Algemene Rekenkamer

Toelichting

Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2011[1]

Juni 2012

Algemene Rekenkamer
Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag

T 070 – 342 43 44
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

[1] Door de minister van Financiën uitgebracht als "Nationale verklaring 2012".

Inhoud

Toelichting op het Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2011 1

1 Inleiding 2
1.1 Indeling 3

2 EU-lidstaatverklaring 2011 4
2.1 Oordeel en conclusie 6

3 Deelverklaring 2011 minister van EL&I inzake ELGF en ELFPO 8
3.1 Inhoud deelverklaring 2011 ELGF en ELFPO 8
3.2 Systemen van beheer en controle 9
3.2.1 Aandachtspunten deelverklaring 2011 ELGF en ELFPO 9
3.3 Financiële transacties: wettigheid en regelmatigheid 13
3.3.1 EU-conformiteit 13
3.3.2 Gemeenschappelijke Marktordening groenten en fruit (GMO) - erkenningscriteria 15
3.3.3 EU-conforme toepassing subsidiabiliteitscriteria 16
3.3.4 Vorderingen 18
3.3.5 Sancties 19
3.3.6 Betaalbewijzen DLG 19
3.3.7 Dubbele financiering 20
3.3.8 Cross compliance 20
3.3.9 Geconstateerde onrechtmatigheden 21
3.4 Follow up aanbevelingen 22
3.4.1 Oordeelsvorming financiële transacties landbouwfondsen tot en met het niveau van eindbegunstigden 22
3.4.2 Aanbestedingen ELFPO 22
3.4.3 Perceelsregistratie 23
3.5 Grondslag deelverklaring ELGF en ELFPO: systemen voor beheer, controle, verantwoording en *assurance* 24
3.6 Conclusie 26

4	**Deelverklaring 2011 minister van EL&I inzake EFRO**	**28**
4.1	Inhoud deelverklaring 2011 EFRO	29
4.1.1	Systemen van beheer en controle	29
4.1.2	Uitgaven en ontvangsten	31
4.2	Grondslag deelverklaring 2011 EFRO: systemen voor beheer, controle, verantwoording en *assurance*	33
4.2.1	Structuur beheer, controle, verantwoording en *assurance* EFRO	33
4.2.2	Totstandkoming en *assurance* over de deelverklaring	36
4.2.3	Controleverklaring bij de consolidatiestaat	36
4.2.4	Bevindingen en conclusies jaarlijkse controleverslagen en jaarlijkse oordelen van de auditautoriteit	36
4.3	Bevindingen derden	41
4.3.1	Bevindingen Europese Rekenkamer en Europese Commissie	41
4.3.2	Bevindingen andere instanties	42
4.4	Conclusie	42
5	**Deelverklaring 2011 minister van EL&I inzake EVF**	**44**
5.1	Inhoud deelverklaring 2011 EVF	45
5.1.1	Systemen van beheer en controle	45
5.1.2	Uitgaven en ontvangsten	47
5.2	Grondslag deelverklaring 2011 EVF: systemen voor beheer, controle, verantwoording en assurance	48
5.2.1	Structuur beheer, controle, verantwoording en assurance EVF	48
5.2.2	Totstandkoming en *assurance* over de deelverklaring	51
5.2.3	Controleverklaring bij de consolidatiestaat	51
5.2.4	Bevindingen en conclusies jaarlijks controleverslag en jaarlijks oordeel van de auditautoriteit	51
5.3	Bevindingen derden	54
5.3.1	Bevindingen Europese Commissie en Europese Rekenkamer	54
5.3.2	Bevindingen andere instanties	54
5.4	Conclusie	54
6	**Deelverklaring 2011 minister van SZW inzake ESF**	**56**
6.1	Inhoud deelverklaring 2011 ESF	57
6.1.1	Systemen van beheer en controle	57
6.1.2	Uitgaven en ontvangsten	58
6.2	Grondslag deelverklaring 2011 ESF: systemen voor beheer, controle, verantwoording en *assurance*	60
6.2.1	Structuur beheer, controle, verantwoording en *assurance* ESF	60
6.2.2	Totstandkoming en *assurance* over de deelverklaring	62
6.2.3	Controleverklaring bij de consolidatiestaat	62
6.2.4	Bevindingen en conclusies jaarlijks controleverslag en jaarlijks oordeel van de auditautoriteit	62

6.3	Bevindingen derden	63
6.3.1	Bevindingen Europese Rekenkamer en Europese Commissie	63
6.3.2	Bevindingen andere instanties	64
6.4	Conclusie	64
7	**Deelverklaring 2011 minister voor II&A inzake migratiefondsen**	**65**
7.1	Inhoud deelverklaring 2011 Migratiefondsen	66
7.1.1	Systemen van beheer en controle	66
7.1.2	Uitgaven en ontvangsten	67
7.2	Grondslag deelverklaring 2011 Migratiefondsen: systemen voor beheer, controle, verantwoording en assurance	68
7.2.1	Structuur beheer, controle, verantwoording en Assurance	68
7.2.2	Totstandkoming en *assurance* over de deelverklaring	70
7.2.3	Rapportages van de auditautoriteit	70
7.3	Bevindingen derden	70
7.4	Conclusie	71
8	**Afdrachten aan EU**	**72**
8.1	Betalingen van Nederland aan de Europese Unie	75
8.1.1	Nettobetaler	76
8.1.2	De wettelijke grondslag voor de afdrachten	76
8.1.3	De componenten van de afdrachten en het financieel belang	77
8.1.4	De verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken	78
8.1.5	Invoerrechten	79
8.1.6	BTW-afdrachten	79
8.1.7	BNI-afdrachten	80
8.2	Het proces van totstandkoming afdrachten, verantwoording en controle	80
8.2.1	De Landbouwrechten, suikerheffingen en douanerechten	80
8.2.2	BTW-afdracht	82
8.2.3	BNI-afdracht	83
8.2.4	Verschillen verantwoording en controle tussen type afdrachten	85
8.3	Betrouwbaarheid statistische informatie (bni)	85
8.3.1	BNI-controleprocedures EUROSTAT	85
8.3.2	Transparantie over verwerkingsproces	88
8.3.3	Wijze van totstandkoming statistieken	88
8.3.4	Complicerende factoren	90
8.4	Geharmoniseerde BTW	91
8.5	(Interne CBS) kwaliteitswaarborgen betrouwbaarheid statistieken en controle	93
8.5.1	Controle op betrouwbaarheid gegevens	94
8.5.2	Europese ontwikkelingen	94
8.6	Conclusie	95

Bijlage 1 Extrapolatieoverzicht gemeenschappelijk landbouw-beleid 97

Bijlage 2 Tabel bevindingen structuurfondsen 101

Bijlage 3 Gebruikte afkortingen 112

Bijlage 4 Begrippenlijst 114

Literatuur 118

Toelichting op het Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaat-verklaring 2011

Dit document bevat een toelichting op ons *Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2011*. Het geeft inzicht in onze onderzoeks-bevindingen bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring en onderliggende deelverklaringen. Daarnaast bevat deze toelichting meer details over de uitkomsten van ons inventariserend onderzoek naar de afdrachten aan de eigen middelen van de Europese Unie.

1 Inleiding

Dit rapport betreft de uitkomsten van ons jaarlijks onderzoek naar de EU-lidstaatverklaring. Ons oordeel, conclusies en aanbevelingen, alsmede de bestuurlijke reactie en ons nawoord zijn opgenomen in ons Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2011.

De Nederlandse EU-lidstaatverklaring is een jaarlijkse verklaring over de kwaliteit van de beheers- en controlesystemen voor het financieel beheer van EU-gelden en de rechtmatige besteding van deze gelden tot en met het niveau van de eindbegunstigden. De Nederlandse EU-lidstaatverklaring wordt door de minister van Financiën samengesteld op basis van de deelverklaringen die worden opgesteld door de verantwoordelijke vakministers. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verantwoordelijke minister en bijbehorende fondsen.

Verantwoordelijke minister	**Europees fonds**
Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	1. Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF); 2. Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO); 3. Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO); 4. Europees Visserijfonds (EVF).
Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	5. Europees Sociaal Fonds (ESF);
Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel	6. Europees Integratiefonds (EIF); 7. Europees Buitengrenzenfonds (EBF); 8. Europees Terugkeerfonds (ETF); 9. Europees Vluchtelingenfonds (EVLF)[2].

[2] Om verwarring te voorkomen hanteren wij in dit rapport de niet-officiële afkorting EVLF in plaats van EVF, omdat het Europees Visserijfonds ook de afkorting EVF kent.

Wij hebben de 'Nationale verklaring 2012'[3] onderzocht en van een oordeel voorzien. Daarnaast hebben wij verkennend onderzoek verricht naar de wijze waarop verantwoording en controle van de afdrachten aan de begroting van de Europese Commissie is vormgegeven. De afdrachten maken geen deel uit van de Nationale Verklaring en worden daarom niet in ons oordeel betrokken.

1.1 Indeling

Dit rapport heeft de volgende indeling:

- Hoofdstuk 2 EU-lidstaatverklaring 2011;
- Hoofdstuk 3 Deelverklaring 2011 minister van EL&I inzake ELGF en ELFPO;
- Hoofdstuk 4 Deelverklaring 2011 minister van EL&I inzake EFRO;
- Hoofdstuk 5 Deelverklaring 2011 minister van EL&I inzake EVF;
- Hoofdstuk 6 Deelverklaring 2011 minister van SZW inzake ESF;
- Hoofdstuk 7 Deelverklaring 2011 minister van II&A inzake migratiefondsen;
- Hoofdstuk 8 Afdrachten aan de Europese Unie.

Voor een nadere uiteenzetting over de aanleiding, doelstelling, onderzoeksaanpak en andere onderzoekstechnische zaken verwijzen wij naar het *Theoretisch kader lidstaatverklaring* dat te vinden is op onze website.

[3] Abusievelijk door de minister van Financiën als "Nationale verklaring 2012" aangeduid.

2 EU-lidstaatverklaring 2011

De minister van Financiën heeft op 8 maart 2012 de *Nationale Verklaring 2012* ondertekend. De verklaring bestaat uit deelverklaringen met bijbehorende toelichting en bijlagen. In bijlage 1 van ons *Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2011* is de integrale tekst van de door de minister getekende verklaring opgenomen. Onderstaand kader vat de inhoud samen.

Door de Minister van Financiën ondertekende Nederlandse EU-Lidstaatverklaring 2011

Op 8 maart 2012 heeft de minister van Financiën de *Nationale verklaring 2012* ondertekend.

De Nationale verklaring is positief over de beheers- en controlesystemen van acht van de negen betrokken EU-fondsen in Nederland. De minister kan nog geen oordeel geven over het beheer en de controle betreffende het EIF, waarvoor de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel verantwoordelijk is. Vanwege organisatorische en personele omstandigheden en de complexiteit van enkele subsidieverantwoordingen is circa een jaar vertraging ontstaan in de oplevering van het eindverslag van het fonds.

De verklaring is positief over de rechtmatigheid, juistheid en volledigheid van de uitgaven en ontvangsten betreffende de landbouwfondsen, het ESF, het EBF, het ETF en het EVLF. De verklaringen over de uitgaven en ontvangsten voor het EFRO en het EVF bevatten een voorbehoud vanwege geconstateerde onrechtmatigheden, die voor een belangrijk deel zijn gecorrigeerd in een betaalaanvraag vallende in het volgende verantwoordingsjaar.

In de bijlage licht de minister van Financiën de in 2011 door de Europese Commissie verrekende financiële correctie van in totaal € 52 miljoen toe. Verder heeft de minister een overzicht met de lopende onderzoeken van de Europese Commissie opgenomen met een korte toelichting op de bevindingen en indien bekend de door de Europese Commissie voorgestelde financiële correctie.

De Europese Commissie onderzoekt in lidstaten de naleving van de wet- en regelgeving en legt bij niet-naleving financiële correcties op. Naast de correctie van € 52 miljoen (over de periode 2003-2008) die in het afgelopen verantwoordingsjaar is verrekend heeft de Europese Commissie inzake de landbouwfondsen voorlopige financiële correcties in 2010 en 2011 opgelegd ten bedrage van ruim € 61 miljoen (over de periode 2006-2009).

Tabel 1 bevat een overzicht van de bedragen die zijn gedeclareerd bij de Europese fondsen en het saldo van de ingestelde en nog openstaande vorderingen.

Tabel 1 Financiële realisatiecijfers lidstaatverklaring 2011

Europees Fonds ***Verantwoordingsperiode***	**Gedeclareerde uitgaven** **(in miljoenen euro)**		**Vorderingen** **(in miljoenen euro)**
Landbouw (ELGF +ELFPO) *16 oktober 2010 t/m 15 oktober 2011*	Totaal ELGF ELFPO	948,6[4] 877,2 71,4	12,1 12,0 0,1
EFRO[5] *1 januari 2010 t/m 31 december 2010*	Subsidiabele kosten Aandeel uit EFRO	139,4[6] 59,9	0
EVF 1 januari 2010 t/m 31 december 2010	Subsidiabele kosten Aandeel uit EVF	11,0 1,6	0
ESF 1 januari 2010 t/m 31 december 2010	Subsidiabele kosten Aandeel uit ESF	46,7 20,4[7]	0
Migratiefondsen EIF, EBF, ETF en EVLF *1 januari 2008 t/m 30 juni 2010*[8]	Subsidiabele kosten EIF Aandeel uit EIF	PM PM[9]	0
	Subsidiabele kosten EBF Aandeel uit EBF	1,5 1,0	0
	Subsidiabele kosten ETF Aandeel uit ETF	0,7 0,4	0
	Subsidiabele kosten EVLF Aandeel uit EVLF	3,6 2,4	0,1

[4] Saldo van de uitgaven en ontvangsten die zijn verantwoord in de consolidatiestaat.

[5] De consolidatiestaat voor het EFRO betreft de optelling van de uitgaven van de vier EFRO-programma's.

[6] Voor de structuurfondsen (EFRO, ESF, EVF en migratiefondsen) geldt dat er sprake is van cofinanciering. De totale subsidiabele kosten worden voor een deel vanuit het Europese fonds betaald en voor het andere deel uit andere financieringsbronnen (ministerie, lagere overheden, bedrijven, instellingen etc.). Op grond van de Europese richtlijnen dienen zowel de totale subsidiabele kosten als het aandeel van het desbetreffende fonds te worden opgenomen in de betaalaanvraag.

[7] In de Nationale Verklaring 2012 is abusievelijk een bedrag van € 34,3 miljoen vermeld. Uit onze controle blijkt dat dit bedrag een te hoge weergave is van de daadwerkelijke bijdrage uit het ESF-fonds in 2010.

[8] De migratiefondsen hebben een andere procedure dan de structuurfondsen en het EVF. De verantwoorde bedragen jaarprogramma 2008 (1-1-2008 t/m 30-06-2010) zijn in 2011 daadwerkelijk gedeclareerd bij de Europese Commissie.

[9] Er is geen jaarverslag EIF 2008 beschikbaar. De niet gecontroleerde bedragen zijn volgens de administratie van het ministerie voor totale subsidiabele kosten € 2.452.937,10 en het fonds deel € 854.652,79.

2.1 Oordeel en conclusie

Wij zijn over het geheel genomen positief over de EU-lidstaatverklaring 2011 die de minister van Financiën namens het kabinet heeft afgegeven. De lidstaatverklaring geeft een goed beeld van het beheer en de besteding van gelden van de Europese Unie in Nederland. Als verantwoordingsinstrument heeft de lidstaatverklaring zich in Nederland ontwikkeld tot een volwaardige bouwsteen voor een sluitende verantwoordingsketen op Europees niveau met betrekking tot de uitgaven die in gedeeld beheer met de Europese Commissie worden uitgevoerd. De verantwoordelijke ministers geven inzicht in de aandachtspunten voor het beheer en de rechtmatige besteding van de gelden, die nog verbetering behoeven.

Aandachtspunten
Uit de lidstaatverklaring komt naar voren dat de systemen functioneren en dat geconstateerde onrechtmatige uitgaven worden gecorrigeerd. Niettemin willen we nadrukkelijk blijven wijzen op punten die aangepakt moeten worden om te zorgen dat we als lidstaat ook aan de goede kant van de streep blijven. Zonder afbreuk te doen aan het positieve oordeel over de werking van de lidstaatverklaring, vragen we met name voor onderstaande onderwerpen aandacht:

- Het treffen van maatregelen zodat toekomstige financiële correcties kunnen worden voorkomen bij de landbouwfondsen. Dit jaar is een bedrag van bijna 52 miljoen euro aan financiële correcties in de rekeningen verwerkt, waarvan 22,7 miljoen euro betrekking heeft op de regeling Gemeenschappelijke Marktordening Groenten en Fruit.
- De informatiebeveiliging op orde brengen bij de Dienst Landelijk Gebied en de Dienst Regelingen. Het langer voortbestaan hiervan betekent ondoelmatig beheer en kan er bovendien toe leiden dat de Europese Commissie hiervoor op termijn een financiële correctie gaat opleggen.
- Het aanpakken van de tekortkomingen in het beheer bij de Dienst Landelijk Gebied betreffende de controle van de betaalaanvragen, het vorderingenbeheer, administratieve controle ter voorkoming van dubbele financiering, toepassing van sancties en de inspecties door de NVWA op de naleving van randvoorwaarden controles (*cross compliance*).
- De inspecties met betrekking tot de cross compliance door de medehandhavers zijn niet volledig uitgevoerd. De medeoverheden voeren onder andere de controles uit betreffende grondwaterbescherming, de nitraatrichtlijn, vogelrichtlijn, habitatrichtlijn en bodemerosie.

- Het beheer door de voor het EVF en het EFRO verantwoordelijke autoriteiten verbeteren om onrechtmatigheden in de bij de Europese Commissie ingediende betaalaanvragen te voorkomen. De verantwoordelijke autoriteiten zijn de Directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn voor het EVF en de Managementautoriteiten EFRO Noord en Zuid. In 2010 zijn de toegestane foutenmarges van 2% overschreden.
- Naast de totaal gedeclareerde subsidiabele kosten zal de controle van de deelverklaring ook het aandeel van de kosten dat uit het Europese fonds wordt gefinancierd moeten omvatten.

Nadere toelichting is te vinden in de hoofdstukken betreffende de specifieke fondsen.

3 Deelverklaring 2011 minister van EL&I inzake ELGF en ELFPO

Op 22 februari 2012 heeft de staatssecretaris van EL&I de deelverklaring 2011 over het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) ondertekend. De deelverklaring heeft betrekking op de financiële verantwoording van de twee betaalorganen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid: de Dienst Regelingen (gelden uit het ELGF) en de Dienst Landelijk Gebied (gelden uit het ELFPO). Het betreft het GLB-jaar dat loopt van 16 oktober 2010 tot en met 15 oktober 2011.

De deelverklaring ELGF en ELFPO betreft dit jaar:

A. het functioneren van de systemen van beheer en controle van de gelden inzake het ELGF en ELFPO;
B. de rechtmatigheid, juistheid en volledigheid van het in de consolidatiestaat opgenomen totale bedrag aan uitgaven en ontvangsten ter hoogte van € 948.583.651,12;
C. de rechtmatigheid, juistheid en volledigheid van de openstaande vorderingen met een saldo van € 12.103.965,15.

De deelverklaring en consolidatiestaat worden van *assurance* (zekerheid) voorzien door de auditdienst van het Ministerie van EL&I middels het '*assurance*rapport' en de controleverklaring van 15 februari 2012.

3.1 Inhoud deelverklaring 2011 ELGF en ELFPO

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heeft een positieve deelverklaring inzake het ELGF en het ELFPO afgegeven.

Evenals voorgaande jaren maakt de staatssecretaris van EL&I een voorbehoud betreffende de inherente (nationale) interpretatie van Europese regelgeving en verwijst naar de bijlage bij de deelverklaring voor de verantwoording over de lopende onderzoeken en correctievoorstellen van de Europese Commissie. Het financieel risico in de vorm van een financiële correctie wordt vermeld indien de Europese Commissie hierover een correctievoorstel doet. De in 2011 opgelegde

financiële correcties bedragen in totaal € 24,9 miljoen. Zie § 3.2.1.2. voor nadere details.

In de toelichting bij de deelverklaring ontbreekt een analyse over de achtergrond en oorzaken van de (afgewikkelde) financiële correcties. In 2009 heeft het ministerie onderzoek laten uitvoeren naar de achtergronden van de financiële correcties. In 2011 heeft het ministerie vervolgens de auditdienst een onderzoek laten doen naar de voortgang die het ministerie en de uitvoerende diensten hebben geboekt in het verbetertraject dat daarop volgde (zie ook § 3.3.1). Beide onderzoeken hebben geleid tot verscheidene aanbevelingen die in de toekomst geschilpunten en correcties kunnen voorkomen. Inmiddels is op 22 maart 2012 het verbeterplan, naar aanleiding van deze onderzoeken opgesteld, in de Bestuursraad besproken. Gezien de toename van de financiële correcties kan de toelichting op de deelverklaring worden verbeterd door de uitkomsten van de uitgevoerde analyses en de naar aanleiding daarvan getroffen maatregelen te beschrijven en daarbij jaarlijks de voortgang te tonen.

3.2 Systemen van beheer en controle

3.2.1 Aandachtspunten deelverklaring 2011 ELGF en ELFPO

Er zijn enkele onderwerpen die volgens ons in de context van een beoordeling van de deelverklaring relevant zijn om te vermelden. Dit zijn:

- de aanbevelingen van de auditdienst van het Ministerie van EL&I (zie § 3.2.1.1);
- de uitkomsten van de controles door de Europese Commissie en de bijbehorende potentiële financiële correcties wegens onvolkomenheden in beheer- en controlesystemen (zie § 3.2.1.2).

3.2.1.1 Aanbevelingen van de auditdienst EL&I aan de betaalorganen

In de tabel hieronder staat hoeveel zeer belangrijke (A) en belangrijke (B) aanbevelingen die de auditdienst van EL&I de afgelopen drie jaar heeft gedaan.

Tabel 2 Aanbevelingen auditdienst EL&I in certificerende rapporten*

Rapport	**2009**		**2010**		**2011**	
Categorie aanbeveling	**A**	**B**	**A**	**B**	**A**	**B**
Dienst Regelingen (ELGF)	-	2	-	2	-	1
Dienst Landelijk gebied (ELFPO)	-	2	-	2	-	2

* Certificerende rapporten boekjaren 2009, 2010 en 2011.

Het aantal aanbevelingen is in 2011 met één afgenomen. Er zijn geen nieuwe aanbevelingen geformuleerd.

Aanbeveling voor informatiebeveiliging bij beide betaalorganen
De aanbeveling voor de informatiebeveiliging is gehandhaafd voor beide fondsen. De auditdienst constateert voor het tweede jaar op rij dat het Information Security Management System (ISMS) nog niet zodanig functioneert dat op systematische en controleerbare wijze informatie wordt opgeleverd over de werking van de Interne Beheersingsmaatregelen (IB). Aanbeveling is om de resterende IB-maatregelen te implementeren en het ISMS zodanig in te richten dat bovenstaande tekortkoming wordt weggenomen.

Aanbeveling voor de controle van betaalaanvragen
Deze aanbeveling blijft gehandhaafd voor het betaalorgaan Dienst Landelijk Gebied (ELFPO). De controle van betaalaanvragen door het betaalorgaan vertoont tekortkomingen en dient te worden aangescherpt. De tekortkomingen betreffen onder andere de kwaliteit van de verificatiehandelingen, hanteren van juiste uurtarieven en de dossiervorming. Aanbeveling is om de ondernomen en voorgenomen activiteiten voortvarend uit te voeren. Het is vooral van belang dat wordt ingezet op de kwaliteit en de intensiteit van de controle door de SMBEU (specialistisch medewerker betaalorgaan EU) op de controlehandelingen van de teams Gebiedsfinanciering en het meer zichtbaar maken hiervan.

Opgevolgde aanbeveling 'Subsidiabele kosten betreffende de regeling Gemeenschappelijke Markt Ordening (GMO) Groenten en Fruit'
De delegated body Productschap Tuinbouw (DB/PT) heeft het Landbouw-Economisch Instituut (LEI) opdracht verstrekt om voor 'bestuiving van gewassen door middel van hommels en bijen' en 'de kosten van het enten van plantmateriaal', conform artikel 1 bijlage VIII van Vo 1580/2007, te bepalen wat het verschil is tussen de traditionele en de werkelijk gemaakte kosten. Het LEI heeft advies over deze twee casussen uitgebracht. PT heeft de adviezen overgenomen. Zie ook paragraaf 3.3.3.

Na drie jaar worden dezelfde B-aanbevelingen automatisch een A-aanbeveling. Dit houdt in dat de bevoegde autoriteit en het hoofd van het betaalorgaan onmiddellijk aandacht moeten besteden aan het herstel van deze tekortkomingen.

3.2.1.2 Uitkomsten controlebezoeken van Europese instellingen

Bevindingen van de Europese Commissie kunnen leiden tot een financiële correctie op door de lidstaat gedeclareerde subsidies. De historie van de financiële correcties is in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 3 Financiële correcties Europese Commissie landbouwfondsen van 2003 tot en met 2011

Jaar[10]	**Bedrag (x € 1 miljoen)**
2003	6,2
2004	4,3
2005	10,5
2006	9,3
2007	37,4
2008	7,3
2009	31,5
2010	48,1
2011	24,9

In 2011 heeft de Europese Commissie correcties van in totaal € 24,9 miljoen opgelegd. Dit betreft voor € 22,7 miljoen een forfaitaire correctie voor subsidiebetalingen aan erkende telersverenigingen. Het betreft hier de uitvoering van meerjarige operationele programma's van de marktordening Groenten en Fruit (GMO). Het ministerie is vanaf 2009 in overleg met de Europese Commissie over verbeteringen in de uitvoering en is tegen dit besluit een procedure gestart bij het Gerecht van de EU. In november 2011 heeft de Europese Commissie een vervolgonderzoek gestart; de bevindingen hiervan waren ten tijde van de afsluiting van ons onderzoek nog niet bekend.

Een tweede correctiebesluit van € 2,2 miljoen betreft de niet-naleving van de budgetregels voor de bedrijfstoeslag en de berekening van de toeslag voor vlas en hennep. Het ministerie heeft inmiddels herstelmaatregelen genomen om herhaling te voorkomen.

[10] Betreft het jaar van oplegging; correcties hebben doorgaans betrekking op (m)eerdere jaren.

Lopende onderzoeken

In de bijlage bij de lidstaatverklaring licht het ministerie elf lopende onderzoeken van de Europese Commissie toe die betrekking hebben op oudere jaren. Onderstaande tabel betreft vijf lopende onderzoeken waarvoor de Commissie inmiddels een correctievoorstel heeft gedaan.

Tabel 4 Voorgestelde financiële correcties door Europese Commissie

Correctievoorstel	**Bedrag (in €)**
Randvoorwaarden	14.597.917,84
Plattelandsontwikkeling	2.018.471,00
Slachtpremie	1.547.815,00
Perceelsregistratie	35.430.616,96
Vorderingenbeheer	5.277.577,43
Totaal	**58.872.398,23**

Bron: Nationale Verklaring 2012

Het ministerie ziet af van een bemiddelingsprocedure inzake de correcties voor de controles binnen het programma voor plattelandsontwikkeling en de controles op de betalingen conform de slachtpremieregeling.

Voor de volgende zes onderzoeken geldt dat er nog steeds afstemming tussen de lidstaat en de Commissie plaatsvindt en nog geen financiële correctie is voorgesteld:

- Goedkeuring rekeningen ELGF, boekjaar 2007.
- Goedkeuring rekeningen ELGF, boekjaar 2010.
- Exportrestitutie inzake export van melkpoeder periode 1997-2000.
- Administratieve nacontroles op subsidiebetalingen.
- Herstructurering Suiker en Weersverzekering, subsidiebetaling 2010.
- Toepassen nationale aanbestedingsregels Plattelandsontwikkelingsprogramma.

De afstemming over de bevindingen van de Europese Commissie bevindt zich in verschillende stadia welke zijn toegelicht in de bijlage bij de deelverklaring. De omvang van de mogelijke financiële correctievoorstellen naar aanleiding van de nog lopende onderzoeken zijn daarom nog niet bekend. Het is wel duidelijk dat de omvang van de ontvangen financiële correcties over oudere jaren in de afgelopen jaren is toegenomen.

Vervolgonderzoeken

De Europese Commissie is met drie vervolgonderzoeken gestart op lopende onderzoeken.

Eén vervolgonderzoek betreft de toepassing van kortingen op betalingen in de jaren 2009 en 2010 wegens niet-naleving van randvoorwaarden op het gebied van dierenwelzijn, milieu en diergezondheid. De Europese Commissie heeft voor de jaren 2005-2007 een correctie voorgesteld van € 14,6 miljoen (art. 11 brief EC d.d. 3 mei 2011).

Een tweede vervolgonderzoek betreft betalingen van oppervlakte-gerelateerde inkomenssteun. Eerder legde de Europese Commissie de lidstaat hiervoor al een correctie op van € 16,6 miljoen voor de jaren 2005-2007. In 2011 volgde er een nieuw, forfaitair correctievoorstel van € 35,4 miljoen voor het jaar 2008. Omdat betalingen soms zijn gebaseerd op onjuiste oppervlakte-gegevens uit het perceelsregister legde de EC deze forfaitaire correctie op.
Een in 2010 gestarte herstelactie leidde tot correctie van de declaraties ELGF en ELFPO voor het landbouwjaar 2010. De herstelacties om het perceelsregister te verbeteren en up-to-date te houden waren in 2011 nog niet helemaal afgerond. DR heeft in 2011 maatregelen genomen om vanaf 2012 de kwaliteit van het register voldoende te kunnen borgen.

Het derde vervolgonderzoek dat in 2011 is gestart betreft de betalingen inkomenssteun aan houders van runderen en kalveren. Voor de jaren 2007-2008 heeft de EC een correctievoorstel van € 1,5 miljoen gedaan. Het ministerie ziet af van een bemiddelingsprocedure.

3.3 Financiële transacties: wettigheid en regelmatigheid

De EU-lidstaatverklaring heeft voor de landbouwfondsen betrekking op een totaal aan uitgaven en ontvangsten van per saldo € 948,6 miljoen en een totaalsaldo aan ingestelde vorderingen van € 12,1 miljoen betreffende het landbouwjaar van 16 oktober 2010 t/m 15 oktober 2011.

3.3.1 EU-conformiteit

Zoals in paragraaf 3.2.1.2 beschreven legt de Europese Commissie financiële correcties op aan de lidstaat. Hiervoor toetst de Commissie de EU-conformiteit. Hierbij stelt zij vast of de subsidiebetalingen aan de wet- en regelgeving voldoen en/of de beheers- en controlesystemen aan de daaraan gestelde eisen voldoen.

De toename en hoogte van de financiële correcties waren voor het ministerie in 2009 reden om een onderzoek te laten verrichten door de auditdienst. Doel was de achtergronden en bestaande geschilpunten te analyseren, teneinde vervolgacties te kunnen ondernemen om in de toekomst de door de EU opgelegde financiële correcties terug te dringen. Naar aanleiding van dit onderzoek is het ministerie in 2010 gestart met een gerichte verbeteractie met het doel om de EU-conformiteit te verhogen en daarmee het risico op toekomstige financiële correcties te beperken.
In 2011 heeft het ministerie de auditdienst een onderzoek laten doen naar de voortgang die het ministerie en de uitvoerende diensten hebben geboekt in het verbetertraject. Het onderzoek was gericht op de mate waarin en de wijze waarop door alle betrokkenen in het verbeterproces de noodzakelijke verbetermaatregelen ter verhoging van de EU-conformiteit zijn gerealiseerd. Uit dat onderzoek is onder meer gebleken dat vooral door de uitvoerende diensten diverse initiatieven zijn ondernomen om het bewustzijn over een goede EU-conformiteit in de organisatie te vergroten. Bij Dienst Regelingen is dit aandachtspunt zelfs vervat in de taakomschrijving van het (nieuwe) Europees Betaalorgaan.
Ook het ministerie heeft de nodige inzet getoond om de EU-conformiteit te verbeteren maar is er in 2011 nog niet in geslaagd om deze goed in de organisatie te kunnen borgen. Na de samenvoeging in 2010 van de voormalige ministeries van EZ en LNV zijn de werkprocessen bij het nieuwe Ministerie van EL&I in de loop van 2011 nog onvoldoende ingeregeld om de gewenste EU-conformiteit in de nieuwe organisatiestructuur goed te kunnen borgen. Het opgestelde verbeterplan dat 22 maart 2012 in de Bestuursraad is besproken gaat in op organisatorische maatregelen die getroffen moeten worden. Het verbeterplan bevat geen concrete doelen, acties en tijdgebonden mijlpalen om toekomstige financiële correcties te voorkomen.

Om de beoogde resultaten van het verbetertraject tijdig te kunnen realiseren, zijn naast een concern brede projectsturing ook heldere en concreet uitgewerkte doelen en acties per verbeterpunt nodig om het beoogde effect op termijn te bereiken. Hier zou het ministerie zich naar onze mening meer voor moeten inspannen.

De financiële correcties worden door het ministerie uit de eigen nationale begroting betaald en in de praktijk veelal niet verhaald bij de eindbegunstigden. Wij willen er nadrukkelijk op wijzen dat op grond van de Europese regelgeving de financiële correcties moeten worden teruggevorderd bij de eindbegunstigde, tenzij de schuld evident bij het ministerie ligt.

