

Nr. 2

RAPPORT

Ontwikkelingen in het financieel management van de Europese Unie

Inhoud

Over dit rapport	5
DEEL 1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN, CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES	7
1 Belangrijkste bevindingen	9
1.1 Ontwikkelingen in de EU	9
1.1.1 Beleidsontwikkelingen	9
1.1.2 Systemen voor financieel management	13
1.1.3 Inzicht in rechtmatigheid	13
1.1.4 Inzicht in doeltreffendheid op EU-niveau	14
1.2 Ontwikkelingen in de EU-lidstaten	15
1.3 Ontwikkelingen in Nederland	16
1.3.1 Functioneren systemen financieel management en rechtmatigheid bestedingen	16
1.3.2 Inzicht in doeltreffendheid Europees visserijbeleid in Nederland	16
1.3.3 Vereenvoudiging structuurfondsen in Nederland	17
2 Conclusies en aanbevelingen	19
2.1 Conclusies	19
2.2 Aanbevelingen	20
3 Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer	22
3.1 Reactie kabinet	22
3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	24
Belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	26

DEEL 2	ONDERZOEKSBEVINDINGEN	27
1	Ontwikkelingen in het financieel management van de EU	29
1.1	EU-breed: kerncijfers	29
1.1.1	Bijdragen lidstaten aan de begroting	29
1.1.2	Uitgaven door de EU in 2011	30
1.1.3	Saldo EU-begroting	31
1.2	Beleidsontwikkelingen op financieel terrein	32
1.2.1	Financieel Reglement	32
1.2.2	Lidstaatverklaringen en «annual summaries»	33
1.2.3	Gevolgen economische en financiële crisis	34
1.2.4	Begrotingstoezicht nationale overheden	40
1.2.5	Meerjarig Financieel Kader 2014–2020	40
1.3	Systemen voor financieel management in de EU	43
1.3.1	Controle en verantwoording door de Europese Commissie	43
1.3.2	Oordeel Europese Rekenkamer	45
1.4	Rechtmatigheid besteding EU-gelden	46
1.4.1	Rechtmatigheidsinformatie Europese Commissie	46
1.4.2	Oordeel Europese Rekenkamer over wettigheid en regelmatigheid	50
1.5	Inzicht in doeltreffendheid EU-gelden	51
1.5.1	Reguliere informatie Europese Commissie	52
1.5.2	Evaluatieverslagen Europese Commissie	52
2	EU-lidstaten	55
2.1	Afdrachten en ontvangsten van de lidstaten	55
2.2	Rechtmatigheid besteding EU-uitgaven in lidstaten	56
2.2.1	Activiteitenverslagen 2011	56
2.2.2	Verslagen Europese Commissie en OLAF	56
2.2.3	Jaarverslag Europese Rekenkamer	57
2.2.4	Annual summaries lidstaten	57
2.2.5	Lidstaatverklaringen	60
2.3	Doeltreffendheid EU-beleid in de lidstaten	63
2.3.1	Informatie Europese Commissie	63
2.3.2	Informatie Europese Rekenkamer	63
2.4	Werkzaamheden nationale rekenkamers	64
2.4.1	Activiteiten rekenkamers	64
2.4.2	Landenvergelijkend onderzoek vereenvoudiging regelgeving structuurfondsen	66
3	Nederland	67
3.1	Afdrachten en ontvangsten van Nederland	67
3.1.1	Afdrachten	67
3.1.2	Ontvangsten	67
3.2	EU-gelden in Nederland: beheer- en controlesystemen en rechtmatigheid	69
3.2.1	Landbouwfondsen	69
3.2.2	Structuurfondsen	70
3.2.3	Afdrachten	70
3.3	Doeltreffendheid Europees visserijbeleid in Nederland	71
3.3.1	Eerder onderzoek naar het gemeenschappelijk visserijbeleid	71
3.3.2	Gemeenschappelijk visserijbeleid in Nederland	72

3.3.3	Voortgang programma: financieel	73
3.3.4	Voortgang programma: doeltreffendheid	75
3.3.5	Eindontvangers Europees Visserijfonds	77
3.4	Vereenvoudiging regelgeving structuurfondsen in Nederland	80
3.4.1	EU-beleid vereenvoudiging structuurfondsen	80
3.4.2	Belangrijkste bevindingen voor Nederland	81
	Bijlage 1 Kerncijfers	85
	Bijlage 2 Gebruikte afkortingen en verklarende woordenlijst	87
	Literatuur	92

OVER DIT RAPPORT

Inleiding

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

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

Achtergrond

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

Het meeste EU-beleid voert de Europese Commissie samen met de lidstaten uit. Hiermee is ongeveer 80% van de EU-begroting gemeoid. De verantwoording en rechtmatigheid van de besteding van deze EU-gelden «in gedeeld beheer» blijft echter problematisch. Vier lidstaten, waaronder Nederland, geven inmiddels op vrijwillige basis een lidstaatverklaring af over de wijze waarop EU-geld in hun land wordt besteed. Maar de meeste andere landen zijn niet bereid of niet in staat om op deze wijze verantwoording af te leggen. Bij de meest recente wijziging van het Financieel Reglement van de EU heeft een grote meerderheid van de lidstaten zich, ondanks aandringen van het Europees Parlement, verzet tegen een verplichte lidstaatverklaring. Tegelijkertijd is er een tegengeluid. Zo klinkt er aanhoudende kritiek vanuit een klein aantal lidstaten op het feit dat de uitvoering van de EU-begroting nog steeds niet voldoet aan de geldende rechtmatigheidsnormen. Er worden steeds vaker kanttekeningen geplaatst bij de jaarlijkse decharge van de Europese Commissie, waarbij wordt verwezen naar het alsmear uitblijven van een positief rechtmatigheidsoordeel van de Europese Rekenkamer.

De standpunten die de Nederlandse minister van Financiën in Brussel inneemt bij de besprekingen van de Raad voor Economische en Financiële Zaken (Ecofin), worden bepaald na overleg met de Tweede Kamer. Het EU-tendrapport behandelt de onderwerpen die voor dit overleg over de Nederlandse standpuntbepaling van belang zijn: actuele beleidsontwikkelingen rond het financieel management van de EU, de kwaliteit van de systemen voor financieel management, en (het inzicht in) de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de EU-uitgaven.

Opbouw rapport

Het *EU-trendrapport 2013* bestaat uit twee delen. In deel 1 geven we een samenvatting van onze bevindingen. Aansluitend vermelden we onze conclusies en aanbevelingen, de reactie van de minister en ons nawoord daarbij.

Deel 2 bestaat uit drie hoofdstukken. Daarin gaan we nader in op de ontwikkelingen in het financieel management van EU-gelden in de EU als geheel (hoofdstuk 1), de EU-lidstaten (hoofdstuk 2) en Nederland (hoofdstuk 3). In elk van deze drie hoofdstukken behandelen we steeds de actuele ontwikkelingen, de kwaliteit van de systemen voor financieel management, en (het inzicht in) rechtmatigheid en doeltreffendheid van de EU-uitgaven.

Website

Parallel aan de publicatie van het EU-trendrapport 2013 is ook de interactieve website www.eu-verantwoording.nl geactualiseerd. Op deze website presenteren we een overzicht van de ontwikkelingen in de afgelopen tien jaar, alsmede de belangrijkste kerncijfers over het financieel management van de EU in de periode 2002–2011.

Bronnen

De eerste twee hoofdstukken van deel 2 zijn grotendeels gebaseerd op openbare informatie. We hebben daarbij zoveel mogelijk gebruikgemaakt van informatie die is gecontroleerd door externen, zoals de Europese Rekenkamer en nationale rekenkamers. Daarnaast hebben we gebruikgemaakt van openbare stukken van de Europese Commissie. Voor hoofdstuk 3 van deel 2, het hoofdstuk over Nederland, hebben wij tevens gebruikgemaakt van informatie die wij zelf hebben ingewonnen op basis van onze onderzoeksbevoegdheden.

In het rapport wordt informatie over verschillende jaren gebruikt.

De vuistregel die we daarbij hebben gehanteerd is dat het jaar 2011 centraal staat als het gaat om het functioneren van de systemen voor financieel management en de rechtmatige besteding van EU-gelden. Bij de beschrijving van beleidsontwikkelingen hebben we ook informatie over 2012 opgenomen.

Terminologie

In dit rapport gebruiken we zowel het Nederlandse begrip «rechtmatigheid» als het Europese ondeelbare begrip «wettigheid en regelmatigheid». Het Nederlandse begrip en het Europese begrip betekenen in de praktijk hetzelfde. Om verwarring te vermijden wordt in de tekst steeds de terminologie gehanteerd die de door ons aangehaalde bron hanteert. Daarnaast gebruiken we op verschillende plaatsen het Europese begrip «onregelmatigheid». Dit verwijst specifiek naar inbreuken op het Gemeenschapsrecht waardoor de algemene begroting van de Europese Unie kan worden benadeeld.

DEEL 1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN, CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES

1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

1.1 Ontwikkelingen in de EU

1.1.1 Beleidsontwikkelingen

Nieuw Financieel Reglement

Op 25 oktober 2012 is na lange onderhandelingen tussen de Europese Commissie, de Raad van Ministers en het Europees Parlement het nieuwe Financieel Reglement van de EU vastgesteld.¹

In het nieuwe reglement zijn enkele verbeteringen aangebracht als het gaat om de wijze waarop de besteding van EU-gelden moet worden verantwoord door instanties in de lidstaten. Toch voldoet het eindresultaat niet aan de verwachtingen die de Europese Commissie en het Europees Parlement van tevoren hadden. Zij stuurden erop aan dat de EU-lidstaten zouden worden verplicht om een openbare verantwoording op te stellen over de besteding van EU-gelden die zij «in gedeeld beheer»² aanwenden voor de uitvoering van EU-programma's.

Op basis van het compromis moeten daartoe aangewezen instanties binnen de lidstaten voortaan aan de Europese Commissie verantwoording afleggen door indiening van:

- a. de rekeningen, vergezeld van een «managementverklaring» waarin door degenen die verantwoordelijk zijn voor het management van de fondsen wordt verklaard dat de verstrekte informatie juist, compleet en accuraat is, dat de gelden voor de daartoe bestemde doelen zijn ingezet, en dat de bestaande controleprocedures de noodzakelijke garanties bieden voor de rechtmatigheid van de onderliggende transacties;
- b. een samenvatting van de uitkomsten van afgeronde auditrapporten en uitgevoerde controles («annual summaries»).

De rekeningen en annual summaries moeten zijn voorzien van een oordeel van een onafhankelijke auditinstantie.

