport evaluatie per maatregel. Rotterdam: eigen beheer.

Europese Commissie (2002). *Synthese van de jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal en de diensthoofden*. COM (2002) 426 def, 24 juli 2002. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2004). *Impact assessment: next steps*. SEC (2004) 1377. Brussel, 21 oktober-2004. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2005). *Mededeling van de Commissie over een stappenplan voor een geïntegreerd internecontrolekader*. COM (2005) 252 definitief, 15 juni 2005. Brussel: Europese Commissie.

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

Europese Commissie (2007a). *Mededeling, follow-up van het Groenboek Europees Transparantie-initiatief.* COM(2007) 127, 21 maart 2007. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2007b). *An evaluation of the impact of Nordic aid schemes in Northern Finland and Sweden*. Brussel: Europese Commissie

Europese Commissie (2008a). *Guidance note on transparency – publication of lists of beneficiaries, DG Regional Policy*, Regio.B3/FTce/D/2008/630403. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2008b). *Synthesis of ex ante evaluations of rural development programs 2007–2013*. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2009a). *Mid-term evaluation of the EU Forest Action plan.* Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2009b). *Evaluation of the implementation of the farm advisory system (FAS)*. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2009c). *Naar doelgerichtere steun voor landbouwers in gebieden met natuurlijke handicaps*. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2009d). *Evaluation of measures for the outermost regions (POSEI) and the smaller islands of the Aegean Sea within the context of the CAP.* Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2010a). *Voorstel voor een verordening houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Unie*. COM (2010) def., 28 mei 2010. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2010b). *Guide for National Agencies implementing the Lifelong Learning Programme.* Brussel: Europese Commissie.

Commissie Europese Commissie (2010c). *Ex-post evaluation of Leader+.* Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2010d). *Werkprogramma van de Commissie voor 2010.* COM(2010) 135 definitief. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2011a), *EU budget 2010, Financial Report.* Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2011b). Mededeling, *Een begroting voor Europa 2020*, COM (2011) 500 definitief, 29 juni 2011. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2011c). *Voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EG) Nr. 1083/2006 van de Raad wat betreft sommige bepalingen in verband met het financiële beheer voor bepaalde lidstaten die ten aanzien van hun financiële stabiliteit ernstige moeilijkheden ondervinden of daardoor worden bedreigd.*COM(2011) 0 482, 1 augustus 2011. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2011d). *Proposal for a regulation amending Council Regulation (EC) No 1083/2006 as regards certain provisions relating to risk sharing instruments for Member States experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their Financial stability*. COM(2011)0655, 12 oktober 2011. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2011e). *Communication on the Commission Anti-Fraud Strategy*, COM (2011) 376 final, 24 juni 2011. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2011f). *Synthese van de beheersresultaten van de Commissie in 2010.* Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en de Europese Rekenkamer, COM(2011) 323 def. van 1 juni 2011. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2011g). *Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie – Fraudebestrijding – Jaarverslag 2010*. COM(2011) 595 def., 29 september 2011. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2011h), *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 2010, SEC(2011) 1 108 final. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2011i). *ABAC report 2010 van DG Begroting,* 1 juni 2011. Brussel: Europese Commissie.

Europees Parlement (2010). *Report on transparency in regional policy and its funding 2009/2232/INI*, 4 mei 2010, Brussel.

Europees Parlement (2011a). *Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the financial rules applicable to the annual budget of the Union*. Rapporteurs Gräßle en Rivellini, A7–9999/2011; Provisional edition, P7_TA-PROV(2011)0465.

Europese Rekenkamer (2004). *Speciaal verslag over bosbouwmaatregelen in het kader van het plattelandsontwikkelingsbeleid.* Speciaal verslag 9/2004. Luxemburg: Publicatieblad van de Europese Unie, C 67/01 van 18 maart 2005.

Europese Rekenkamer (2006). *Speciaal verslag over investeringen voor plattelandsontwikkeling: verhelpen deze daadwerkelijk de problemen van plattelandsgebieden?* Speciaal verslag 7/2006. Luxemburg: Publicatieblad van de Europese Unie, C 282/01 van 20 november 2006.

Europese Rekenkamer (2010). *Toepassing van de Leader aanpak op plattelandsontwikkeling*. Speciaal verslag 5/2010. Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie.

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

Europese Rekenkamer (2011). *Jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2010*. Luxemburg: Publicatieblad C 326/01 van 10 november 2011.

Ministerie van EL&I (2011). *Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007–2013 voor Nederland (POP2)*. Versie 7.0. 24 januari 2011. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van Financiën (2011a). *Brief aan de Tweede Kamer met een reactie op de brief van de Algemene Rekenkamer d.d. 15 augustus 2011 over de controle van het ESM*. 25 oktober 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 21 501–07, nr. 850. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Financiën (2011b). *Brief van de minister aan de Tweede Kamer betreffende nationale verklaring 2010*, d.d. 16 mei 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 624, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Moore Stephens (2011). *Annual Summaries – Comparative Study of Added Values.* Londen: eigen beheer.

OLAF (2011). Eleventh Operational Report of the European Anti-Fraud Office for the period 1 January tot 31 December 2010, Brussel: Europees Antifraudebureau OLAF.

Regiebureau POP (2008). *Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007–2013 voor Nederland (POP2), samenvatting*. Arnhem: Citaat.

Regiebureau POP (2011). *Jaarverslag 2010.* Juni 2011. Regiebureau Plattelandsontwikkelingsprogramma: eigen beheer.

Technopolis (2010). *Study on the quality of websites containing lists of beneficiaries of EU structural funds*, a final report to DG Regional Policy, 25 November 2010, www.technopolis-group.com.

Europese wet- en regelgeving

Verordening (EG) nr. 1698/2005 van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees fonds voor plattelandsontwikkeling (ELFPO). Brussel: Publicatieblad L 277/1 van 21 oktober 2005.

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.

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

Onderzoeksteam

Mw. dr. J.I.A. Mak (projectleider)
Dhr. P. Boers MA
Dhr. dr. J.M.M. van den Bos
Dhr. drs. R. Dijkstra
Mw. drs. J.H. Donk-Antonius
Dhr. E.C.B. van Ettinger
Dhr. drs. J.F.C. Freriks
Dhr. A.H.J. Hilhorst
Dhr. mr. R.M.G. Hub
Mw. drs. F.J. Melker CMA
Dhr. dr. P.J.A.J. van Roozendaal
Dhr. drs. L. Simonse
Mw. drs. M.L. Streppel-Kroezen
Mw. D.L. de Wit

Voorlichting en tekstbegeleiding

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Uitgave

Sdu Uitgevers

Drukwerk

DeltaHage Grafische Dienstverlening

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Lisbeth Kirk/EUobserver
(sculptuur 'Europa en de stier'
voor het gebouw van het Europees
Parlement in Straatsburg)

Bestelling

Sdu Klantenservice
telefoon (070) 378 98 80
sdu@sdu.nl of www.sdu.nl
of via de boekhandel

ISBN 978 90 12 57299 6
NUR 823