3.3.2 Gemeenschappelijke Marktordening groenten en fruit (GMO) - erkenningscriteria

De EC heeft een forfaitaire correctie van € 22,7 miljoen opgelegd voor subsidiebetalingen aan erkende producentenorganisaties (PO) voor de periode 2006-2008. Het ministerie is tegen dit besluit een procedure gestart bij het Gerecht van de EU. De correctie is voornamelijk opgelegd omdat de betrokken producentenorganisatie volgens de EC niet voldeed aan elementaire erkenningsvereisten uit de GMO-verordening waar het betreft de centrale organisatie van de afzet en/of de centrale regie op de verkoop en prijsbepaling. Dit zijn belangrijke elementen van de erkenningscriteria waaraan een producentenorganisatie moet voldoen. Het PT heeft de betreffende erkenningscriteria volgens de EC niet juist toegepast.

Aangezien het hier om interpretatie van de GMO-regeling door het PT gaat, bevelen wij het ministerie aan om in dergelijke (twijfel-)gevallen de casus tijdig voor te leggen aan de EC. Hiermee kan vroegtijdig jurisprudentie worden gecreëerd waardoor het risico op toekomstige correcties kan worden beperkt.

Wij zijn nagegaan of en zo ja, op welke wijze het PT ultimo 2011 intern op een transparante wijze de normen of criteria heeft vastgelegd en uitgewerkt voor de toepassing van het generieke normenkader[11]. Deze normen gaan over verlening, schorsing, intrekking van vergunningen en waarschuwingen bij erkenningscontroles door of namens het PT. Tevens zijn wij nagegaan of en hoe het PT deze normen in de praktijk communiceert met de producentenorganisaties.

Naar aanleiding van het correctievoorstel van de EC was één van de acties van het PT om een hercontrole uit te voeren op de erkende producentenorganisaties. Op basis van de door ons beoordeelde controledocumenten kan worden geconcludeerd dat de procedures rondom de hercontroles erkenningen en de uitvoering van het sanctiebeleid in opzet EU-conform zijn. Alle stappen van het erkenningsproces alsmede de besluitvorming over het opleggen of opheffen van een opgelegde sanctie worden adequaat gedocumenteerd. Wel merken wij op dat er vanuit de EC geen concrete normen zijn voorgeschreven wanneer het PT over moet gaan tot het schorsen of intrekken van de vergunning of het geven van een waarschuwing aan de

[11] Het normenkader is gebaseerd op de artikelen 116/117 van Vo EG 1580/2007 respectievelijk artikel 114/115 van Vo. EG 543/2010.

producentenorganisatie. Het PT maakt een eigen afweging en geeft hier zelf een invulling aan per specifiek geval.

Informatievoorziening vanuit het PT aan de producentenorganisaties is adequaat. De producentenorganisaties worden middels circulaires en/of aparte brieven geïnformeerd over de wettelijke erkenningsnormen en op welke wijze deze (door het PT en de PO) dienen te worden uitgelegd. Wij hebben tevens vastgesteld dat, naar aanleiding van recente EC audits, de eisen waaraan de producentenorganisaties moeten voldoen, zijn aangescherpt en verduidelijkt in circulaires[12].

3.3.3 EU-conforme toepassing subsidiabiliteitscriteria

Het PT heeft in 2010/2011, meer dan voorheen, correctieve maatregelen genomen om de GMO-uitgaven meer in lijn te brengen met de daaraan communautair gestelde voorwaarden. Operationele programma's van telersverenigingen worden kritischer beoordeeld en de subsidiabliteitscriteria zijn aangescherpt. Desondanks zou de timing en de besluitvorming over subsidiabiliteitsvraagstukken en de praktische oplossing daarvan binnen het samenwerkingsmodel van uitvoeringsorganisaties en beleid effectiever kunnen verlopen om het risico op herhaalde financiële correcties door de EC bij vervolgaudits te voorkomen. Wij zijn van mening dat PT en ministerie hier kansen laten liggen om nieuwe financiële correcties te voorkomen.

Toepassing regelgeving door PT niet conform oordeel AD en LEI-advies
In afwijking van het standpunt van de Auditdienst (AD) EL&I en van een in 2011 uitgebracht advies van het LEI, heeft het PT, evenals in 2010, ervoor gekozen om in 2011 de door producentenorganisaties gedeclareerde uitgaven (€ 0,6 miljoen) voor de bestuiving van gewassen door middel van hommels en bijen toch voor financiering in aanmerking te nemen.
Over het landbouwjaar 2010 had de auditdienst het bedrag niet gekwantificeerd voor deze post. Na aanvullend onderzoek door de auditdienst op verzoek van de Europese Commissie heeft dit geleid tot een correctievoorstel van € 0,7 miljoen. In de goedkeuringsbrief[13] voor de ELGF-rekening 2010 d.d. 12 januari 2012 is dit bedrag in mindering gebracht.

[12] Dit zijn de circulaires GMO 004-2010 (Uitingen van leden en samenwerkingsverbanden), GMO 014-2009 (Erkenningen van telersvereniging) en GMO-001 2011 (naleving leveringsplicht en herkomst producten).
[13] Kenmerk: CEB/2011/074/NL/CLO, boekhoudkundige goedkeuring van de ELGF-rekening 2010 d.d. 12 januari 2012.

Voor het aanvraagjaar 2012 heeft het PT de subsidiabiliteit van deze kosten alsnog geschrapt. Het PT heeft de producentenorganisaties hierover in juli 2011 ingelicht. Omdat betalingen in het kader van het Operationele Programma 2011 nog in 2012 kunnen plaatsvinden, loopt het ministerie nog een restrisico op deze uitgavenpost van naar schatting € 0,3 miljoen.
Wij merken hierbij op dat niet duidelijk is waarom het PT, ondanks het eerder advies van het LEI over deze kosten, het oordeel van de AD en het standpunt van de EC, gemeend heeft om de subsidiabiliteit van deze kosten voor het aanvraagjaar 2011 te moeten handhaven. Door deze handelwijze zal naar verwachting door de Europese Commissie € 0,6 miljoen worden gekort op de ELGF jaardeclaratie 2011.

Handelwijze PT bij verrekening meeropbrengsten voor kosten enten van plantmateriaal
Bij deze GMO-uitgavencategorie heeft het PT in 2011 de kosten van het enten van plantmateriaal voor financiering in aanmerking genomen zonder verrekening van de meeropbrengsten. Het LEI heeft in 2011 een advies uitgebracht dat er sprake is van meeropbrengsten bij deze kweekmethode.

Door onduidelijkheid in de EU-regelgeving over de verrekening van meeropbrengsten bij de bepaling van de omvang van de subsidiabele kosten, heeft het ministerie de Europese Commissie vervolgens in december 2011 hierover geraadpleegd. De Commissie bevestigde in januari 2012 dat meeropbrengsten in mindering moeten worden gebracht op de gedeclareerde entkosten.

De uiteindelijke methode die gekozen wordt voor bepaling van de meeropbrengsten zal leiden tot een financiële correctie door de Europese Commissie. Overigens was het LEI–advies voor het PT aanleiding om voor het enten van plantmateriaal nieuwe kostenforfaits voor 2012 in te voeren waardoor het knelpunt is opgelost.

EHEC
Tijdens de controle ter plaatse heeft de auditdienst vastgesteld dat de controleur in de meeste gevallen geen gebruik maakte van meetapparatuur om de aangevraagde oppervlakte van het niet te oogsten gewas vast te stellen. De controleurs hebben zich gebaseerd op de opgave van de teler en zelf een berekening of schatting gemaakt van de aangevraagde oppervlakte. De controleurs hebben hierbij gebruik gemaakt van hun kennis over standaardmaten die toegepast worden in de

kassenbouw. Het ontbreken van oppervlakte-metingen met geijkte meetapparatuur is strijdig met de voorwaarde in artikel 34 lid 1 van Vo 1122/2009. De auditdienst is van mening dat gegeven de bijzondere omstandigheden (crisissituatie), de uitkomsten van de aanvullende werkzaamheden van het PT en de verklaringen van de controlediensten aannemelijk is gemaakt dat de aangevraagde oppervlakte voor het niet oogsten juist is vastgesteld.

3.3.4 Vorderingen

De getrouwe en betrouwbare weergave van de tabellen III[14] en IIIbis[15] dient verbeterd te worden.

Het opboeken van een vordering in de debiteurenadministratie gebeurt op het moment dat een vordering formeel wordt ingesteld. Binnen welke termijn dit moet gebeuren is niet voorgeschreven. Dit leidt ertoe dat vorderingen bij het ELFPO pas maanden of zelfs meer dan een jaar later worden ingesteld. Zo is een vordering ad € 116.158 uit de coordinated audit AR/ERK voor het landbouwjaar 2010 nog steeds niet ingesteld. Hiernaast zijn er enkele andere vorderingen die niet tijdig c.q. nog niet ingesteld zijn. Er dient een duidelijke norm te komen binnen welke termijn, na constatering dat teveel is uitbetaald, de vordering formeel moet worden ingesteld en tot invordering wordt overgegaan. De norm van 13 weken waarbinnen vorderingen moeten zijn ingesteld volgens het Draaiboek vorderingenbeheer LNV is blijkbaar niet bekend bij het betaalorgaan.

Er is één debiteurenadministratie bij DR waarbij middels handmatige handelingen, op basis van codering, de vorderingen enerzijds in tabel III en anderzijds in tabel IIIbis worden verantwoord. Dit leidt bij ELGF tot verschuivingen tussen de twee tabellen waardoor de lidstaat gelden misloopt. Zo wordt in bepaalde BTR-gevallen 100% aan de EC afgedragen en niet de gebruikelijke 80% doordat vorderingen ten onrechte in tabel IIIbis zijn verantwoord.

Bij het ELFPO blijkt verder dat vorderingen, zoals in de bijlagen III en IIIbis zijn opgenomen, niet één op één overeenkomen met de debiteurenadministratie. Uit de controle van de auditdienst is gebleken

[14] onregelmatigheden: onverschuldigde betalingen die het gevolg zijn van door de begunstigden begane onregelmatigheden, overeenkomstig artikel 6, onder f), g) en h) Vo 885/2006

[15] overige terugvorderingen: andere bedragen die bij de begunstigden moeten worden geïnd, zoals verlagingen en uitsluitingen wegens niet-naleving van verplichtingen in het kader van de randvoorwaarden en meerjarige boetes, overeenkomstig artikel 6, onder i) Vo 885/2006.

dat vijf vorderingen voor een bedrag van € 179.767,99 niet zijn opgenomen in de debiteurenadministratie evenals de ontvangst van vier hierop betrekking hebbende betalingen. Wel zijn ze correct in de bijlagen verwerkt. Hiernaast is door de auditdienst opgemerkt dat een vordering en ontvangst ad € 42.341 ten onrechte niet in tabel III is opgenomen.

Verder worden de kolommen 'oorspronkelijk bedrag' en correcties te hoog weergegeven als gevolg van correctieboekingen die ten onrechte in de tabellen worden opgevoerd.

3.3.5 Sancties

Er dient te worden voldaan aan de sanctiebepaling uit verordening nummer 65/2011 artikel 30 bij het ELFPO. Indien het aangevraagde bedrag meer dan 3 % hoger is dan het bedrag na administratieve controle, dan wordt op het bedrag na administratieve controle een verlaging toegepast. Het bedrag van de verlaging is gelijk aan het verschil tussen die twee bedragen.

Uit de hercontrole aanbestedingen bij ELFPO zijn 15 gevallen naar voren gekomen waarbij onregelmatigheden zijn geconstateerd. De onrechtmatige betalingen zijn uit de jaardeclaratie gehaald. Echter er zijn nog geen vorderingen ingesteld evenals de toe te passen sancties.

Verder blijkt dat DLG de sancties niet consequent toegepast. In 5 gevallen heeft de auditdienst hiervoor een fout opgenomen omdat niet is voldaan aan de betreffende EU-regel.

3.3.6 Betaalbewijzen DLG

Verordening (EU) nr. 65/2011, houdende de uitvoeringsbepalingen voor steun in het kader van plattelandsontwikkeling, schrijft voor dat "de door de begunstigden verrichte betalingen worden gestaafd door facturen en bewijsstukken van de betaling" (artikel 24, lid 6). Indien het niet mogelijk is om een betaling met facturen en bewijsstukken van betaling te staven dan is het mogelijk gebruik te maken van stukken met vergelijkbare bewijskracht.

Een kopie van een bankafschrift is, volgens de Algemene Rekenkamer, een sterk bewijs dat een betaling is gedaan. Uit ons onderzoek blijkt dat in een aantal dossiers geen bankafschriften aanwezig zijn. Hiervoor in de plaats is er een ondertekende verklaring van het 'Hoofd Financiën' van de subsidieaanvrager aanwezig. Hierin wordt verklaard dat alle betalingen, in

het kader van de verkregen subsidie, daadwerkelijk zijn gedaan. Hoewel uit het dossier niet duidelijk wordt óf betalingen niet middels bankafschriften gestaafd kunnen worden, heeft het betaalorgaan DLG in een aantal gevallen een verklaring van het 'Hoofd Financiën' aanvaard. Of deze eigen interpretatie van DLG conform de verordening is, is ons niet duidelijk aangezien dit niet aan de Commissie is voorgelegd.

3.3.7 Dubbele financiering

Administratieve controles moeten procedures omvatten om onregelmatige dubbele financiering te voorkomen[16].

Naast financiering uit het ELFPO kan een aanvrager ook subsidie ontvangen uit nationale regelingen of andere EU-regelingen. Het totaal mag echter niet het toegestane steunmaximum overschrijden. Om dit te verifiëren heeft DLG enkele toetspunten opgenomen in de controle. Zo moet de aanvrager verklaren dat er geen sprake is van dubbele financiering voor zijn project. Daarnaast voert de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit een administratieve nacontrole uit, waarbij dubbele financiering mogelijk vastgesteld kan worden. Als de aanvrager echter uit is op het plegen van fraude, door dubbele financiering voor zijn project aan te vragen, valt dit nauwelijks te controleren. Er is immers geen nationaal subsidieregister waarin alle subsidies, zowel van het Rijk als de lagere overheden, staan vermeld of op een andere wijze dit risico[17] wordt verkleind. De Algemene Rekenkamer concludeert derhalve dat DLG niet aan artikel 24, lid 5 van de eerder genoemde verordening voldoet.

3.3.8 Cross compliance

Voor de periode 2005-2007 heeft de EC een correctie voorgesteld van 14,6 miljoen euro voor de niet-naleving van randvoorwaarden (*cross compliance*) op het gebied van dierenwelzijn, milieu en dierengezondheid. Inmiddels is de EC gestart met een vervolgonderzoek naar de periode 2009-2010.

Uit het onderzoek van de auditdienst blijkt dat de lidstaat niet in alle gevallen op cross compliance heeft getoetst. De NVWA heeft als onderdeel van de controles ter plaatse PSAN en SNL in 2011 voor de eerste 270 controles (van de in totaal 1275 controles ter plaatse) niet de

[16] Zie artikel 14 lid 5 van Verordening (EU) nr. 65/2011.

[17] Bij de GMO-regeling dient ook het risico op dubbele financiering afgedekt te worden. Dit is door het PT afgedekt door de externe accountant van de subsidieontvanger te laten controleren dat er geen sprake is van dubbele financiering.

naleving van de baselinevoorwaarden van de cross compliance vastgesteld. Bij de controles ter plaatse uitgevoerd in 2010 heeft de NVWA in het geheel geen controle op de baselinevoorwaarden uitgevoerd. Aanbevolen wordt om de controle op randvoorwaarden te borgen in het reguliere proces om toekomstige correcties te vermijden.

Hoewel de statistieken voor de randvoorwaarden controles laten zien dat de percentages van door medehandhavers (onder andere de gemeenten, provincies en waterschappen) uitgevoerde inspecties omhoog gaan ten opzichte van oudere jaren, is gebleken dat de medehandhavers niet 100% van de controles hebben uitgevoerd. Het minimum van de 1%-controles is wel door de NVWA gerealiseerd aangezien NVWA meer controles heeft gepland en uitgevoerd. De medeoverheden voeren onder andere de randvoorwaarden controles uit betreffende grondwaterbescherming, de nitraatrichtlijn, vogelrichtlijn, habitatrichtlijn en bodemerosie.

3.3.9 Geconstateerde onrechtmatigheden

Om te beoordelen of wij een uitspraak kunnen doen over de rechtmatigheid van de verantwoorde uitgaven en ontvangsten maken wij gebruik van verschillende gegevens, die als volgt zijn te categoriseren:
1) bevindingen van de certificerende instantie (auditdienst van EL&I);
2) geëxtrapoleerde inspectiegegevens;
3) bevindingen uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

Tabel 5 Extrapolatie op basis van geconstateerde niet-naleving en overige fouten

	Maximale fout (in miljoenen euro)
Extrapolatie fout fysieke inspecties	7,6
Fouten geconstateerd door AD ELGF en ELFPO	4,0
Totaal	**11,6**

Het totaal van de onregelmatigheden (op basis van onze berekening maximaal € 11,6 miljoen) overschrijden niet de door de Europese Commissie gehanteerde tolerantiegrens van 2% (€ 20,4 miljoen) van de in totaal door Nederland gedeclareerde landbouwuitgaven.
De omvang van de fouten en onzekerheden betreffende de financiële transacties voor landbouwsubsidies is ten opzichte van vorig jaar omhoog gegaan.

3.4 Follow up aanbevelingen

3.4.1 Oordeelsvorming financiële transacties landbouwfondsen tot en met het niveau van eindbegunstigden

Wederom blijkt uit het onderzoek van de auditdienst van EL&I dat het systeem dat controlestatistieken oplevert voor het ELFPO niet geheel adequaat functioneert. Ook de betrouwbaarheid en audittrail van de opgeleverde statistieken is niet optimaal. Zo is er geen aansluiting op totaalniveau tussen het systeem RABBIT[18] en de controlestatistieken. Verlagingen als gevolg van controles ter plaatse voor de regeling SNL zijn ten onrechte als verlagingen op basis van de administratieve controles verantwoord. DLG heeft voor de niet- GBCS maatregelen de uitkomsten van de administratieve verlagingen en de verlagingen op grond van de beleidsregels niet verwerkt in de controlestatistieken.
Bij het ELFPO geeft de auditdienst aan dat de opgeleverde statistieken exclusief de subsidiedossiers zijn die op de opleverdatum van de statistieken nog niet gecontroleerd waren. Het gaat hier om 33 dossiers. De definitieve controlestatistieken ELFPO over het kalenderjaar 2010 zijn ultimo januari 2012 bij de EC ingediend terwijl Vo 1122/2009 artikel 84 als uiterste indiendatum 15 juli 2011 voorschrijft.

De controlestatistieken zijn belangrijk voor het toezicht op het beheer en de controle van de landbouwsubsidies. Zij zijn van belang voor het inzicht in de naleving van de wet- en regelgeving op niveau van de eindbegunstigden. Daarbij vervullen zij ook een belangrijke rol voor de auditdienst omdat dit het mogelijk maakt een oordeel te geven over de rechtmatigheid tot op het niveau van de eindbegunstigde.

De minister dient er voor te zorgen dat betrouwbare controlestatistieken tijdig worden opgeleverd.

3.4.2 Aanbestedingen ELFPO

Vorig jaar hebben wij het ministerie aanbevolen om maatregelen te treffen bij DLG en de auditdienst EL&I om naleving van lokale aanbestedingsregels onder de EU-drempel bij het ELFPO tot op niveau van eindbegunstigde af te dekken.

Wij hebben geconstateerd dat de auditdienst in 2011 op dit aspect heeft getoetst. DLG heeft in 2011 een Taskforce opgericht die met grote inzet de dossiers over de periode 16 oktober 2010 tot en met 30 juni 2011

[18] In het system RABBIT worden alle subsidieaanvragen vorderingen geregistreerd.

hebben doorgelicht op het aspect aanbesteden. Geconstateerde onregelmatigheden zijn uit de jaardeclaratie gehaald. Vanaf 1 juli is de controle op lokale aanbestedingen in het reguliere proces van DLG ingebed.

De EC heeft, naar aanleiding van onze bevindingen uit de coordinated audit 2010, de lidstaat gevraagd om een hercontrole uit te voeren op alle projectdossiers die betrekking hebben op de maatregelen 313 en 323 (onderdeel van het Plattelandsontwikkelingsprogramma) op het aspect aanbesteden. Deze hercontrole strekt zicht uit over de periode 2009 en 2010. De hercontrole wordt uitgevoerd door de Taskforce en is nog niet afgerond.

3.4.3 Perceelsregistratie

In ons rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2010 hebben wij aangegeven dat de satellietcontroles niet altijd toereikend zijn voor een goede meting van de perceelsoppervlakte en dat er op perceelsniveau nog fouten in het perceelsregistratiesysteem voorkomen. Hiervoor hebben wij enkele aanbevelingen gedaan om de komende jaren onrechtmatigheden te voorkomen:

- Houd het perceelsregistratiesysteem actueel en de mutaties navolgbaar.
- Voorkom dat percelen die niet aan de subsidiabiliteitscriteria voldoen voor subsidie in aanmerking komen. Markeer in het perceelregistratiesysteem daarom welke gronden niet voor subsidie in aanmerking mogen komen.
- Verbeter en bewaak de kwaliteit van de satellietcontroles en voer bij twijfel controles ter plaatse uit (rapid field visits).
- Waarborg kwaliteit van satellietcontroles door deze te laten beoordelen door steekproefsgewijs controles ter plaatse uit te voeren.

In 2011 is door het ministerie een verbeterplan aan de EC gestuurd waarin een aantal acties zijn benoemd die gericht zijn op het verbeteren en up-to-date houden van het perceelsregister. Uit het assessment rapport ETS 2011, uitgevoerd door het ministerie, blijkt dat voor de huidige referentielaag verscheidene bronnen zijn gehanteerd zoals recente luchtfoto's, opmerkingen boeren, resultaten controles ter plaatse, etc. Uit de analyse blijkt dat op verschillende punten nog niet aan de gestelde kwaliteitscriteria wordt voldaan. Zo komt uit het ETS naar voren dat er voor de gecontroleerde percelen minder oppervlakte is geconstateerd dan er in het LPIS[19] is geregistreerd. Er dient nog een

[19] Land Parcel Identification System: het perceelsregister.

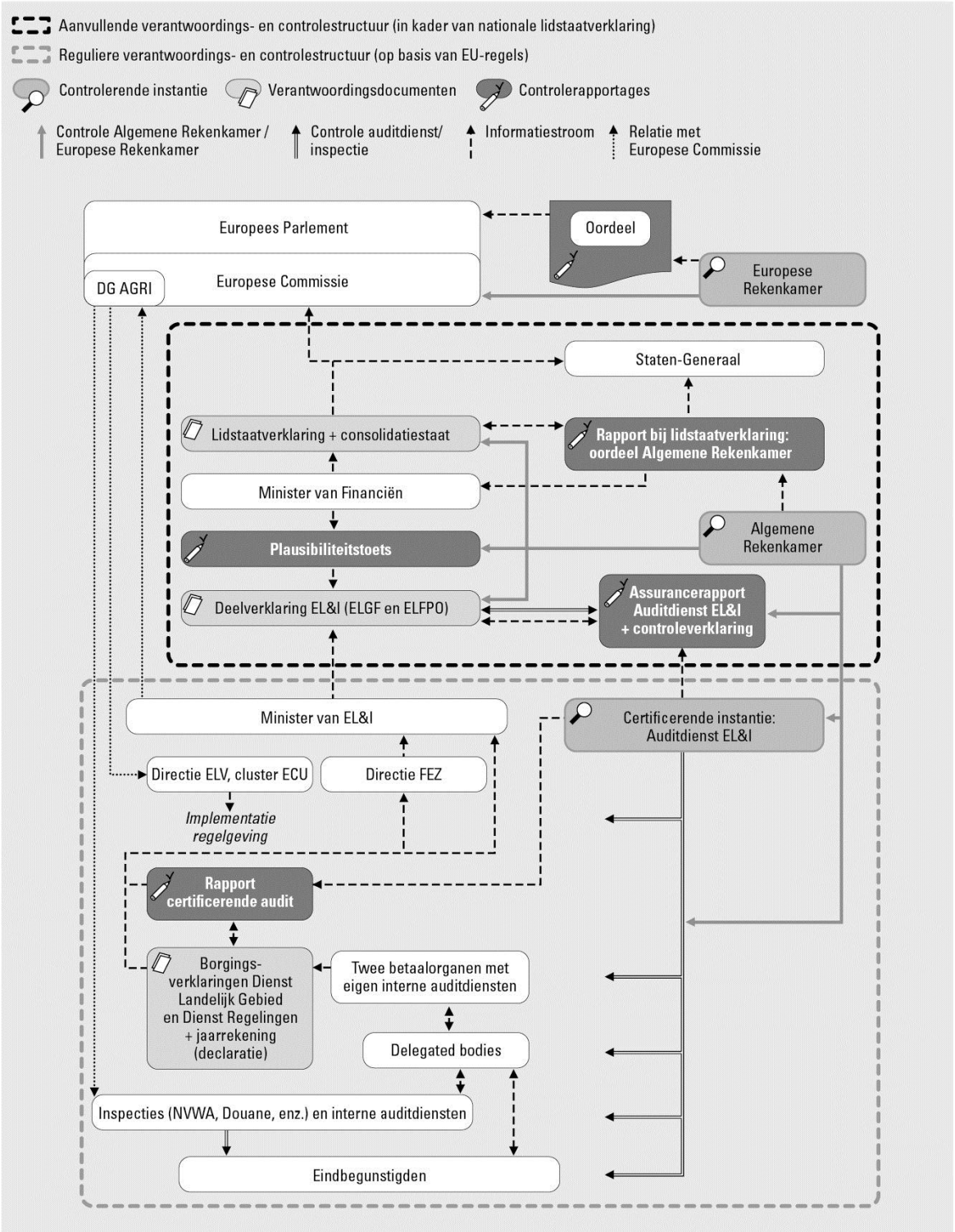
verbeterslag gemaakt te worden voor een kwalitatief betrouwbaar perceelsregister. Het ministerie heeft naar aanleiding hiervan een actieplan '*Remedial action plan ETS 2011 Nederland*' opgesteld waarbij de nodige verbeteracties zijn benoemd. De onderkende acties leiden naar onze mening tot een betrouwbaarder perceelsregister. Wij bevelen aan om dit verbeterplan met verve ter hand te nemen en zo snel mogelijk het perceelsregister te actualiseren. Mede gezien het belang van perceelsregister voor het beheer en de controle van de landbouwsubsidies handhaven wij onze aanbeveling van afgelopen jaar.

3.5 Grondslag deelverklaring ELGF en ELFPO: systemen voor beheer, controle, verantwoording en *assurance*

De deelverklaring is voorbereid en gecoördineerd door de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) van het Ministerie van EL&I. Het ministerie beschikt over een dossier met de onderbouwing voor de deelverklaring. Dit dossier bevat een inventarisatie van aandachtspunten en geeft daarbij aan of (en in welke mate) deze van invloed zijn geweest op de afgegeven deelverklaring van het Ministerie van EL&I. De deelverklaring is gebaseerd op de borgingsverklaringen van de betaalorganen bij de jaardeclaraties, eigen informatie van FEZ, de bijbehorende certificeringsrapporten van de auditdienst van het Ministerie van EL&I en de controleverklaring bij de consolidatiestaat.

De actoren in dit proces van verantwoording en controle zijn weergegeven in figuur 2 hierna.

Figuur 2 **Actoren, verantwoording en controle landbouwfondsen (ELGF en ELFPO)**



Wij hebben het totstandkomingsproces van de deelverklaring onderzocht en concluderen dat sprake is van een sluitende keten. De verschillende verantwoordingsdocumenten zijn alle voorzien van *assurance* door gekwalificeerde auditors.

3.6 Conclusie

Wij concluderen dat de onderzochte systemen van beheer en controle van het ELGF en ELFPO in de periode 16 oktober 2010 tot en met 15 oktober 2011 voldoende effectief functioneerden. De tolerantiegrens op totaalniveau (ELGF en ELFPO samen) wordt niet overschreden.

De ontwikkelingen van de financiële correcties op het terrein van de landbouwfondsen vinden wij zorgelijk. Dit jaar is een bedrag van maar liefst 52 miljoen euro aan financiële correcties in de rekeningen verwerkt. Hiernaast zijn correcties voor ruim 58 miljoen euro voorgesteld door de Europese Commissie. In dit kader is het teleurstellend dat uit een follow-up audit van de departementale auditdienst naar de EU-conformiteit blijkt, dat de getroffen maatregelen om financiële correcties terug te kunnen dringen, onvoldoende van de grond zijn gekomen. Het opgestelde verbeterplan in 2012 gaat in op organisatorische maatregelen die getroffen moeten worden. Het verbeterplan bevat geen concrete doelen, acties en tijdgebonden mijlpalen om toekomstige financiële correcties te voorkomen.

Het ministerie van EL&I heeft naar aanleiding van de geconstateerde problemen met de naleving van aanbestedingsregels actie ondernomen. Uit ons onderzoek blijkt dat het betaalorgaan DLG verbeteringen heeft doorgevoerd in de procedures voor aanbestedingen en dat fouten zijn gecorrigeerd. DLG blijft echter wel gevoelig voor tekorten in het beheer en de controle, zoals blijkt uit de belangrijke aanbeveling in het certificeringsrapport, bij de verantwoording van DLG. De administratieve controles schieten nog tekort en op het gebied van vorderingen, sancties, controlestatistieken, controle op dubbele financiering en bewijsstukken van betalingen zijn er verbeteringen noodzakelijk.

Voor het tweede opeenvolgende jaar is een belangrijke aanbeveling geformuleerd door de auditdienst van EL&I voor zowel het ELGF als het ELFPO betreffende de informatiebeveiliging. Zo functioneert het ISMS nog niet zodanig dat op systematische en controleerbare wijze informatie wordt opgeleverd over de werking van de Interne Beheersingsmaatregelen (IB).

Uit de door het Ministerie van EL&I uitgevoerde kwaliteitstoets met behulp van satellietcontroles, luchtfoto's en andere bronnen blijkt dat er nog fouten in de referentiepercelen zitten en dat de bruto-oppervlakte niet juist is opgenomen in het perceelsregister.

4 Deelverklaring 2011 minister van EL&I inzake EFRO

Op 22 februari 2012 heeft de minister van EL&I de deelverklaring 2011 inzake het EFRO ondertekend.
De deelverklaring heeft betrekking op het boekjaar 2010 (gedeclareerde uitgaven betreffende de verantwoordingsperiode van 1 januari 2010 t/m 31 december 2010). Hiermee wordt aangesloten op de voor de EFRO subsidies gehanteerde verantwoordings- en controlesystematiek van de Europese Commissie voor de programmaperiode 2007-2013. Nederland kent hiervoor vier Operationele Programma's (Noord, Zuid, Oost en West).

De deelverklaring EFRO betreft dit jaar:

A. het functioneren van de systemen[20] van beheer en controle van de managementautoriteiten en de certificeringsautoriteit (deze moeten effectief zijn);
B. de rechtmatigheid, juistheid en volledigheid van de in de consolidatiestaat opgenomen totale subsidiabele kosten (ter hoogte van € 139.424.785) en de gedeclareerde EFRO-uitgaven bij de Commissie (ter hoogte van € 59.933.675);
C. de rechtmatigheid, juistheid en volledigheid van de openstaande vorderingen (het saldo is echter nog 0).

De deelverklaring is voorzien van *assurance* (zekerheid) in de vorm van het *assurance*rapport van de Rijksauditdienst van 16 februari 2011. Ook is *assurance* gegeven over de rechtmatigheid (wettigheid en regelmatigheid) van de totale subsidiabele kosten[21] door middel van een *controleverklaring* van de auditautoriteit (AA), gedateerd 1 februari 2011.

[20] De systemen moeten voldoen aan 11 essentiële vereisten (EV), waarvan één EV inzake de CA bij drie van de vier managementautoriteiten niet zijn beoordeeld (zie paragraaf 4.1.1).
[21] De AA heeft haar controleverklaring afgegeven bij een staat met gecumuleerde totale subsidiabele kosten uit de laatste betaalaanvraag 2010. Conform het assurance-framework dient een controleverklaring bij de consolidatiestaat in de deelverklaring afgegeven te worden. Zie paragraaf 4.1.2.2.

4.1 Inhoud deelverklaring 2011 EFRO

De deelverklaring 2011 EFRO inzake de systemen van beheer en controle en inzake de uitgaven en ontvangsten[22] van de vier EFRO-programma's Noord, Oost, Zuid en West bevat een *positieve uitspraak* over het functioneren van de systemen en een *voorbehoud* ten aanzien van de rechtmatigheid van de gedeclareerde uitgaven.

4.1.1 Systemen van beheer en controle

De deelverklaring bevat een *positieve uitspraak* over *de werking* van de onderzochte systemen: de systemen hebben effectief gefunctioneerd. In de toelichting op de deelverklaring is deze uitspraak kort toegelicht, waarbij wordt aangegeven dat de AA belangrijke aanbevelingen heeft geformuleerd, waarvan de opvolging in de volgende auditcyclus vastgesteld zal worden.
De uitspraak is gebaseerd op systeemaudits die zijn uitgevoerd door de AA, resulterend in scores – per Operationeel Programma - per managementautoriteit (MA) en certificeringsautoriteit (CA)[23]. De AA heeft het functioneren van de systemen onderzocht en geconcludeerd dat deze op enkele punten nog verbetering behoeven. Dit komt tot uiting in een totaalscore 2 ('werkt, maar enkele verbeteringen zijn nodig') bij alle vier OP's, met bij alle OP's een score 2 voor de MA's en de CA. Deze scores betekenen een lichte verbetering ten opzichte van vorig jaar, toen de MA's een score 2 en de CA een score 3 ('werkt gedeeltelijk, substantiële verbeteringen zijn nodig') toebedeeld kreeg. De tekortkomingen betreffen bij de MA's met name nog de essentiële vereisten 4 inzake managementverificaties, en 6 inzake ICT (alle MA's score 2) en 7 inzake opvolging auditbevindingen (één MA score 3, één MA score 2). Bij de CA betreffen de tekortkomingen met name de essentiële vereisten 2 inzake controlespoort en ICT (bij drie OP's score 3, bij één OP score 2) en 3 inzake certificeringswerkzaamheden (bij alle OP's score 2) van de CA. Voor een compleet overzicht van de bevindingen van de AA bij de managementautoriteiten en de certificeringsautoriteit verwijzen wij naar bijlage 2.