Dit compromis heeft volgens ons grote tekortkomingen. Om te beginnen geven de annual summaries geen omvattend beeld van de besteding van EU-gelden in de lidstaten. Ook de vereiste managementverklaring, een nieuw onderdeel in het reglement, heeft maar beperkte zeggingskracht. De verklaring zegt namelijk iets over de opzet, maar niet over de feitelijke *werking* van het beheer van EU-gelden door de lidstaten. Ten slotte wordt de informatie die de lidstaten indienen bij de Europese Commissie niet openbaar gemaakt.

In de situatie die met het nieuwe Financieel Reglement ontstaat komt er de komende jaren geen verplichte en openbare verklaring over de besteding van EU-gelden op nationaal niveau. Er hoeft dus nog steeds geen politiek-bestuurlijke verantwoording te worden afgelegd op lidstaatniveau. Dit is des te opmerkelijker omdat de lidstaat wel aansprakelijk kan worden gesteld door de Europese Commissie voor fouten die worden gemaakt.

¹ Zie <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:298:0001:0096:NL:PDF>.

² Gedeeld beheer wil zeggen dat de EU-programma's in kwestie gezamenlijk worden uitgevoerd door de Europese Commissie en instanties in de lidstaten.

Maatregelen ter bestrijding van de economische en financiële crisis

Er wordt op EU-niveau veel gedaan om EU-landen die in financiële nood zijn geraakt bij te staan, bijvoorbeeld door middel van financiële steunprogramma's. Als gevolg daarvan lopen EU-lidstaten financiële risico's. Om die risico's te beperken en zicht te krijgen op de resultaten is het van belang dat er sprake is van goede arrangementen voor publieke externe controle en transparante verantwoording.³ Financiële noodsteun wordt verleend aan EU-lidstaten vanuit de EU-begroting, vanuit noodfondsen waarvoor lidstaten garant staan, vanuit de Europese Centrale Bank (ECB) en vanuit de Europese Investeringsbank (EIB). We lichten deze steunprogramma's hieronder toe.

Vanuit de *EU-begroting* zijn enkele tijdelijke maatregelen getroffen: de mogelijkheden voor voorfinanciering zijn verruimd (i.e. toegekende gelden worden sneller overgemaakt), het aandeel dat de EU medefinanciert bij programma's in gedeeld beheer is vergroot, en er worden gelden ingezet vanuit het Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering. Het bedrag dat voor deze maatregelen vanuit de EU-begroting is ingezet, betreft circa € 1,5 miljard tot en met 2010.

Er wordt ook financiële steun vanuit de EU aan lidstaten verleend door de inzet van *noodfondsen*. Hierbij gaat het om:

1. fondsen die in de vorm van leningen door de Europese Commissie worden verstrekt aan landen die noodsteun behoeven, en waarvoor alle EU-lidstaten via de EU-begroting gezamenlijk garant staan;
2. financiële steun die buiten de EU-begroting om wordt verleend op basis van intergouvernementele overeenkomsten van eurolanden, en waarvoor alleen de betrokken landen van de eurozone garant staan;
3. leningen die door individuele lidstaten worden verstrekt aan lidstaten die noodhulp nodig hebben op basis van bilaterale overeenkomsten.

De bij (1) genoemde fondsen vallen onder het tijdelijke European Financial Stability Mechanism (EFSM) voor EU-landen en onder de «Balance of Payment Assistance»-faciliteit (BoP) voor niet-eurolanden. Als een lidstaat zijn verplichtingen aan het EFSM of BoP niet nakomt, worden de gevolgen daarvan in eerste instantie opgevangen binnen de EU-begroting. Als dat niet volledig mogelijk is, wordt het tekort over de lidstaten omgeslagen. Vanuit het EFSM en BoP samen was eind december 2012 circa € 57 miljard aan steungelden uitgekeerd.

De bij (2) genoemde steun valt onder de tijdelijke European Financial Stability Facility (EFSF), en vanaf najaar 2012 onder het permanente European Stability Mechanism (ESM).⁴ Hierin participeren alleen eurolanden, tegen een vastgestelde verdeelsleutel. Zij staan garant voor eventuele verliezen als landen die geld van deze mechanismen ontvangen niet meer in staat zijn de steun terug te betalen. Het EFSF heeft een maximale effectieve leencapaciteit van € 440 miljard, op basis van een garantietoezegging van de deelnemende eurolanden van € 726 miljard. Eind december 2012 was via dit mechanisme ruim € 138 miljard uitgeleend, waarvan € 108 miljard aan Griekenland. Vanuit het

³ Op 22 maart 2012 hebben wij het webdossier «EU-governance», gepubliceerd waarin wij uitgebreid op dit onderwerp ingaan. Het webdossier is te raadplegen op <http://www.rekenkamer.nl/EU-governance>.

⁴ Het EFSF kan tot juni 2013 leningen blijven verstrekken om ervoor te zorgen dat het ESM zijn volledige leencapaciteit kan behalen.

ESM was op dat moment ruim € 39 miljard ingezet om de Spaanse financiële sector te herkapitaliseren.

Mede door de inzet van de nationale rekenkamers van de eurolanden is er voor het ESM een onafhankelijke «board of auditors» opgericht, die onafhankelijk onderzoek kan doen naar zowel de rechtmatigheid als doeltreffendheid van de programma's die onder het ESM worden uitgevoerd.

De bij (3) genoemde leningen worden verstrekt in het kader van bilaterale overeenkomsten, zoals in het eerste steunprogramma voor Griekenland. In het kader hiervan was eind december 2012 circa € 53 miljard uitgeleend door eurolanden.

Ten slotte wordt er ook steun gegeven door de *ECB* en door de *EIB*. De *ECB* heeft sinds het uitbreken van de crisis verschillende monetaire instrumenten ingezet om rentestanden van landen (bij) te sturen en liquiditeitssituaties te verbeteren. Begin december 2012 had de *ECB* in dit verband circa € 277 miljard ingezet. Op 6 september 2012 heeft de *ECB* aangekondigd dat zij bereid is om verder te gaan met het opkopen van staatsobligaties van zwakke landen. Maar dan moeten de betreffende landen wel eerst officieel noodsteun aanvragen bij het ESM. Ook moeten deze landen dan wel streng bezuinigen en hervormen. Tijdens de Europese Raad van 28 en 29 juni 2012 is besloten dat ten aanzien van de bestrijding van de crisis het uitleenvermogen van de *EIB* met € 60 miljard wordt verhoogd.⁵

Wij vinden dat er bij alle steunprogramma's voor EU-lidstaten sprake moet zijn van een goede organisatie van de controle en verantwoording over de verstrekte gelden. Bij de noodfondsen waarvoor de EU-begroting garant staat en bij de financiering vanuit de Europese begroting is dit het geval. Hier zijn maatregelen getroffen voor publieke externe controle – dat wil zeggen: onafhankelijk onderzoek door een rekenkamer naar rechtmatigheid en doeltreffendheid van de ingezette middelen – en verantwoording: de Europese Rekenkamer kan onderzoek doen naar deze geldstromen en daarover publiceren.

Bij de noodfondsen die op basis van intergouvernementele overeenkomsten tussen eurolanden tot stand zijn gekomen is de controle en verantwoording maar deels geregeld. Het ESM krijgt een eigen auditcomité, maar voor het EFSF en de Greek Loan Facility is niets vastgelegd over publieke externe controle van de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de steunoperaties. Voor een bedrag dat maximaal circa € 240 miljard⁶ bedraagt is derhalve geen publieke externe controle en verantwoording mogelijk. Bij het beoordelen van de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de crisisgerelateerde bestedingen door de *ECB* en de *EIB* zijn de mogelijkheden voor publieke externe controle beperkt. Het mandaat van de Europese Rekenkamer bij deze instanties strekt daarvoor niet ver genoeg.

⁵ Concreet heeft de Europese Raad besloten tot een nieuw «Pact voor groei en banen». Hierin wordt een financiële impuls voorgesteld om de economische prioriteiten van de EU uit de EU 2020-strategie te kunnen halen. De genoemde verhoging van het uitleenvermogen van de *EIB* met € 60 miljard gebeurt in dit kader. De conclusies van de Europese Raad kunnen worden geraadpleegd op http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/ec/131400.pdf

⁶ Dit bedrag is de optelsom van het maximaal toegezegde bedrag van het EFSF (€ 188 miljard) en het uitgeleende bedrag van de eerste Griekse steunprogramma (circa € 53 miljard).

Begrotingstoezicht nationale overheden

De financiële crisis in Europa heeft laten zien dat verschillende EU-lidstaten hun begrotingsregels en vaak ook hun feitelijke boekhouding onvoldoende op orde hadden. Ook is gebleken dat er vragen te stellen zijn bij de kwaliteit van de statistische informatie die sommige lidstaten hanteren om bijvoorbeeld het eigen EMU-saldo te bepalen. Dit roept ook vragen op over de juistheid van de afdrachten van die lidstaten aan de EU. Immers, de afdrachten van de lidstaten zijn in belangrijke mate gerelateerd aan hun bruto nationaal inkomen (BNI), en dat wordt bepaald op basis van statistische informatie.

De EU heeft in de afgelopen jaren maatregelen getroffen om de begrotingsdiscipline in de EU te versterken, zoals recent in zes Europese wetgevende maatregelen, die tezamen worden aangeduid als het *sixpack*. Hierin⁷ worden eisen gesteld aan onder meer de kwaliteit van de boekhoud- en begrotingsstelsels van de lidstaten, de mate waarin begrotingen zijn gebaseerd op realistische macro-economische en budgettaire prognoses en de transparantie van de overheidsfinanciën.

Eurostat – het statistisch bureau van de EU – heeft betrouwbare statistische informatie vanuit de lidstaten nodig om voor de Europese Commissie te kunnen beoordelen of is voldaan aan de eis waaraan alle landen binnen de Europese Monetaire Unie (EMU) moeten voldoen: dat het overheidstekort niet meer bedraagt dan 3% van het bruto binnenlands product.

Meerjarig Financieel Kader 2014–2020

Op 29 juni 2011 heeft de Europese Commissie (2011a) haar voorstellen ingediend voor het Meerjarig Financieel Kader 2014–2020. Het Meerjarig Financieel Kader stelt de Europese financiële kaders vast voor de periode van 2014–2020. De bedoeling was om de onderhandelingen daarover in december 2012 af te ronden, maar het is tot op heden niet gelukt om overeenstemming tussen de lidstaten te bereiken. De belangrijkste strijdpunten tussen de lidstaten zijn de hoogte van het budget en de wijze van financiering ervan.