Bij drie van de vier Operationele Programma's zijn 10 van de 11 essentiële vereisten onderzocht en meegewogen. Dit is toegestaan door

[22] Er is nog geen sprake van vorderingen ultimo 2010.

[23] Ter beoordeling van de kwaliteit van de beheer- en controlesystemen wordt gebruik gemaakt van een wegingsmodel. De AA hanteert – conform EC-voorschriften - vier gradaties om de kwaliteit van de systemen te kwalificeren, te weten: score 1 (werkt goed, slechts minimale verbeteringen zijn nodig); score 2 (werkt, maar enkele verbeteringen zijn nodig; score 3 (werkt gedeeltelijk, substantiële verbeteringen zijn nodig); score 4 (werkt niet).

de Europese Commissie. Bij EFRO West zijn alle essentiële vereisten onderzocht en meegewogen. De reikwijdte van de onderzochte systemen is dit jaar groter dan vorig jaar, een positieve ontwikkeling. Ter illustratie van deze lichte beperking in de reikwijdte van de deelverklaring geeft onderstaande tabel een overzicht van de essentiële vereisten die op basis van Europese voorschriften van toepassing zijn op de systemen en welke daarvan dit jaar onder de deelverklaring en de onderliggende audits vallen.

Tabel 6 De essentiële vereisten voor de beheer- en controlesystemen EFRO

Nr. essentiële vereiste	Omschrijving	In verklaring
Managementautoriteit		
1	Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies tussen en binnen MA en BI's	Ja
2	Adequate procedures voor de selectie van aanvragen	Ja
3	Adequate informatie en strategie om begunstigden te begeleiden	Ja
4	Adequate managementverificaties	Ja
5	Adequaat controlespoor	Ja
6	Betrouwbare geautomatiseerde boekhouding, monitoring en financiële verslaglegging	Ja, exclusief werking
7	Noodzakelijke preventieve en correctieve maatregelen in geval van tijdens de audit ontdekte systeemfouten	Ja
Certificeringsautoriteit		
1	Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies binnen CA	Ja
2	Adequaat controlespoor en geautomatiseerd systeem	Ja
3	Adequate certificering ter waarborging van betrouwbare en deugdelijke betaalaanvragen	Ja
4	Toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen	Nee (wel deels beoordeeld), m.u.v. EFRO West

Over EV 4 (terugvorderingen) inzake de CA is bij drie van de vier OP's niet gerapporteerd. Door drie van de vier MA's zijn geen terug te vorderen bedragen gerapporteerd aan de Commissie als gevolg van onduidelijkheid over de interpretatie van de regelgeving op dit punt. Op een formeel standpunt van de Commissie wordt nog gewacht. Gelet op het lopende (Europa brede) onderzoek van de Commissie hierover heeft de AA bij alle MA's EV 4 inzake terugvorderingen beoordeeld, maar bij drie van de vier nog geen standpunt ingenomen. De lidstaat Nederland heeft pas in de loop van 2011 een standpunt over de wijze van terugvorderen ingenomen, waarin de AA zich kan vinden.
Dit jaar heeft de AA voor het eerst gerapporteerd over de belangrijke EV 6, inzake ICT. De vorige jaren is deze EV wel getoetst, maar niet opgenomen in het rapport wegens onduidelijkheid over interpretatie, aanpak en oordeelsvorming inzake de te verrichte werkzaamheden. De Algemene Rekenkamer tekent hierbij aan dat deze belangrijke EV nog slechts in opzet en bestaan is getoetst, niet in werking. Wij bevelen aan in de volgende auditcyclus de werking te toetsen.

Naar de mening van de Algemene Rekenkamer zou de toelichting op de deelverklaring aan inzicht winnen indien een korte opsomming van de belangrijkste resterende verbeterpunten inzake de systemen zou worden opgenomen. Ook tekenen wij aan dat het effectieve functioneren van de systemen niet heeft kunnen voorkomen dat bij twee van de vier OP's fouten zijn geconstateerd die de materialiteitsgrenzen overschreden (zie volgende paragraaf).

4.1.2 Uitgaven en ontvangsten

Ten aanzien van de uitgaven en ontvangsten is sprake van een *uitspraak* over de uitgaven en ontvangsten, met als bijlage een *consolidatiestaat*, waarin de uitgaven en ontvangsten van de vier operationele programma's zijn gespecificeerd en waarbij de AA een *controleverklaring* dient af te geven.

4.1.2.1 Uitspraak over uitgaven en ontvangsten in de deelverklaring

De minister verklaart dat de uitgaven en ontvangsten tot een totaalbedrag van € 139.424.785 aan totale subsidiabele kosten (aandeel EFRO € 59.933.675)[24] juist, volledig en rechtmatig zijn tot op het niveau van eindbegunstigden, *met uitzondering van* een bedrag van € 3.009.267 (2,16%) aan onrechtmatige uitgaven in ingediende uitgavenstaten. Eind

[24] De totale subsidiabele projectkosten worden gedekt uit het EFRO en uit nationale, lokale en private cofinanciering.

2011 is deze 'brutofout' vanwege correcties in uitgavenstaten teruggebracht tot een 'nettofout' van 1,96%.

In de *toelichting* op de deelverklaring wordt deze uitspraak kort toegelicht, waarbij de bruto- en nettofouten per OP worden gemeld: voor West 1,47%/1,42%, voor Oost 1,52%/1,52%, voor Zuid 2,56%/2,50% en voor Noord 3,15%/2,07%. Gemeld wordt dat voor de individuele programma's in 2012 dus nog correcties noodzakelijk zijn om aan de door de Europese Commissie toegestane foutfractie van 2% te voldoen.

De deelverklaring bevat dus een uitspraak met voorbehoud inzake de rechtmatigheid van de uitgaven van het geheel van de vier EFRO-OP's. Bij twee van de vier OP's (Noord en Zuid) is de tolerantiegrens van 2% overschreden.

De *toelichting* betreffende de uitgaven en ontvangsten is naar de mening van de Algemene Rekenkamer voldoende inzichtelijk. Conform de afspraken in het kader van de nationale verklaring is de uitspraak (beperking) gebaseerd op de brutofoutpercentages, dat wil zeggen de door de AA in de uitgavenstaten 2010 aangetroffen fouten. Wel tekenen wij aan dat de foutpercentages deels zijn gebaseerd op concept-bevindingen, vanwege – ultimo 2011 - nog niet afgeronde hoor- en wederhoorprocedures bij een deel van de projectaudits van de AA (zie paragraaf 4.2.4.3). Overigens wordt opgemerkt dat er geen verschil zat tussen de concept bevindingen en de definitieve bevindingen.

4.1.2.2 Consolidatiestaat en controleverklaring van de AA

De consolidatiestaat bevat een specificatie van de totale subsidiabele kosten en de EFRO-bijdrage per programma.
In de consolidatiestaat zijn de bedragen per programma verder onderverdeeld in bedragen per prioriteit, echter alleen voor de totale subsidiabele kosten. Ter verhoging van het inzicht beveelt de Algemene Rekenkamer aan ook de *EFRO-bedragen* op soortgelijke wijze te specificeren.

De controleverklaring van de AA is een *verklaring met beperking.* De controleverklaring is niet afgegeven bij de consolidatiestaat, doch bij een tabel met gecumuleerde totale subsidiabele kosten uit de laatste betaalaanvragen, waardoor geen *assurance* is gegeven over het EFRO-aandeel van de totale subsidiabele kosten. Afgesproken is dat de AA volgend jaar de controleverklaring zal afgeven bij de consolidatiestaat uit de deelverklaring (oordeel over rechtmatigheid en getrouwheid), inclusief assurance over het EFRO-aandeel. Hiertoe zal de controle-opdracht aan

de AA verhelderd worden. Dit jaar heeft de Algemene Rekenkamer zelf de juistheid van de EFRO-fondsaandelen vastgesteld.
De beperking betreft het overschrijden van de tolerantiegrens bij twee van de vier OP's, waardoor het totale foutpercentage van de vier OP's gezamenlijk 0,16% hoger is dan de tolerantie van 2%. Aangegeven wordt dat de financiele risico's hierbij beperkt zijn, omdat door de managementautoriteiten na 2010 de foutfractie is teruggebracht tot beneden de 2% foutfractie. Uiteindelijk moeten alle geconstateerde fouten gecorrigeerd worden.

4.2 Grondslag deelverklaring 2011 EFRO: systemen voor beheer, controle, verantwoording en *assurance*

4.2.1 Structuur beheer, controle, verantwoording en *assurance* EFRO

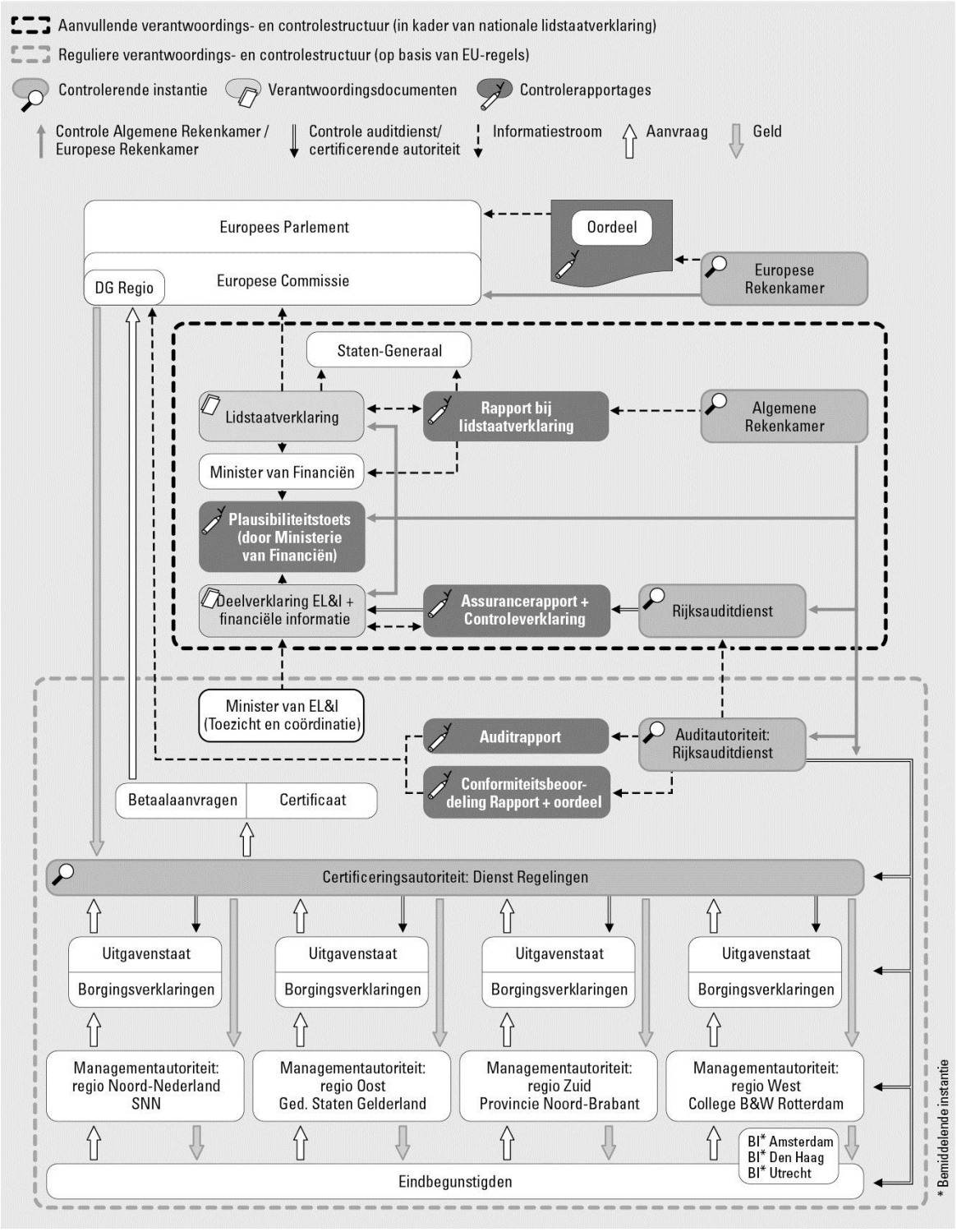
De EFRO-gelden zijn in vier operationele programma's ondergebracht: de landsdelen Noord, Oost, Zuid en West. Elk OP heeft een eigen managementautoriteit:

- Noord: Samenwerkingsverband Noord-Nederland;
- Oost: Gedeputeerde Staten Provincie Gelderland;
- Zuid: Gedeputeerde Staten Provincie Noord-Brabant;
- West: College van Burgemeester en Wethouders (B&W) Gemeente Rotterdam.

In het geval van EFRO West zijn bovendien drie bemiddelende instanties aangewezen: de colleges van B&W van Amsterdam, Den Haag en Utrecht. Er is één centrale certificeringsautoriteit (de Dienst Regelingen) en één centrale AA (de Rijksauditdienst).
De deelverklaring, opgesteld door de minister van EL&I, wordt van *assurance* voorzien door de Rijksauditdienst.

Onderstaande figuur geeft weer hoe de verantwoordings- en controlestructuur voor het EFRO is opgebouwd.

Figuur 3 **Actoren, verantwoording en controle EFRO**



Er is sprake van een complexe, maar sluitende keten van beheer, controle, verantwoording en *assurance*.

De Algemene Rekenkamer stelde vorig jaar vast dat de controlestructuur in 2010 problemen had opgeleverd: MA's en projectbegunstigden rapporteerden excessieve - ervaren – controledruk; de AA ervaarde capaciteits- en planningsproblemen waardoor de geplande werkzaamheden niet tijdig afgerond konden worden, hetgeen resulteerde in het afzien van een rechtmatigheidsuitspraak in de jaarlijkse oordelen; de CA kon haar certificeringstermijnen niet altijd realiseren en had te kampen met tekortkomingen in haar systemen (score 3: werkt gedeeltelijk, substantiële wijzigingen zijn nodig).
Dit jaar (2011) is de situatie verbeterd, hoewel nog enkele verbeteringen nodig zijn. De intensiteit van de controles van de AA is vanwege de 'operatie stofkam' verminderd, hoewel de MA's en projectbegunstigden nog altijd spreken van een te hoge controledruk. Deze controledruk hangt echter sterk samen met de EU-voorschriften. De AA heeft minder te kampen gehad met capaciteits- en planningsproblemen, en dit jaar tijdig kunnen rapporteren over de rechtmatigheid. Wel waren niet alle projectaudits tijdig (ultimo 2011) geheel afgerond, en zijn er nog enkele verbeteringen gewenst, met name inzake vastlegging van controlewerkzaamheden (zie paragraaf 4.2.4.3). De CA tot slot heeft haar systemen verbeterd, resulterend in een score 2, hoewel de AA nog de nodige verbeteringen nodig acht.

Het Coördinatiepunt structuurfondsen van het ministerie van EL&I heeft in 2011 nog beter invulling kunnen geven aan haar coördinerende rol. De capaciteitstekorten van het coördinatiepunt zijn in 2010 ongedaan gemaakt en diverse interpretaties van onduidelijkheden of complexiteiten in de Europese regelgeving zijn door het coördinatiepunt opgepakt en afgerond. De samenwerking tussen de diverse actoren (ministerie van EL&I, MA's, CA, AA) - in het programmamanagersoverleg, de financiële werkgroep en diverse werkgroepen – verloopt naar tevredenheid.

De Algemene Rekenkamer heeft in voorgaande jaren kanttekeningen geplaatst bij de doelmatigheid van de gekozen decentrale beheer- en controlestructuur inzake het EFRO-programma. Wij herhalen dat de voordelen van het decentraal beleggen van de bevoegdheid om EFRO-subsidies toe te kennen duidelijk zijn, echter dat de voordelen van het decentraal beheren en controleren van toegekende EFRO-gelden zijn naar onze mening minder evident zijn. Zo zijn bij het decentraal beleggen van het beheer en de controle onder meer een uniforme werkwijze (ter bewaking van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid en ter bevordering van de doelmatigheid), eenduidige normen en snellere harmonisatie en implementatie van beleid minder eenvoudig te realiseren.

4.2.2 Totstandkoming en *assurance* over de deelverklaring

De deelverklaring is opgesteld door de Directie Financieel-Economische Zaken van het Ministerie van EL&I. Bij de totstandkoming van de deelverklaring is het *Wegingskader deelverklaring EL&I bij Nationale Verklaring* gehanteerd. De deelverklaring is gebaseerd op het certificaat van de CA bij elke betalingsaanvraag, de onderliggende interne borgingsverklaringen van de vier regionale MA's, eigen informatie van FEZ, de - vier - jaarlijkse controleverslagen en oordelen van de AA, elk met betrekking tot één van de vier EFRO-programma's, en op de controleverklaring van de AA betreffende de rechtmatigheid van de totaal subsidiabele kosten.

De deelverklaring is voorzien van *assurance* door de Rijksauditdienst. Wij hebben de uitvoering van de *assurance*-opdracht gereviewd en concluderen dat wij de controlebevindingen kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming.[25]

4.2.3 Controleverklaring bij de consolidatiestaat

Zoals hiervoor vermeld heeft de AA een controleverklaring bij een tabel gecumuleerde totale subsidiabele kosten uit de laatste betaalaanvragen (niet de consolidatiestaat) afgegeven. Wij hebben de uitvoering van de controle-opdracht gereviewd, waarbij wij concluderen dat wij de controlebevindingen kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming. Wij hebben dit jaar aanvullend zelf de juistheid van het EFRO-aandeel van de totale subsidiabele kosten moeten vaststellen.

4.2.4 Bevindingen en conclusies jaarlijkse controleverslagen en jaarlijkse oordelen van de auditautoriteit

Eind december 2011 heeft de AA haar vier jaarlijkse controleverslagen en oordelen over de vier EFRO-programma's – tijdig - uitgebracht. Deze controleverslagen en oordelen zijn op 27 februari 2012 door de Europese Commissie aanvaard.
Voor het jaarlijkse controleverslag van 2012 wordt door de EC gevraagd om meer informatie te verstrekken. Dit betreft met name de gehanteerde

[25] Wij herhalen onze aantekening dat de assurance van de Rijksauditdienst bij de deelverklaring EL&I zich, conform de verstrekte opdracht, beperkt tot een onderzoek van de totstandkoming van de deelverklaring en de verwerking van de auditbevindingen van de AA in de deelverklaring. Een review door de Rijksauditdienst op de uitvoering van de audits van de AA (eveneens Rijksauditdienst) is achterwege gebleven. Afgesproken is vanuit doelmatigheidsoverwegingen de huidige methodiek te accepteren en te evalueren als er alsnog hiaten door ons worden geconstateerd.

steekproefmethodologie en de berekening van het foutpercentage. Zo wordt er opheldering gevraagd over de gerapporteerde foutpercentages en 'projected error rates', vraagtekens gezet bij de gehanteerde niet-statistische elementen van de steekproefmethodologie (groepering van de vier OP's tot één steekproefpopulatie, risico gebaseerde benadering bij selectie van projecten, limitering van de steekproef op 50 procent van de totale populatie), opheldering gevraagd over de foutpercentages Noord en Zuid, en informatie gevraagd over de 'upper error limit'. Ook wijst de EC op enkele lacunes in de bewoording van de jaarlijkse oordelen over de OP's Noord en Zuid en in de jaarlijkse controleverslagen. Tot slot vraagt de EC extra aandacht voor de controle van projecten waarbij sprake is van 'financial engineering' (gebruik van financiële instrumenten). De AA heeft aangegeven te hebben gereageerd richting de Commissie; wij hebben deze reactie nog niet ontvangen.

4.2.4.1 Jaarlijkse oordelen

De *reikwijdte* van de jaarlijkse oordelen is ten opzichte van vorig jaar fors uitgebreid. Bij EFRO West zijn alle 11 EV's getoetst en beoordeeld; bij de andere drie OP's 10 van de 11 (EV 4 inzake de CA is nog niet beoordeeld). Zoals eerder vermeld is inzake EV 6 (ICT) slechts opzet en bestaan (niet: werking) beoordeeld.

Het jaarlijkse oordeel luidt bij twee van de vier EFRO-programma's (Oost en West) *goedkeurend*. Bij de andere twee (Noord en Zuid) is sprake van een *beperking*: de systemen "beantwoord[en] aan de geldende voorschriften (…) van de Commissie, en [hebben] voldoende effectief gefunctioneerd, *met uitzondering van* de in hoofdstuk 5 van het bijgevoegde jaarlijks controleverslag toegelichte tekortkoming. Dit betreft een foutfractie, waarvan de financiële risico's voor de Europese Unie beperkt zijn omdat door passend handelen van de managementautoriteit de gecorrigeerde foutfractie wordt teruggebracht tot beneden de materialiteit van 2 procent." De beperking betreft dus de rechtmatigheid van de uitgaven, niet de werking van de systemen.

4.2.4.2 Jaarlijkse controleverslagen

De jaarlijkse controleverslagen bevatten de uitkomsten van de systeemaudits en de audits van concrete acties.

Inzake de *systeemaudits* bevatten de jaarlijkse controleverslagen tabellen met scores per EV, gecumuleerde scores voor MA en CA, en een totaalscore. De belangrijkste bevindingen inzake de systemen van de MA's en de CA zijn ten behoeve van dit rapport door de Rekenkamer

samengevat weergegeven in bijlage 2. Deze bevindingen zijn met name[26] te achterhalen uit de verslagen van feitelijke bevindingen, die ten grondslag liggen aan de jaarlijkse controleverslagen.
De Algemene Rekenkamer merkt hierbij – evenals vorig jaar - op dat de zelfstandige leesbaarheid van de jaarlijkse controleverslagen verbeterd kan worden door opname van een beknopte samenvatting van de zeer gedetailleerde bevindingen inzake de MA's uit de verslagen van feitelijke bevindingen, met hierbij een duidelijk onderscheid tussen hoofd- en bijzaken.[27]

De AA beschikte niet over voldoende capaciteit om in de tweede helft van 2011 - zoals voorgenomen - een follow-up audit te verrichten. Ontwikkelingen bij de MA's en de CA na 30 juni 2010 zijn alleen meegenomen in de jaarlijkse controlerapporten (december 2010), voor zover vallend onder de werkzaamheden in het kader van EV 7.

Inzake de *audits van concrete acties* rapporteert de AA met voldoende detail over de bevindingen en de berekende foutpercentages. Bij EFRO Noord en Zuid zijn de brutofoutpercentages (vóór correctie) boven de tolerantiegrens, zodat een oordeel met beperking resulteert. Niet aangegeven is dat een deel van de bevindingen op concept-rapportages is gebaseerd (8 van de 44; zie verder de volgende paragraaf).

De EC heeft in haar aanvaardingsbrief nog aangegeven dat de volgende voorgeschreven elementen ontbraken in de jaarlijkse controleverslagen:

- een indicatie of sommige – tijdens systeemaudits - geconstateerde problemen worden beschouwd als systematisch en van de maatregelen die zijn genomen evenals de kwantificering daarbij van de onregelmatige uitgaven en daarmee samenhangende financiële correcties;
- opgave van de instanties die de audit op concrete acties hebben verricht (inclusief de auditautoriteit);
- beschrijving van de voornaamste resultaten van de audits op concrete acties, met speciale vermelding van het bedrag van de onregelmatige uitgaven en het foutenpercentage van de gecontroleerde steekproef.
- informatie over de follow-up van onregelmatigheden, waaronder de herziening van eerder gemelde foutenpercentages.

[26] Inzake de CA zijn de bevindingen wel samengevat opgenomen in de jaarlijkse controleverslagen.
[27] Thans worden inzake de MA's procentuele scores per essentiële vereiste en onderliggende beoordelingscriteria gegeven, aangevuld met een totaalconclusie per essentiële vereiste, hetgeen naar de mening van de Algemene Rekenkamer beperkt inzicht geeft in de aard van de bevindingen, zoals opgenomen in de verslagen van feitelijke bevindingen.

De AA heeft aangegeven dat met de Commissie afspraken zijn gemaakt om de gewenste mate van detaillering in de toekomst te waarborgen.

4.2.4.3 Bevindingen uit de review

Wij hebben de auditwerkzaamheden van de AA in het kader van de audtitcyclus 2010-2011 gereviewd en concluderen dat wij de controlebevindingen kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming. Naast het reviewen van alle systeemaudits bij de vier MA's en de CA en – overall - de projectaudits bij de projectbegunstigden, hebben wij 'reperformances' (gedetailleerde reviews van individuele projectaudits) verricht bij 15 van de 44 projectaudits (bij 8 audits hebben wij ook deels ter plaatse meegelopen).

Vorig jaar constateerden wij dat de controles van de AA in de auditcyclus 2009-2010 wegens diverse omstandigheden (m.n. plannings- en capaciteitgerelateerd) moeizaam waren verlopen. Dit resulteerde in vertragingen, het niet tijdig kunnen afronden van hoor en wederhoor met MA's en projectbegunstigden, het niet kunnen rapporteren van definitieve foutpercentages inzake de rechtmatigheid, late toegankelijkheid van (complete) controledossiers, en het niet kunnen faciliteren van het meelopen van de Algemene Rekenkamer met enkele projectaudits (belangrijk onderdeel van de onderzoeksaanpak van de Algemene Rekenkamer).
In 2011 zijn veel verbeteringen aangebracht, waarvoor wij onze waardering uitspreken. De operatie stofkam (vermindering toetspunten van de AA) is gerealiseerd, het proces van hoor-wederhoor bij projectaudits is efficiënter vormgegeven, de tijdige beschikbaarheid van controledossiers is gerealiseerd, interne reviews van alle audits door collega-auditors is gerealiseerd, en de Algemene Rekenkamer heeft mee kunnen lopen met 8 projectaudits.
Ook heeft de AA in december 2011 aan de Commissie kunnen rapporteren over foutpercentages inzake de rechtmatigheid. Bij 8 van de 44 projectaudits was echter nog sprake van concept-bevindingen (hetgeen niet is gemeld in de jaarlijkse controleverslagen). Enkele projectaudits konden pas in februari en maart 2012 definitief worden gemaakt. De vertraging in de afronding is volgens de AA veroorzaakt door verzoeken van projectbegunstigden om de reactietermijnen te verlengen. Ook was bij de helft van deze posten geen sprake van correctievoorstellen en zijn bij alle rapporten de correctiebedragen in definitieve rapporten identiek aan de bedragen in het jaarlijks controleverslag. De AA heeft ook aangegeven bij alle projectaudits zekerheid te hebben verkregen over de bevindingen, alvorens de jaarlijkse controleverslagen en oordelen in te dienen. Desalniettemin is het uiteraard gewenst dat alle projectaudits

definitief worden afgehandeld alvorens het foutpercentage aan de Commissie wordt gerapporteerd. Indien dit niet geheel gerealiseerd kan worden dient naar onze mening in het jaarlijks controleverslag gemeld te worden in hoeverre sprake is van concept-bevindingen.

De Algemene Rekenkamer ziet, naast het tijdig afronden van de projectaudits, verder nog de volgende verbeterpunten voor de AA:

- Verbeteren van de planning van de projectaudits: tijdige start, tijdige rapportage, tijdig regelen van auditcapaciteit.
- Voldoen aan de opmerkingen van de EC inzake de steekproefmethodologie en de foutevaluatie.
- Stroomlijnen van de interne reviews op projectaudits: deze vinden plaats met verschillende diepgang.
- Verder verbeteren van de dossiervorming: er wordt gewerkt met papieren dossiers, digitale dossiers op de computer, en digitale dossiers in het Audit Management Systeem (AMS); het risico hierbij is dat dossiers minder toegankelijk en incompleet zijn.
- Incidenteel dient het controlespoor in de projectauditdossiers verbeterd te worden.
- Vermelden als bevindingen in het jaarlijkse controleverslag nog niet definitief zijn.
- Inzichtelijker maken van de jaarlijkse controleverslagen door naast het vermelden van scores en percentages een inhoudelijke samenvatting van de belangrijkste bevindingen op te nemen.
- Intensiever begeleiden van auditors die geen of weinig ervaring hebben met de controle van Europese subsidies en zorgdragen voor voldoende kennisopbouw én -behoud.

De AA heeft aangegeven te werken aan bovengenoemde verbeterpunten en in gesprek te zijn met de Commissie over de door haar opgemerkte punten. De AA geeft hierbij wel aan dat tijdige informatieverstrekking door projectbegunstigden eveneens noodzakelijk is voor een tijdige afronding van de audits.

Wij herhalen onze vaststelling van vorig jaar dat de AA op verschillende wijzen scores toekent bij de rapportage inzake systeemaudits.[28] De AA is

[28] Volgens het Guidance document on a common methodology for the assessment of management and control systems van de Commissie dient gescoord te worden per beoordelingscriterium (BC; score 1-4) en vervolgens per essentieel vereiste (EV; ook score 1-4). Er is ook guidance opgenomen over de weging van de BC's bij de bepaling van de score per EV. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer zijn richtsnoeren van de Commissie formeel niet bindend, maar wel zwaarwegend richtinggevend.
Bij de systeemaudits bij EFRO-MA's wordt de richtsnoer gevolgd: er wordt - middels een complex kwantitatief wegingsmodel, waarbij ook rekening wordt gehouden met zwaarte van

van mening te voldoen aan de richtsnoeren en geeft aan bij EFRO gekozen te hebben voor een meer gedetailleerde werkwijze bij de rapportering teneinde de vier OP's beter te kunnen vergelijken.

Tot slot vermelden wij dat de AA in een deel van de gevallen, bij projecten die al in een vorige auditcyclus zijn onderzocht, kantoortoetsen heeft verricht in plaats van projectaudits ter plaatse (9 van de 44). De AA gaat hierbij op basis van risicoanalyses na of het noodzakelijk is om opnieuw een volledige projectaudit uit te voeren, ter vermijding van een oplopende controledruk. In de Europese regelgeving is opgenomen dat projectaudits ter plaatse dienen te worden verricht. De AA heeft deze werkwijze mondeling afgestemd met de Commissie en aangegeven dat deze werkwijze past binnen de regelgeving.

4.3 Bevindingen derden

4.3.1 Bevindingen Europese Rekenkamer en Europese Commissie

In de onderhavige periode heeft de Europese Rekenkamer geen onderzoeken ter plaatse bij de AA, MA's en CA inzake EFRO verricht.

De Europese Commissie heeft wel een audit verricht naar EV 4 inzake de CA (toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen). Dit onderzoek betreft meerdere fondsen: EFRO, ESF en EVF. Het onderzoek inzake EFRO is verricht bij de OP's Noord en West.
In haar definitieve rapport d.d. 8 februari 2012 oordeelt de Commissie dat voldaan wordt aan de vereisten, met uitzondering van enkele materiële tekortkomingen:

- Ontoereikende checklist voor de verificatie van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen;
- Tekortkomingen in de checklist voor de beoordeling van het interne beheersingssysteem van de MA:

BC's en onderliggende subvragen - gescoord per BC (score 1-4) en vervolgens per EV (score 1-4), uiteraard ook met kwalitatieve weging ernaast. Bij de systeemaudits bij de CA (en bij de MA's ESF en EVF) wordt op een andere wijze gescoord. Wel is de AA bij het EVF in 2011 overgegaan tot een scoretoekenning conform de richtsnoer.
De Algemene Rekenkamer stelt de oordeelsvorming van de AA niet ter discussie, maar beveelt de AA wel aan om in overweging te nemen tot meer harmonisering te komen, waarbij de werkwijze zoals toegepast bij de EFRO-MA's, waarbij rekening wordt gehouden met de zwaarte van de BC's én de richtsnoer wordt gevolgd, als voorbeeld kan dienen.

- Ontbreken van een schriftelijke procedure voor het geval van meningsverschillen over auditbevindingen tussen MA en AA. (betreft alleen ESF en EVF).

De eindscore voor EV 4 is een 2: systeem werkt, maar enkele verbeteringen zijn nodig.
Overigens zit dit rapport in de fase van hoor en wederhoor met de EC.

4.3.2 Bevindingen andere instanties

In februari 2011 heeft Bureau Berenschot de *Mid Term Evaluatie EFRO D2 2007 – 2013* gepubliceerd. Deze evaluatie is verricht in opdracht van het Ministerie van EL&I en vereist volgens de Europese regelgeving.
De evaluatie bevat conclusies en aanbevelingen over voortgang, communicatie en inhoudelijk functioneren van het EFRO programma. Er is een overkoepelend document en een rapportage per OP uitgebracht.

Ook is in juli 2011 door Ecorys het rapport *Evaluatie controle- en beheersysteem EFRO* uitgebracht. Ook deze evaluatie is verricht in opdracht van het Ministerie van EL&I. De evaluatie gaat in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de structuur en taakverdeling, de regelgeving, de controles en de beheerssystemen.