Het nieuwe Meerjarig Financieel Kader voorziet in een *Common Strategic Framework* voor fondsen in gedeeld beheer. Het Common Strategic Framework wordt op nationaal niveau nader vastgelegd in «partnership contracts» tussen de Europese Commissie en de lidstaten. Dit kan een prikkel vormen tot versterking van de controle op en de verantwoording over de besteding van EU-gelden.

De financiële crisis in de EU is een belangrijke factor bij de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader. Binnen verschillende regelingen wordt ruimte gemaakt om fondsen zo in te zetten dat ze economische groei kunnen stimuleren en dat landen die (tijdelijk) in problemen verkeren extra kunnen worden gesteund. Tegelijkertijd worden er voorzieningen getroffen om landen die zich niet houden aan de eisen die de EU stelt op het punt van de begrotingsdiscipline, te kunnen korten op betalingen uit bepaalde fondsen (conditionaliteit). Dit is vooral van belang voor niet-eurolanden, omdat in het *sixpack* al sanctiemogelijkheden voor eurolanden zijn vastgelegd.

⁷ Het *sixpack* bestaat uit vijf verordeningen en een richtlijn. Zie in dit verband met name de Richtlijn 2011/85/EU van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten.

In het voorliggende voorstel voor het nieuwe Meerjarig Financieel Kader worden de EU-programma's anders genoemd en beschreven dan in het huidige financieel kader. Een conversietabel ontbreekt. Dit vermindert het zicht op de continuïteit van de besteding van gelden.

1.1.2 Systemen voor financieel management

De Europese Commissie heeft ook het afgelopen jaar activiteitenverslagen van de directoraten-generaal (DG's) uitgebracht, plus een overkoepelend syntheseverslag over 2011. Uit onze beoordeling van de activiteitenverslagen komt onder andere naar voren dat met name de DG's die verantwoordelijk zijn voor fondsen in gedeeld beheer inzage geven in resultaten van controles. Verder blijkt dat de kwantificering van de voorbehouden die de DG's hebben gemaakt bij hun betrouwbaarheidsverklaring – net als vorig jaar – gedetailleerder is dan de jaren daarvoor. Voorbehouden zijn bedoeld om tekortkomingen of problemen aan te geven.

De Europese Rekenkamer beoordeelt in haar Jaarverslag over 2011 de controle- en beheersystemen van de EU-geldstromen in het algemeen als «deels doeltreffend».

De interne auditdienst van de Europese Commissie heeft in 2011 voor de tweede maal een verklaring afgelegd waarin staat dat de controle-systemen, waarop de directeuren-generaal zich baseren bij de vaststelling van hun activiteitenverslagen, betrouwbaar zijn. Het betreft een intern document dat ook dit jaar niet openbaar is gemaakt.

1.1.3 Inzicht in rechtmatigheid

Voorbehouden Europese Commissie

De DG's van de Europese Commissie geven in hun jaarlijkse activiteitenverslagen inzicht in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden door middel van de voorbehouden die zij maken bij hun betrouwbaarheidsverklaring. Het inzicht in de rechtmatigheid van financiële transacties neemt uiteraard af naarmate er meer voorbehouden worden gemaakt. Het aantal voorbehouden is in 2011 toegenomen ten opzichte van 2010: van 17 naar 27.

Het financieel belang van de gemaakte voorbehouden is eveneens toegenomen: van € 0,6 miljard over 2010 naar € 2 miljard over 2011. Dit laatste kan nog oplopen tot maximaal € 3,6 miljard als hierbij ook de raming van het voorbehoud betreffende de traditionele eigen middelen betrokken wordt. Dit betekent dat de Europese Commissie voor een bedrag tot maximaal € 3,6 miljard – van het totaal van € 129,4 miljard – niet met zekerheid kan aangeven of de rechtmatigheid op orde is.

Door lidstaten gemelde onregelmatigheden

EU-lidstaten dienen fraude met EU-geld en alle andere activiteiten die de financiële belangen van de Unie schaden, onder de noemer «onregelmatigheden» te melden aan de Europese Commissie. Bovendien moet iedere onregelmatigheid leiden tot terugbetaling van verschuldigde bedragen. Zowel het aantal gemelde onregelmatigheden als het geschatte financieel belang daarvan is over 2011 ten opzichte van 2010 afgenomen, respectievelijk met 19% en 14%, met een financieel belang in 2011 van circa € 1,9 miljard (OLAF, 2012).

Rechtmatigheidsoordeel Europese Rekenkamer

Het oordeel van de Europese Rekenkamer (2012a) over de wettigheid en regelmatigheid van de jaarlijkse rekeningen van de Europese Commissie

is dat deze een getrouw beeld geven van de financiële positie van de EU, maar dat de uitgaven nog te veel onrechtmatigheden laten zien. Het meest waarschijnlijke foutenpercentage voor de gehele begroting over 2011 is 3,9%, een stijging van 0,2% vergeleken met het jaar daarvoor.⁸ Vertaald naar de bestedingen in 2011 van € 129,4 miljard betekent dit dat voor een bedrag van circa € 5 miljard materiële fouten zijn geconstateerd.

Voor het eerst in jaren is het foutenpercentage bij de uitgaven die zijn gedaan in het kader van het Europese cohesiebeleid (met name vanuit de structuurfondsen) gedaald, zij het dat dit met 5,1% nog steeds (veel) te hoog is. Opvallend is de sterke stijging van het foutenpercentage bij de uitgaven voor het Europese landbouwbeleid van 2,3% naar 4%. Dat wordt grotendeels – maar niet alleen – veroorzaakt door problemen bij het Plattelandsontwikkelingsfonds. Ten slotte valt ook het foutenpercentage op bij de uitgaven ten behoeve van het Europese onderzoeksbeleid (waarbinnen het Zevende Kaderprogramma valt), dat dit jaar ruim boven de 2% is uitgekomen.

1.1.4 Inzicht in doeltreffendheid op EU-niveau

Wij zijn nagegaan welk inzicht er op dit moment op EU-niveau bestaat in de doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden.

De Europese Commissie is gestopt met het maken van de jaarlijkse evaluatieoverzichten. Op de website van het secretariaat-generaal van de Europese Commissie kan via een zoekfunctie wel een overzicht worden gegeneerd van de evaluaties die in 2010–2011 zijn uitgevoerd.⁹ Hierbij is echter geen appreciatie van de Europese Commissie gevoegd over de betekenis van de bevindingen.

Sinds 2012 brengt de Europese Commissie in plaats van de jaarlijkse evaluatieoverzichten een nieuw evaluatieverslag uit: een evaluatie van de financiën van de Unie, gebaseerd op behaalde resultaten. Het nieuwe verslag is bedoeld om het Europees Parlement en de Raad van Ministers kort en bondig te informeren over het verloop van de verschillende programma's van de Commissie. Hierdoor kunnen deze instellingen nagaan of uitgaven van de Commissie doelmatig zijn gedaan.

In dit eerste evaluatieverslag laat de Europese Commissie (2012a) de kans liggen om het de lading te geven die het zou kunnen hebben. De reikwijdte van het verslag is beperkt; er worden slechts twee beleids-terreinen (onderzoek respectievelijk onderwijs en cultuur) behandeld. Naar het oordeel van de Europese Rekenkamer (2012b) komt het verslag onvoldoende tegemoet aan de wensen van het Europees Parlement: de verschillende bronnen die informatie bevatten over al dan niet bereikte doelen (zoals individuele evaluaties, jaarlijkse activiteitenrapporten en speciale rapporten van de Europese Rekenkamer) zijn niet goed bij elkaar gebracht. Verder zijn de tussentijdse evaluaties die worden gebruikt maar beperkt te vergelijken.

⁸ De Europese Rekenkamer hanteert bij de vaststelling van het foutenpercentage een tolerantiegrens van 2%.

⁹ De evaluaties zijn in te zien via de website http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/evaluations_reports_2010_en.htm#emp.

1.2 Ontwikkelingen in de EU-lidstaten

Rechtmatigheid van EU-bestedingen in individuele lidstaten

In haar activiteitenverslagen verstrekt de Europese Commissie ook informatie over de rechtmatigheid van EU-bestedingen in individuele lidstaten. In de verslagen van de beleidsDG's die zich met fondsen in gedeeld beheer bezighouden¹⁰ worden de lidstaten waar materiële tekortkomingen of financiële risico's in het beheer- en controlesysteem zijn geconstateerd, bij naam genoemd en besproken. Zo wordt in het activiteitenverslag van het DG Regionaal Beleid, dat over 2011 de voorbehouden met het hoogste financieel belang maakte, vermeld dat tekortkomingen in de beheer- en controlesystemen van EFRO-programma's¹¹ met name worden aangetroffen in Duitsland, Hongarije, Italië en Spanje.

Vier lidstaatverklaringen uitgebracht

Net als over 2010 hebben over 2011 slechts vier van de 27 EU-lidstaten op vrijwillige basis een nationale verklaring over de besteding van EU-gelden in hun land afgegeven. Behalve Nederland zijn dit Denemarken, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. De resultaten die in deze vier lidstaatverklaringen worden gerapporteerd zijn redelijk vergelijkbaar. Ondanks verschillen in opzet zijn de geconstateerde problemen veelal dezelfde: de uitvoering van de landbouwfondsen die onder het geïntegreerd beheer- en controlesysteem (GBCS) vallen verloopt goed, de uitvoering van structuurfondsprogramma's en programma's voor plattelandsonwikkeling verlopen minder goed.

Veertien annual summaries openbaar gemaakt

In 2012 zijn de annual summaries van veertien lidstaten over 2010 openbaar gemaakt op de website van de begrotingscontrolecommissie van het Europees Parlement.¹² De meeste van deze documenten (twaalf van de veertien) waren echter uitsluitend in de eigen taal opgesteld. Verder waren de stukken niet voorzien van een analyse, noch van de Europese Commissie, noch van het Europees Parlement.

Onze eigen analyse van de veertien gepubliceerde annual summaries laat zien dat negen van de veertien landen zich hebben gehouden aan de door de Europese Commissie opgestelde richtlijnen voor het verslag. Van de in totaal 120 programma's die in de annual summaries zijn opgenomen, hebben er 54 een goedkeurend oordeel van de auditautoriteit, en 55 een oordeel met beperkingen. In de overige gevallen is er sprake van een negatief oordeel of een oordeelonthouding, terwijl in één geval geen oordeel werd vermeld. Verder blijven bij verreweg de meeste programma's de foutenpercentages onder de 2%. Vijf landen hebben één of meer programma's met een foutenpercentage van 5% of hoger. Over de dertien landen die hun annual summary niet openbaar hebben laten maken, valt uiteraard geen conclusie te trekken.

¹⁰ Dit zijn de directoraten-generaal Landbouw; Regionaal Beleid; Werkgelegenheid; Binnenlandse zaken; en Maritieme zaken en Visserij.

¹¹ EFRO: Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling. Uit dit structuurfonds worden programma's gefinancierd gericht op ontwikkeling van achtergebleven regio's binnen de EU.

¹² Zie www.europarl.europa.eu/committees/en/cont/publications.html?id=CONT00003#menuzone.

Gezamenlijk onderzoek van nationale rekenkamers

Verschillende werkgroepen van rekenkamers hebben het afgelopen jaar gezamenlijke onderzoeksactiviteiten ondernomen.¹³ Het meest relevant in het kader van dit EU-tendrapport is een onderzoek van de werkgroep Structuurfondsen, waaraan veertien rekenkamers van EU-lidstaten meewerken. Het betreft een onderzoek naar de door de Europese Commissie geïntroduceerde mogelijkheden voor vereenvoudiging van regels bij structuurfondsen.

Het gezamenlijke rapport wordt in oktober 2013 aangeboden aan het Contactcomité van presidenten van rekenkamers in de EU. In de volgende paragraaf bespreken we de belangrijkste conclusie voor Nederland.

1.3 Ontwikkelingen in Nederland

1.3.1 Functioneren systemen financieel management en rechtmatigheid bestedingen

In ons rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring (Algemene Rekenkamer, 2012a) zijn in zijn algemeenheid positief over de lidstaatverklaring als instrument van publieke verantwoording en over de wijze waarop de minister van Financiën invulling geeft aan de verklaring.

Een aantal tekortkomingen in het beheer van de EFRO-programma's Noord en Zuid heeft geleid tot een foutenpercentage van ruim 2% in de gedeclareerde uitgaven van 2010. Na een correctie in de betaalaanvraag eind 2011 werd dit foutenpercentage achteraf teruggebracht tot 1,96%. Verder signaleren we enkele hardnekkige tekortkomingen in het beheer van de landbouwfondsen door de betaalorganen. Deze tekortkomingen leiden tot onnodige financiële risico's: de Europese Commissie kan hiervoor correcties en boetes opleggen. Overigens ligt het totale foutenpercentage bij de landbouwfondsen wel onder de 2%.

Tot slot hebben wij ons rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring geconstateerd dat er weinig aandacht is voor verantwoording over de afdrachten aan de EU. Volgens ons zouden de afdrachten op basis van de invoerrechten al kunnen worden opgenomen in de lidstaatverklaring. Over de afdrachten op basis van het bruto nationaal inkomen (BNI) hebben wij het kabinet aanbevolen een onderzoek uit te voeren naar de wijze waarop meer zekerheid kan worden verkregen over de basisgegevens voor de statistieken over het BNI. Het kabinet zag echter geen aanleiding voor een dergelijk onderzoek. Wij zullen dit punt nogmaals onder de aandacht van de bewindspersonen brengen.

1.3.2 Inzicht in doeltreffendheid Europees visserijbeleid in Nederland

We hebben in 2012 in het kader van dit EU-tendrapport onderzoek gedaan naar het inzicht in de doeltreffendheid en de eindbegunstigden van het Europees visserijbeleid in Nederland.

Vanuit het Europees Visserijfonds ontvangt Nederland geld voor het operationeel programma «Perspectief voor een duurzame visserij». Het programma heeft als doel in ons land een meer duurzame visserijketen tot stand te brengen, enerzijds om een blijvende economische rentabiliteit in

¹³ Zie hiervoor de website van het Contactcomité van presidenten van rekenkamers in de EU: http://circa.europa.eu/irc/eca/sai/info/data/cc_website/cc/working_groups/working_groups_en.htm.

de sector te waarborgen, anderzijds om de visbestanden een kans te geven om een biologisch duurzaam niveau te bereiken. Hiertoe worden diverse maatregelen ingezet.

We constateren dat de indicatoren voor het programma in de periode 2007–2013 maar deels iets zeggen over het feitelijke verloop van de maatregelen. Daardoor is dat nog niet vast te stellen of de doelstellingen van het programma worden gehaald.

Om de voortgang van het programma als geheel te kunnen vaststellen zijn twee indicatoren – te weten «verbetering visbestand schol en tong» en «economische rentabiliteit» – geformuleerd. De laatstgenoemde indicator is in 2011 geschrapt. Er heeft voor deze indicatoren geen nulmeting plaatsgevonden om de uitgangspositie ervan te bepalen. Ook voor de onderliggende maatregelen kan de voortgang maar beperkt worden vastgesteld omdat niet voor alle onderdelen indicatoren zijn geformuleerd die de voortgang meten. Daar waar deze wel geformuleerd zijn kunnen ze maar een deel van de maatregel meten.

Ten aanzien van de eindontvangers van de gelden uit het Europese Visserijfonds tussen 2008 en 2011 viel ons op dat de vijf eindbegunstigden die het meeste geld ontvingen, allen vielen onder de maatregel «Sanering visserij», die werd uitgevoerd in 2008.

Verder hebben we twee mogelijke financiële risico's gesignaleerd, ter grootte van enkele miljoenen euro's. De eerste betreft de door het Ministerie van EL&I (inmiddels Ministerie van Economische Zaken) verstrekte voorschotten aan projectuitvoerders. Indien de declaraties waarvoor deze voorschotten zijn verstrekt te laat bij de Europese Commissie worden ingediend, zal het gehele voorschot voor rekening van het ministerie komen. Het andere risico behelst de verwachte hogere kosten voor technische bijstand. Het Ministerie van EL&I heeft hier in de begroting geen rekening mee gehouden.

1.3.3 Vereenvoudiging structuurfondsen in Nederland

Zoals we hiervoor al vermeldden voert de werkgroep Structuurfondsen van nationale rekenkamers in de EU in 2012 en 2013 een onderzoek uit naar de manier waarop de door de Europese Commissie voorgestelde vereenvoudiging van regelgeving (voor de periode 2007–2013) uitpakt in de EU-lidstaten. Onder een vereenvoudigingsmaatregel wordt verstaan: een maatregel die leidt tot een reductie van de administratieve lasten en/of uitvoeringskosten. De belangrijkste mogelijkheden die zijn gecreëerd betreffen het gebruik van een «flat rate» van 20% van de directe kosten om subsidiabele indirecte kosten van een project te berekenen, het gebruik van een «flat rate» waarvan de kosten worden berekend door middel van het gebruik van zogenaamde «standard scale of unit costs» (standaardkosten per eenheid), en de mogelijkheid van «lump sum»-betalingen (uitbetaling van vooraf afgesproken vast (subsidie)bedrag tot een maximum van € 50.000).

In Nederland is dit onderzoek uitgevoerd bij het ESF-programma¹⁴ en bij twee van de vier EFRO-programma's. De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat er in Nederland nog relatief weinig gebruikgemaakt

¹⁴ ESF: Europees Sociaal Fonds. Uit dit structuurfonds worden programma's gefinancierd gericht op ondersteuning van werklozen bij het vinden van een baan.

wordt van de mogelijkheden om vereenvoudiging van regels toe te passen.

Er wordt in Nederland vooral gekozen voor het gebruik van een «flat rate», waarbij de kosten worden berekend door middel van standaard kosten per eenheid. Bij één van de EFRO-programma's wordt ook gebruikgemaakt van «lump sums».

Het beperkte gebruik van de geboden mogelijkheden van vereenvoudiging is deels het gevolg van door de Europese Commissie aangebrachte beperkingen. Zo wordt de mogelijkheid om een declaratie van indirecte kosten op «flat rate»-basis (tot maximaal 20% van de directe kosten) toe te passen door autoriteiten en projectuitvoerders als te beperkt beschouwd: het percentage van 20% is te laag. Een andere reden voor het beperkte gebruik van de mogelijkheden is «koudwatervrees» bij managementautoriteiten en projectuitvoerders. Interpretatievraagstukken (over wat wel en niet onder directe kosten valt) blijven bestaan. Daardoor bestaat de zorg dat de berekening volgens de Europese Commissie onjuist is of onvoldoende is onderbouwd, en daarmee alsnog wordt afgekeurd.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

2.1 Conclusies

Transparantie en verantwoording over besteding Europese gelden en noodfondsen maar beperkt verbeterd

De verantwoording die EU-lidstaten afleggen over de besteding van EU-gelden is maar weinig verbeterd. Een lichtpuntje is wel dat meer EU-lidstaten dan voorheen geen bezwaar hadden tegen openbaarmaking van hun annual summaries over 2010. Tegelijkertijd is het echter door tegenstand van de Raad Economische en Financiële Zaken niet gelukt om bij de onderhandelingen over het nieuwe Financieel Reglement van de EU afspraken te maken over betere verantwoording over de besteding van Europese gelden door diezelfde EU-lidstaten, door middel van een verplichte en openbare lidstaatverklaring. Zo is het nog steeds niet transparant – behalve voor de vier EU-lidstaten die op vrijwillige basis een lidstaatverklaring hebben opgesteld – in hoeverre het geld van de Europese belastingbetaler in de EU-lidstaten volgens de regels wordt uitgegeven.

Deze beperkte ambitie om tot versterking van transparantie en publieke verantwoording in de EU-lidstaten te komen baart ons zorgen. Meer dan ooit vraagt deze tijd van financiële crisis om een goed beheer en betrouwbare verantwoordingsinformatie. De magere uitkomst van de onderhandelingen over het Financieel Reglement is dan ook moeilijk uit te leggen. Naar ons oordeel is reparatie wenselijk, bijvoorbeeld in het Interinstitutioneel Akkoord dat in 2013 moet worden afgesloten bij het nieuwe Meerjarig Financieel Kader.

De mogelijkheden voor publieke onafhankelijke controle van en verantwoording over de Europese noodfondsen zijn in 2012 eveneens niet vervolmaakt. Wel stemt het ons tevreden dat hiervoor een mogelijkheid is gecreëerd bij het nieuwe permanente Europese noodfonds ESM, door middel van de instelling van een auditcomité. Dit auditcomité moet onderzoek kunnen doen naar zowel rechtmatigheid als doeltreffendheid van de steunoperaties. De werkzaamheden van het auditcomité moeten nu gaan beginnen. Dit kan alleen maar als het auditcomité daarvoor voldoende mogelijkheden (mensen, middelen) heeft, hetgeen bij de oprichting nog niet was geregeld. In de praktijk zal verder moeten blijken of het auditcomité daadwerkelijk onbeperkte toegang heeft tot alle relevante data en communicatie. Dat is nodig, wil het auditcomité effectief kunnen opereren.