4.4 Conclusie

Wij concluderen dat de onderzochte systemen van beheer en controle van de vier operationele programma's EFRO in de onderzochte periode 2010-2011 voldoende effectief functioneerden, hoewel nog enkele verbeteringen nodig zijn. De resterende tekortkomingen betreffen met name de essentiële vereisten 4 (managementverificaties), 6 (ICT) en 7 (opvolging auditbevindingen) van de MA's en de essentiële vereisten 2 (controlespoor) en 3 (certificeringswerkzaamheden) van de CA. De MA's en CA kregen de score 2: systeem werkt, maar enkele verbeteringen zijn nodig.

Verder concluderen wij dat de uitgaven en ontvangsten in boekjaar 2010, ter hoogte van € 139.424.785 totale subsidiabele kosten, waarvan € 59.933.675 EFRO, rechtmatig zijn, met uitzondering van een foutenpercentage van 2,16% (dit foutenpercentage overschrijdt de tolerantiegrens van 2%).[29]

[29] Dit foutpercentage was initieel deels gebaseerd op concept-bevindingen.

Tot slot merken wij op dat de AA verbeteringen heeft aangebracht in haar controleproces, waarbij met name de tijdige afronding van de controles en verdere optimalisering van de vastlegging van controlebevindingen nog belangrijke verbeterpunten voor 2012 blijven.

5 Deelverklaring 2011 minister van EL&I inzake EVF

Op 22 februari 2012 heeft de minister van EL&I de deelverklaring 2011 inzake het EVF ondertekend.
De deelverklaring heeft betrekking op het boekjaar 2010 (gedeclareerde uitgaven betreffende de verantwoordingsperiode van 1 januari 2010 t/m 31 december 2010). Hiermee wordt aangesloten op de voor de EVF subsidies gehanteerde verantwoordings- en controlesystematiek van de Europese Commissie voor de programmaperiode 2007-2013.

De deelverklaring EVF betreft dit jaar:

A. het functioneren van de systemen[30] van beheer en controle van de managementautoriteit en de certificeringsautoriteit (deze moeten effectief zijn);
B. de rechtmatigheid, juistheid en volledigheid van de in de consolidatiestaat opgenomen totale subsidiabele kosten (ter hoogte van € 10.952.440) en de gedeclareerde EVF-uitgaven bij de Commissie (ter hoogte van € 1.553.560);
C. de rechtmatigheid, volledigheid en juistheid van de openstaande vorderingen (het saldo is echter nog € 0).

De deelverklaring is voorzien van *assurance* (zekerheid) in de vorm van het *assurancerapport* van de Auditdienst van het Ministerie van EL&I van 15 februari 2012. Ook is *assurance* gegeven over de rechtmatigheid van de totale subsidiabele kosten[31] door middel van een *controleverklaring* van de auditautoriteit (AA), gedateerd 1 februari 2011.

[30] De systemen moeten voldoen aan 11 essentiële vereisten (EV), waarvan één EV inzake de MA niet is beoordeeld (zie paragraaf 6.1.1)

[31] De AA heeft haar controleverklaring afgegeven bij een staat met gecumuleerde totale subsidiabele kosten uit de laatste betaalaanvraag 2010. Conform het assurance-framework dient een controleverklaring bij de consolidatiestaat in de deelverklaring afgegeven te worden. Zie paragraaf 5.1.2.2.

5.1 Inhoud deelverklaring 2011 EVF

De deelverklaring 2011 EVF inzake de systemen van beheer en controle en inzake de uitgaven en ontvangsten bevat een *positieve uitspraak* over het functioneren van de systemen en een *voorbehoud* ten aanzien van de rechtmatigheid van de gedeclareerde uitgaven.

5.1.1 Systemen van beheer en controle

De deelverklaring bevat een *positieve uitspraak* over *de werking* van de systemen van beheer en controle: de systemen hebben effectief gefunctioneerd. In de *toelichting* op de deelverklaring wordt aangegeven dat er geen belangrijke aanbevelingen zijn geformuleerd door de AA ten aanzien van de managementautoriteit (MA) en de certificeringsautoriteit (CA). De beperking in de reikwijdte van de audit (niet meewegen van essentiële vereiste 4 inzake managementverificaties) wordt naar onze mening ten onrechte niet vermeld in de toelichting op de deelverklaring.

De uitspraak is gebaseerd op systeemaudits die zijn uitgevoerd door de AA, resulterend in scores per managementautoriteit (MA) en certificeringsautoriteit (CA). De AA heeft het functioneren van de systemen onderzocht en geconcludeerd dat deze bij de MA nog verbetering behoeven. Dit komt tot uiting in een totaalscore 2 (‘werkt, maar enkele verbeteringen zijn nodig’) bij de MA en een totaalscore 1 (‘werkt goed’) bij de CA. Voor een compleet overzicht van de bevindingen van de AA bij de management- en certificeringsautoriteit verwijzen we naar bijlage 2. Ter illustratie van de reikwijdte van de deelverklaring EVF geeft onderstaande tabel een overzicht van de essentiële vereisten die op basis van Europese voorschriften van toepassing zijn op de systemen en welke daarvan dit jaar onder de deelverklaring en de onderliggende audits vallen.

Tabel 7 De essentiële vereisten voor de beheer- en controlesystemen EVF

Nr. essentiële vereiste	Omschrijving	In verklaring
Managementautoriteit		
1	Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies tussen en binnen MA en BI	Ja
2	Adequate procedures voor de selectie van aanvragen	Ja
3	Adequate informatie en strategie om begunstigden te begeleiden	Ja
4	Adequate managementverificaties	Nee
5	Adequaat controlespoor	Ja
6	Betrouwbare geautomatiseerde boekhouding, monitoring en financiële verslaglegging	Ja
7	Noodzakelijke preventieve en correctieve maatregelen in geval van tijdens de audit ontdekte systeemfouten	Ja
Certificeringsautoriteit		
1	Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies binnen CA	Ja
2	Adequaat controlespoor en geautomatiseerd systeem	Ja
3	Adequate certificering ter waarborging van betrouwbare en deugdelijke betaalaanvragen	Ja
4	Toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen	Ja

Alle essentiële vereisten zijn getoetst, behalve de belangrijke EV 4 inzake de MA, die nog niet beoordeeld was vanwege de te korte tijd om zichtbare effecten uit het verbeteractieplan (opgesteld n.a.v. bevindingen vorig jaar) te kunnen meten en het relatief geringe aantal managementverificaties dat door de NVWA wordt uitgevoerd.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de toelichting bij de deelverklaring EVF onvoldoende inzicht biedt inzake:

- De beperking van de reikwijdte van de door de AA uitgevoerde systeemaudit betreffende een niet onbelangrijke essentiële vereiste (managementverificaties);
- Vermelding van de (totaal)score van de AA en de stand van zaken omtrent de verbeterpunten uit de systeemaudit van vorig jaar.

Bovendien tekenen wij aan dat het effectieve functioneren van de systemen niet heeft kunnen voorkomen dat fouten zijn geconstateerd die de materialiteitsgrenzen ruim overschreden (zie volgende paragraaf).

5.1.2 Uitgaven en ontvangsten

Ten aanzien van de uitgaven en ontvangsten is sprake van een *uitspraak* over de uitgaven en ontvangsten, met als bijlage een *consolidatiestaat*, waarin de uitgaven en ontvangsten zijn gespecificeerd en waarbij de AA een *controleverklaring* dient af te geven.

5.1.2.1 Uitspraak over uitgaven en ontvangsten in de deelverklaring

De minister verklaart, dat de uitgaven en ontvangsten tot een totaal bedrag van € 10.952.440 aan totale subsidiabele kosten (aandeel EVF € 1.553.560[32]) rechtmatig, juist en volledig zijn tot op het niveau van eindbegunstigden, *met uitzondering van* een bedrag van € 645.850 (5.9%) aan onrechtmatige uitgaven in ingediende uitgavenstaten.
Eind 2011 is deze 'brutofout' van 5,9% vanwege correcties in uitgavenstaten teruggebracht tot een 'nettofout' van 0,09%.
De Algemene Rekenkamer merkt hierbij op, dat het foutbedrag van € 645.850 is geconstateerd aan de hand van een door de AA uitgevoerde steekproef op de bij de Europese Commissie ingediende uitgavenstaat 2010; resulterend in een foutpercentage van 6,3%. De vermelde 5,9% heeft betrekking op het totale bedrag van de uitgavenstaat 2010 en is niet opgenomen in het jaarlijkse controleverslag.[33]

De deelverklaring bevat dus een uitspraak met voorbehoud inzake de rechtmatigheid van de uitgaven.

De *toelichting* betreffende de uitgaven en ontvangsten kan naar de mening van de Algemene Rekenkamer aan inzichtelijkheid winnen door opname van beide foutpercentages (steekproef en totale massa) met uitleg in de toelichting.

---

[32] De totale subsidiabele kosten worden gedekt uit het EVF en uit cofinanciering.

[33] In de EG verordeningen 498/2007 en 1249/2010 wordt alleen gevraagd om het foutpercentage uit de steekproef in het jaarlijks controleverslag te vermelden. In een op 7 december 2011 (door DG Regio en DG Werkgelegenheid) uitgegeven 'richtsnoer over verwerking fouten in het jaarlijks controleverslag' zijn o.a. berekeningswijzen voor de foutenverwerking en een tabel opgenomen, waarin tevens het foutpercentage over het totale gedeclareerde bedrag wordt gevraagd. In de richtsnoer staat niet vermeld dat deze ook al voor EVF geldt. De AA heeft deze tabel alsnog ingevuld en opgestuurd naar de Europese Commissie met vermelding van een foutpercentage van 3,6% voor het totale gedeclareerde bedrag (becijferd ná vermindering van een als anomalie gekenschetste fout ad € 261.410 op het gevonden foutenbedrag steekproef ad € 645.850).

5.1.2.2 Consolidatiestaat en controleverklaring van de AA

De consolidatiestaat bevat een specificatie van de totale subsidiabele kosten en de EVF-bijdrage naar prioriteit. Voor 2010 betrof dit vier van de vijf prioriteiten. De door de AA gewaarmerkte consolidatiestaat (=gecumuleerde uitgavenstaat) omvat naast de in 2009 en 2010 bij de Europese Commissie gedeclareerde uitgaven ook de bedragen van de (eerste) uitgavenstaat 2011. De Algemene Rekenkamer adviseert in de consolidatiestaat de gedeclareerde en gecontroleerde bedragen vermeld in de verstrekte deelverklaringen (2009 en 2010) op te nemen, zodat er een aansluiting tussen beide documenten is.

De controleverklaring van de AA is een *verklaring met beperking.* De controleverklaring is niet afgegeven bij de consolidatiestaat, doch bij een tabel met gecumuleerde totale subsidiabele kosten uit de laatste betaalaanvraag, waardoor geen *assurance* is gegeven over het EVF-aandeel van de totale subsidiabele kosten. Afgesproken is dat de AA volgend jaar de controleverklaring zal afgeven bij de consolidatiestaat uit de deelverklaring (oordeel over rechtmatigheid en getrouwheid), inclusief assurance over het EVF-aandeel. Hiertoe zal de controle-opdracht aan de AA verhelderd worden. Dit jaar heeft de Algemene Rekenkamer zelf de juistheid van het EVF-fondsaandeel vastgesteld.
De beperking betreft het overschrijden van de tolerantiegrens, waardoor het foutpercentage 3,9% hoger is dan de tolerantie van 2%. Aangegeven wordt dat de financiële risico's hierbij beperkt zijn, omdat door passend handelen van de managementautoriteit na 2010 de foutfractie wordt teruggebracht tot beneden de toegestane foutfractie.

5.2 Grondslag deelverklaring 2011 EVF: systemen voor beheer, controle, verantwoording en assurance

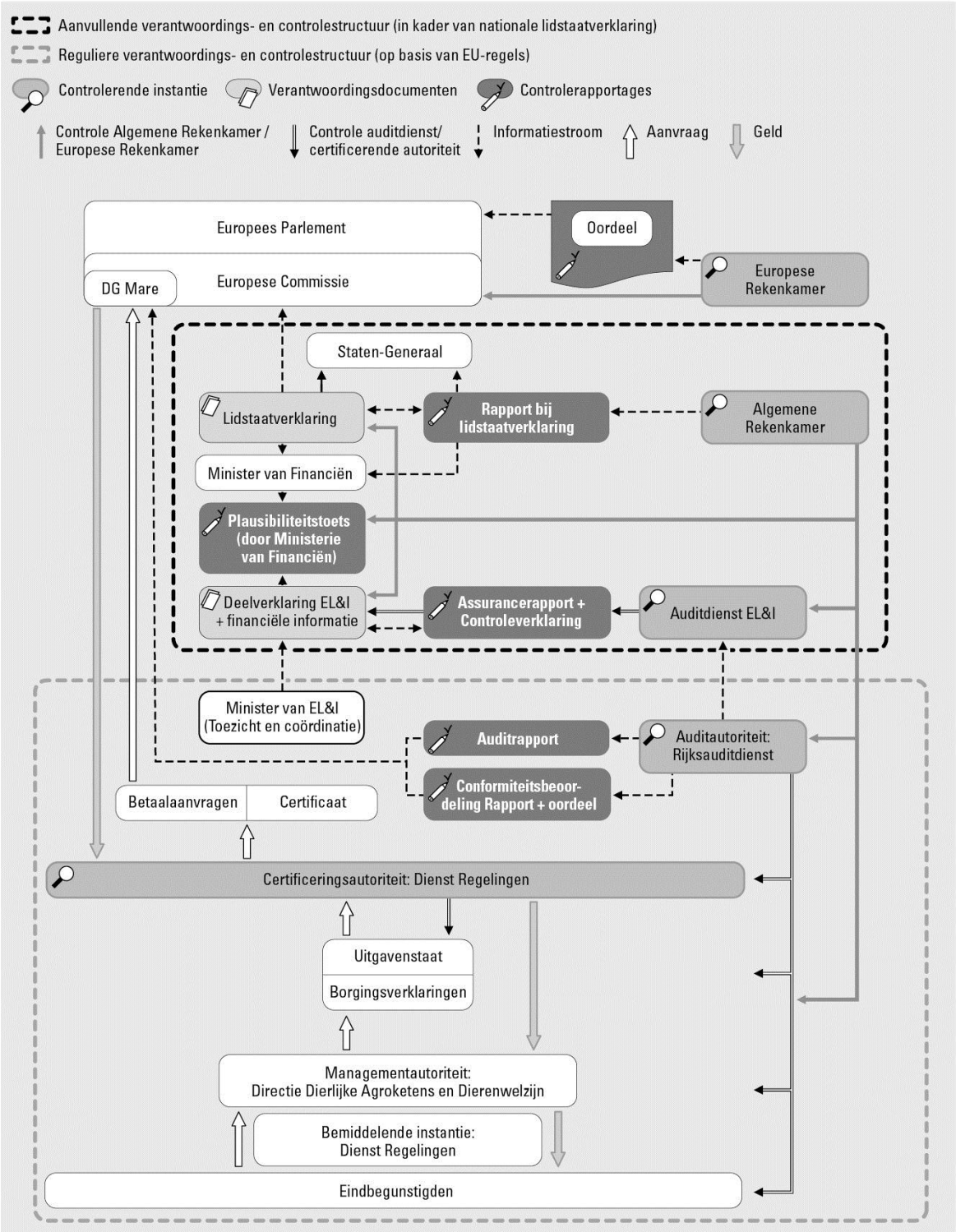
5.2.1 Structuur beheer, controle, verantwoording en assurance EVF

De EVF-gelden zijn in één operationeel programma vastgelegd. Vanaf 1 januari 2012 zijn de taken van de managementautoriteit ondergebracht bij de nieuwe directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn (DAD) van het Ministerie van EL&I. De uitvoerende werkzaamheden van de managementautoriteit zijn overgedragen aan de bemiddelende instantie; de Dienst Regelingen van het Ministerie van EL&I[34].

[34] Backoffice West bestaat niet meer. Diverse afdelingen van de DR voeren werkzaamheden voor EVF uit.

Er is een centrale certificeringsautoriteit (de afdeling Certificerings-autoriteit van de Dienst Regelingen) en een centrale auditautoriteit (de Rijksauditdienst). Binnen de Dienst Regelingen is interne functiescheiding aangebracht tussen de bemiddelende instantie (directeur uitvoering) en de afdeling Certificeringsautoriteit (directeur financiën).
De deelverklaring, opgesteld door de minister van EL&I, wordt van assurance voorzien door de auditdienst van het Ministerie van EL&I.
Onderstaande figuur geeft weer hoe de verantwoordings- en controlestructuur voor het EVF is opgebouwd.

Figuur 5 **Actoren, verantwoording en controle EVF**



Er is sprake van een complexe, maar sluitende keten van beheer, controle, verantwoording en *assurance*.

5.2.2 Totstandkoming en *assurance* over de deelverklaring

De deelverklaring is voorbereid en gecoördineerd door de Directie Financieel Economische Zaken (FEZ) van het Ministerie van EL&I. Bij de totstandkoming van de deelverklaring is de procedure *Consolidatie en weging aandachtspunten bedrijfsvoeringsparagraaf EL&I 2011 (inclusief deelverklaring GLB, EFRO en EVF)* gehanteerd. De deelverklaring is gebaseerd op het certificaat van de CA bij elke betalingsaanvraag, de onderliggende interne borgingsverklaring van de BI en de borgingsverklaring van de MA, eigen informatie van FEZ, de jaarlijkse controleverslag en oordeel van de AA en op de controleverklaring van de AA betreffende de rechtmatigheid van de totaal subsidiabele kosten.

De deelverklaring is voorzien van *assurance* door de auditdienst van het Ministerie van EL&I. Wij hebben de uitvoering van de *assurance*-opdracht gereviewd en concluderen dat wij de controlebevindingen kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming.[35]

5.2.3 Controleverklaring bij de consolidatiestaat

Zoals hiervoor vermeld heeft de AA een controleverklaring bij een tabel gecumuleerde totale subsidiabele kosten uit de laatste betaalaanvragen (niet de consolidatiestaat) afgegeven. Wij hebben de uitvoering van de controle-opdracht gereviewd, waarbij wij concluderen dat wij de controlebevindingen kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming. Wij hebben dit jaar aanvullend zelf de juistheid van het EVF-aandeel van de totale subsidiabele kosten moeten vaststellen.

5.2.4 Bevindingen en conclusies jaarlijks controleverslag en jaarlijks oordeel van de auditautoriteit

Op 22 december 2011 heeft de AA haar jaarlijkse controleverslag en oordeel over EVF uitgebracht. Dit controleverslag en oordeel zijn nog niet door de Europese Commissie aanvaard. Bij brief van 23 februari 2012 heeft de Europese Commissie de AA een aantal vragen gesteld, m.n. over het oordeel en de foutpercentages. Op 5 maart 2012 heeft de AA gereageerd en tevens een aangepast (jaarlijks) controleverslag opgestuurd. De MA is uitgenodigd om een toelichting te geven aan de EC.

5.2.4.1 Jaarlijks oordeel

Het jaarlijkse oordeel bevat een beperking in de *reikwijdte;* EV 4 inzake de MA is niet beoordeeld. Naar aanleiding van de bevindingen van het

[35] Zie paragraaf 4.2.2 over de beperkte reikwijdte van de *assurance*opdracht.

vorige jaar is een verbetertraject omtrent de communicatie over de controles ter plaatse tussen DR en NVWA ingezet. De periode tussen de vorige en deze systeemaudit was - mede gelet op het relatief geringe aantal managementverificaties dat door de NVWA wordt uitgevoerd - volgens de AA te kort om verbeteringen te kunnen signaleren en te kunnen beoordelen.

Het jaarlijkse oordeel luidt *goedkeurend*: de systemen "hebben voldoende effectief gefunctioneerd om een redelijke mate van zekerheid te kunnen bieden omtrent de juistheid van de betaalaanvragen …, alsmede om … een redelijke mate van zekerheid te kunnen bieden omtrent de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen."
Ter toelichting vermelden wij hier dat conform de Europese regelgeving het is toegestaan om bij tijdige correctie van brutofouten tot onder de tolerantiegrens van 2%, vóór indiening van jaarlijks controleverslag en oordeel, alsnog een goedkeurend oordeel te geven. Deze systematiek is mogelijk omdat volgens de Europese regelgeving geen jaarlijks expliciet rechtmatigheidsoordeel gegeven dient te worden, zoals wel het geval is bij de lidstaatverklaring.

5.2.4.2 Jaarlijks controleverslag

Het jaarlijkse controleverslag bevat de uitkomsten van de systeemaudits en de audits van concrete acties.

Inzake de *systeemaudits* bevat het jaarlijkse controleverslag een tabel met scores per EV, een gecumuleerde score voor MA/BI en CA, en een totaalscore. De belangrijkste bevindingen inzake de systemen van de MA/BI en de CA zijn ten behoeve van dit rapport door de Algemene Rekenkamer samengevat weergegeven in bijlage 2. Dit zijn de bevindingen na een follow up audit in het najaar 2011.

Inzake de *audits van concrete acties* concludeert de AA in haar controleverslag dat de uitkomst van de steekproef de conclusie naar aanleiding van de systeemaudits bevestigt, namelijk dat het beheers- en controlesysteem functioneert, maar dat enkele verbeteringen nodig zijn. De AA geeft hiermee aan wel enkele onvolkomenheden aangetroffen te hebben, die ook hebben geleid tot onregelmatigheden met een financieel belang. In een overzicht heeft de AA informatie over de follow up van de geconstateerde onregelmatigheden opgenomen. De AA rapporteert met voldoende detail over de bevindingen en de berekende foutpercentages.

De Algemene Rekenkamer blijft bij haar aanbeveling om in het jaarlijks controleverslag de stand van zaken omtrent de opvolging van bevindingen van de AA door de MA/BI (met vermelding van afgehandelde en lopende actiepunten) te vermelden.

5.2.4.3 Bevindingen uit de review

Wij hebben de auditwerkzaamheden van de AA in het kader van de auditcyclus 2010-2011 gereviewd en concluderen dat wij de controlebevindingen kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming. Naast het reviewen van alle systeemaudits bij de MA/BI en de CA en – overall - de projectaudits bij de projectbegunstigden, hebben wij 'reperformances' (gedetailleerde reviews van individuele projectaudits) verricht bij 2 van de 20 projectaudits (bij 1 audit hebben wij ook deels ter plaatse meegelopen).

In 2011 heeft de AA op aanwijzing van de Europese Commissie (tijdens haar bezoek in oktober 2010) – met uitzondering van de EV 6 (ICT) - de in de betreffende richtsnoer[36] opgenomen scoretoekenningssystematiek bij de rapportage en oordeelsvorming inzake systeemaudits gehanteerd.[37]

Verder vermelden wij nog de volgende bevindingen:

- Geconstateerd is dat de AA voor de beoordeling van de essentiële vereisten 5 en 7 nu, in tegenstelling tot vorig jaar, wel gebruik heeft gemaakt van de betreffende 'B-checklisten'.
- Geconstateerd is dat voor 2 van de 20 projectaudits de AA geen verslag van bevindingen, maar wel een beoordelingsmemorandum had opgesteld. Reden voor het nog niet opstellen van een verslag was volgens de AA het afwachten van de uitspraak op een bezwaarschrift en het afwachten van de uitspraak van DR op een aantal onduidelijke punten. Wij bevelen de AA aan om toch tijdig een (concept) verslag op te stellen voor de begunstigde waarin deze 'voorbehouden' zijn opgenomen.
- Tevens beveelt de Algemene Rekenkamer aan om bij de projectaudits meer aandacht te besteden aan prestatieverklaringen, zoals geautoriseerde urenstaten, afleverings- en pakbonnen en m.n. deze laatste documenten in het dossier op te nemen.

[36] Guidance on a common methodology for the assessment of management and control systems van de Europese Commissie.

[37] Eerst dient gescoord te worden per beoordelingscriterium (BC; score 1-4) en vervolgens per essentiële vereiste (EV; ook score 1-4). Gelet op de materie van EV 6 wordt per BC gescoord met 0, 0,5 of 1 en vervolgens per EV score 1-4. Z

5.3 Bevindingen derden

5.3.1 Bevindingen Europese Commissie en Europese Rekenkamer

In de onderhavige periode heeft de Europese Rekenkamer geen onderzoek ter plaatse bij de AA, MA en CA inzake EVF verricht.

De Europese Commissie heeft wel een audit verricht naar EV 4 inzake de CA (toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen). Dit onderzoek betreft meerdere fondsen: EFRO, ESF en EVF. Het onderzoek inzake EVF is verricht bij de MA EVF. De bevindingen van dit onderzoek zijn opgenomen in ons hoofdstuk over EFRO (paragraaf 4.3).

De in oktober 2010 door de Europese Commissie (DG MARE) ter plaatse uitgevoerde systeemaudit naar het functioneren van de AA heeft geen onregelmatigheden opgeleverd. De aandachtspunten zijn van beperkte aard.

5.3.2 Bevindingen andere instanties

Op 31 mei 2011 heeft het bureau ERAC het eindrapport *Interim Evaluatie Europees Visserij Fonds Nederland 2007-2013* gepubliceerd. Deze evaluatie is verricht in opdracht van het Ministerie van EL&I en vereist volgens de Europese regelgeving[38]. De evaluatie bevat conclusies en aanbevelingen over de relevantie van het programma, het programma-management, voortgang van het programma en milieu en gelijke kansen voor mannen en vrouwen.

5.4 Conclusie

Wij concluderen dat de onderzochte systemen van beheer en controle van het operationeel programma EVF in de onderzochte periode 2010-2011 voldoende effectief functioneerden, hoewel nog enkele verbeteringen nodig zijn. De resterende tekortkomingen betreffen de essentiële vereisten 3 (begeleiding begunstigden), 6 (ICT) en 7 (opvolging auditbevindingen) van de MA. De MA kreeg de score 2 (systeem werkt, maar enkele verbeteringen zijn nodig) en de CA de score 1 (systeem werkt goed).

Zie verder de opmerking in paragraaf 4.2.4.3 over de verschillende wijzen van toekennen van scores door de AA bij de rapportage inzake systeemaudits.

Verder concluderen wij dat de uitgaven en ontvangsten in boekjaar 2010, ter hoogte van € 10.952.440 totale subsidiabele kosten, waarvan € 1.553.560 EVF, rechtmatig zijn, met uitzondering van een foutenpercentage van 5,9% (dit foutenpercentage overschrijdt de tolerantiegrens van 2%).[39]

Tot slot merken wij op dat het beschikbare Europese budget nog onvoldoende wordt benut door de minister.

[39] Dit foutpercentage is later bijgesteld tot 3,6%, nog altijd boven de tolerantiegrens; zie paragraaf 6.1.2.

6 Deelverklaring 2011 minister van SZW inzake ESF

Op 7 februari 2012 heeft de minister van SZW[40] de deelverklaring 2011 inzake het ESF ondertekend.
De deelverklaring heeft betrekking op het boekjaar 2010 (gedeclareerde uitgaven betreffende de verantwoordingsperiode van 1 januari 2010 t/m 31 december 2010). Hiermee wordt aangesloten op de voor de ESF subsidies gehanteerde verantwoordings- en controlesystematiek van de Europese Commissie voor de programmaperiode 2007-2013.

De deelverklaring ESF betreft dit jaar:

A. het functioneren van de systemen van beheer en controle van de managementautoriteit en de certificeringsautoriteit (deze moeten effectief zijn);
B. de rechtmatigheid, juistheid en volledigheid van de in de consolidatiestaat opgenomen totale subsidiabele kosten (ter hoogte van € 46.722.914)[41];
C. de rechtmatigheid, volledigheid en juistheid van de openstaande vorderingen (het saldo is echter nog € 0).

De deelverklaring is voorzien van *assurance* (zekerheid) in de vorm van het *assurance*rapport van de Rijksauditdienst van 1 februari 2012. . Ook is *assurance* gegeven over de rechtmatigheid van de totale subsidiabele kosten[42] door middel van een controleverklaring door de auditautoriteit (AA), gedateerd 22 december 2011.

[40] De staatssecretaris heeft namens de minister getekend.

[41] De gedeclareerde ESF-uitgaven bij de Commissie ter hoogte van € 20.408.403 zijn niet vermeld in de deelverklaring.

[42] De AA heeft haar controleverklaring afgegeven bij een staat met gecumuleerde totale subsidiabele kosten uit de laatste betaalaanvraag 2010. Conform het assurance-framework dient een controleverklaring bij de consolidatiestaat in de deelverklaring afgegeven te worden. Zie paragraaf 6.1.2.2.

6.1 Inhoud deelverklaring 2011 ESF

De deelverklaring 2011 ESF inzake de systemen van beheer en controle en inzake de uitgaven en ontvangsten[43] bevat een *positieve uitspraak* ten aanzien van zowel de werking van de systemen als de rechtmatigheid van de gedeclareerde uitgaven.

6.1.1 Systemen van beheer en controle

De deelverklaring ESF bevat een *positieve uitspraak* over *de werking* van de onderzochte systemen: de systemen hebben effectief gefunctioneerd.

De uitspraak is gebaseerd op systeemaudits die zijn uitgevoerd door de AA, resulterend in scores per managementautoriteit (MA) en certificeringsautoriteit (CA). De AA heeft het functioneren van de systemen onderzocht en geconcludeerd dat deze nog verbetering behoeven. Dit komt tot uiting in een totaalscore 2 (‘werkt, maar enkele verbeteringen zijn nodig’) bij de MA en de CA. Deze scores zijn gelijk aan die van vorig jaar. De belangrijkste bevindingen betreffen de achterstanden en capaciteitsproblemen in de uitvoering van de controlewerkzaamheden en lange doorlooptijden van controles bij het Agentschap SZW.
Voor een compleet overzicht van de bevindingen van de AA bij de managementautoriteit en de certificeringsautoriteit verwijzen wij naar bijlage 2.

Ter illustratie van de reikwijdte van de deelverklaring ESF geeft onderstaande tabel een overzicht van de essentiële vereisten die op basis van Europese voorschriften van toepassing zijn op de systemen en welke daarvan dit jaar onder de deelverklaring en de onderliggende audits vallen.

[43] Er is nog geen sprake van vorderingen ultimo 2010.

Tabel 8 De essentiële vereisten voor de beheers- en controlesystemen ESF

Nr. essentiële vereiste	Omschrijving	In verklaring
Managementautoriteit		
1	Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies tussen en binnen MA en BI's	Ja
2	Adequate procedures voor de selectie van aanvragen	Ja
3	Adequate informatie en strategie om begunstigden te begeleiden	Ja
4	Adequate managementverificaties	Ja
5	Adequaat controlespoor	Ja
6	Betrouwbare geautomatiseerde boekhouding, monitoring en financiële verslaglegging	Ja
7	Noodzakelijke preventieve en correctieve maatregelen in geval van tjdens de audit ontdekte systeemfouten	Ja
Certificeringsautoriteit		
1	Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies binnen CA	Ja
2	Adequaat controlespoor en geautomatiseerd systeem	Ja
3	Adequate certificering ter waarborging van betrouwbare en deugdelijke betaalaanvragen	Ja
4	Toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen	Ja

Alle essentiële vereisten zijn getoetst.

De toelichting in de deelverklaring betreffende de systemen van beheer en controle is summier.

6.1.2 Uitgaven en ontvangsten

Ten aanzien van de uitgaven en ontvangsten is sprake van een *uitspraak* over de uitgaven en ontvangsten, met als bijlage een *consolidatiestaat*, waarin de uitgaven en ontvangsten zijn gespecificeerd en waarbij de AA een *controleverklaring* dient af te geven.

6.1.2.1 Uitspraak over uitgaven en ontvangsten in de deelverklaring

De minister verklaart dat de uitgaven en verrekeningen tot een totaal bedrag van € 46.722.914 aan totale subsidiabele kosten juist, volledig en rechtmatig zijn tot op het niveau van eindbegunstigden. Het aandeel ESF hiervan ontbreekt in de deelverklaring en is later toegevoegd in de nationale verklaring. In de Nationale verklaring 2012 is abusievelijk een bedrag van € 34,3 miljoen vermeld; dit moet € 20,4 miljoen zijn. Volgend jaar dient de deelverklaring ook dit aandeel ESF te bevatten.

Het gecumuleerde foutenoverzicht dat jaarlijks aan de Europese Commissie wordt verstrekt, komt uit op een foutpercentage van 1,77% van de totale subsidiabele kosten, onder de tolerantiegrens van 2%. Het foutpercentage is berekend vóór verwerking van de correcties die naar aanleiding van de bevindingen van de AA over 2010 door de MA inmiddels in betaalaanvragen 2011 zijn verwerkt ('brutofoutpercentage'). Rekening houdend met deze verwerking van de bevindingen resteert over 2010 een 'nettofoutpercentage' van 1,02%.

De toelichting betreffende de uitgaven en ontvangsten is voldoende inzichtelijk.

6.1.2.2 Consolidatiestaat en controleverklaring van de AA

De consolidatiestaat bevat een specificatie van de totale subsidiabele kosten per prioritaire as. In de consolidatiestaat is het ESF-deel echter niet zichtbaar. Wij achten het noodzakelijk dit ESF-deel per prioritaire as zichtbaar te maken.

De controleverklaring van de AA is een *goedkeurende verklaring*: de uitgaven zijn in alle materiële opzichten wettig en regelmatig op basis van de geldende Europese en nationale wet- en regelgeving tot op het niveau van eindbegunstigden. De controleverklaring is niet afgegeven bij de consolidatiestaat, doch bij een tabel met gecumuleerde totale subsidiabele kosten uit de laatste betaalaanvraag, waardoor geen *assurance* is gegeven over het ESF-aandeel van de totale subsidiabele kosten. Afgesproken is dat de AA volgend jaar de controleverklaring zal afgeven bij de consolidatiestaat uit de deelverklaring (oordeel over rechtmatigheid en getrouwheid), inclusief assurance over het ESF-aandeel. Hiertoe zal de controle-opdracht aan de AA verhelderd worden. Dit jaar heeft de Algemene Rekenkamer zelf de juistheid van het ESF-fondsaandeel vastgesteld.