Wij vinden het opmerkelijk dat dit element van publieke externe controle op de rechtmatigheid en doeltreffendheid van steunoperaties niet meteen van toepassing is verklaard op andere noodfondsen die eerder op basis van intergouvernementele afspraken tot stand zijn gekomen, zoals het eerste Griekse steunprogramma en het tijdelijke noodfonds EFSF. Hoewel door alleen het EFSF op dit moment al € 138 miljard is uitgegeven, is daarop geen publieke externe controle mogelijk, en kan er niet onafhankelijk over worden gerapporteerd aan parlementen. Ook hier is naar ons oordeel reparatie nodig.

Geen verbetering rechtmatigheid en inzicht in doeltreffendheid Europese gelden

Er is geen verbetering opgetreden in de rechtmatigheid van de besteding van Europese gelden. Het algemene oordeel van de Europese Rekenkamer over de rechtmatigheid van de besteding van Europese gelden in

2011 was namelijk niet positief. Het algehele foutenpercentage bedroeg 3,9%. Dit foutenpercentage heeft betrekking op een bedrag van circa € 5 miljard. De grootste problemen doen zich voor bij de beleidsterreinen cohesie, landbouw en onderzoek, waar de foutenpercentages respectievelijk 5,1%, 4% en 3% bedragen.

We zien in dit verband ook dat ten opzichte van vorig jaar het aantal voorbehouden van de directeuren-generaal van de Europese Commissie sterk is toegenomen. Dat geldt ook voor het daaraan gekoppelde financiële belang. Het aantal door de lidstaten gemelde onregelmatigheden en het daarbij behorende financiële belang daalde overigens juist.

De recente omslag binnen de Europese Commissie naar een nieuw jaarlijks rapport over doeltreffendheid van EU-beleid komt het inzicht in doeltreffendheid vooralsnog niet ten goede. We vinden de scope van het rapport beperkt omdat het slechts twee beleidsterreinen omvat, die alleen directe betalingen betreffen. Verder zijn volgens de Europese Rekenkamer de wensen van het Europees Parlement onvoldoende gehonoreerd in het verslag, en zijn de gebruikte tussentijdse evaluaties maar beperkt te vergelijken. Voor het inzicht in de doeltreffendheid van het EU-beleid in Nederland hebben we dit jaar gekeken naar het Europees Visserijfonds. Hieruit komt naar voren dat op basis van de indicatoren die Nederland heeft ontwikkeld, er vooralsnog niet vast te stellen is of de doelstellingen van het programma zullen worden behaald. Hierdoor ontstaat er niet meer inzicht in de doeltreffendheid van EU-beleid in Nederland. Verder is er sprake van enkele (beperkte) financiële risico's bij de uitvoering van het Europees visserijbeleid in Nederland.

Weinig vereenvoudiging bij uitvoering structuurfondsen

Het onderzoek naar de manier waarop de door de Europese Commissie voorgestelde vereenvoudiging van regelgeving (voor de periode 2007–2013) uitpakt in de EU-lidstaten laat voor Nederland zien dat er nog relatief weinig wordt gebruikgemaakt van de bestaande mogelijkheden om vereenvoudiging van regels toe te passen.

Het beperkte gebruik van mogelijkheden van vereenvoudiging is deels het gevolg van door de Europese Commissie aangebrachte beperkingen in de mogelijkheden om vereenvoudiging toe te passen. Een andere reden voor het beperkte gebruik van de mogelijkheden is «koudwatervrees» bij managementautoriteiten en projectuitvoerders.

2.2 Aanbevelingen

EU-breed

- Wij bevelen de ministers van Financiën en Buitenlandse Zaken (BuZa) aan om zich, samen met gelijkgestemde landen, in de Raad voor Economische en Financiële Zaken (Ecofin) en de Raad Algemene Zaken (RAZ) te blijven inzetten voor meer transparantie en betere publieke verantwoording over Europese gelden. Dit betreft zowel de gelden die vanuit de EU-begroting worden ingezet, als de gelden vanuit de Europese noodfondsen. Concreet betekent dit het volgende:
 - Wij verzoeken de ministers van Financiën en BuZa om na te gaan welke mogelijkheden er zijn om in het Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie over begrotingsdiscipline en goed financieel beheer, dat in 2013 zijn beslag zal krijgen naar aanleiding van het nieuwe Meerjarig Financieel Kader, een verplichte openbare verklaring op te nemen over de besteding van Europese gelden in de lidstaten. Het zou daarbij moeten gaan om een op het juiste politiek-bestuurlijke

- niveau ondertekende verklaring, vergelijkbaar met de jaarlijkse Nederlandse lidstaatverklaring.
- Wij bevelen de minister van Financiën aan om in overleg met gelijkgestemde landen te bevorderen dat het ESM-Auditcomité: (1) over voldoende mensen en middelen kan beschikken om zijn werkzaamheden uit te voeren, en (2) het mandaat krijgt om de gelden die zijn uitgegeven in het kader van de «Greek Loan Facility» en het EFSF aan onafhankelijke externe controle te onderwerpen. Daartoe is van belang dat het ESM-auditcomité voldoende hoogwaardige ondersteuning krijgt en volledige toegang heeft tot alle relevante informatie van de Europese Commissie.
 - Wij bevelen de minister van Financiën aan om in de Ecofin aan de orde te stellen dat EU-lidstaten die gelden uit de noodfondsen ontvangen een jaarlijkse lidstaatverklaring moeten gaan opstellen die niet alleen de besteding van gelden uit de reguliere EU-begroting omvat, maar ook de gelden vanuit de Europese noodfondsen.
 - Wij roepen de minister van BuZa op om – in overleg met de RAZ en de Europese Commissie – te bevorderen dat een overzicht (in de vorm van een «conversietabel») wordt opgesteld dat volledig en transparant in beeld brengt hoe de begrotingsposten uit het nieuwe Meerjarig Financieel Kader 2014–2020 zich verhouden tot de begrotingsposten in het Meerjarig Financieel Kader 2007–2013.
 - Wij dringen er bij de minister van Financiën op aan om in de Ecofin te stimuleren dat de EU-lidstaten in de komende jaren hun annual summaries (vanaf 2014 inclusief de nieuwe managementverklaring) openbaar maken, voorzien van een analyse van de Europese Commissie.

Nederland

- Wij dringen er bij de minister van Economische Zaken (EZ) op aan om de doelstellingen, maatregelen en indicatoren voor het Europees visserijbeleid in Nederland specifiek en meetbaar te formuleren zodat tussentijds en achteraf vastgesteld kan worden of deze ook daadwerkelijk zullen worden c.q. zijn behaald. Dit kan worden gedaan door voor alle gekozen maatregelen indicatoren te ontwikkelen, voor alle indicatoren nulmetingen uit te voeren en reeds aan het begin van het programma voldoende (extra) nationale gelden te reserveren indien dan al blijkt dat de begroting tekortschiet.
- Wij roepen de minister van EZ op om ervoor te zorgen dat de financiële risico's die zich voordoen bij de uitvoering van het Europees visserijbeleid in Nederland, bijvoorbeeld voortvloeiend uit een trage uitvoering van het programma, op korte termijn worden weggenomen.
- Wij bevelen de ministers van EZ en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) – elk voor het fonds voor de uitvoering van de Europese structuurfondsprogramma's waarvoor ze verantwoordelijk zijn – aan:
 - actief te bevorderen dat er meer gebruik wordt gemaakt van de bestaande mogelijkheden voor vereenvoudiging (met name het gebruik van «flat rates» en kosten die worden berekend door middel van standaard kosten per eenheid kunnen relatief eenvoudig op grotere schaal worden gebruikt);
 - ervoor te zorgen dat de vereenvoudigingen zo eenvoudig mogelijk toepasbaar zijn en niet gepaard gaan met neveneffecten die administratieve lasten of uitvoeringskosten toch weer verhogen, en dit onderwerp in Brussel met andere lidstaten en de Europese Commissie te bespreken.

3 REACTIE KABINET EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

3.1 Reactie kabinet

Op 25 januari 2012 heeft de minister van Financiën, mede namens de minister van BuZa, de minister van SZW, de staatssecretaris van EZ en de overige leden van het kabinet een reactie gestuurd op de conceptversie van het *EU-tendrapport 2013*. De minister geeft in zijn brief per aanbeveling een reactie.

Wij geven hier alle inhoudelijke punten uit de brief zo volledig mogelijk weer.¹⁵ Op sommige punten hebben we de kabinetsreactie voorzien van een nawoord.

Reactie op aanbeveling «Verken mogelijkheden om in 2013 in Interinstitutioneel Akkoord verplichte openbare verklaring over besteding van EU-gelden in lidstaten te laten opnemen»

De minister van Financiën schrijft dat het kabinet zich blijft inzetten voor meer transparantie en betere verantwoording over EU-begrotingsmiddelen en neemt deze aanbeveling over. Hierbij tekent het kabinet aan dat de haalbaarheid van deze aanbeveling erg onzeker is, gezien het geringe draagvlak voor een verplichte nationale verklaring bij andere lidstaten, zoals met name is gebleken tijdens de recent (november 2012) afgeronde onderhandelingen over het Financieel Reglement van de EU-begroting.

Het kabinet zal zich daarnaast inspannen om het openbaar maken van annual summaries op te nemen in het Interinstitutioneel Akkoord, om daarmee de transparantie te vergroten en de verantwoording over EU-middelen te verbeteren.

Reactie op aanbeveling «Bevorder met gelijkgestemde landen dat ESM-auditcomité (1) over voldoende mensen en middelen kan beschikken en (2) mandaat krijgt om EU-gelden die zijn uitgegeven aan het eerste Grieks steunprogramma en EFSF te controleren»

De minister geeft aan dat het kabinet onze aanbeveling onderschrijft om te bevorderen dat het auditcomité van het ESM kan beschikken over voldoende mensen en middelen. Het kabinet heeft zich hiervoor reeds met succes ingezet, onder meer door de benoeming van een Nederlander met een grote staat van dienst als onafhankelijk lid van dit auditcomité. In antwoord op onze aanbeveling dat het ESM-auditcomité mandaat zou moeten krijgen over middelen van het eerste Griekse leningenpakket, merkt het kabinet op dat het ESM geen bevoegdheden heeft ten aanzien van bilaterale leningen van de ene staat aan de andere. Wel neemt het kabinet onze aanbeveling over om te verkennen of EFSF-middelen onder de controle van het auditcomité van het ESM kunnen worden gebracht, nu het EFSF en het ESM vrijwel als één organisatie functioneren.

Reactie op aanbeveling «Stel in Ecofin aan de orde dat EU-lidstaten die gelden uit noodfondsen ontvangen jaarlijkse lidstaatverklaring moeten opstellen»

De minister schrijft dat het kabinet onze aanbeveling om in de Ecofin aan de orde te stellen dat EU-lidstaten die gelden uit het noodfonds ontvangen jaarlijkse lidstaatverklaringen zouden moeten opstellen, om procedurele en inhoudelijke redenen niet overneemt. Ten eerste is de Ecofin als Raad van de Europese Unie niet bevoegd om beslissingen te nemen over extra condities voor steun vanuit het ESM. Ten tweede kent

¹⁵ De integrale kabinetsreactie is te raadplegen op onze website www.rekenkamer.nl.

het ESM al een solide verantwoordingsstructuur, met rapportages waarin de onderlinge beoordeling door de leningverstrekken landen gebeurt aan de hand van zware criteria, terwijl de nationale verklaring geen onderlinge beoordeling kent.

Verder wijst de minister erop dat er, als het gaat om openbaarheid, al volwaardige documentatie bestaat: zowel de voortgangsrapportages van de trojka (Europese Commissie, ECB en IMF) als de Memorandums of Understanding worden na besluitvorming openbaar.

Reactie op aanbeveling «Bewerkstellig – in overleg met RAZ en Europese Commissie – dat «conversietabel» wordt opgesteld die in beeld brengt hoe begrotingsposten uit nieuw Meerjarig Financieel Kader 2014–2020 zich verhouden tot begrotingsposten in Meerjarig Financieel Kader 2007–2013»

De minister laat weten dat het kabinet hecht aan voldoende inzicht in de continuïteit van de bestedingen. Het kabinet zal daarom de Europese Commissie verzoeken om door middel van een conversietabel inzichtelijk te maken hoe de verschillende uitgavenprogramma's in het Meerjarig Financieel Kader 2014–2020 zich verhouden tot de uitgavenprogramma's in het huidige Meerjarig Financieel Kader dat loopt van 2007 tot en met 2013.

Reactie op aanbeveling «Stimuleer in Ecofin dat EU-lidstaten hun annual summaries (vanaf 2014 inclusief de nieuwe managementverklaring) openbaar maken, voorzien van analyse van Europese Commissie»

De minister geeft aan dat het kabinet deze aanbeveling onderschrijft en dat het zijn inspanningen zal continueren om te bereiken dat lidstaten hun annual summaries openbaar maken.

Reactie op aanbeveling «Zorg voor specifiek en meetbaar geformuleerde doelstellingen, maatregelen en indicatoren voor Europees visserijbeleid in Nederland, zodat tussentijds en achteraf kan worden vastgesteld of deze worden c.q. zijn behaald. Ontwikkel hiertoe voor alle gekozen maatregelen indicatoren, voer voor alle indicatoren nulmetingen uit en reserveer al bij aanvang voldoende (extra) nationale gelden indien dan al blijkt dat begroting tekortschiet»

De minister schrijft dat het kabinet deze aanbevelingen overneemt. De midtermevaluatie van het Europees Visserijfonds bevatte ook al aanbevelingen die betrekking hadden op de doelstellingen, maatregelen en indicatoren van het Europees Visserijfonds. Deze aanbevelingen waren voornamelijk gericht op de nieuwe programmaperiode. De minister wijst erop dat de effectindicatoren op Europees niveau worden vastgesteld. Ter voorbereiding op de nieuwe programmaperiode 2014–2020 is er in 2012 een werkgroep door de Europese Commissie ingesteld voor het ontwikkelen van uniforme effectindicatoren. Nederland neemt deel aan deze werkgroep.

Reactie op aanbeveling «Neem financiële risico's weg die zich voordoen bij Europese visserijprogramma's, bijvoorbeeld voortvloeiend uit trage uitvoering»

De minister laat weten dat het kabinet deze aanbeveling onderschrijft en de inspanningen op dit gebied zal voortzetten. Ook in 2012 heeft het Ministerie van EZ gestuurd op de financiële voortgang van projecten met steun uit het lopende Europees Visserijfondsprogramma. Zo zijn er voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd voor begunstigden om hen bewust te maken van de verplichting tot een tijdige en volledige financiële verantwoording. In de nationale verklaring legt het kabinet programma-

verantwoording af over het financieel beheer van alle fondsen in gedeeld beheer, ook het Europees Visserijfonds.

Reactie op aanbeveling «Bevorder actief dat meer gebruik wordt gemaakt van bestaande mogelijkheden voor vereenvoudiging, met name «flat rates» en standaardkosten per eenheid. Zorg ervoor dat deze vereenvoudigingen gemakkelijk toepasbaar zijn, zonder neveneffecten die administratieve lasten c.q. uitvoeringskosten toch weer verhogen. Bespreek dit onderwerp in Brussel met andere lidstaten en Europese Commissie»

De minister laat weten dat het kabinet onze aanbeveling onderschrijft. Zowel voor de huidige programmaperiode als ter voorbereiding op de nieuwe periode werken in Nederland ambtelijke werkgroepen eraan dat de bestaande en toekomstige mogelijkheden tot vereenvoudiging van regels beter worden benut, waarbij per instrument de voordelen worden afgewogen tegen mogelijke nadelen. De toepassingsmogelijkheden zijn voor de huidige periode beperkt, doordat deze pas in de loop van de programmaperiode door de Europese Commissie zijn geïmplementeerd. Ten slotte meldt de minister dat er op Europees niveau door Nederland veelvuldig wordt gesproken over verdere vereenvoudigingsmaatregelen met de Europese Commissie en andere lidstaten.

3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We waarderen dat de minister van Financiën aangeeft te zullen bevorderen dat het auditcomité van het ESM kan beschikken over voldoende mensen en middelen, en wij zullen de voortgang hierbij met belangstelling volgen. Ook zijn wij ingenomen met het feit dat onze aanbeveling wordt overgenomen om te verkennen of EFSF-middelen onder de controle van het auditcomité van het ESM kunnen worden gebracht. Naar ons oordeel is dit – zeker nu het EFSF en het ESM vrijwel als één organisatie functioneren – een logische stap die het vertrouwen bij de burger over de besteding van de gelden uit de noodfondsen ten goede zal komen.

Vanuit ditzelfde oogpunt, en ook gelet op het belang van transparantie en openbare verantwoording over de besteding van gelden van de Europese belastingbetaler, vinden wij dat er een oplossing moet komen voor het eerste Griekse leningenpakket ter grootte van circa € 53 miljard. Wij begrijpen dat het ESM-auditcomité daarvoor geen bevoegdheden heeft. Tegelijkertijd zijn wij van oordeel dat, aangezien het bilaterale leningen betreft van alleen de eurolanden, in de Eurogroep besproken zou kunnen worden dat er een oplossing wordt gevonden voor dit evidente controlegat.

Wij vinden dat landen die steun ontvangen uit de noodfondsen wel een lidstaatverklaring zouden moeten opstellen, vooral omdat hiermee de basis kan worden gelegd voor de oplossing van het zojuist genoemde controlegat. Immers, een lidstaatverklaring die zowel de EU-fondsen als de noodfondsen omvat, zal voor de steunontvangende landen een belangrijk hulpmiddel zijn om de eigen verantwoording op orde te krijgen. En dat is een noodzakelijke voorwaarde om de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de steunoperaties te kunnen vaststellen.

Zo'n lidstaatverklaring moet naar ons oordeel niet alleen betrekking hebben op steun vanuit het ESM – die vooralsnog alleen Spanje heeft gekregen, en waarvoor een goede verantwoordingsstructuur tot stand is gekomen – maar ook op de andere geldstromen, zoals het EFSF (dat is ingezet voor Griekenland, Ierland en Portugal), het EFSM (dat is ingezet

voor Ierland en Portugal) en de Balance of Payment-faciliteit (die is ingezet voor Hongarije, Letland en Roemenië). Wij merken daarbij op dat voor het EFSM en de BoP-faciliteit geldt dat hiervoor de EU-27 garant staat, zodat de Ecofin juist wél bevoegd is om beslissingen te nemen over eventuele aanvullende condities voor de steunverlening aan deze landen.

Voor het overige neemt het kabinet onze aanbevelingen over. Uiteraard zullen wij de verdere ontwikkeling met belangstelling volgen en daar op gezette tijden over rapporteren.

BELANGRIJKSTE CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN TOEZEGGINGEN