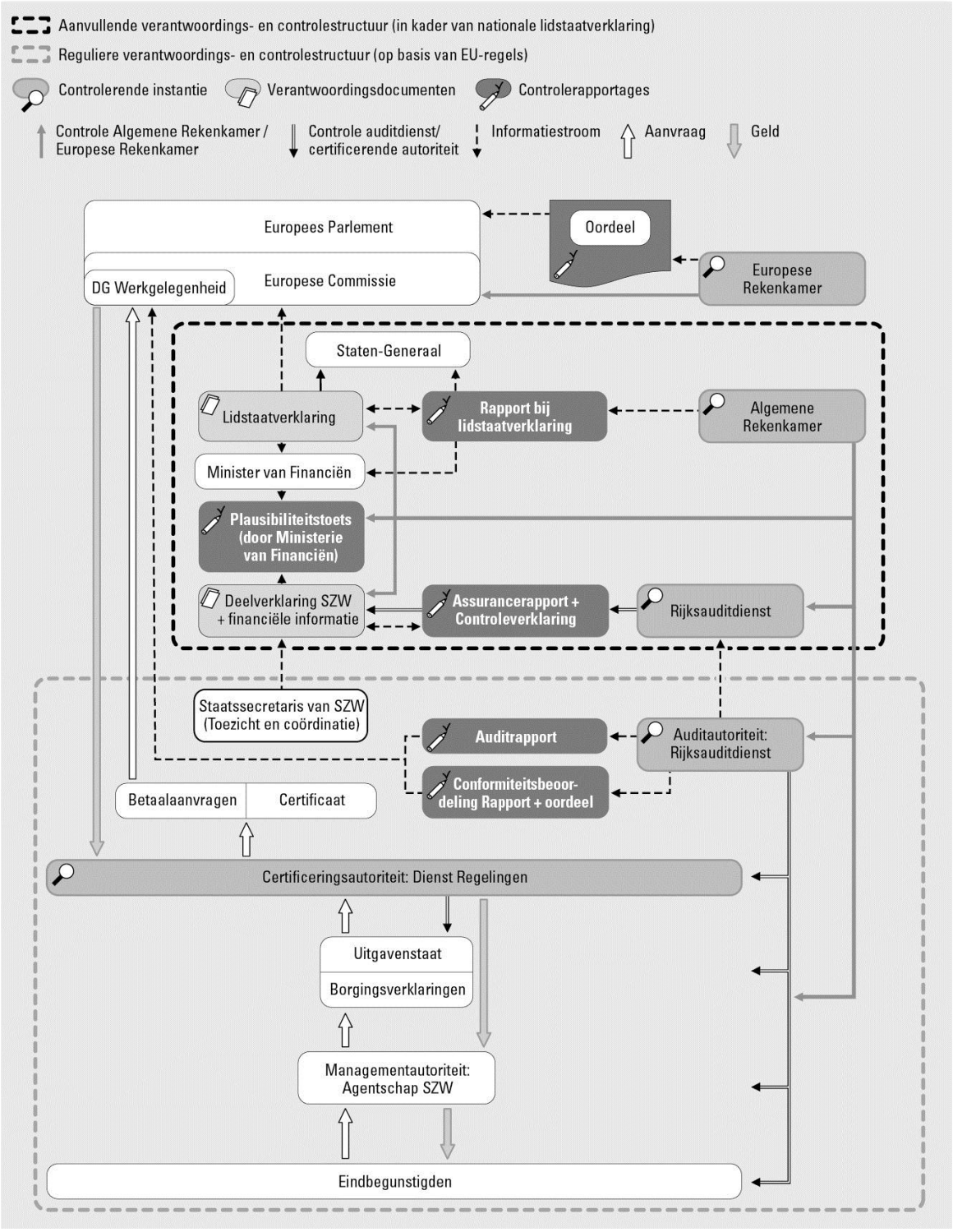
6.2 Grondslag deelverklaring 2011 ESF: systemen voor beheer, controle, verantwoording en *assurance*

6.2.1 Structuur beheer, controle, verantwoording en *assurance* ESF

De ESF-gelden zijn in één operationeel programma ondergebracht. Het Agentschap SZW, onderdeel van het Ministerie van SZW, is management-autoriteit. Er is geen bemiddelende instantie.
Er is één centrale certificeringsautoriteit (de Dienst Regelingen) en één centrale auditautoriteit (de Rijksauditdienst). De AA maakt gebruik van de auditwerkzaamheden van de auditdienst van het Ministerie van SZW, waarmee een convenant is gesloten.
De deelverklaring, opgesteld door de staatssecretaris van SZW, wordt van *assurance* voorzien door de Rijksauditdienst.

Onderstaande figuur geeft weer hoe de verantwoordings- en controle-structuur voor het ESF is opgebouwd.

Figuur 4 **Actoren, verantwoording en controle ESF**



Er is sprake van een sluitende keten van beheer, controle, verantwoording en *assurance*.

6.2.2 Totstandkoming en *assurance* over de deelverklaring

De deelverklaring is opgesteld door de Directie Re-integratie en Participatie van het Ministerie van SZW, in samenwerking met het Agentschap SZW. Bij de totstandkoming van de deelverklaring is het *Wegingskader 2011 van SZW voor de af te geven ESF-deelverklaring* gehanteerd. De deelverklaring is gebaseerd op het jaarlijkse controleverslag en oordeel van de AA en op de controleverklaring van de AA inzake de rechtmatigheid van de totaal subsidiabele kosten.

De deelverklaring is voorzien van *assurance* door de Rijksauditdienst. Wij hebben de uitvoering van de *assurance*opdracht gereviewd en concluderen dat wij de controlebevindingen kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming.[44]

6.2.3 Controleverklaring bij de consolidatiestaat

Zoals hiervoor vermeld heeft de AA een controleverklaring bij een tabel gecumuleerde totale subsidiabele kosten uit de laatste betaalaanvragen (niet de consolidatiestaat) afgegeven. Wij hebben de uitvoering van de controle-opdracht gereviewd, waarbij wij concluderen dat wij de controlebevindingen kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming. Wij hebben dit jaar aanvullend zelf de juistheid van het ESF-aandeel van de totale subsidiabele kosten moeten vaststellen.

6.2.4 Bevindingen en conclusies jaarlijks controleverslag en jaarlijks oordeel van de auditautoriteit

Op 22 december 2011 heeft de AA haar jaarlijkse controleverslag en oordeel over ESF uitgebracht. Dit controleverslag en oordeel zijn op 2 februari 2012 door de Europese Commissie aanvaard.

6.2.4.1 Jaarlijks oordeel

Het jaarlijkse oordeel bevat geen beperking in de *reikwijdte* en luidt *goedkeurend*: de systemen ”hebben voldoende effectief gefunctioneerd om een redelijke mate van zekerheid te kunnen bieden omtrent de juistheid van de betaalaanvragen …, alsmede om … een redelijke mate van zekerheid te kunnen bieden omtrent de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen.”

[44] Zie paragraaf 4.2.2 over de beperkte reikwijdte van de *assurance*opdracht.

6.2.4.2 *Jaarlijks controleverslag*

Het jaarlijks controleverslag bevat de uitkomsten van de systeemaudits en de audits van concrete acties.

Inzake de *systeemaudits* bevatten de jaarlijkse controleverslagen tabellen met scores per EV, gecumuleerde scores voor MA en CA, en een totaalscore. De belangrijkste bevindingen inzake de systemen van de MA en de CA zijn ten behoeve van dit rapport door de Algemene Rekenkamer samengevat weergegeven in bijlage 2. Dit zijn de bevindingen na een follow up audit in het najaar 2011.

Inzake de *audits van concrete acties* concludeert de AA in haar controleverslag dat de uitkomst van de steekproef de conclusie naar aanleiding van de systeemaudits bevestigt, namelijk dat het beheers- en controlesysteem functioneert, maar dat enkele verbeteringen nodig zijn.

6.2.4.3 *Bevindingen uit de review*

Wij hebben de auditwerkzaamheden van de AA in het kader van de auditcyclus 2010-2011 gereviewd en concluderen dat wij de controlebevindingen kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming. Naast het reviewen van alle systeemaudits bij de MA en CA en – overall - de projectaudits bij de projectbegunstigden, hebben wij 'reperformances' (gedetailleerde reviews van individuele projectaudits) verricht bij 14 van de 31 projectaudits (bij 2 audits hebben wij ook deels ter plaatse meegelopen).

Wij herhalen onze vaststelling van vorig jaar dat de AA op verschillende wijzen scores toekent bij de rapportage inzake systeemaudits.[45]

6.3 Bevindingen derden

6.3.1 Bevindingen Europese Rekenkamer en Europese Commissie

In de onderhavige periode heeft de Europese Rekenkamer geen onderzoeken ter plaatse bij de AA, MA en CA inzake ESF verricht.

De Europese Commissie heeft wel een audit verricht naar EV 4 inzake de CA (toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen). Dit onderzoek betreft meerdere fondsen: EFRO, ESF en EVF. De bevindingen van dit onderzoek zijn opgenomen in ons hoofdstuk over EFRO (paragraaf 4.3).

[45] Zie paragraaf 4.2.4.3 voor een nadere toelichting.

6.3.2 Bevindingen andere instanties

In de onderhavige periode zijn geen andere relevante onderzoeken verricht.

6.4 Conclusie

Wij concluderen dat de onderzochte systemen van beheer en controle van het operationele programma ESF in de onderzochte periode 2010-2011 voldoende effectief functioneerden, hoewel nog enkele verbeteringen nodig zijn. De resterende tekortkomingen betreffen de essentiële vereisten 4 (managementverificaties), 5 (controlespoor), 6 (ICT) en 7 (opvolging auditbevindingen) van de MA en de essentiële vereisten 2 (controlespoor), 3 (certificeringswerkzaamheden) en 4 (vorderingenadministratie) van de CA. De MA en CA kregen de score 2: systeem werkt, maar enkele verbeteringen zijn nodig.

Verder concluderen wij dat de uitgaven en ontvangsten in boekjaar 2010, ter hoogte van € 46.722.914 totale subsidiabele kosten, waarvan € 20.408.403 ESF, rechtmatig zijn, met uitzondering van een foutenpercentage van 1,77% (dit foutenpercentage blijft onder de tolerantiegrens van 2%).

7 Deelverklaring 2011 minister voor II&A inzake migratiefondsen

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel heeft op 21 februari 2012 de deelverklaring 2011 Migratiefondsen ondertekend, betreffende het Europees Buitengrenzenfonds (EBF), Europees Terugkeerfonds (ETF) en het Europees Vluchtelingenfonds (EVLF). De minister is sedert de vorming van het huidige kabinet verantwoordelijk voor het beheer van de vier migratiefondsen. De huidige verklaring betreft de jaarprogramma's 2008. De subsidiabiliteitsperiode van deze programma's loopt van 1 januari 2008 tot en met 30 juni 2010.

Een oordeel ontbreekt voor het Europees Integratiefonds (EIF). De Verantwoordelijke Autoriteit en het Programmasecretariaat Europese Fondsen (Directie Integratie en Samenleving van het Directoraat-generaal Wonen, Bouwen en Integratie) hebben niet tijdig een jaarverslag opgesteld en de Audit Autoriteit heeft geen oordeel over de werking van de beheers- en controlesystemen en geldigverklaring van het betalingsverzoek kunnen geven. De minister licht toe dat de vertraging van circa een jaar voor de oplevering van het eindverslag van het EIF 2008 wordt veroorzaakt door organisatorische en personele omstandigheden en de complexiteit van enkele subsidieverantwoordingen.

De deelverklaring migratiefondsen betreft dit jaar:

A. het functioneren van de systemen van beheer en controle van de verantwoordelijke autoriteit en de certificeringsautoriteit (deze moeten effectief zijn);
B. de rechtmatigheid, juistheid en volledigheid van de totale subsidiabele kosten (ter hoogte van € 1.521.223 EBF, € 673.763 ETF en € 3.603.020 EVLF) en de gedeclareerde fonds-uitgaven bij de Commissie (ter hoogte van respectievelijk € 1.030.748, € 442.082 en € 2.385.923);
C. de rechtmatigheid, volledigheid en juistheid van de openstaande vorderingen (ter hoogte van € 99.687 EVLF).

De deelverklaring is voorzien van *assurance* (zekerheid) in de vorm van het *assurance*rapport van de Rijksauditdienst van 16 februari 2012.

7.1 Inhoud deelverklaring 2011 Migratiefondsen

De deelverklaring 2011 Migratiefondsen inzake de systemen van beheer en controle en inzake de uitgaven en ontvangsten[46] bevat een *positieve uitspraak* ten aanzien van zowel de werking van de systemen als de rechtmatigheid van de gedeclareerde uitgaven, voor wat betreft het EBF, ETF en EVLF. Een oordeel betreffende het EIF ontbreekt.

7.1.1 Systemen van beheer en controle

De toelichting geeft inzicht in de knelpunten waarmee de minister is geconfronteerd bij het beheer en de controle van de migratiefondsen.

De Europese Commissie is door Nederland op de hoogte gehouden over de vertraging het jaarverslag EIF 2008. Om herhaling te voorkomen heeft het ministerie inmiddels de volgende maatregelen getroffen:

- de gedelegeerde instantie (het Programmasecretariaat Europese Fondsen), die het grootste deel van de werkzaamheden rond het beheer van de fondsen verricht, is inmiddels organisatorisch ondergebracht bij het Directoraat-generaal Vreemdelingenzaken, te weten bij het Bureau Regie & Besturing; daar is een speciale proces coördinator belast met de dagelijkse aansturing van het programmasecretariaat; er vindt daardoor een scherpe sturing plaats op de verschillende deadlines ten aanzien van indiening bij de Europese Commissie van Jaarprogramma's en Jaarverslagen voor de migratiefondsen;
- het Programmasecretariaat Europese Fondsen heeft tevens personeelsuitbreiding gekregen.

Betreffende het EVLF wordt opgemerkt dat de Europese Commissie naar aanleiding van de door Nederland ingediende einddeclaratie 2008 heeft verzocht om de gedeclareerde bedragen ten behoeve van de Technische Bijstand en Hervestiging op te nemen in de verslagen van de Audit Dienst en de Certificerende Autoriteit. Tevens heeft de Commissie verzocht de Certificerend Autoriteit ook het in het eindverslag opgenomen aantal zogenaamde hervestigers van de relevante categorieën te certificeren. Aan al deze verzoeken van de Europese Commissie is voldaan.

[46] Er is nog geen sprake van vorderingen ultimo 2010.

Ten aanzien van het ETF zijn geen bijzonderheden te melden. De Europese Commissie heeft het eindverslag geaccepteerd.

De Europese Commissie heeft de Jaarprogramma's 2008 van het EVLF, het EBF en het EIF pas medio december 2008 goedgekeurd en het Jaarprogramma 2008 van het ETF medio maart 2009.

Over de huidige programmaperiode 2007 - 2013 zijn de minister geen correctievoorstellen van de Europese Commissie bekend. Wel heeft de Europese Commissie aangekondigd in de loop van 2012 ex-post Audits uit te zullen voeren over het programmajaar 2007 van het EBF en het EIF en over het programmajaar 2008 betreffende het EBF en het EVLF.

Mede in verband met de eerder genoemde verschuiving in de verantwoordelijkheid voor het EIF, maar ook vanwege de departementale herindeling bij het aantreden van het huidige kabinet, alsmede de overheveling van de gedelegeerde instantie van de directie Financieel Economische Zaken van het ministerie naar het Bureau Regie & Besturing bij het directoraat-generaal Vreemdelingenzaken, eveneens van hetzelfde ministerie, wordt momenteel de laatste hand gelegd aan een nieuwe beschrijving van het management- en controlsysteem. Dit zal in medio 2012 aan de Europese Commissie worden aangeboden.

De toelichting is naar de mening van de Algemene Rekenkamer over het algemeen voldoende inzichtelijk.

7.1.2 Uitgaven en ontvangsten

De positieve uitspraak in de deelverklaring over de totale subsidiabele kosten voor het EBF, ETF en EVLF is gebaseerd op de werkzaamheden van de AA. De AA komt bij zijn onderzoek naar het wettig en regelmatig zijn van de uitgavendeclaraties van het EBF, ETF en EVLF op respectievelijk, 12 oktober 2011, 1 augustus 2011 en 31 januari 2012 tot het oordeel dat de uitgavendeclaraties in alle materiële opzichten een getrouw beeld geven van de in het kader van het jaarprogramma gedane uitgaven en dat het verzoek tot betaling van het saldo van de communautaire bijdrage aan dit jaarprogramma geldig is.

Vorig jaar constateerden wij dat de controle van de AA bij de projecten leidde tot belangrijke correcties op de voorschotbedragen bij de eindbegunstigden. Deze correcties zijn dit jaar aanmerkelijk lager.

De totale omvang van de subsidies van de diverse fondsen is nog bescheiden te noemen. Het beschikbare budget vanuit Europa wordt onvoldoende benut.

7.2 Grondslag deelverklaring 2011 Migratiefondsen: systemen voor beheer, controle, verantwoording en assurance

7.2.1 Structuur beheer, controle, verantwoording en Assurance

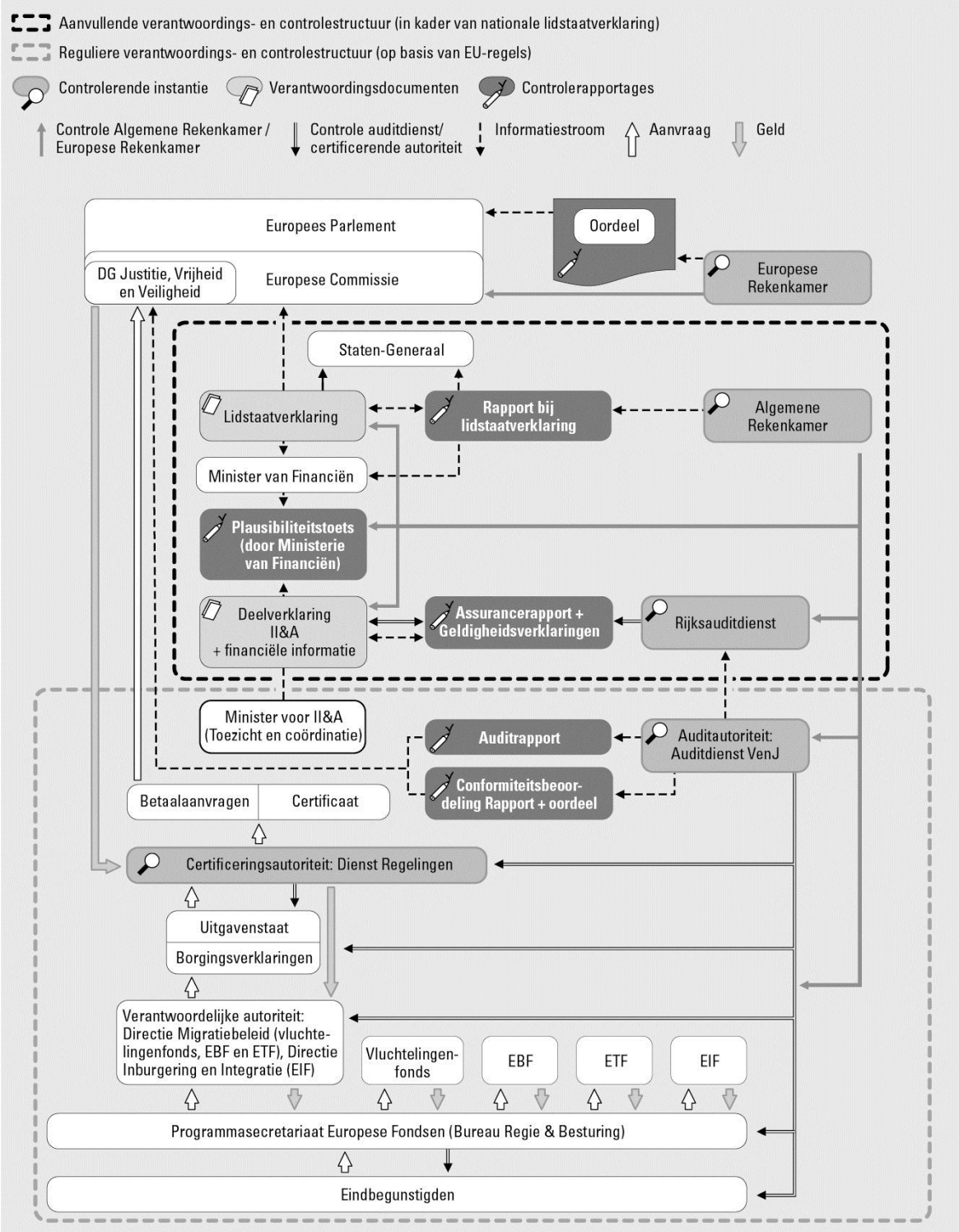
De minister voor II&A is sedert de vorming van het huidige kabinet verantwoordelijk voor het beheer van het EBF, ETF en EVLF in Nederland. Vanaf 16 december 2011 is deze minister ook verantwoordelijk voor het beheer van het EIF in Nederland.

De gedelegeerde instantie (het Programmasecretariaat Europese Fondsen), die het grootste deel van de werkzaamheden rond het beheer van de fondsen verricht, is inmiddels organisatorisch ondergebracht bij het Directoraat-generaal Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, namelijk bij het Bureau Regie & Besturing. Bij dit bureau is een speciale procescoördinator belast met de dagelijkse aansturing van het programmasecretariaat.

De Dienst Regelingen, onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, is de certificerende autoriteit. De Audit Autoriteit is de accountantsdienst van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.
De deelverklaring, opgesteld door het Bureau Regie & Besturing (BR&B) ten behoeve van de minister voor II&A, wordt van *assurance* voorzien door de Rijksauditdienst.

Onderstaande figuur geeft weer hoe de verantwoordings- en controlestructuur voor het migratiefondsen is opgebouwd.

Figuur 6 **Actoren, verantwoording en controle vluchtelingenfonds, EBF, ETF en EIF**



Er is sprake van een sluitende keten van beheer, controle, verantwoording en *assurance*.

7.2.2 Totstandkoming en *assurance* over de deelverklaring

De deelverklaring is opgesteld door BR&B ten behoeve van de minister. Bij de totstandkoming van de deelverklaring is het *Wegingskader* gehanteerd. De deelverklaring is gebaseerd op de verslagen van de AA.

De deelverklaring is voorzien van assurance door de Rijksauditdienst. Wij hebben de uitvoering van de assurance-opdracht gereviewd en concluderen dat wij de controlebevindingen kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming.

7.2.3 Rapportages van de auditautoriteit

De AA heeft het jaarprogramma 2008 van de migratiefondsen beoordeeld en daarover gerapporteerd. Over de EIF zal later worden gerapporteerd in verband met personele omstandigheden en de complexiteit van enkele subsidieverantwoordingen.
De AA, de Auditdienst van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, heeft ten behoeve van de Europese Commissie verslagen opgesteld omtrent de werking van de beheers- en controlesystemen en een geldigverklaring van het betalingsverzoek. De AA komt bij zijn onderzoek naar het wettig en regelmatig zijn van de uitgavendeclaraties van het EBF, het ETF en het EVLF tot het oordeel dat de uitgavendeclaraties in alle materiële opzichten een getrouw beeld geven van de in het kader van het jaarprogramma gedane uitgaven en dat het verzoek tot betaling van het saldo van de communautaire bijdrage aan dit jaarprogramma geldig is.

Wij hebben de auditwerkzaamheden van de Audit Autoriteit gereviewd en concluderen dat wij de controlebevindingen kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming.
Een verbeterpunt betreft de dossiervorming van de AA, die ten opzichte van vorig jaar is verbeterd, maar echter nog niet geheel compleet is.

De vertraging in de oplevering van de verantwoording van het EIF baart zorg. Wij zullen de in verband hiermee genomen maatregelen volgen.

7.3 Bevindingen derden

In de onderhavige periode zijn geen onderzoeken inzake de migratiefondsen verricht door de Europese Rekenkamer of de Europese Commissie.

7.4 Conclusie

Wij concluderen dat de onderzochte systemen van beheer en controle bij het EBF, het ETF en het EVLF in de onderzochte periode voldoende effectief functioneerden. Het beheer bij het EIF is echter nog niet op orde, zoals door de minister is toegelicht in de deelverklaring voor de migratiefondsen. De vertraging in de oplevering van de verantwoording van het EIF baart zorg. Wij zullen de in verband hiermee genomen maatregelen volgen.

De uitgaven en ontvangsten voor het EBF, het ETF en het EVLF in de periode 1 januari 2008 tot en met 30 juni 2010, ter hoogte van respectievelijk € 1.521.223, € 673.763 en € 3.603.020 totale subsidiabele kosten, waarvan € 1.030.748, € 442.082 en € 2.385.923 aandeel Europese migratiefondsen, zijn rechtmatig, met uitzondering van een foutenpercentage van 1,85% inzake het EBF (dit foutenpercentage blijft onder de tolerantiegrens van 2%).

Tot slot merken wij op dat dit jaar de naar aanleiding van de controle van de AA bij de projecten resulterende correcties op de voorschotbedragen bij de eindbegunstigden aanmerkelijk lager zijn dan vorig jaar.
Het beschikbare Europese budget wordt onvoldoende benut door de minister.

8 Afdrachten aan EU

De Europese Rekenkamer is tot op heden jaarlijks genoodzaakt tot het afgeven van een negatief oordeel bij het jaarverslag van de Europese Commissie. Dit wordt met name veroorzaakt door onrechtmatige uitgaven op het niveau van de lidstaten. De Europese Rekenkamer doet echter geen uitspraak per lidstaat. Zij controleren immers de Europese Commissie. De controle-aanpak is dan ook gericht op een uitspraak op het niveau van Europa. De controle op het niveau van de lidstaat zal daarom plaats moeten vinden in de lidstaten zelf. Op dit moment zijn er niet veel lidstaten zelfstandig actief in het versterken van de publieke verantwoording betreffende de EU-gerelateerde geldstromen. Veel lidstaten beperken zich tot datgene wat volgens de EU-regelgeving verplicht is. Dit geldt zowel voor de ontvangen subsidies als voor de afdrachten aan de eigen middelen van de Europese Commissie.

In Nederland is via de Nederlandse EU-lidstaatverklaring en bijbehorend oordeel van de Algemene Rekenkamer de publieke verantwoording en controle van de Europese subsidies op nationaal niveau adequaat opgezet. De ketens van beheer, verantwoording en controle op het niveau van de lidstaat sluit hierdoor goed aan op die van die van de Europese Commissie en Europese Rekenkamer. De introductie van de lidstaatverklaring in Nederland heeft laten zien dat er ook in Nederland verbeteringen mogelijk zijn en dat de lidstaatverklaring daaraan bijdraagt.

De afdrachten maken geen onderdeel uit van de Nederlandse EU-lidstaatverklaring. Wij vinden dit een vanuit het perspectief van publieke verantwoording en transparantie een gemis en hebben in het kader van ons onderzoek naar de EU-lidstaatverklaring onderzocht op welke wijze de afdrachten tot stand komen.

Relevant in dit kader is de kanttekening die de Europese Rekenkamer in het jaarlijkse rapport bij de verantwoording van de Europese Commissie over de controle van de eigen middelen plaatst. De Europese Rekenkamer geeft in het jaarlijkse oordeel bij het (financieel) jaarverslag van de Europese Commissie aan dat er in de reikwijdte van de controle op de volledigheid van de eigen middelen een beperking zit voor wat betreft het

gebruik van statistische informatie. Zo kunnen de onderliggende verrichtingen die gebaseerd zijn op macro-economische statistieken niet rechtstreeks door haar worden gecontroleerd. Om die reden wordt voor de controle uitgegaan van de macro- economische grootheden, die zijn opgesteld door de lidstaten en aan de Commissie zijn verstrekt.

De statistische informatie die van belang is voor de berekening van de BNI-afdracht wordt in Nederland verstrekt door het CBS. In het kader van de BNI-controleprocedure wordt door de Europese Commissie systematisch onderzoek gedaan naar de kwaliteit van BNI-cijfers die ten grondslag liggen aan de afdracht eigen middelen.
Het BNI is één van de macro-economische variabelen die wordt ontleend aan het stelsel van nationale rekeningen. Binnen dit stelsel worden diverse basisstatistieken met elkaar geconfronteerd en consistent gemaakt. Zo geldt binnen dit stelsel dat het aanbod van goederen en diensten in de Nederlandse economie gelijk is aan de vraag.
Voordat de genoemde basisstatistieken worden ingezet vinden consistentie- en plausibiliteitscontroles plaats op het niveau van de (sub)totalen en zo nodig op het niveau van individuele eenheden.

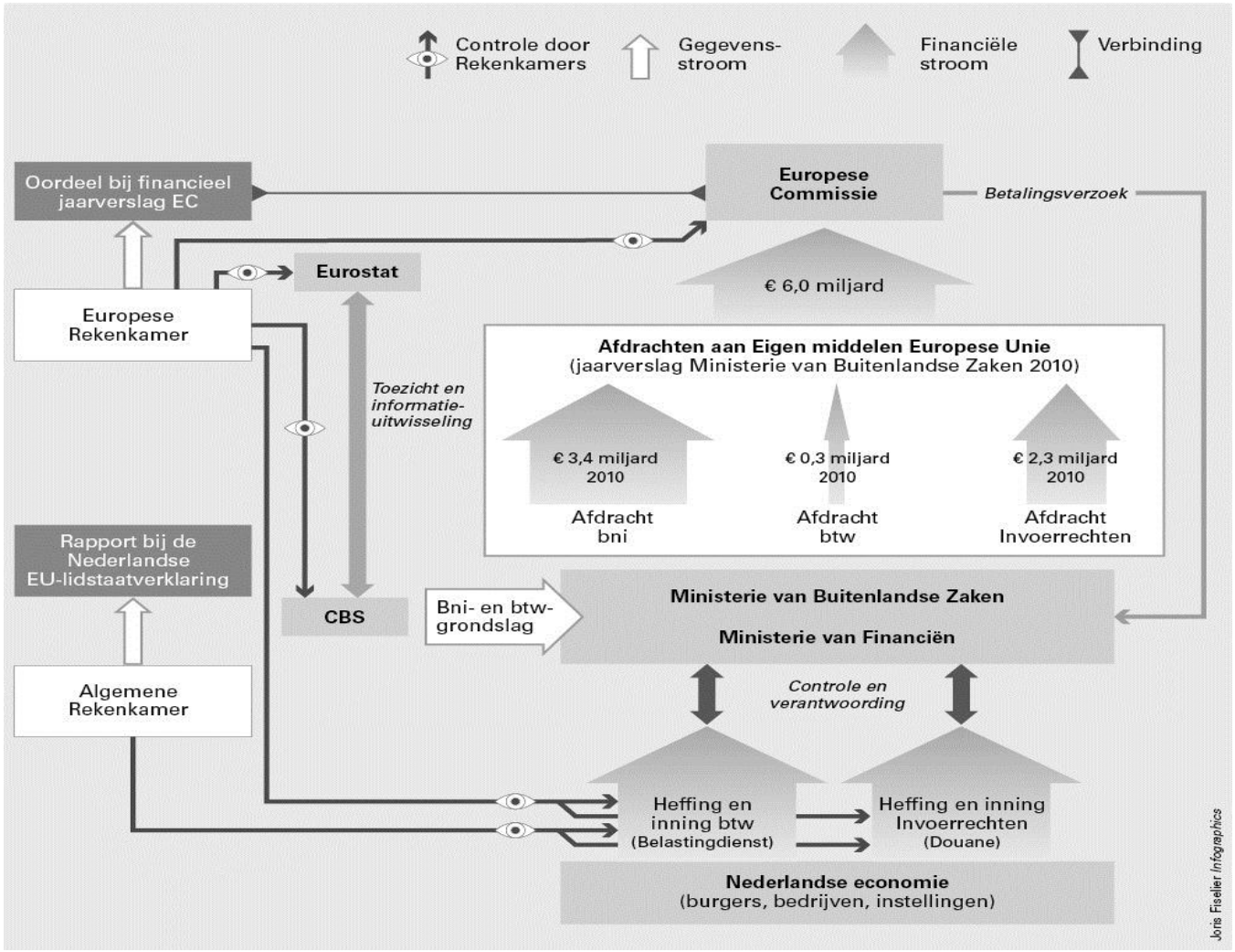
Voor de kwaliteit van de statistische informatie van de lidstaten heeft de Europese Commissie nieuwe verordeningen en daaruit voortkomende regelgeving vastgesteld voor versterking van het begrotingstoezicht, waarin nadrukkelijk aandacht wordt gegeven aan waarborgen om de kwaliteit van de statistieken te versterken. Voor informatie over de regelgeving verwijzen wij naar ons digitale webdossier EU-governance (www.rekenkamer.nl).