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen kabinet
<p>Verantwoording van EU-lidstaten over besteding EU-gelden is maar weinig verbeterd. Meer EU-lidstaten hebben annual summaries over 2010 openbaar laten maken, maar bij onderhandelingen over nieuw Financieel Reglement zijn geen afspraken gemaakt over verplichte openbare lidstaatverklaring. Dit moet volgens ons alsnog, bijvoorbeeld in 2013 in Interinstitutioneel Akkoord bij nieuw Meerjarig Financieel Kader.</p> <p>Mogelijkheden voor onafhankelijke controle en verantwoording bij Europese noodfondsen zijn in 2012 niet vervolmaakt. Wel is bij ESM auditcomité ingesteld. Wij vinden dat externe controle meteen ook bij andere noodfondsen, zoals tijdelijk noodfonds EFSF, had moeten worden geregeld.</p>	<p>Blijvende inzet is nodig voor meer transparantie en betere publieke verantwoording over Europese gelden, inclusief noodfondsgelden. Concreet betekent dit:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ministers van Financiën en BuZa: verken mogelijkheden om in 2013 in Interinstitutioneel Akkoord verplichte openbare verklaring over besteding van EU-gelden in lidstaten te laten opnemen. – Minister van Financiën: bevorder met gelijkgestemde landen dat ESM-auditcomité (1) over voldoende mensen en middelen kan beschikken en (2) mandaat krijgt om EU-gelden die zijn uitgegeven aan het eerste Grieks steunprogramma en EFSF te controleren. – Minister van Financiën: stel in Ecofin aan de orde dat EU-lidstaten die gelden uit noodfondsen ontvangen jaarlijkse lidstaatverklaring moeten opstellen. 	<p>Kabinet blijft zich inzetten voor meer transparantie en betere verantwoording over EU-begrotingsmiddelen.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Kabinet neemt eerste aanbeveling over en zal zich inspannen om in Interinstitutioneel Akkoord openbaarmaking van annual summaries op te nemen, om zo transparantie te vergroten en verantwoording over EU-middelen te verbeteren. – Kabinet onderschrijft aanbeveling om te bevorderen dat auditcomité van ESM kan beschikken over voldoende mensen en middelen. Over mandaat ESM-auditcomité merkt kabinet op dat ESM geen bevoegdheden heeft bij bilaterale leningen van ene staat aan andere. Wel neemt kabinet aanbeveling over om te verkennen of EFSF-middelen onder controle van ESM-auditcomité kunnen worden gebracht. – Kabinet neemt derde aanbeveling niet over.
<p>Geen verbetering rechtmatigheid en inzicht in doeltreffendheid Europese gelden. Voor Europees Visserijfonds is op basis van indicatoren die Nederland heeft ontwikkeld niet vast te stellen of programmadoelstellingen zullen worden behaald. Hierdoor ontstaat geen inzicht in doeltreffendheid van EU-beleid in Nederland.</p>	<p>Minister van BuZa: bewerkstellig – in overleg met RAZ en Europese Commissie – dat «conversietabel» wordt opgesteld die in beeld brengt hoe begrotingsposten uit nieuw Meerjarig Financieel Kader 2014–2020 zich verhouden tot begrotingsposten in het Meerjarig Financieel Kader 2007–2013.</p>	<p>Kabinet zal Europese Commissie verzoeken om in conversietabel inzichtelijk te maken hoe uitgavenprogramma's in het Meerjarig Financieel kader 2014–2020 zich verhouden tot uitgavenprogramma's in huidig kader.</p>
	<p>Minister van Financiën: stimuleer in Ecofin dat EU-lidstaten hun annual summaries (vanaf 2014 inclusief nieuwe managementverklaring) openbaar maken, voorzien van analyse van Europese Commissie.</p>	<p>Kabinet onderschrijft deze aanbeveling en zal zijn inspanningen continueren om te bereiken dat lidstaten hun annual summaries openbaar maken.</p>
	<p>Minister van EZ: zorg voor specifiek en meetbaar geformuleerde doelstellingen, maatregelen en indicatoren voor Europees visserijbeleid in Nederland, zodat tussentijds en achteraf kan worden vastgesteld of deze worden c.q. zijn behaald. Ontwikkel hiertoe voor alle gekozen maatregelen indicatoren, voer voor alle indicatoren nulmetingen uit en reserveer al bij aanvang voldoende (extra) nationale gelden indien dan al blijkt dat begroting tekortschiet.</p>	<p>Kabinet neemt deze aanbevelingen over.</p>
<p>Er wordt in Nederland nog weinig gebruikgemaakt van mogelijkheden om vereenvoudiging van regels toe te passen.</p>	<p>Minister van EZ: neem financiële risico's weg die zich voordoen bij Europese visserijprogramma's, bijvoorbeeld voortvloeiend uit trage uitvoering.</p>	<p>Kabinet onderschrijft deze aanbevelingen en zal inspanningen op dit gebied voortzetten.</p>
	<p>Ministers van EZ en SZW: bevorder actief dat meer gebruik wordt gemaakt van bestaande mogelijkheden voor vereenvoudiging, met name «flat rates» en standaardkosten per eenheid. Zorg ervoor dat deze vereenvoudigingen gemakkelijk toepasbaar zijn, zonder neveneffecten die administratieve lasten c.q. uitvoeringskosten toch weer verhogen. Bespreek dit onderwerp in Brussel met andere lidstaten en Europese Commissie.</p>	<p>Kabinet onderschrijft aanbeveling. Zowel voor huidige programmaperiode als ter voorbereiding op nieuwe periode wordt gewerkt aan betere benutting van bestaande en toekomstige mogelijkheden tot vereenvoudiging.</p>

DEEL 2 ONDERZOEKSBEVINDINGEN

1 ONTWIKKELINGEN IN HET FINANCIËEL MANAGEMENT VAN DE EU

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de bijdragen van de lidstaten aan de EU-begroting en van de uitgaven van de EU in de lidstaten (§ 1.1). Aansluitend gaan we in op de belangrijkste beleidsontwikkelingen in de EU op financieel terrein (§ 1.2).

Daarna belichten we drie onderwerpen waarover wij vanuit het perspectief van de nationale rekenkamer van een EU-lidstaat transparante informatievoorziening nodig achten: de kwaliteit van het financieel management van de Europese Commissie (§ 1.3), het inzicht in en de mate van rechtmatigheid van de bestedingen per onderdeel van de EU-begroting (§ 1.4), en het inzicht in de doeltreffendheid van het EU-beleid (§ 1.5).

1.1 EU-breed: kerncijfers

1.1.1 Bijdragen lidstaten aan de begroting

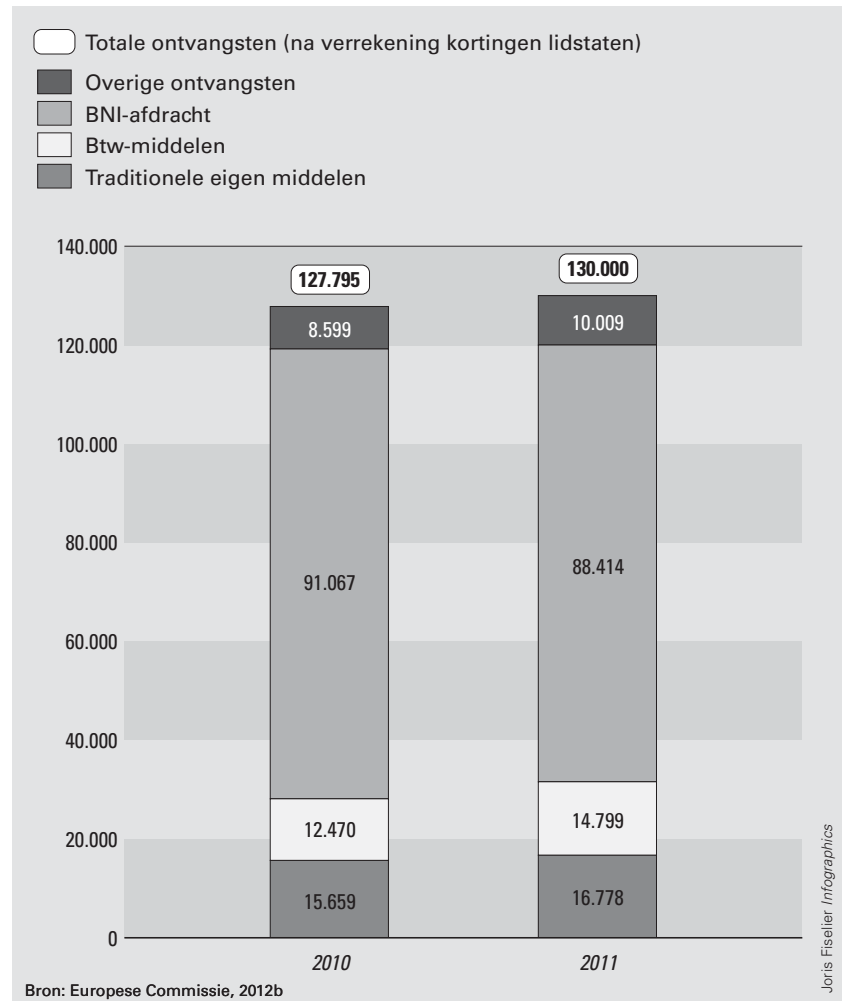
In 2011 bedroegen de totale ontvangsten van de EU € 130 miljard.¹⁶ Om de uitgaven te financieren hebben de lidstaten zoals elk jaar een per land vastgesteld bedrag afgedragen. Deze bijdragen aan de begroting van de EU vormen het grootste deel van de zogenoemde *eigen middelen*: De eigen middelen van de EU zijn opgebouwd uit drie soorten bijdragen van de lidstaten:

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

In figuur 1 (zie volgende pagina) worden de ontvangsten van de EU in 2011 weergegeven en vergeleken met de ontvangsten in 2010.

¹⁶ Dit is ongeveer 1% van het gezamenlijk bruto nationaal inkomen (BNI) van de lidstaten. De overheidsbegrotingen van de afzonderlijke EU-lidstaten omvatten volgens Eurostat in 2011 iets meer dan 50% van het BNI.

Figuur 1 Ontvangsten EU 2010 en 2011
In miljoenen euro's

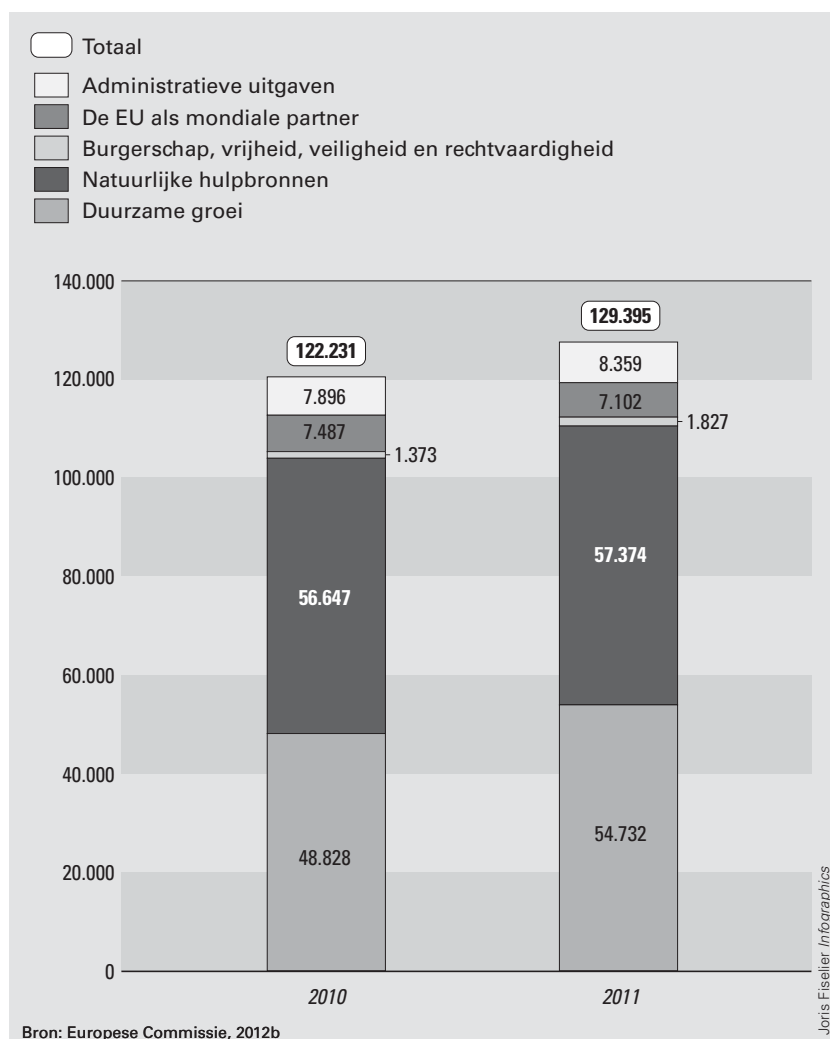


1.1.2 Uitgaven door de EU in 2011

In 2011 bedroegen de totale uitgaven van de EU € 129,4 miljard. Figuur 2 toont de in 2011 gerealiseerde uitgaven van de EU per onderdeel van de begroting, zoals de Europese Commissie die hanteert.