Zekerheid en onzekerheid bij de afdrachten van de eigen middelen

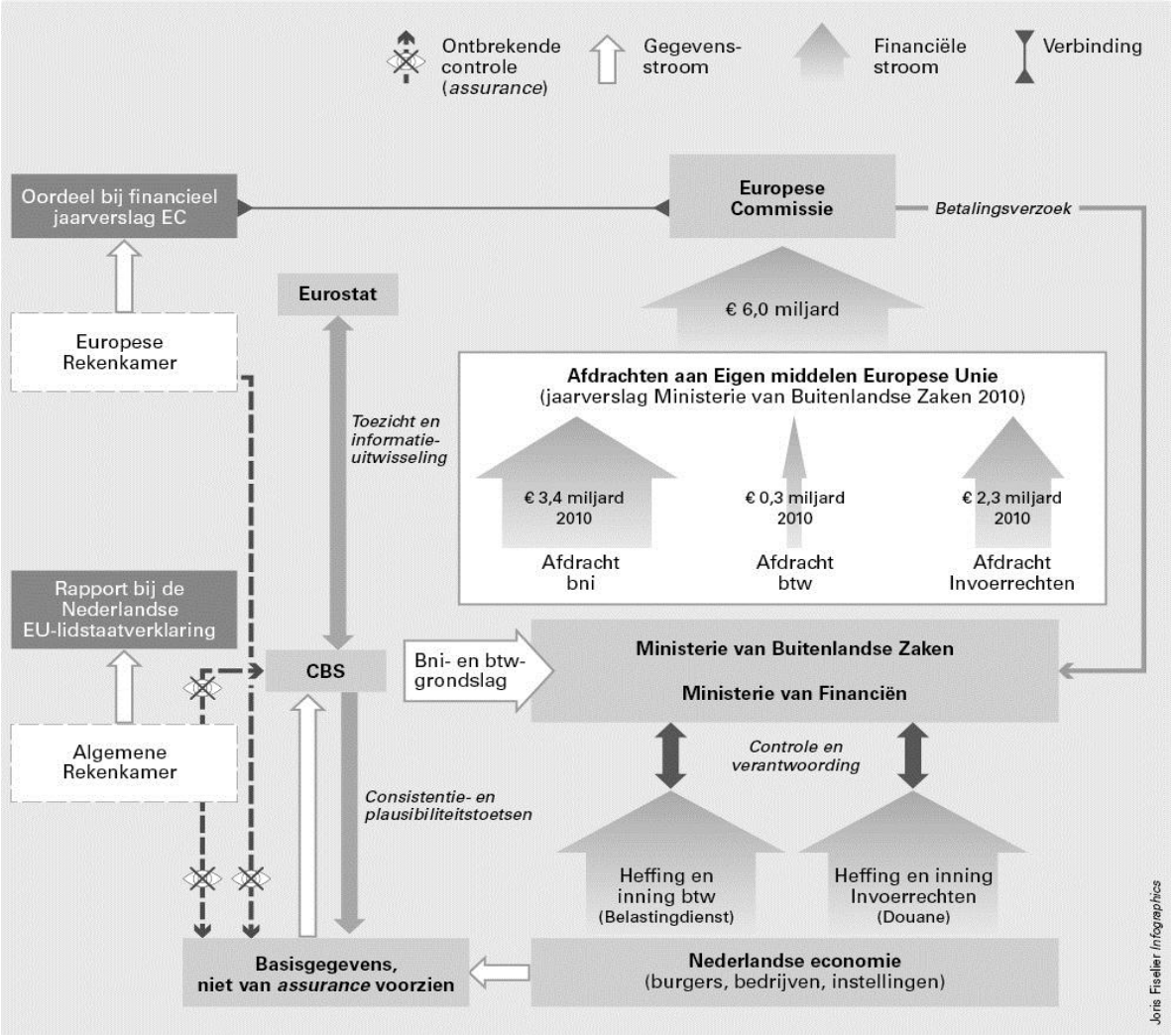
De onderstaande figuur is opgesteld vanuit het perspectief van publieke verantwoording over Europese geldstromen. De keten van beheer, verantwoording en controle moet vanuit dit perspectief sluitend zijn. Voor de Europese subsidies is dit met de lidstaatverklaring geregeld. Voor de afdrachten is dit nog niet het geval. De lidstaatverklaring bevat geen informatie over deze afdrachten aan de Europese Commissie. Wat betreft de afdrachten die afhankelijk zijn van de btw-opbrengsten en invoerrechten vinden er controles plaats vanuit de Europese Rekenkamer en op nationaal niveau door de Algemene Rekenkamer. Voor de afdrachten op basis van het bruto nationaal inkomen ontbreekt externe controle op de kwaliteit van de basisgegevens. Wel worden er consistentie- en plausibiliteitstoetsen door het CBS uitgevoerd.

Het verantwoorden en controleren van de afdrachten is vanuit transparantie en publieke verantwoording gewenst. Opname en controle zal het mogelijk maken om meer inzicht te krijgen in de kwaliteit van de basisgegevens die als input dienen voor de statistieken en zo nodig te versterken. De eerste figuur (7a) geeft inzicht in de bestaande controles door de Europese Rekenkamer en de Algemene Rekenkamer. De tweede figuur (7b) geeft inzicht waar in de structuur geen controle plaatsvindt.

Figuur 7a **Zekerheid bij de afdrachten van de eigen middelen**



Figuur 7b **Onzekerheid bij de afdrachten van de eigen middelen**



Paragraaf 8.1 beschrijft de afdrachten in het algemeen en in paragraaf 8.2 zijn de processen van totstandkoming van de verschillende soorten eigen middelen beschreven. De bestaande maatregelen om de betrouwbaarheid van de statistieken te waarborgen en bijbehorende complicerende factoren zijn in paragraaf 8.3 weergegeven.

8.1 Betalingen van Nederland aan de Europese Unie

Als EU-lidstaat is Nederland verplicht een bijdrage te leveren aan de eigen middelen (Douaneheffingen, bijdrage op basis van BTW-grondslag en percentage Bruto Nationaal Inkomen) van de Europese Unie. De omvang van deze bijdrage is voor een belangrijk deel afhankelijk van statistische informatie die door het Centraal Bureau van de Statistiek wordt opgesteld.

8.1.1 Nettobetaler

In *2010* heeft Nederland volgens het financieel jaarverslag van de Europese Commissie € 5,6 miljard[47] aan de Europese Commissie afgedragen. Hiervan was 75% (€ 4,2 miljard berekend op basis van het Bruto Nationaal Inkomen. Daar tegenover ontving Nederland € 2,1 miljard aan subsidies. Dit betekent dat Nederland over 2010 netto € 3,5 miljard afdroeg aan de Europese Unie. Dit is 0,6 % van ons Bruto Nationaal Inkomen in 2010[48].
Volgens het jaarverslag 2011 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft Nederland in 2011 € 6.567 miljoen aan de Europese Commissie afgedragen. Hoeveel Nederland daar tegenover aan subsidies ontving is nog niet precies bekend.
In de periode 2001-2010 droeg Nederland jaarlijks tussen de € 1,5 en 4,4 miljard meer af dan het ontving. Daarmee is Nederland een zogenaamde nettobetaler. Dat meer wordt afgedragen dan ontvangen is een politiek gevoelig onderwerp. Nederland heeft overigens net als het Verenigd Koninkrijk en Zweden een korting op de afdrachten bedongen. Voor een goede democratische controle over de netto-positie is het derhalve van belang dat het parlement beschikt over transparante en betrouwbare verantwoordingsinformatie.

8.1.2 De wettelijke grondslag voor de afdrachten

De basis voor de bijdragen aan de begroting van de Europese Unie ligt vast in het Verdrag van Rome (25 maart 1957). In artikel 201 van het Verdrag staat: "*De begroting wordt, onafhankelijk van andere ontvangsten, volledig uit eigen middelen gefinancierd*". Bij besluit van 21 april 1970 zijn de bijdragen van de lidstaten aan Europa vervangen door eigen middelen[49].

De eigen middelen van de Europese Unie dienen om de uitgaven van de Europese Unie te dekken. De bedoeling is dat hiermee de financiële zelfstandigheid van de EU kan worden verwezenlijkt. Naast de financiering van Europese instituties wordt een groot deel van de eigen middelen via subsidies herverdeeld over de verschillende lidstaten.

---

[47] Dit bedrag wijkt af van de cijfers in het jaarverslag 2010 van het Ministerie van BUZA. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de perceptiekostenvergoeding die hierop in mindering is gebracht.
[48] Bijlage 1 van ons EU-trendrapport 2012 bevat een overzicht met cijfers van alle lidstaten.
[49] Eigen middelen zijn financieringsbronnen die van rechtswege aan de Europese Unie toevallen zonder dat verdere besluiten van de nationale autoriteiten nodig zijn.

De betrokken actoren zijn primair de Europese Commissie, waaronder het Europese Statistische Bureau *Eurostat*, de lidstaten (verantwoordelijke minister) en het Centraal Bureau voor de Statistiek en de uitvoerende instellingen die van invloed zijn op de basisgegevens die de omvang van de afdrachten bepalen, DG Budget van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer.

8.1.3 De componenten van de afdrachten en het financieel belang

Het eigenmiddelenstelsel omvat oorspronkelijk vier te onderscheiden financiële bronnen:

1. *Landbouwrechten en suikerheffingen*
   Dit betreft voornamelijk douanerechten op uit derde landen ingevoerde landbouwproducten waarvoor een gemeenschappelijke marktordening bestaat, alsmede heffingen op suiker, isoglucose en insulinestroop.
2. *Douanerechten*
   Deze vloeien voort uit de toepassing van het gemeenschappelijk douanetarief en worden geheven op de invoer uit derde landen.
3. *De middelen uit de belasting over de toegevoegde waarde (BTW)*
   Deze vloeit voort uit de toepassing van een uniform percentage op de BTW-grondslag van elke lidstaat[50].
4. *De BNI-middelen (de "vierde middelenbron")*
   Deze in 1988 ingevoerde middelen worden aanvullend genoemd omdat bij de vaststelling ervan rekening wordt gehouden met de andere drie bronnen waaruit de begroting wordt gevoed[51].

De onder 1 en 2 genoemde rechten worden onder dezelfde categorie geschaard, namelijk de invoerrechten (traditionele eigen middelen)[52].

[50] Dit uniforme percentage bedraagt sinds 2004 0,50% (eerst 0,3%). Het wordt toegepast op een grondslag die niet meer mag bedragen dan 50% van het BNI van een lidstaat. Het afdrachtpercentage 2007-2013 van de BTW-bron betreft 0,1 % voor Nederland.

[51] Deze middelen zijn gebaseerd op de toepassing van een in het kader van de begrotingsprocedure vastgesteld uniform percentage op de som van de BNI's van alle lidstaten. Voor alleen de periode 2007-2013 zal de jaarlijkse BNI bijdrage van Nederland worden verminderd met een brutobedrag van 605 miljoen euro, uitgedrukt in prijzen van 2004.

[52] Zie artikel 2 van *Besluit van de Raad van 7 juni 2007 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen* (2007/436/EG, Euratom).

Onderdeel	**Bedragen x € 1 miljoen, 2010**
1. Invoerrechten	1.749,2
2. BTW	202,3
3. BNI	*4.217,1*
Correctie VK	54,9
Correctie NL en Zweden	-612,1
Correctie overig	2,1
	5.613,5

Bron: Europese Commissie 2011, EU budget 2010, Financial Report. Brussel: Europese Commissie

De omvang van de afdrachten is via Europese regelgeving gemaximeerd. Het *Bruto Nationaal Inkomen* (BNI) is daarbij van belang. Het totaal van de eigen middelen van de EU wordt bepaald door 1,24% te nemen van de som van de BNI's van alle lidstaten[53].

8.1.4 De verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken

De verantwoording over de afdracht van de eigen middelen vindt plaats via de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De controle van de getrouwe weergave en rechtmatigheid van de verantwoorde eigen middelen in het jaarverslag wordt verricht door de verantwoordelijke auditdienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De betalingen aan de Europese Commissie (EC) vinden in eerste instantie plaats via maandelijkse voorschotten. De betaling vindt plaats door de Rijkshoofdboekhouding van het Ministerie van Financiën na ontvangst van betalingsverzoeken van de Europese Commissie. De administratieve verwerking vindt plaats via de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Ter verificatie stemt de directie Financieel Economische Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken de boeking op de begroting af met onderliggende cijfers die van de Rijkshoofdboekhouding(RHB) van het Ministerie van Financiën worden ontvangen. Er wordt gecheckt of de mutaties van de RHB goed in het systeem worden verwerkt en juist en volledig op het begrotingsartikel is geboekt door deze aan te sluiten met onderliggende documenten.

De bedragen worden bruto geboekt. De 25% aan inningskosten voor de invoerrechten en landbouwheffingen worden direct ingehouden[54].

[53] Council Decision 2007/436.

[54] In Besluit 2000/597/EG, Euratom van 29 september 2000, Pb L 253, 7 oktober 2000 is de basis hiervoor geregeld.

De auditdienst van het Ministerie van BUZA is verantwoordelijk voor de controleverklaring bij het jaarverslag van de minister van BUZA. Hiervoor maakt de auditdienst gebruik van de werkzaamheden en uitkomsten van andere auditors. Hieronder is per financieringsbron aangegeven op welke wijze de controle is ingericht.

8.1.5 Invoerrechten

Voor de controle op de juistheid en volledigheid van de invoerrechten steunt de auditdienst van Buitenlandse Zaken op de controlewerkzaamheden die de *Rijksauditdienst* (RAD) uitvoert in het kader van de controle van het Beheersverslag van de Belastingdienst (douane controle op invoer). Uit ons onderzoek is gebleken dat de auditdienst van BUZA geen actieve review uitvoert op de werkzaamheden van de RAD om te beoordelen in hoeverre de verantwoordelijkheid voor de uitkomsten kan worden overgenomen voor de controleverklaring bij de verantwoording van het Ministerie van BUZA.

De heffing van invoerrechten en landbouwheffingen in enig jaar zijn slechts bij toeval gelijk aan het totaal van de verantwoorde eigen middelen. De afdracht loopt namelijk 2 maanden achter bij de heffing. Dit betekent dat de in november en december van jaar t opgelegde heffingen in de lidstaat, eerst in jaar t+1 worden afgedragen aan de Europese Commissie.

8.1.6 BTW-afdrachten

Het Ministerie van Financiën berekent de grondslag voor de BTW-afdracht en draagt de bijdragen aan de EU af op basis van overzichten die zij van de EC ontvangt. In paragraaf 8.2.2 wordt hier verder op ingegaan. De opbrengsten uit de BTW vormen een object van de wettelijke controle die de RAD verricht voor het beheersverslag van de Belastingdienst en het jaarverslag van Ministerie van Financiën (IXB). De geïnde omzetbelasting wordt volledig als belastingontvangst opgenomen in het beheersverslag en het jaarverslag IXB. Het deel dat afgedragen wordt aan de EU wordt opgenomen in de begroting van Buitenlandse Zaken.
De RAD controleert de berekening van de grondslag van de eigen middelen uit de BTW en brengt hierover jaarlijks een rapport uit aan de DG Belastingen van het Ministerie van Financiën. Een afschrift van deze rapporten gaan naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken, DG Budget van de EC en de DGRB van het Ministerie van Financiën. De controle van de RAD omvat onder meer een beoordeling van het interne beheersingssysteem, het doen van cijferanalyses en het uitvoeren van

deelwaarnemingen. De controle beperkt zich tot de beoordeling van de consistentie, de aanvaardbaarheid en de juistheid van de berekening van de grondslag en de juistheid van de afdrachten aan de EC. In de rapportage geeft de RAD expliciet aan dat:

- voor de berekening van de grondslag gebruik wordt gemaakt van gegevens van derden, waaronder het Centraal Bureau voor de Statistiek. Deze gegevens zijn niet aan accountantscontrole onderworpen.
- als gevolg van onzekerheden omtrent de juistheid en volledigheid van door derden verstrekte gegevens, een inherente onzekerheid bestaat met betrekking tot de heffing en inning van BTW.

8.1.7 BNI-afdrachten

Cijfers van het CBS worden gebruikt om de afdracht op basis van het Bruto Nationaal Inkomen te berekenen. Deze cijfers worden jaarlijks via de zogenaamde Nationale Rekeningen aan de EC beschikbaar gesteld.

Er wordt bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken vanuit gegaan dat de kwaliteit van de informatie wordt gewaarborgd door Eurostat, die hiertoe periodiek evaluaties uitvoert.

Zoals hierna zal blijken bestaan er ook verschillende procedures en controlemechnismen om de kwaliteit van de statistische informatie te bewaken en verbeteren.

8.2 Het proces van totstandkoming afdrachten, verantwoording en controle

8.2.1 De Landbouwrechten, suikerheffingen en douanerechten

Het proces van de totstandkoming van de heffingen op invoer, nadat een invoer is geïdentificeerd vanuit derde landen, is in de volgende stappen onder te verdelen:

1. *Heffing*
2. *Registratie*
3. *Inning*
4. *Invordering*
5. *Ontvangst*

Het Ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor de heffing, registratie, inning, invordering en ontvangst van de betalingen voor invoer. De rijkhoofdboekhouding van het Ministerie van Financiën stelt

periodiek overzichten op waaruit de bedragen blijken. De RAD geeft hierover geen oordeel. Het aangevoerde argument hiervoor is dat de minister van Buitenlandse Zaken verantwoording moet afleggen over de eigen middelen.

De heffing betreft het moment waarop de douaneschuld wordt geboekt en medegedeeld aan de schuldenaar. In de maand van heffing wordt de schuld geboekt in de zogenaamde A-boekhouding. Op de 19e dag van de volgende maand wordt de afdracht van de heffingen geboekt aan de Europese Commissie door bijschrijving op de EC-rekening. Voor de boeking van de afdracht op de rekening van de Europese Commissie geldt voor heffingen die in de zogenaamde B-boekhouding[55] worden geboekt, dat boeking op de EC-rekening eerst plaatsvindt op het moment dat de douaneschuld ook daadwerkelijk is ontvangen.

Bijzonderheden
In sommige situaties is er een uitzonderingsbepaling en wordt geen heffing opgelegd. Zo maakt de *Regeling actieve veredeling* het mogelijk een schorsing van de invoerrechten te krijgen. Dit is een voorbeeld van een douaneregeling waarbij de heffing van douanerechten wordt opgeschort of uitgesteld. Een ander voorbeeld is extern communautair douanevervoer waarbij niet-communautaire goederen zonder heffing kunnen worden vervoerd binnen de EU. Er gelden twee varianten voor verwerking, namelijk het terugbetalingssysteem en het schorsingssysteem. Om aan deze regeling te mogen meedoen is een bepaalde vergunning nodig die door een productschap kan worden verleend. De Douane is verantwoordelijk voor het financiële aspect en de productschappen controleren via de Algemene Inspectiedienst of aan de vergunningsvoorwaarden is voldaan.

Verantwoording
In het jaarverslag van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2010 is in artikel 29 verantwoording afgelegd over de Douaneheffingen op landbouwproducten. In de toelichting is aangegeven dat de regelingen voor zuivelrestitutie en suikerrestitutie zijn vervallen. In het jaarverslag van het Ministerie van EL&I 2011 is in artikel 39 verantwoording afgelegd over de landbouwheffingen. Onduidelijk is waarom in tegenstelling tot de subsidie-uitgaven deze afdrachten binnen begrotingsverband worden geboekt. Bovendien is de vraag

[55] In de B-boekhouding worden die schulden opgenomen die worden betwist of waarvoor geen zekerheid is gesteld. De bedragen in de B-boekhouding hoeven onder bepaalde condities niet te worden afgedragen aan de Europese Commissie. Bedragen in de zogenaamde A-boekhouding worden wel meteen afgedragen.

gerechtvaardigd of de minister van EL&I überhaupt nog een verantwoordelijkheid heeft voor dit deel van de afdrachten. Het verantwoorden op meerdere plekken is niet doelmatig en draagt niet bij aan duidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling.

Controle
De Rijksauditdienst controleert de Rechten bij Invoer. Dit zijn de invoerrechten, landbouwheffingen en verrekening perceptiekosten douanerechten. De controlewerkzaamheden zijn onderdeel van de controle van het Beheersverslag van de Belastingdienst, waarin onder andere de resultaten van de douanetaken worden verantwoord.
De controle van de RAD richt zich op de volledigheid van de heffingen. Beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) is hierbij van belang. Naast algemene maatregelen om M&O-risico's te mitigeren worden specifieke M&O-risico's voor landbouwheffingen en invoerrechten in de controle betrokken. Een belangrijke controlemaatregel zijn aansluitingen (matching) van cijfers uit verschillende bestanden. De RAD controleert de aansluitingen tussen de heffingssystemen, de invorderingssystemen en de invorderingsadministratie van de Douane. De RAD beoordeelt de werking van de maatregelen waarover de Douane beschikt voor het toezicht op de binnenkomst van de goederenstromen en kijkt naar de verschillen die uit de systemen komen. Matching tussen de summiere aangifte (datgene wat de haven in komt), wat in de opslag wordt geadministreerd (container met bestemming) en datgene wat de haven weer uitgaat is een belangrijke beheersingsmaatregel.

De Europese verordeningen bevatten geen verplichte eisen voor aantallen en termijnen voor administratieve controles. De invulling hiervan is overgelaten aan de lidstaten. In haar jaarverslag over 2010 constateerde de Europese Rekenkamer dat o.a. in Nederland sprake was van vertragingen bij de vaststelling van de traditionele eigen middelen, bij de boekingen op de rekeningen en/of de kennisgeving van douaneschulden en dat o.a. Nederland de in de B-boekhouding opgenomen bedragen niet volledig kon onderbouwen omdat zij niet overeenkwamen met de onderliggende stukken.

8.2.2 BTW-afdracht

Bij de berekening van de grondslag door het Ministerie van Financiën wordt onder meer gebruik gemaakt van macro-economische cijfers. Deze cijfers worden aangeleverd door het CBS. Op de door het CBS aangeleverde cijfermateriaal wordt door het Belastingdienst (Landelijk

Kantoor Blauw) enkel nog fiscaal-technische correcties aangebracht. De zogenaamde intermediaire grondslag wordt bepaald aan de hand van de BTW opbrengst, de CBS berekeningen, de correcties en het gewogen gemiddelde percentage van de BTW. Na verrekeningen van de compensaties resulteert de grondslag voor de BTW-afdracht. In de BTW afdracht is via maximering van de grondslag een plafond aangebracht. De grondslag is maximaal 50% van het BNI per lidstaat. Momenteel bedraagt dit voor Nederland ca. 48%.
Lidstaten dragen in principe 0,3% van de geharmoniseerde BTW-grondslag bij (zie paragraaf 8.4). In besluit 2007/436 van de Raad van de EU is vastgelegd dat een aantal landen, waaronder Nederland, een korting krijgt. Voor Nederland komt deze korting neer op een kleine € 400 miljoen per jaar, gemiddeld over de periode 2007-2013 (uitgedrukt in prijsniveau 2004).

In het eigenmiddelenbesluit van 7 mei 1985 werd de correctie VK ingevoerd. In besluit 2007/436 is vastgelegd dat de financiering van de correctie ten behoeve van het Verenigd Koninkrijk zodanig is gewijzigd dat o.a. Nederland een verlaging tot 25% van haar aandeel hierin krijgt.

De aan de EU af te dragen bedragen aan BTW zijn gebaseerd op de maandelijkse van de EU ontvangen overzichten. Deze overzichten bestaan uit:
- Verzoek van de EU (in de vorm van een fax) om een BTW – en correctie VK – bedrag ter beschikking te stellen aan de eigen rekening van de EU;
- Overzicht van de berekening van de aan de EC af te dragen BTW en correctie VK.

De RHB stelt vervolgens een brief op voor de EC waarin de RHB meedeelt op welke datum de bedragen van de BTW en correctie VK ter beschikking komen van de EU.

8.2.3 BNI-afdracht

Het Centraal Bureau voor de Statistiek geeft voor het Bruto Nationaal Inkomen de volgende omschrijving:
Het Bruto Nationaal inkomen is het inkomen dat de sectoren ontvangen voor hun directe deelname aan het productieproces alsmede het inkomen dat zij ontvangen in ruil voor het beschikbaar stellen van financiële middelen, grond e.d. Het Bruto Binnenlands Product vermeerderd met het per saldo uit het buitenland ontvangen (primaire) inkomen geeft het Bruto Nationaal Inkomen. Bruto is inclusief afschrijvingen

Het Binnenlandse product (bruto) in 2010 was volgens voorlopige raming € 588.414 miljoen. Het BBP kan via 3 methoden worden samengesteld (productie-, bestedingen-, inkomens-) en via het saldo van primaire stromen van/naar het buitenland wordt het omgerekend naar het BNI. Zie de publicatie Nationale rekeningen tabellen M1, M2 en M4. Indien berekend vanuit de inkomensvorming dan is dit bedrag als volgt opgebouwd:

	Bedragen in miljoenen
Beloning van werknemers	€ 300.474
Saldo van belastingen op productie en invoer en (-)subsidies	€ 63.739
Exploitatieoverschot/gemengd inkomen (bruto)	€ 224.201
	€ 588.414

Het Bruto nationaal inkomen is van belang voor de berekening van de afdrachten aan de Europese Unie. Het totaal van de eigen middelen van de EU wordt bepaald door 1,24% te nemen van de som van de BNI's van alle lidstaten. (Council Decision 2007/436). Het relatieve belang van de BNI-bijdrage is enorm toegenomen en bedraagt in Nederland nu ca. 76% van de totale eigen middelen.

Het CBS is verplicht om jaarlijks (uiterlijk op 22 september) een questionnaire in te sturen met de BNI-cijfers van het voorgaande jaar (plus aangepaste cijfers van eerdere jaren). Dit gaat officieel via de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland in Brussel, maar wordt daarnaast ook per e-mail (direct) aan de Europese Commissie toegezonden. De cijfers gaan vergezeld van een '*quality report'.* In dit rapport dienen wijzigingen ten opzichte van de Inventory opgenomen te worden.

De nationale rekeningen
De nationale rekeningen zijn de officiële overheidsstatistiek van de Nederlandse economie. Het bruto nationaal inkomen (BNI), de economische groei (BBP-groei) en het tekort van de overheid[56] zijn

[56] De (onderliggende) informatie is ook van belang voor de procedure bij buitensporige tekorten, de Excessive Deficit Procedure (EDP), voor de bepaling van het overheidsschuld en het overheidstekort. Deze worden immers berekend als aandeel van het BBP. Voor EDP is een afzonderlijke manual verordening van toepassing waarin onder meer is vastgelegd hoe de overheidsschuld en -tekort moeten worden berekend.
De lidstaten moeten de EC (Eurostat) twee keer per jaar in kennis stellen van hun voorziene en feitelijke overheidstekorten en van de omvang van hun voorziene en feitelijke overheidsschuld, de eerste keer vóór 1 april van het lopende jaar en de tweede keer vóór oktober van dat jaar. Dit wordt aangeduid als de EDP-notificatie.

belangrijke gegevens die zijn opgenomen in de Nationale Rekeningen. In het Europees Systeem van nationale en regionale rekeningen (ESR 95)[57] staat hoe de nationale rekeningen moeten worden opgesteld. Het ESR wordt momenteel door Eurostat herzien (ESR2010).Op basis van dit nieuwe ESR dient Nederland (en alle EU-lidstaten) de Nationale rekeningen samen te stellen. De eerste publicatie conform de nieuwe regelgeving zal in juni 2014 worden gepubliceerd.

8.2.4 Verschillen verantwoording en controle tussen type afdrachten

Voorgaande paragrafen hebben duidelijk gemaakt dat de afdrachten zijn gebaseerd op verschillende bronnen en dat de grondslag voor de berekening sterk verschilt. Daar waar voor de invoerrechten en btw (de traditionele eigen middelen) fysieke transacties een rol spelen is het bni volledig gebaseerd op statistische informatie. Dit betekent dat voor de afdrachten, vallende onder traditionele eigen middelen, verantwoording en controle eenvoudiger is dan voor het bni.

8.3 Betrouwbaarheid statistische informatie (bni)

Het CBS geeft, net als andere nationale statistische bureaus geen betrouwbaarheidsmarges van de uitkomsten van de Nationale rekeningen. De achtergrond hiervan is onder meer dat voor de bepaling van het bni gebruik wordt gemaakt van diverse bronnen en verschillende manieren van informatieverzameling. Zoals in het vervolg van deze paragraaf en in paragraaf 8.5 is beschreven, is er echter wel een groot aantal maatregelen getroffen om de kwaliteit van de uitkomsten te garanderen en inzicht te geven in de processen die leiden tot de BNI-cijfers.

8.3.1 BNI-controleprocedures EUROSTAT

De kwaliteit van de BNI's van de lidstaten wordt via een vastgestelde controleprocedure beoordeeld. De BNI controleprocedure richt zich op een zogenaamd revisiejaar. Bij een revisie wordt enerzijds een nieuwe niveauraming van de Nationale Rekeningen gemaakt, anderzijds is dit de gelegenheid om de nieuwe concepten, definities en methoden van een vernieuwd ESR te introduceren. Strikt genomen hoeft een niveaurevisie niet gelijktijdig met de implementatie van een nieuw ESR uitgevoerd te

---

Er zijn afspraken gemaakt tussen het CBS en het Ministerie van Financiën. Het Ministerie van Financiën levert gegevens over het lopende jaar en het CBS over het verleden .

[57] Verordening (EG) nr. 223/96 van de Raad van 25 juni 1996 inzake het *Europees systeem van Nationale en regionale rekeningen in de gemeenschap.*

worden. Nederland kiest hier wel voor om het aantal revisiemomenten te beperken.
Een revisie vindt eens in de vijf à tien jaar plaats. De meest recente revisie voor Nederland vond plaats over het verslagjaar 2001.
Er zijn twee voordelen om een revisie als uitgangspunt te nemen voor een BNI controlemissie. Enerzijds kan als gevolg van de niveaubepaling een directe relatie worden gelegd met de statistische bron. Anderzijds kan de implementatie van het nieuwe ESR direct worden getoetst.
Revisies betekenen altijd een bijstelling van de eerdere cijfers. Bij de vorige revisie is het BNI opwaarts bijgesteld. De veranderingen zijn zo goed mogelijk in kaart gebracht t.o.v. de uitkomsten die vòòr de revisie zijn gepubliceerd. In navolging worden de tijdreeksen tot 1969 terug samengesteld. Deze sluiten aan op het nieuwe niveau en voldoen tevens aan het nieuwe ESR.
Vanuit het nieuwe vastgestelde niveau wordt voor de opvolgende verslagperiodes, de mutaties van het BNI en de onderliggende variabelen bepaald. De continuïteit van economische groei staat daarbij centraal en mag niet worden verstoord door het tussentijds inzetten van het niveau van een nieuwe bron of een gewijzigde methode. Het niveau is dan ondergeschikt aan het zo zuiver mogelijk meten van de economische groeimutaties.

De BNI controleprocedure kent de volgende stappen:

- Alle lidstaten zijn verplicht van een verslagjaar een beschrijving van het BNI op te stellen. Zoals hierboven aangegeven is dit meestal een ESR-benchmarkjaar. Deze beschrijving (GNI-inventory) geeft een beschrijving van de raming van alle onderdelen van de nationale rekeningen. Het betreft de toegepaste methode, de gebruikte bronnen en de wijze waarop deze bron is verwerkt en aansluit bij het uiteindelijke cijfer in de nationale rekeningen. De procestabellen geven een systematische beschrijving van deze aansluiting en maken onderdeel uit van de inventory[58].
- Eurostat bezoekt periodiek alle lidstaten om na te gaan in hoeverre de lidstaten de afspraken naleven. Tijdens de missie[59] wordt de inventory volledig doorgenomen. De vragenlijst GIAQ (General Inventory Assessment Questionnaire) is de basis voor de Eurostatmissie. Door het gebruik van deze vragenlijst wordt de vergelijkbaarheid tussen de diverse landen bevorderd. Ten behoeve van de transparantie zijn bij de bezoeken waarnemers aanwezig bestaande uit vertegenwoordigers van andere statistische bureaus.

[58] In 2006 is de Inventory van Nederland over verslagjaar 2001 door het CBS naar Eurostat gestuurd. In 2008 is de definitieve versie van dit document gepubliceerd (website).
[59] Een Eurostat-missie in Nederland heeft plaatsgevonden in februari 2008.

Onderdeel van een missie is de zogenaamde *direct verification.* Hierbij wordt een specifiek cijfer in de nationale rekeningen in detail onderzocht. Nagegaan wordt de wijze waarop de verwerking van de gegevens uit de bron tot gepubliceerd cijfer in de nationale rekeningen plaatsvindt. De richtlijnen voor de *direct verification* zijn mede opgesteld door de Europese Rekenkamer.

- De conclusies van een missie worden vastgelegd in een missierapport. Het rapport geeft een overzicht van bevindingen in de vorm van actiepunten. Alle missierapporten worden in het BNI-comité[60] besproken waarbij alle leden de gelegenheid krijgen vragen te stellen.
- Als alle landen zijn bezocht (dat duurt meerdere jaren voordat het zover is) vindt er een harmonisatieslag plaats van de actiepunten over alle lidstaten heen. Met de harmonisatie wordt het geheel in evenwicht gebracht. De weerslag van de harmonisatie leidt tot een zogenaamd assessmentrapport per land[61].
- Zolang de beoordelingsprocedure loopt, geldt er voor alle aangeleverde BNI-cijfers een algemeen voorbehoud. Dat wil zeggen dat alle cijfers nog aangepast kunnen worden naar aanleiding van de beoordeling door Eurostat. De punten uit het assessmentrapport worden eind 2011 formeel omgezet in specifieke voorbehouden. Het algemene voorbehoud komt daarmee te vervallen voor de jaren vóór T-4. In het kader van de procedure afdracht eigen middelen zijn de cijfers dan vastgezet ("locked"). De cijfers kunnen dan alleen nog maar worden wijzigen door het wegwerken van de specifieke voorbehouden. Nadat de aanpassingen conform de specifieke voorbehouden heeft plaatsgevonden worden de cijfers definitief verklaard voor het gebruik als grondslag voor de afdracht eigen middelen. De landen hebben tot en met 22 september 2014 de tijd om de specifieke voorbehouden in de eerder geleverde cijfers te verwerken. De aanpassingen kunnen over meerdere jaren worden verspreid. Het kan zijn dat Eurostat aanleiding ziet voor nader onderzoek op basis van de verstrekte informatie over de aanpassing. Het assessmentrapport is niet openbaar, de vragenlijst wel.

De vaststelling van de kwaliteit van de BNI cijfers is uitvoerig besproken in het BNI comité. De besprekingen hebben geleid tot de hierboven beschreven controleprocedure.

---

[60] Dit in 1989 opgerichte comité (toen nog BNP-comité geheten) heeft het harmoniseren van het BNI tot taak zodat een vergelijkbare grondslag bestaat op basis waarvan de afdracht eigen middelen van de afzonderlijke lidstaten kan worden vastgesteld. Het BNI-comité bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en wordt voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Commissie (Eurostat). Vertegenwoordigers van DG Budget en de Europese Rekenkamer zijn altijd aanwezig bij bijeenkomsten van het comité.

[61] In de 22e BNI-vergadering van 5 en 6 juli 2011 is het Nederlandse rapport besproken.

Definitieve vaststelling BNI
Zolang er geen specifieke voorbehouden zijn vastgesteld geldt een algemeen voorbehoud. Na vaststelling van de specifieke voorbehouden worden de BNI cijfers van t-4 en daarvoor vastgezet. Deze cijfers kunnen alleen nog wijzigen door de aanpassingen die voortkomen uit de specifieke voorbehouden. De meest recente jaren zijn niet vastgezet. Hiermee wordt de noodzakelijke ruimte gegeven aan de lidstaten voor de uitvoering van het reguliere nationale revisiebeleid. Zo worden de Nederlandse nationale rekeningen cijfers na t-3 definitief vastgesteld. Als de cijfers definitief vaststaan voor Nederland, kan het Ministerie van Financiën toch nog niet afsluiten (qua afdracht), omdat wijzigingen bij andere landen nog wijzigingen in de Nederlandse afdracht tot gevolg kunnen hebben. De afdracht wordt berekend via een verdeelsleutel. Een aanpassing van de cijfers van andere lidstaten heeft daardoor altijd consequenties voor de hoogte van de afdracht van alle betrokken lidstaten. Zo is de afdracht vanaf 1995 nog niet definitief omdat zowel Griekenland als het Verenigd Koninkrijk nog specifieke voorbehouden hebben voor de periode 1995-2001.

8.3.2 Transparantie over verwerkingsproces

Het BNI-comité heeft zich in de laatste jaren in het bijzonder gericht op het transparanter maken van het proces. Omdat de uitkomsten zelf lastig te beoordelen zijn, is de aandacht verschoven naar het proces. Belangrijk is dat processen beschreven zijn en duidelijk wordt hoe cijfers tot stand komen. Transparantie wordt gecreëerd door een vergelijking te maken tussen de brongegevens en de cijfers die uiteindelijk aan Eurostat worden verstrekt. De stappen tussen de bron en de uiteindelijke Nationale rekeningencijfers worden op systematische wijze weergegeven in de procestabellen. Dit is onderdeel van het overzicht, de "inventory" als bedoeld in artikel 3 van Vo. 1287/2003.

8.3.3 Wijze van totstandkoming statistieken

Bedrijven worden ingedeeld naar de afzonderlijke economische activiteiten conform de Standaardbedrijfsindeling 2008 (SBI 2008). Grote bedrijven hebben soms uiteenlopende activiteiten. In overleg met het CBS wordt een dergelijk bedrijf dan opgedeeld in afzonderlijke statistische eenheden. Omdat het CBS veel meer gebruik maakt van registraties wordt bij de indeling naar statische eenheden rekening gehouden met de indeling die in de administraties voorkomen. Voor kleine bedrijven geldt dat de administratieve afbakening overeenkomt

met de statistische afbakening. Voor deze bedrijven zijn registers[62] een goed alternatief voor traditionele waarneming en kan de administratieve lastendruk worden teruggebracht. Voor grote bedrijven blijft afzonderlijke waarneming noodzakelijk. Deels omdat extra detailinformatie nodig is, deels omdat het van belang is om de afzonderlijke activiteiten waar te nemen. Daarbij geldt wel dat de aansluiting met de registraties te maken moet zijn. Zo moeten bepaalde totalen uit de directe waarneming overeenstemmen met de totalen in de registratie.

Na bronbewerking (toepassing van de juiste definities, concepten en bijschattingen (zie inventory) wordt het aanbod in de economie geconfronteerd met de vraag in de economie. Bij deze confrontatie zijn er altijd verschillen tussen vraag en aanbod. Deze verschillen worden onderzocht en mede uitgaande van de betrouwbaarheidsverschillen tussen de diverse bronnen wordt het aanbod gelijk gemaakt aan de vraag. Hierbij wordt de kwaliteit van de verschillende bronnen afgewogen. Bijvoorbeeld een waarneming op basis van een steekproef ten opzichte van een integrale waarneming via een administratieve bron. Op deze wijze ontstaat een volledig consistent stelsel van vraag en aanbod van goederen en diensten in de Nederlandse economie. De procestabellen zijn onderdeel van de BNI-inventory en beschrijven hoe een broncijfer in een aantal stappen wordt bewerkt tot het uiteindelijke cijfer dat wordt opgenomen in de Nationale Rekeningen. Omdat het CBS de procestabellen als nuttig kwaliteitsinstrument ziet, is er voor gekozen de procestabellen vaker samen te stellen. Buiten het verslagjaar, dat in de BNI-inventory wordt beschreven, is dit echter niet verplicht.

In de afgelopen jaren is de dekking van de Nationale Rekeningen met statistische bronnen in belangrijke mate verbeterd. Bij bezuinigingen die reducties in het statistisch programma tot gevolg hebben, wordt er altijd getoetst of de informatie nodig is voor het samenstellen van de Nationale Rekeningen. Voor de beschrijving van de zwarte en illegale economie is er niet altijd "traditionele" statistische informatie beschikbaar. De aard van deze activiteiten maakt waarneming van deze fenomenen lastig. Voor de diverse onderdelen worden ramingen gemaakt uitgaande van de beschikbare informatie van andere instellingen, zoals politie en justitie, de belastingdienst, ministeries of specifieke onderzoeks- of belangenorganisaties.

Tussen de opeenvolgende ramingen zitten verschillen. Voor een belangrijk deel wordt dit veroorzaakt doordat er in de loop van de tijd steeds meer en betere statistische informatie beschikbaar komt die kan worden

[62] Dit geldt bijvoorbeeld voor informatie van de Belastingdienst en polisadministratie.

ingezet bij de raming. Het streven is om de bijstellingen zo klein als mogelijk te maken en bovendien te vermijden dat de economische groei systematisch wordt onderschat- of overschat. Er is enige jaren geleden is een uitgebreid bijstellingsonderzoek uitgevoerd door het CBS. Na het uitgebreide onderzoek worden de bijstellingen jaarlijks gemonitord. Regelmatig vinden er aanvullende onderzoeken plaats naar bijstellingen.

8.3.4 Complicerende factoren

Er zijn verschillende complicerende factoren in het verwerkingsproces van basisgegevens tot statistieken. De statistieken komen tot stand met behulp van een combinatie van enquêtes (veelal op steekproefbasis), administratieve bronnen en modelschattingen. De zekerheid over de betrouwbaarheid van deze basisgegeven is niet overal gelijk.

a. Mutaties (ter verbetering) in bronnen en methoden
Nationale belangen leiden soms tot wijzigingen in de beschikbare statistische informatie. Het beleid om administratieve lasten te beperken leidt soms tot aanpassingen waardoor bepaalde input voor de statistieken niet meer aanwezig is. Zo kunnen enquêtes vervallen of worden er detailvragen uit een enquête geschrapt.
In de praktijk gaan soms bronnen verloren, maar er ontstaan soms ook nieuw (betere) bronnen voor de BNI-raming.

Naast Eurostat, spelen ook IMF, de Wereldbank, de OECD en UN, gezamenlijk met de nationale statistische instellingen een belangrijke rol bij de verdere verbetering van methoden, concepten en definities. Zij dragen bij aan de samenstelling van het *System of National Accounts* (SNA) en het ESR. Ook het *Committee on Monetary, Financial and Balance of payments statistics* (CMFB, een comité waarin zowel centrale banken als statistische bureaus zijn vertegenwoordigd) speelt hierbij een belangrijke rol. Zo hebben zij geadviseerd hoe de licenties voor UMTS verwerkt moeten worden ten behoeve van de EDP[63].
Nederland is vaak vertegenwoordigd in task forces en internationale werkgroepen waarin tal van problemen ten aanzien van nieuwe concepten, definities en methoden worden uitgewerkt als voorbereiding voor verdere besluitvorming of implementatie. Ook bij de voorbereiding van het nieuwe SNA2008 en het ESR2010 is Nederland nauw betrokken geweest.

[63] Excessive Deficit Procedure

b. Verschillen methoden voor informatieverzameling

Het is een complex proces om tot een nauwkeurig BNI te komen; er worden administratieve bronnen gebruikt (bijvoorbeeld de polisadministratie, of omzetbelasting), maar ook enquêtes die op basis van steekproeven informatie uitvragen bij geselecteerde bedrijven of personen en modelschattingen.
Om de zwarte economie in kaart te brengen zijn bijramingen nodig. Zo zijn er bijvoorbeeld bijramingen voor de bouw, thuiskappers en zwart werk in de horeca. Het is moeilijk om een uitspraak te doen over de betrouwbaarheid van die informatie omdat zwarte activiteiten naar de aard van het fenomeen moeilijk waar te nemen is.

c. Verslaggevingseisen niet gelijk

Verslaggevingsregels op het niveau van de centrale overheid zijn niet gelijk aan die van de lagere overheden. Centraal wordt het verplichtingen-kasstelsel gehanteerd (met uitzondering van de batenlastendiensten) en op het niveau van de lokale overheden wordt het batenlastenstelsel gehanteerd. Dit compliceert het verkrijgen van eenduidige informatie als input voor de statistieken.

8.4 Geharmoniseerde BTW

Ook voor de berekening van de BTW-afdracht wordt gebruik gemaakt van informatie van het CBS.

Jaarlijks wordt door het Ministerie van Financiën de 'BTW-grondslagberekening' (de berekening van de ‘Grondslag van de eigen middelen van de EU uit de BTW’) opgesteld. Deze rapportage wordt door het ministerie vóór eind juli naar de Europese Commissie (EC, DG Budget) verzonden. Op basis van deze rapportage wordt de BTW-grondslag en daarmee de afdracht van Nederland op basis van de BTW vastgesteld (als een vast percentage van de BTW-grondslag).

Ten behoeve van de grondslagberekening levert het CBS jaarlijks een notitie (in het vervolg genoemd: de ‘BTW-nota’) aan het Ministerie van Financiën voor het berekenen van het gewogen gemiddelde BTW-tarief (GGT). Deze berekening is noodzakelijk aangezien Nederland een algemeen (19%) en een verlaagd (6%) BTW-tarief kent. Daarnaast levert het CBS nog enkele aanvullende statistische gegevens betreffende de landbouw. De in de ‘BTW-nota’ opgenomen gegevens worden ontleend aan het statistisch materiaal dat ten grondslag ligt aan de in de CBS-publicatie ‘Nationale Rekeningen’ opgenomen gegevens. Voor de

berekening van het gewogen gemiddeld tarief (GGT) wordt in de 'BTW-nota' een indeling per toegepast BTW-tarief gemaakt van alle transacties in de Nationale Rekeningen waarop BTW rust. Hierbij worden de volgende bestedingscategorieën onderscheiden: consumptieve bestedingen van huishoudens, aankopen van de overheid, intermediair verbruik van bedrijven (voor zover daarop niet-aftrekbare BTW rust) en bruto investeringen in vaste activa van bedrijven en overheid (voor zover daarop niet-aftrekbare BTW rust).

De in de BTW-nota gebruikte waardegegevens hebben altijd betrekking op het meest recente definitieve verslagjaar (vanwege het grotere detailniveau) terwijl de toegepaste BTW-tarieven van het meest recente verslagjaar zijn. Zo is voor de 'BTW-nota' over het verslagjaar 2010 gebruik gemaakt van waardegegevens van de definitieve jaarraming van 2008 en BTW-tarieven van het jaar 2010.

Samengevat bestaat het resultaat van de 'BTW-nota' uit het totaal van de transacties in de Nationale Rekeningen waarop BTW rust, verdeeld over de eerder genoemde bestedingscategorieën en verdeeld naar BTW tariefgroepen (19%, 6% en vrijgesteld).

Eens in de twee tot drie jaar komt een missie van de EC op bezoek bij het Ministerie van Financiën voor de controle van de grondslagberekeningen. Na afloop wordt hiervan een verslag opgesteld, waarin mogelijk op bepaalde punten van de grondslagberekening een voorbehoud wordt gemaakt. Dit zijn punten waar de missie een aanvulling of verduidelijking wenst. Het CBS wordt door het ministerie uitgenodigd om deze controle bij te wonen en vragen te beantwoorden over de door het CBS geleverde gegevens. Het controlebezoek neemt doorgaans vijf werkdagen in beslag, waarvan het CBS een dag(deel) aanwezig is.

Het meest recente controlebezoek heeft plaatsgevonden in oktober 2010 en betrof de controle van de grondslagberekeningen over de jaren 2007, 2008 en 2009. De missie heeft naar aanleiding van dit bezoek een verslag opgesteld waarin de bevindingen en een aantal voorbehouden worden vermeld. Op 20 mei 2011 heeft het ministerie een eerste reactie op dit verslag verzonden naar de EC.

8.5 (Interne CBS) kwaliteitswaarborgen betrouwbaarheid statistieken en controle

De Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS) van het CBS is een (onafhankelijk) zelfstandig bestuursorgaan dat belast is met het toezicht op de kwaliteit, de vaststelling van het uit te voeren statistisch programma en de bedrijfsvoering. De taken van de CCS zijn vastgelegd in artikel 25 van de CBS wet. Het CBS beschikt over een kwaliteitszorgsysteem waarvan interne audits deel uit maken. Met regelmaat worden via de audits de diverse statistieken op een groot aantal kwaliteitsaspecten beoordeeld. Daarnaast wordt in enkele gevallen ook om een externe beoordeling gevraagd. Zo is er in 2009 op verzoek van het CBS een audit uitgevoerd naar de bijstellingen in de economische groei. Deze audit is uitgevoerd door experts van andere nationale statistische bureaus en uit de universitaire wereld.
Het CBS onderschrijft de zogenaamde Europese Praktijkcode (*European Statistics Code of Practice*) voor statistische autoriteiten en brengt deze in de praktijk. De Europese Praktijkcode bevat een groot aantal principes op het terrein van het institutionele kader, de statistische processen en de statistische output.
Het CBS onderschrijft eveneens de Kwaliteitsverklaring van het Europees Statistische Systeem (*Quality Declaration of the European Statistical System*) en brengt deze in de praktijk.
Voor de uitvoering van systematische kwaliteitszorg maakt het CBS gebruik van het zogenaamde *EFQM Excellence Model*, van de *European Foundation for Quality Management*. De Europese Praktijkcode is gerelateerd aan het EFQM Excellence Model (European Foundation of Quality Management).

Het CBS levert heel veel cijfers, veelal conform internationale verplichtingen, aan de EC (het Europees Statistische Bureau). Eurostat voert op de van de nationale statistische bureaus ontvangen gegevens altijd een aantal standaardchecks uit en doet regelmatig onderzoek de plausibiliteit. De bevindingen van de beoordeling door Eurostat worden teruggekoppeld.

Naast Eurostat zijn er reviews vanuit het IMF. De 'review on statistical compliance' (de zogenaamde ROSC missies) door het IMF is een methodologische en procedurele toets[64]. Het IMF voert geen checks uit op de kwaliteit van de cijfers. De ROSC missie wordt uitgevoerd door een

[64] Zie de website van het Internationaal Monetair Fonds waarop het Data Quality Assessment Framework is te vinden.

team van gerenommeerde experts, die werkzaam zijn bij internationale organisaties of statistische bureaus in andere landen.

Het CBS neemt deel aan internationale projecten (via *task forces* en werkgroepen) om de kwaliteit van methoden te verbeteren (o.a. kwaliteitsverklaring en bijbehorende praktijkcode van het Europees Statistisch Systeem).

8.5.1 Controle op betrouwbaarheid gegevens

Op Europees niveau is de Europese Rekenkamer verantwoordelijk voor de controle van de begroting van de Europese Commissie. In dat kader controleren zij de juistheid en volledigheid van de eigen middelen. Mede op initiatief van de Rekenkamer is het instrument *direct verification* geïntroduceerd. Met dit instrument is het mogelijk om op systematische wijze de verwerking van de statistische bronnen in het systeem van de Nationale rekeningen te volgen en te beoordelen. De Europese Rekenkamer oordeelt positief over de verantwoorde afdrachten van de eigen middelen, maar merkt ook op dat er sprake is van een beperking in de controle. Zo kunnen de onderliggende verrichtingen die gebaseerd zijn op macro-economische statistieken niet rechtstreeks door haar worden gecontroleerd. Om die reden wordt voor de controle uitgegaan van de macro- economische grootheden, die zijn opgesteld door de lidstaten en aan de Commissie zijn verstrekt. Vervolgens worden de systemen van de Commissie voor de verwerking van de gegevens beoordeeld teneinde de bedragen te bepalen die in de definitieve rekeningen worden opgenomen. De kwaliteit van de basisgegevens op het niveau van de lidstaat zijn derhalve niet betrokken in de audit van de Europese Rekenkamer.

8.5.2 Europese ontwikkelingen

De EU-landencrisis heeft aangetoond dat versterking van de waarborgen om de betrouwbaarheid van de statistische informatie te verzekeren nodig is. Relevant zijn de naar aanleiding daarvan geïntroduceerde nieuwe verordeningen en daaruit voortkomende regelgeving van de Europese Commissie voor versterking van het begrotingstoezicht. De nieuwe regelgeving bevat maatregelen om de kwaliteit van de statistieken te waarborgen.

8.6 Conclusie

De afdrachten aan de eigen Middelen van de Europese Unie komen tot uitdrukking in de verantwoording van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De afdrachten zijn gebaseerd op de invoerrechten, btw-heffingen en het bruto nationaal inkomen. De bni-bijdrage is financieel gezien de belangrijkste en bedraagt nu ca. 76% van de totale eigen Middelen.

Het hiaat[65], in de controleketen dat door de ERK is geconstateerd kan worden aangepakt door nationaal aandacht te besteden aan de kwaliteit van de gegevens die als input dienen voor de statistieken.

Het expliciet afleggen van verantwoording over de eigen middelen en assurance door middel van onafhankelijke controle op lidstaatniveau maakt dat de ketens van de verantwoording en controle op nationaal en Europees niveau op elkaar aansluiten. Net zoals voor de Europese subsidies geldt, draagt opname van de afdrachten in lidstaatverklaring bij aan verbeteringen in beheer, controle en publieke verantwoording.

Opname van de afdrachten in de lidstaatverklaring is wenselijk om te kunnen beschikken over een integrale EU-verantwoording op lidstaatniveau (netto-positie). Bovendien zou dit kunnen bijdragen aan het verstevigen van de kwaliteit van de basisgegevens die als input dienen voor statistieken. Relevant, in dit kader zijn nieuwe verordeningen[66] en daaruit voortkomende regelgeving van de Europese Commissie voor versterking van het begrotingstoezicht. De regelgeving bevat maatregelen om de kwaliteit van de statistieken te waarborgen.[67] Aandacht in Nederland voor de kwaliteit van de basisgegevens kan een bijdrage leveren aan het versterken en bevorderen van soortgelijke assurance in alle lidstaten van de EU.

Het CBS geeft, net als andere nationale statistische bureaus geen betrouwbaarheidsmarges van de uitkomsten van de Nationale rekeningen. De achtergrond hiervan is onder meer dat voor de bepaling van het bni gebruik wordt gemaakt van diverse bronnen en verschillende manieren van informatieverzameling. Onafhankelijke controle op de basisgegevens vereist maatwerk. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de

[65] Onderliggende verrichtingen die gebaseerd zijn op macro-economische statistieken kunnen niet rechtstreeks door de Europese Rekenkamer worden gecontroleerd.
[66] Verordening (EU) No 1173/2011 effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied (onderdeel ''sixpack' , de zes nieuwe verordeningen van de Europese Commissie naar aanleiding van EU-landencrisis). Zie ons digitale dossier EU-Governance op www.rekenkamer.nl.
[67] De statistische bureaus en rekenkamers hebben enkele initiatieven genomen om na te gaan hoe de betrouwbaarheid van de statistieken kan worden verbeterd.

reeds bestaande kwaliteitsmaatregelen die er zijn om de kwaliteit van de voor Europa relevante statistische cijfers te waarborgen.

Wij bevelen de ministers van Buitenlandse Zaken en Financiën aan om gezamenlijk met betrokken partijen te onderzoeken op welke wijze zekerheid kan worden verschaft aan de basisgegevens die ten grondslag liggen aan de statistieken. De afdrachten op basis van de invoerrechten kunnen nu al worden opgenomen omdat daarvoor al voldoende waarborgen aanwezig zijn om te komen tot een betrouwbare publieke verantwoording.

Bijlage 1 Extrapolatieoverzicht gemeenschappelijk landbouwbeleid

	ELGF	Gedeclareerde uitgaven (in €)	Regeling	Gedeclareerd per regeling (in €)	% fout	Maximale fout (in €)
201	Granen	8.876.138,90	Aardappelzetmeel niet GBCS	8.876.138,90		
			Oud			
202	Rijst	0	Rijst			
203	Restituties niet bijlage 1	3.379.903,28	Restituties	3.379.903,28	0,10	3.379,90
204	Voedselprogramma's	0	Voedselprogramma's			
205	Suiker	0	Restituties			
206	Olijfolie	0	Olijfolie			
207	Vezelgewassen	923.837,64	Vlas	923.837,64		
208	Groenten en fruit	102.981.515,66	Gemeenschappelijk Marktordening groente en fruit	77.431.835,17	4,11	3.182.448,43
			EHEC	24.393.382,05		
			Promotie en afzetbevordering	1.156.298,44		
209	Producten van de wijnbouwsector	0				
210	Afzetbevordering	3.106.392,13	Promotie en afzetbevordering	3.106.392,13		
211	Overige plantaardige producten/overige maatregelen	4.303.913,09	Kunstmatig gedroogde voedergewassen	4.303.913,09		
212	Melk en zuivelproducten	-9.527.777,64	Openbare opslag	-11.840.540,74		
			Nationale enveloppe melksector			
			Interventie particulier opslag	1.566.196,77		
			Uitvoerrestitutie	99.558,98	0,10	99,56
			Schoolmelk	567.007,35	0,97	5.499,97
			Oud	80.000,00		
213	Rundvlees	3.562.960,52	Uitvoerrestitutie	3.562.960,52	0,10	3.562,96
214	Schapen- en geitenvlees		Schapen en geitenvlees			
215	Varkensvlees, eieren, pluimvee, producten van de bijenteelt en andere	7.745.323,42	Honingregeling	167.100,00		
			Uitvoerrestitutie	1.243.930,24	0,10	1.243,93

	ELGF	Gedeclareerde uitgaven (in €)	Regeling	Gedeclareerd per regeling (in €)	% fout	Maximale fout (in €)
	dierlijke producten		Particuliere opslag	6.334.293,18		
216	Fonds voor de herstructurering van de suikerindustrie	4.477.167,37	Herstructurering suiker	4.477.167,37		
	Totaal 05 02	**129.829.374,37**				
301	Ontkoppelde rechtstreekse steun	783.089.703,92	BTR	780.796.860,90	0,45	3.513.585,87
			Art. 68	2.292.843,02	0,67	15.362,05
302	Andere rechtstreekse steun	34.337.856,32	Kalverslacht			
			Runderslacht	-58.984,72		
			Aardappelzetmeel GBCS	22.533.973,34		
			Eiwithoudende gewassen			
			Energiegewassen	307.310,17		
			Art. 68	11.302.465,76	0,67	75.726,52
			Oud	253.091,77		
303	Extra steunbedragen	5.530,09	Oud	5.530,09		
	Totaal 05 03	**817.433.090,33**				
	TOTAAL	**947.262.464,70**			**0,78**	**6.800.909,19**
	Ontvangsten en apur.	**-70.110.529,09**				
	Totaal generaal	**877.151.935,61**				

Uitkomsten fysieke inspecties ELFPO **99**

As	ELFPO	Gedeclareerde uitgaven (in €)	Regeling	Gedeclareerd per regeling (in €)	% fout	Maximale fout (in €)
1	Verbetering van de concurrentiekracht land-bosbouwsector (SSBP,RSG, SJA, DEMO)	13.490.998,76	Acties beroepsopleiding en voorlichting	993.537,53	9,89	98.260,86
			Modernisering landbouwbedrijven	6.104.059,36	2,80	170.913,66
			Ontwikkeling nieuwe producten, procédés etc.	1.213.157,44	0,55	6.672,37
			Infrastructuur	4.733.288,18		
			Voedselkwaliteitsregeling	446.956,25		
2	Milieu- en natuurverbetering (SAN, SBL, RSBP)	22.763.323,36	Landbouwers in andere handicapgebieden	1.032.847,53	22,60	233.423,54
			Agromilieubetalingen	20.205.364,35	1,20	242.464,37
			Niet-productieve investeringen landbouw	845.173,25		
			Eerste bebossing van landbouwgrond	679.938,23	0,30	2.039,82
3	De leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie	24.202.317,67	Diversificatie naar niet-agrarische activiteiten	1.141.159,48		
			Oprichting en ontwikkeling van ondernemingen	301.348,55		
			Bevordering van toeristische activiteiten	9.367.042,29		
			Basisvoorzieningen plattelandseconomie	3.817.062,00		
			Dorpsvernieuwing	1.952.159,09		
			Instandhouding en opwaardering landelijke erfgoed	7.611.226,76		
			Verwerving van vakkundigheid, dynamisering en uitvoering	12.319,50		
4	Leader	10.523.203,65	Concurrentievermogen	511.831,97		
			Milieu/landbeheer	54.550,06		
			Kwaliteit van het bestaan	9.195.162,60		
			Uitvoering van samenwerkingsprojecten	136.376,60		

As	ELFPO	Gedeclareerde uitgaven (in €)	Regeling	Gedeclareerd per regeling (in €)	% fout	Maximale fout (in €)
			verwerving van vakkundigheid	625.282,42		
5	Technische bijstand	451.872,07	Technische bijstand	451.872,07		
	Totaal generaal	**71.431.715,51**			**1,06**	**753.774,62**
	Totaal consolidatie	**948.583.651,12**				

De blauwe markeringen geven aan waar administratieve nacontroles plaatsvinden.

De groene markeringen geven aan waar randvoorwaardencontroles plaatsvinden.

Uitkomsten inspecties naleving randvoorwaarden en administratieve nacontrole

	Totaal gedeclareerd	Aantal gevallen waarin niet-naleving is geconstateerd	Financiële Onregelmatigheid
Totaalbedrag aanvragen waar randvoorwaarden gelden	€ 847.874.699,97	Aantal in periode 16 oktober 2010 t/m 15 oktober 2011 onbekend	
Totaalbedrag aanvragen waar administratieve nacontrole gelden	€ 104.578.964,72	• 3, bij exportrestituties • 6, bij gemeenschappelijke marktordening groenten en fruit	€ 166.816

Extrapolatie op basis van geconstateerde niet-naleving en overige fouten

	ELGF	ELFPO	Maximale fout
Extrapolatie fout fysieke inspecties	€ 6.800.909,19	€ 753.774,62	€ 7.554.683,81
Fouten geconstateerd door AD	€ 3.498.856,00	€ 501.353,00	€ 4.000.209,00
Totaal	**€ 10.299.765,19**	**€ 1.255.127,62**	**€ 11.554.892,81**
Goedkeuringstolerantie (2% van de in totaal door Nederland gedeclareerde landbouwuitgaven)			**€ 20.373.883.60**

Bijlage 2 Tabel bevindingen structuurfondsen

De belangrijkste bevindingen (in de zin van tekortkomingen en verbeterpunten) van de auditautoriteit bij de managementautoriteiten en de certificeringsautoriteit (gehandhaafd ná hoor en wederhoor), zoals verwoord in verslagen van feitelijke bevindingen en jaarlijkse controleverslagen, zijn in onderstaande tabellen *samengevat* weergegeven.

EFRO Noord

Operationeel Programma EFRO Noord-NL 2007-2013		
Essentiële vereisten per autoriteit	*Bevindingen*	
Managementautoriteit (SNN): score 2 ('werkt, enkele verbeteringen zijn nodig')		
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies tussen en binnen MA en BI's	Score 2	• De MA heeft een actie om inzicht te krijgen in ontbrekende stukken in de projectdossiers na de controleperiode van de AA afgerond. • Ter vervanging van de Self Assessment Tool van de Europese Commissie heeft de MA voor de beoordelingsperiode gebruik gemaakt van de door de AA verstrekte questionnaire algemene vragen. De AA adviseert de MA om een uitgebreider en meer feitelijke beantwoording te geven van de questionnaire en daarbij tevens de evidence op te nemen waarop de antwoorden zijn gebaseerd.
Essentieel vereiste 2: Adequate procedures voor de selectie van aanvragen	Score 1	• Van een aantal projecten ontbreken de beoordelingsbevestigingen. • Van een project is de einddatum niet correct opgenomen. • Van een aantal projecten ontbreekt de checklist staatssteun.
Essentieel vereiste 3: Adequate informatie en strategie om begunstigden te begeleiden	Score 1	Geen bevindingen.
Essentieel vereiste 4: Adequate managementverificaties	Score 2	• In de checklist voor de controles ter plaatste kan expliciet een vraag opgenomen worden over de proportionaliteit. • Van een project was niet duidelijk of aanvullende vragen van de MA over de subsidiabiliteit van kosten beantwoord waren. • Tijdens de controleperiode beschikte de managementautoriteit voor prioriteint I projecten niet over formele procedures om vast te stellen dat een project niet binnen 5 jaar na afloop een substantiële wijziging ondergaat. • Er bestaat nog geen duidelijkheid over de instandhoudingsverplichting en de controle daarop door de MA.
Essentieel vereiste 5: Adequaat controlespoor	Score 1	Geen bevindingen.
Essentieel vereiste 6: Betrouwbare geautomatiseerde boekhouding, monitoring en financiële verslaglegging	Score 2	• De MA heeft nog verbeteringen door te voeren aan het programma Navision. Een overkoepelend informatiebeveiligingsplan, gebaseerd op risicoafweging, ontbreekt vooralsnog. Ook zal SNN de nodige

		aandacht, met inachtneming van de grootte van de eigen organisatie en haar processen, moeten geven aan het verder verbeteren van de logische toegangsbeveiliging, het incident- en changemanagementproces met aandacht voor het testen van wijzigingen. **102**
Essentieel vereiste 7: Noodzakelijke preventieve en correctieve maatregelen in geval van tijdens de audit ontdekte systeemfouten	Score 3	• Tijdens de beoordelingsperiode was er (nog) geen actieplan / registratie voorhanden waarin alle bevindingen uit de in de beoordelingsperiode ontvangen auditverslagen van de AA (systeem- en projectaudits) zijn vastgelegd. Ook een procedure voor het beheren van het actieplan / de registratie en het bewaken van de individuele acties ontbrak nog. Evenals de daarbij horende verantwoordelijke functionaris(sen).
Certificeringsautoriteit (Dienst Regelingen): score 2 ('werkt, enkele verbeteringen zijn nodig')		
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies binnen CA	Score 1	• Werkzaamheden zijn nog niet volledig uitgevoerd volgens de aangepaste administratieve organisatie, echter dit heeft geen gevolgen gehad voor het niveau van beoordeling.
Essentieel vereiste 2: Adequaat controlespoor en geautomatiseerd systeem	Score 3	• Uit de dossiers blijkt niet altijd op basis van welke werkzaamheden en documenten de beoordelaar gekomen is tot een conclusie. • De documentatie inzake de acceptatie van de EU is geen onderdeel van het dossier van de Certificeringsautoriteit.
Essentieel vereiste 3: Adequate certificering ter waarborging van betrouwbare en deugdelijke betaalaanvragen	Score 2	• De certificeringswerkzaamheden met betrekking tot systeemgerichte werkzaamheden en monitoring zijn onder verwijzing naar het beoordelinqsplan niet uitgevoerd. • De MA levert geen informatie op omtrent de bevindingen uit haar administratieve controles en controles ter plaatse, inclusief aantal en type geconstateerde fouten. Uit het dossier van de CA is niet eenduidig op te maken welke werkzaamheden zijn verricht om deze bevindingen te raadplegen.
Essentieel vereiste 4: Toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen	N.v.t.	Niet beoordeeld.
Oordeel van de auditautoriteit:	***Score 2: 'werkt, enkele verbeteringen zijn nodig'***	

EFRO Oost

Operationeel Programma EFRO Oost-NL 2007-2013		
Essentiële vereisten per autoriteit	*Bevindingen*	
Managementautoriteit (GS Provincie Gelderland): score 2 ('werkt, enkele verbeteringen zijn nodig')		
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies tussen en binnen MA en BI's	Score 1	Geen bevindingen
Essentieel vereiste 2: Adequate procedures voor de selectie van aanvragen	Score 1	• In de controleperiode heeft de MA het toepassen van de Omnibus Decentraal Regeling niet tijdig gemeld aan de Europese Commissie.

Essentieel vereiste 3: Adequate informatie en strategie om begunstigden te begeleiden	Score 1	Geen bevindingen.
Essentieel vereiste 4: Adequate managementverificaties	Score 2	• De overwegingen/onderbouwing voor het wel of niet doen van een extra controlebezoek zijn onvoldoende gedocumenteerd. • Tijdens de controleperiode beschikte de managementautoriteit voor prioriteint I projecten niet over formele procedures om vast te stellen dat een project niet binnen 5 jaar na afloop een substantiële wijziging ondergaat. • De aanwezigheid van door de managementautoriteit goedgekeurde procedures die er voor zorgdragen dat de certificeringsautoriteit alle benodigde informatie over de uitgevoerde management verificaties ontvangt ten behoeve van certificering was onvoldoende.
Essentieel vereiste 5: Adequaat controlespoor	Score 1	Geen bevindingen.
Essentieel vereiste 6: Betrouwbare geautomatiseerde boekhouding, monitoring en financiële verslaglegging	Score 2	• De managementautoriteit heeft nog verbeteringen door te voeren in de applicatie SUM. Op het gebied van logische toegang betreft dit o.a. het gebruik maken van een eenduidige aanvraagprocedure en monitoring. Ook is er nog geen audittrail aanwezig op autorisaties en gebruikersbeheer. Tevens worden niet alle wijzigingen op de applicatie (navolgbaar) getest.
Essentieel vereiste 7: Noodzakelijke preventieve en correctieve maatregelen in geval van tijdens de audit ontdekte systeemfouten	Score 2	• Tijdens de beoordelingsperiode had de MA nog geen actieplan voorhanden waarin alle bevindingen uit de in de beoordelingsperiode ontvangen auditverslagen van de AA (systeem- en projectaudits) zijn vastgelegd.
Certificeringsautoriteit (Dienst Regelingen): score 2 ('werkt, enkele verbeteringen zijn nodig')		
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies binnen CA	Score 1	• Werkzaamheden zijn nog niet volledig uitgevoerd volgens de aangepaste administratieve organisatie, echter dit heeft geen gevolgen gehad voor het niveau van beoordeling.
Essentieel vereiste 2: Adequaat controlespoor en geautomatiseerd systeem	Score 3	• Uit de dossiers blijkt niet altijd op basis van welke werkzaamheden en documenten de beoordelaar gekomen is tot een conclusie. De dossiers zijn onvoldoende toegankelijk ingedeeld en opgebouwd. • De MA heeft geen zichtbare aansluiting opgeleverd tussen SUM en MSF. In het dossier van de CA is niet een navolgbare vastlegging opgenomen van de werkzaamheden van de CA inzake de aansluiting van de projectadministratie met de uitgavenstaat.
Essentieel vereiste 3: Adequate certificering ter waarborging van betrouwbare en deugdelijke betaalaanvragen	Score 2	• De certificeringswerkzaamheden met betrekking tot systeemgerichte werkzaamheden en monitoring zijn onder verwijzing naar het beoordelingsplan niet uitgevoerd. • De MA levert geen informatie op omtrent de bevindingen uit haar administratieve controles en controles ter plaatse, inclusief aantal en type geconstateerde fouten. Uit het dossier van de CA is niet eenduidig op te maken welke werkzaamheden zijn verricht om deze bevindingen te raadplegen.

Essentieel vereiste 4: Toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen	N.v.t.	Niet beoordeeld.	04
Oordeel van de auditautoriteit:	***Score 2: 'werkt, enkele verbeteringen zijn nodig'***		

EFRO Zuid

Operationeel Programma EFRO Zuid-NL 2007-2013		
Essentiële vereisten per autoriteit	*Bevindingen*	
Managementautoriteit (GS Provincie Noord-Brabant): score 2 ('werkt, enkele verbeteringen zijn nodig')		
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies tussen en binnen MA en BI's	Score 2	• Enkele wijzigingen in de beheers- en controlesystemen zijn nog niet verwerkt in de systeembeschrijving. Dit wordt in 2012 gerealiseerd. • De interne beheersing voldoet, maar kan verbeterd worden op het gebied van managementinformatie (ontbreken van gestructureerde managementinformatie over doorlooptijden van projecten), personele planning (ontbreken van berekening van benodigde personele capaciteit op basis van te leveren producten) en zelflerend vermogen (geen toepassing self assessment tool van de Commissie). • Er ontbreken heldere criteria om te beoordelen of er niet meer dan 10% ESF-maatregelen worden gefinancierd. • De capaciteit van de interne auditafdeling dient versterkt te worden.
Essentieel vereiste 2: Adequate procedures voor de selectie van aanvragen	Score 1	• In het informatiesysteem Navision wordt niet consequent de ontvangstdatum van de subsidieaanvraag geregistreerd. • De realiteitszin van de indicatoren wordt niet consequent voor alle projecten getoetst.
Essentieel vereiste 3: Adequate informatie en strategie om begunstigden te begeleiden	Score 1	Geen bevindingen.
Essentieel vereiste 4: Adequate managementverificaties	Score 2	• In de checklist controle ter plaatse is de toetsing van de proportionaliteit niet opgenomen. • Tijdige melding van alle onregelmatigheden aan OLAF is nog niet voldoende zeker gesteld. • De – vastlegging van - de controle op het dubbel uitvoeren van uren in declaraties dient verbeterd te worden. • Bij een project ontbrak het memorandum inhoudelijke beoordeling voortgangsrapportage. • Bij de administratieve verificaties ontbreekt het aan heldere criteria voor de selectie van te controleren uitgaven. Ook ontbreekt een uitgewerkte steekproefmethodiek voor de selectie van te controleren uitgaven bij controles ter plaatse. De verrichte risicoanalyses zijn niet altijd voldoende gemotiveerd en toetsbaar vastgelegd. • Het ontbreekt aan heldere criteria voor de beslissing om wel/geen (extra) controlebezoek aan een project te brengen. • Het ontbreekt nog aan voorzieningen om vast te stellen dat een

		project niet binnen vijf jaar na afloop een substantiële wijziging ondergaat. • Het ontbreekt aan gestructureerde managementinformatie over het voldoen aan wettelijke termijnen en over (oorzaken van) verschillen tussen eerste- en tweedelijnscontroles.
Essentieel vereiste 5: Adequaat controlespoor	Score 1	• Niet alle informatie over de processtappen van de projecten is digitaal in Navision vastgelegd.
Essentieel vereiste 6: Betrouwbare geautomatiseerde boekhouding, monitoring en financiële verslaglegging	Score 2	• De applicatie Navision werkt naar behoren, maar er zijn verbeteringen nodig in en of rondom de applicatie. • In 2010 en 2011 zijn al enkele verbeteringen doorgevoerd inzake de logische toegangsbeveiliging, het wachtwoordbeleid en de logging. • Tekortkomingen betreffen met name onvolledig en niet actueel informatiebeveiligingsbeleid, ontbreken van geprogrammeerde controles (steunen op handmatige controles), ontbreken van geautomatiseerde aansluitingen (steunen op handmatige aansluitingen), risico's m.b.t. back-up en recovery, risico van verwijdering loggingtabellen, ontbreken van een actueel overzicht van vereiste IT-systemen, uitvoering van beperkte risicoanalyses, tijdelijk onvoldoende scheiding tussen test- en productieomgeving, risico's verbonden aan gebruik van niet-persoonsgebonden useraccounts, niet volgen van het logisch toegangsbeveiligingsbeleid, risico van onjuiste informatie vanwege samenvoegen van gegevens uit verschillende bronnen en onjuiste selectie en tussentijdse bewerkingen van gegevens. • Er wordt thans gewerkt aan optimalisering van de organisatorische processen, waaronder het actualiseren van het informatiebeveiligingsbeleid, verbetering van de logische toegangsbeveiliging (waaronder de aanvraagprocedure), monitoring van gebruikersaccounts, zorgdragen voor een inzichtelijk controlespoor, en verbeteren van geautomatiseerde in- en uitvoercontroles.
Essentieel vereiste 7: Noodzakelijke preventieve en correctieve maatregelen in geval van tijdens de audit ontdekte systeemfouten	Score 1	Geen bevindingen.
Certificeringsautoriteit (Dienst Regelingen): score 2 ('werkt, enkele verbeteringen zijn nodig')		
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies binnen CA	Score 1	• Werkzaamheden zijn nog niet volledig uitgevoerd volgens de aangepaste administratieve organisatie, echter dit heeft geen gevolgen gehad voor het niveau van beoordeling.
Essentieel vereiste 2: Adequaat controlespoor en geautomatiseerd systeem	Score 3	• Uit de dossiers blijkt niet altijd op basis van welke werkzaamheden en documenten de beoordelaar gekomen is tot een conclusie. De dossiers zijn onvoldoende toegankelijk ingedeeld en opgebouwd. • De MA heeft geen zichtbare aansluiting opgeleverd tussen Navision

		en MSF. In het dossier van de CA is niet een navolgbare vastlegging opgenomen van de werkzaamheden van de CA inzake de aansluiting van de projectadministratie met de uitgavenstaat.
Essentieel vereiste 3: Adequate certificering ter waarborging van betrouwbare en deugdelijke betaalaanvragen	Score 2	• De certificeringswerkzaamheden met betrekking tot systeemgerichte werkzaamheden en monitoring zijn onder verwijzing naar het beoordelingsplan niet uitgevoerd. • De MA levert geen informatie op omtrent de bevindingen uit haar administratieve controles en controles ter plaatse, inclusief aantal en type geconstateerde fouten. Uit het dossier van de CA is niet eenduidig op te maken welke werkzaamheden zijn verricht om deze bevindingen te raadplegen. • Ten tijde van het certificeren van de uitgavenstaat bestond er bij een project onzekerheid met betrekking tot de subsidiabiliteit van de uitgaven, echter de uitgaven zijn wel opgenomen in de gecertificeerde betaalaanvraag. • De certificeringswerkzaamheden per MA verschillen onderling ondanks dezelfde uitgangspunten in de administratieve organisatie.
Essentieel vereiste 4: Toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen	N.v.t.	Niet beoordeeld. In eerste instantie wel getoetst, waarbij geconstateerd werd dat de werkinstructie en derhalve de gevolgde werkwijze niet duidelijk was. Pas gedurende de audit werd duidelijk dat er in de Nederlandse opvatting geen schrappingen/terugvorderingen zijn totdat een project definitief wordt vastgesteld. Omdat er conform dit standpunt geen meldingen zijn gedaan, is geen score toegekend.
Oordeel van de auditautoriteit:	***Score 2: 'werkt, enkele verbeteringen zijn nodig'***	

EFRO West

Operationeel Programma EFRO West-NL 2007-2013		
Essentiële vereisten per autoriteit	*Bevindingen*	
Managementautoriteit (College B&W Gemeente Rotterdam): score 2 ('werkt, enkele verbeteringen zijn nodig')		
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies tussen en binnen MA en BI's	Score 1	• Het ontbreekt aan een gestructureerd totaaloordeel over het functioneren van de BI's. • Bij één BI worden afwijkende procedures gehanteerd. • Het ontbreekt aan actuele berekeningen inclusief een evaluatie van de juistheid van de vastgestelde normtijden. • Het ontbreekt aan een toetsbare confrontatie tussen de berekende benodigde en de beschikbare capaciteit voor een eventuele tijdige bijsturing. • De MA past het middel van Self Assessment Tool toe om verbetermogelijkheden te signaleren en heeft toegezegd in 2012 de kolom evidence beter in te vullen.
Essentieel vereiste 2: Adequate procedures voor de selectie van aanvragen	Score 2	• Bij een project werd bij de aanvraag aangegeven dat er een sluitende financiering was, ondanks het niet aanwezig zijn van alle

		cofinancieringsverklaringen. • Voor alle projecten geldt dat de MA een summiere motivering geeft omtrent het al dan niet verwachten van inkomsten/opbrengsten uit het project. • Het blijft onduidelijk of gewaarborgd is dat de projecten in volgorde van complete binnenkomst worden behandeld.
Essentieel vereiste 3: Adequate informatie en strategie om begunstigden te begeleiden	Score 1	Geen bevindingen.
Essentieel vereiste 4: Adequate managementverificaties	Score 2	• In de checklisten ontbreekt een vraag over proportionaliteit. • De resultaten van de risicoanalyse zijn niet altijd voldoende gemotiveerd en toetsbaar vastgelegd. • Het ontbreekt aan criteria om wel/geen extra controlebezoek voor een bepaald project uit te voeren. • Het ontbreekt aan een motivering om wel/geen extra controlebezoek uit te voeren. • Het ontbreekt aan een projectoverstijgend totaaloverzicht van geconstateerde fouten uit administratieve verificaties en controles ter plaatse. Inmiddels is door de MA besloten ook deze bevindingen voortaan in de projectbevindingenadministratie op te nemen. • Het ontbreekt aan managementinformatie over het moment waarop de controles ter plaatse feitelijk worden uitgevoerd. • Tijdens de controleperiode beschikte de MA nog niet over formele procedures om vast te stellen dat een project niet binnen 5 jaar na afloop een substantiële wijziging ondergaat. Inmiddels heeft de MA hiervoor een werkinstructie[68] vastgesteld.
Essentieel vereiste 5: Adequaat controlespoor	Score 1	Geen bevindingen.
Essentieel vereiste 6: Betrouwbare geautomatiseerde boekhouding, monitoring en financiële verslaglegging	Score 2	• De applicatie Sequestor werkt naar behoren, maar er zijn verbeteringen nodig in en/of rondom de applicatie. • In 2010 en 2011 zijn al enkele verbeteringen doorgevoerd inzake de logging, de functionaliteiten en controles in de applicatie en het wachtwoordbeleid. • Tekortkomingen betreffen met name het ontbreken van geprogrammeerde controles (steunen op handmatige controles); risico van onjuiste informatie vanwege samenvoeging van gegevens uit verschillende bronnen, een onjuiste selectie en tussentijdse bewerking van gegevens; (nog enige) risico's m.b.t. recovery; het informatiebeveiligingsbeleid (afspraken met service providers); het toegangsbeveiligingsbeleid (gebruikers met hoge rechten); het bewust niet opnemen van een aantal geprogrammeerde controles in het beheersysteem (controle op facturen).

[68] Werkinstructie Klevende Voorwaarden.

Essentieel vereiste 7: Noodzakelijke preventieve en correctieve maatregelen in geval van tijdens de audit ontdekte systeemfouten	Score 1	Geen bevindingen.
Certificeringsautoriteit (Dienst Regelingen): score 2 ('werkt, enkele verbeteringen zijn nodig')		
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies binnen CA	Score 1	• De werkzaamheden zijn nog niet volledig uitgevoerd volgens de aangepaste administratieve organisatie, maar dit heeft geen gevolgen gehad voor het niveau van beoordeling.
Essentieel vereiste 2: Adequaat controlespoor en geautomatiseerd systeem	Score 2	• Uit de dossiers blijkt niet altijd op basis van welke werkzaamheden en documenten de beoordelaar gekomen is tot een conclusie. • De aansluiting tussen de projectadministratie van de MA (Sequestor) en de uitgavenstaat (MSF) is niet aangeleverd door de MA. Inmiddels kan de MA probleemloos de aansluiting tussen Sequestor en MSF maken.
Essentieel vereiste 3: Adequate certificering ter waarborging van betrouwbare en deugdelijke betaalaanvragen	Score 2	• De MA levert geen informatie op omtrent de bevindingen uit har administratieve controles en controles ter plaatse, inclusief aantal en type geconstateerde fouten. Uit het dossier van de CA is niet eenduidig op te maken welke werkzaamheden zijn verricht om deze bevindingen te raadplegen. • De certificeringswerkzaamheden per MA verschillen onderling ondanks dezelfde uitgangspunten in de administratieve organisatie.
Essentieel vereiste 4: Toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen	Score 2	• In de dossiers geen volledige documentatie aangetroffen of de geschrapte bedragen daadwerkelijk in mindering zijn gebracht op de ingediende betaalaanvraag. Inmiddels blijkt uit (later overhandigde) documentatie dat dit daadwerkelijk is gebeurd.
Oordeel van de auditautoriteit:	***Score 2: 'werkt, enkele verbeteringen zijn nodig'***	

ESF

Operationeel Programma ESF 2007-2013		
Essentiële vereisten per autoriteit	*Bevindingen*	
Managementautoriteit (Agentschap SZW): score 2 ('werkt, enkele verbeteringen zijn nodig')		
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies tussen en binnen MA en BI's	Score 1	• De MA heeft extra capaciteit ingeschakeld en afspraken gemaakt met medewerkers om tijdigheid/doorlooptijd van controles te waarborgen en het risico op decommittering te beperken. • Procedurebeschrijvingen actueel houden.
Essentieel vereiste 2: Adequate procedures voor de selectie van aanvragen	Score 1	• In een aantal geval bleek het voorschot hoger te zijn geweest dan het bedrag van de einddeclaratie. • De financiële positie van enkele aanvragers is niet voldoende of dreigt onvoldoende te worden waardoor risico's bestaan ten aanzien van het niet kunnen terugbetalen van te hoog verstrekte voorschotten. Dit heeft in het bijzonder betrekking op projecten die in de eerste jaren van de programmaperiode zijn bevoorschot.

Essentieel vereiste 3: Adequate informatie en strategie om begunstigden te begeleiden	Score 1	• Geen bijzonderheden.
Essentieel vereiste 4: Adequate managementverificaties	Score 2	• De MA handelt 30 oude projecten van 2007 in een speciaal traject af. De AA wijst op het risico dat deze binnen de termijnen behandeld moeten worden, maar dat dit niet ten koste mag gaan van de kwaliteit. • Extrapolatiemethodiek wordt niet altijd consistent toegepast door de MA. • Indien een definitief rapport van de audit-autoriteit leidt tot een correctie op de subsidie van € 10.000 of hoger, is er sprake van een onregelmatigheid, die binnen twee maanden na bekendwording aan de Europese Commissie dient te worden gemeld. De AA heeft geconstateerd dat er terzake (nog) geen procedure bestaat en dat de vereiste meldingen in 2010 niet hebben plaatsgevonden. De MA heeft in januari 2011 alsnog meldingen gedaan. • De reviewchecklisten worden niet altijd consequent toegepast.
Essentieel vereiste 5: Adequaat controlespoor	Score 2	• Documentatie is volledig, maar zou eenduidiger kunnen worden vastgelegd.
Essentieel vereiste 6: Betrouwbare geautomatiseerde boekhouding, monitoring en financiële verslaglegging	Score 2	• Een aantal geautomatiseerde controles ontbreken in Bones omdat dit systeem wordt vervangen door DIANE. Dit wordt gecompenseerd door handmatige controles.
Essentieel vereiste 7: Noodzakelijke preventieve en correctieve maatregelen in geval van tijdens de audit ontdekte systeemfouten	Score 2	• De bevindingen van de projectaudits van de AA worden door de MA nog niet integraal geanalyseerd.
Certificeringsautoriteit (Dienst Regelingen): score 2 ('werkt, enkele verbeteringen zijn nodig')		
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies binnen CA	Score 1	• Werkzaamheden zijn niet altijd volledig verlopen zoals in de AO beschreven was.
Essentieel vereiste 2: Adequaat controlespoor en geautomatiseerd systeem	Score 2	• Onvolledige afwerking van aantekeningen en door het ontbreken van een verslag inzake de terugkoppeling van de bevindingen aan de beheersautoriteit is het controlespoor op onderdelen soms niet volledig en hiermee het proces op onderdelen niet volledig reproduceerbaar.
Essentieel vereiste 3: Adequate certificering ter waarborging van betrouwbare en deugdelijke betaalaanvragen	Score 2	• De wijze van selectie van projecten is niet voldoende uitgeschreven/ onderbouwd. Ook is niet uitgeschreven het (minimaal) aantal projecten en (het minimaal) te onderzoeken percentage uitgaven (per actie/ prioriteit) in relatie tot de in de uitgavenstaat opgenomen projecten en uitgaven. Bij de selectie is professional judgement gebruikt. • De RAD beveelt de CA nogmaals aan om in de uitgavenstaat de uitgaven voor de technische bijstand te controleren op basis van nacalculatie.

Essentieel vereiste 4: Toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen	Score 2	• Voor haar boekhouding is de certificerings-autoriteit afhankelijk van met name de informatie die terzake van de beheersautoriteit moet worden ontvangen. In de praktijk is gebleken dat de van de beheersautoriteit ontvangen informatie niet altijd juist en volledig was. De certificeringsautoriteit heeft aangegeven thans bezig te zijn met het maken van afspraken over de informatievoorziening terzake door de beheersautoriteit. • Ten behoeve van de totstandkoming van het overzicht, volgens het model in bijlage XI van EG-Verordening 1828/2006, is een werkinstructie in 2008 opgesteld, die (nog) niet is geïntegreerd in de totaal beschrijving d.d. 30 augustus 2010 inzake de administratieve organisatie.
Oordeel van de auditautoriteit:	***Score 2: 'werkt, enkele verbeteringen zijn nodig'***	

EVF

Operationeel Programma EVF-NL 2007-2013		
Essentiële vereisten per autoriteit	*Bevindingen*	
Managementautoriteit/Bemiddelende instantie: (Directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn en de directie Financieel Economische Zaken van het Ministerie van EL&I/Dienst Regelingen): score 2 ('werkt, enkele verbeteringen zijn nodig')		
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies tussen en binnen MA en BI's	Score 1	• Bij zowel de MA als de BI is de bezetting en de continuïteit van de werkzaamheden door de reorganisatie (van LNV en EZ) een blijvend punt van aandacht.
Essentieel vereiste 2: Adequate procedures voor de selectie van aanvragen	Score 1	• De beoordeling van de ingediende (project)begrotingen blijven onderbelicht. • Aan de aanvrager duidelijker maken hoe de projectadministratie dient te worden ongericht.
Essentieel vereiste 3: Adequate informatie en strategie om begunstigden te begeleiden	Score 2	• De nationale regelgeving RLS (Regeling LNV-subsidies) is op enkele punten nog niet bekend (aanbestedingsregels) bij de aanvrager óf nog niet duidelijk voor de aanvrager (inbreng eigen uren). • Interpretatiekwesties m.b.t. regelgeving blijven lang opgelost (verhoogd risico op onregelmatigheden).
Essentieel vereiste 4: Adequate managementverificaties	N.v.t.	Niet beoordeeld.
Essentieel vereiste 5: Adequaat controlespoor	Score 1	• Bij voorschotten is het voorschotnummer niet gekoppeld aan het unieke identificatienummer van het project. Automatische koppeling vergt ingrijpende aanpassing van RLS-systeem. • Het draaiboek onregelmatigheden EVF is nog niet vastgesteld; er is wel een werkinstructie voor het registreren van onregelmatigheden. • Analyse van de geconstateerde onregelmatigheden ontbreekt nog. • De wettelijke termijnen voor afhandeling bezwaarschriften worden niet gehaald.

Essentieel vereiste 6: Betrouwbare geautomatiseerde boekhouding, monitoring en financiële verslaglegging	Score 2	• Voor rapportages moeten gegevens uit verschillende systemen gehaald worden (risico bij handmatige bewerking) en er is geen koppeling tussen RLS-s en VERA/FAP. • RLS-s bevat een beperkt aantal geprogrammeerde controles. • Compenserende maatregelen (extra controles) rondom het geautomatiseerde systeem functioneren zodanig dat er voldoende zekerheid is over de juistheid van de uitgavenstaat. • Gebruikers met hoge rechten ('supergebruikers') kunnen hun functiebevoegdheden doorbreken. • Documenten (kunnen) op vele wijzen bewaard worden; risico op incomplete dossiers.
Essentieel vereiste 7: Noodzakelijke preventieve en correctieve maatregelen in geval van tijdens de audit ontdekte systeemfouten	Score 2	• Risicoanalyse over het gehele EVF-programma is nog niet afgerond.
Certificeringsautoriteit (Afdeling Certificeringsautoriteit van de Dienst Regelingen): score 1 ('werkt goed')		
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies binnen CA	Score 1	Geen bevindingen.
Essentieel vereiste 2: Adequaat controlespoor en geautomatiseerd systeem	Score 1	• Kans op onvolledige dossiers wegens deels fysieke en deels digitale opslag documenten.
Essentieel vereiste 3: Adequate certificering ter waarborging van betrouwbare en deugdelijke betaalaanvragen	Score 1	Geen bevindingen.
Essentieel vereiste 4: Toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen	Score 1	Geen bevindingen.
Oordeel van de auditautoriteit:	***Score 2: 'werkt, enkele verbeteringen zijn nodig'***	

Bijlage 3 Gebruikte afkortingen

Afkorting	***Betekenis***
AA	Auditautoriteit
AD	Auditdienst
AMS	Audit Management System
AR	Algemene Rekenkamer
B&W	Burgemeester en Wethouders
BC	Beoordelingscriterium
BI	Bemiddelende Instantie
BNI	Bruto nationaal inkomen
BR&B	Bureau Regie & Besturing
BTR	Bedrijfstoeslagregeling
BTW	Belasting (over de) toegevoegde waarde
BuZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
CA	Certificeringsautoriteit
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCS	Centrale Commissie voor de Statistiek
CMFB	Committee on Monetary, Financial and Balance of payment statistics
DAD	Directie Agroketens en Dierenwelzijn
DB/PT	Delegated Body Productschap Tuinbouw
DGRB	Directoraat-generaal Rijksbegroting
DLG	Dienst Landelijk Gebied
DR	Dienst Regelingen
EC	Europese Commissie
ECU	Cluster EU-conformiteit
EFQM	European Foundation for Quality Management
EHEC	Enterohemorragische E. coli
EL&I	(Ministerie van) Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
EBF	Europees Buitengrenzenfonds
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EIF	Europees Integratiefonds
ELFPO	Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling
ELGF	Europees Landbouw Garantiefonds
ELV	Directie Europees Landbouwbeleid en Voedselzekerheid
ERK	Europese Rekenkamer
ESF	Europees Sociaal Fonds
ETF	Europees Terugkeerfonds
EU	Europese Unie
EV	Essentiële Vereiste
EVF	Europees Visserij Fonds
EVLF	Europees Vluchtelingenfonds
EZ	(voormalig Ministerie van) Economische Zaken
FEZ	Directie Financieel-economische zaken
GBCS	Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem
GIAQ	General Inventory Assessment Questionnaire

Afkorting	***Betekenis***
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
GMO	Gemeenschappelijke Markt Ordening
GNI	Gross National Income
II&A	(minister) voor Immigratie, Integratie en Asiel
IB	Interne Beheersingsmaatregelen
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IMF	Internationaal Monetair Fonds
ISMS	Information Security Management System
LEI	Landbouw-Economisch Instituut
LNV	(voormalig Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MA	Managementautoriteit
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
NL	Nederland
NVWA	Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OP	Operationele Programma
PO	Producentenorganisatie
PSAN	Provinciale Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer
PT	Productschap Tuinbouw
RAD	Rijksauditdienst
RHB	Rijkshoofdboekhouding
ROSC	Review on statistical compliance
SBI	Standaardbedrijfsindeling
SNL	Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer
SNN	Samenwerkingsverband Noord-Nederland
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UN	United Nations
V en J	(Ministerie van) Veiligheid en Justitie
VK	Verenigd Koninkrijk
Vo.	Verordening

Bijlage 4 Begrippenlijst

Assurance
Het verschaffen van zekerheid over informatie door een accountant/auditor.

Audit
Een systematisch, onafhankelijk en gedocumenteerd proces om de activiteiten en resultaten van een organisatie te onderzoeken en te evalueren.

Auditautoriteit
Instantie die door de lidstaat is aangewezen voor elk operationeel programma en verantwoordelijk is voor het verifiëren van de goede werking van het beheers- en controlesysteem. De auditautoriteit is functioneel onafhankelijk van de managementautoriteit en van de certificeringsautoriteit.

Auditdienst
Accountantsdienst die naast de (wettelijke verplichte) controle van het (departementale) jaarverslag ook periodiek de bedrijfsvoering en de beleidsvoering onderzoekt.

Beheersverslagen
Een beheerverslag geeft een overzicht van de resultaten (activiteiten en bevindingen) van een dienst en daarmee wordt verantwoording aan de opdrachtgever (en toezichthouder) afgelegd.

Bemiddelende instantie
Instantie die handelt onder de verantwoordelijkheid van een management- of certificeringsautoriteit of die namens een dergelijke autoriteit taken verricht.

Betrouwbaarheid
De mate waarin de informatie waarheidsgetrouw is.

Betaalorgaan
Orgaan dat namens de Europese Commissie betalingen verricht.

Borgingsverklaring
Een door de directeur van een betaalorgaan ondertekende verklaring waarin deze verklaart dat:
- de overgelegde rekeningen naar zijn beste weten een waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig beeld geven van de uitgaven en ontvangsten in het bovengenoemde begrotingsjaar;
- het systeem een redelijke mate van zekerheid biedt dat de onderliggende tranacties wettig en regelmatig zijn.

Certificering
Het (officieel) verklaren dat iets geldig is of voldoet aan een norm.

Certificeringsautoriteit
Instantie die door de lidstaat is aangewezen om uitgavendeclaraties en betalingsaanvragen te certificeren voordat zij aan de Commissie worden toegezonden.

Conformiteit
Het in overeenstemming zijn met de (EU-)voorschriften.

Conformiteitsbeoordeling
Het beoordelen of aan de (EU-)vereisten is voldaan.

Consolidatiestaat
Een overzicht van samengevoegde uitgaven/betalingen.

Convenant
Een convenant is een schriftelijke overeenkomst tussen partijen, waarin afspraken zijn vastgelegd voor het bereiken van bepaalde doelen.

Eindbegunstigde
De uiteindelijke ontvanger van de subsidie.

Fasen in administratief organisatorische processen
1. Opzet: beschrijving en inrichting van het proces;
2. Bestaan: er is daadwerkelijk een proces met activiteiten aanwezig conform opzet;
3. Werking: het proces functioneert de gehele periode conform opzet en doet waarvoor het is ingesteld.

Geldigverklaring
Betreft controleverklaring over de getrouwheid en rechtmatigheid van bij de Europese Commissie ingediende uitgavendeclaraties betreffende migratiefondsen.

Managementautoriteit
Instantie die door de lidstaat is aangewezen om het operationele programma te beheren.

Materialiteit
De mate van onnauwkeurigheid die wordt geaccepteerd.

Materiële fouten
Fouten zijn van materieel belang wanneer zij een bepaald aanvaardbaar geacht percentage te boven gaan.

Onregelmatigheden
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.

Onzekerheid
Indien niet kan worden vastgesteld of bepaalde uitgaven of ontvangsten rechtmatig zijn of getrouw zijn weergegeven.

Operationeel Programma
Document dat door een lidstaat is ingediend en door de Commissie is goedgekeurd, waarin een ontwikkelingsstrategie wordt uiteengezet die gebaseerd is op een coherent geheel van prioriteiten, en voor realisatie waarvan een beroep wordt gedaan op bijstand uit een fonds.

Plausibiliteitstoets
Een door de minister van Financiën uitgevoerde beoordeling van de deelverklaringen en bijbehorende *assurance*rapporten om vast te stellen dat de inhoud van deze documenten aannemelijk is.

Randvoorwaarden
Specifieke eisen op het terrein van volksgezondheid, diergezondheid en gezondheid van planten, milieu, dierenwelzijn waaraan een landbouwer moet voldoen om voor volledige steun in aanmerking te komen.

Reperformance
Het herhalen/overdoen van (bepaalde) controlewerkzaamheden van de accountant.

Review
Onderzoek naar de (toereikendheid van de) uitgevoerde accountantscontrole.

Richtsnoeren
Richtsnoeren zijn documenten waarin de Commissie nadere instructies geeft over o.a. erkenning en accountantscontrole.

Subsidiabiliteit
Uitgaven die op grond van criteria van de Europese Commissie in aanmerking komen voor steun uit Europese fondsen.

Systeemaudit
Een audit gericht op het systeem als geheel; getoetst wordt of en in welke mate het systeem aan de gestelde eisen voldoet.

Tolerantiegrens
Kwantitatieve tolerantiegrenzen geven een financiële grens aan, waarboven een fout of onzekerheid als belangrijk (materieel) wordt aangemerkt.

Voorbehoud
Voorbehoud is een uitzondering op een afgegeven verklaring.

Vordering
Een vordering is een juridisch afdwingbaar recht op een geldbedrag van een derde. Veelal is sprake van teruggave van onverschuldigde betalingen.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2003). *Presteren en functioneren van het openbaar bestuur. Strategie Algemene Rekenkamer 2004-2010*, december 2003. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2005). *Essentialia van goed openbaar bestuur*, december 2005. Den Haag: Ando.

Algemene Rekenkamer (2006). *Brief aan de minister van Financiën*, 14 november 2006, kenmerk 6006396 R/S. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2007). *Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2006*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 095, nrs. 1-2, Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010). *Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2009*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 381, nrs. 1-2, Den Haag: Sdu.

Europese Commissie (2011). *EU budget 2010 — Financial Report*. Luxemburg: Europese Unie.

Europese Commissie (2007). Richtsnoer nr.3 – Strategie voor de accountantscontrole, DG AGRI, kenmerk AGRI-2007-60983-03-00-NL herz. 3, Brussel.

Ministerie van Financiën (2006). *Brief van de minister van Financiën*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 455 en 24 202, nrs. 5-6, Den Haag: Sdu.