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

Figuur 2 Uitgaven per begrotingshoofdstuk
In miljoenen euro's

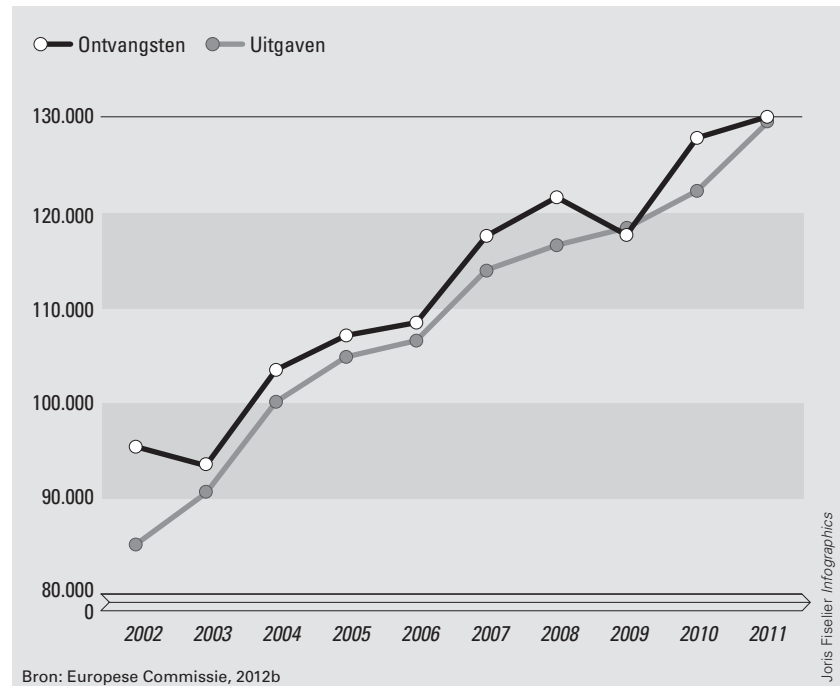


1.1.3 Saldo EU-begroting

De EU-begroting mag geen overschot of tekort hebben. Alle uitgaven moeten worden gedekt door inkomsten en niet-bestede bedragen moeten terugvloeien naar de lidstaten. Dat laatste gebeurt ofwel door de betreffende bedragen te verrekenen met de afdrachten van de lidstaten over latere jaren, ofwel door de bedragen volgens een bepaalde verdeel-sleutel terug te geven aan de lidstaten. In 2011 bedroeg het verschil tussen de ontvangsten en de uitgaven van de EU € 0,6 miljard.

Figuur 3 (zie volgende pagina) geeft weer hoe de totale EU-ontvangsten en -uitgaven zich gedurende de afgelopen tien jaar hebben ontwikkeld.

Figuur 3 EU-ontvangsten en -uitgaven 2002-2011
In miljoenen euro's



1.2 Beleidsontwikkelingen op financieel terrein

1.2.1 Financieel Reglement

In het *EU-trendrapport 2012* (Algemene Rekenkamer, 2012b) hebben wij beschreven wat eind 2011 de stand van zaken was in de onderhandelingen over het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuw Financieel Reglement van de EU.

In juli 2012 is, na uitgebreide «trialoogonderhandelingen» tussen de Europese Commissie, de Raad van Ministers en het Europees Parlement, de Raad gekomen met een compromistekst. Op 25 oktober 2012 is het herziene Financieel Reglement definitief vastgesteld door de Raad en het Europees Parlement.

Wat de nationale verantwoording betreft staat in de definitieve versie van het reglement het oorspronkelijke Ecofin-compromis uit mei 2011 weer centraal. Uiterlijk op 15 februari van het jaar na uitvoering van een EU-programma dienen de lidstaten «op het geëigende niveau» de Europese Commissie te voorzien van:

- geaggregeerde rekeningen;
- een «managementverklaring» waarin staat dat de informatie in de rekeningen juist, compleet en accuraat is, dat de gelden voor de daartoe bestemde doelen zijn ingezet en dat de bestaande controleprocedures de noodzakelijke garanties bieden voor de rechtmatigheid van de onderliggende transacties;
- een samenvatting van de resultaten van de afgeronde auditrapporten («annual summaries») en uitgevoerde controles.

De rekeningen en samenvattingen zullen vergezeld gaan van een oordeel van een onafhankelijke auditinstantie. Daarin dient de onafhankelijke

auditor in te gaan op de getrouwheid van de rekeningen, de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties voor zover ze zijn opgenomen in de jaarlijkse samenvatting, en op het functioneren van de controlesystemen. Indien hij het niet eens is met de kwalificaties opgenomen in de managementverklaring zal de onafhankelijke auditor dat in zijn oordeel opnemen.

Deze verantwoordingsinformatie wordt in principe niet openbaar gemaakt. Wel *mogen* de lidstaten besluiten deze «op het geëigende niveau» te publiceren. Ook *mogen* lidstaten met vrijwillige lidstaatverklaringen komen.

Ten slotte bepalen sectorspecifieke regels (dat wil zeggen: regels per terrein waarop financiering door de EU kan plaatsvinden, zoals landbouwbeleid en structuurbeleid) nog steeds in grote mate de verantwoordelijkheden en verplichtingen voor de lidstaten en de Europese Commissie. Hierdoor is de harmoniserende werking van het nieuwe Financieel Reglement beperkt.

We merken op dat het compromis beperkingen heeft:

- De annual summaries geven geen allesomvattend beeld per fonds van de besteding van EU-gelden in de lidstaten.
- De nieuwe managementverklaring zegt iets over opzet maar niet over feitelijke werking van de interne controlesystemen.
- Er wordt geen politiek-bestuurlijke verantwoording afgelegd op lidstaatniveau.
- Er komt geen verplichte lidstaatverklaring op nationaal niveau voor de EU-lidstaten.

1.2.2 Lidstaatverklaringen en «annual summaries»

In 2012 hebben vier EU-lidstaten vrijwillig een lidstaatverklaring gepubliceerd: Denemarken, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Andere EU-lidstaten zijn nog steeds niet bereid op deze wijze transparant verantwoording af te leggen over de wijze waarop EU-gelden in hun land worden besteed. De overeenkomsten en verschillen tussen de vier openbare lidstaatverklaringen bespreken we in hoofdstuk 2.

Anders dan de lidstaatverklaring is de «annual summary» een document dat alle EU-lidstaten (sinds 2008) verplicht zijn jaarlijks in te dienen. Het document dient een samenvattend overzicht te geven van de onderzoeken (en de uitkomsten ervan) die in het voorgaande jaar zijn verricht naar de geldstromen die de betreffende lidstaat samen met de Commissie beheert.

Alle lidstaten hebben op 15 februari 2012 hun annual summaries over 2011 ingediend. Op dit moment is nog niet bekend hoeveel daarvan openbaar zullen worden gemaakt.

Tijdens het dechargeprocedure over de EU-begroting van 2010 heeft het Europees Parlement aan EU-lidstaten gevraagd of hun annual summary op de website van het Europees Parlement mag worden geplaatst. Veertien van de 27 EU-lidstaten hebben hierop positief gereageerd. Ten opzichte van eerdere jaren – waarin slechts drie landen hun annual summary vrijwillig openbaar maakten – is dit een stap voorwaarts. In hoofdstuk 2 van dit rapport analyseren wij de veertien openbaar gemaakte annual summaries.

1.2.3 Gevolgen economische en financiële crisis

Er wordt op EU-niveau veel gedaan om landen die in financiële nood zijn geraakt bij te staan, bijvoorbeeld door middel van financiële steunprogramma's. Als gevolg daarvan lopen Europese lidstaten financiële risico's. Om die risico's te beperken, en ook om zicht te krijgen op de resultaten van de steunprogramma's, is het van belang dat er sprake is van goede arrangementen voor publieke externe controle en transparante verantwoording. Met dat oogmerk hebben wij begin 2012 een webdossier «EU-governance» samengesteld, dat sinds 22 maart online is.¹⁷ Hierin wordt de beschikbare informatie over de financiële crisis geordend in vier categorieën: versterking economische prioriteiten, versterking begrotingsdiscipline, versterking toezicht op de financiële sector, en financiële stabiliteitsinstrumenten.

Hieronder bespreken we de verschillende vormen van noodsteun die het afgelopen jaar aan een aantal landen verstrekt is.

Inzet Europese begroting

Vanuit de EU-begroting zijn tijdelijke maatregelen getroffen om EU-landen met grote financiële problemen bij te staan. Ook is een aantal sectorale regelingen opgesteld om ervoor te zorgen dat landen die getroffen zijn door de crisis door kunnen gaan met de uitvoering van Europese programma's. We bespreken maatregelen en regelingen hieronder.

- Vanaf 2010 zijn de mogelijkheden voor *voorfinanciering* uit een aantal fondsen vergroot (Europese Rekenkamer, 2011b). In dat jaar werd voor € 371 miljoen extra voorgefinancierd uit het Europees Sociaal Fonds (ESF), € 404 miljoen uit het Cohesiefonds en € 0,8 miljoen uit het Europees Visserijfonds. Voor landbouw- en plattelandsbeleid werd € 401 miljoen extra voorgefinancierd. Over 2011 zijn geen bedragen bekend.

De Europese Rekenkamer geeft in haar jaarverslag over 2011 aan dat bij de controle van de representatieve steekproeven van voorfinanciering en van facturen c.q. kostendeclaraties opnieuw fouten aan het licht zijn gekomen (Europese Rekenkamer, 2012a). Over het geheel genomen hadden deze fouten geen financiële impact van materieel belang, maar wel een hoge frequentie. Ondanks de inspanningen om de situatie te verbeteren, constateert de Europese Rekenkamer dat verschillende directoraten-generaal schattingen blijven opnemen in de rekeningen, zelfs als zij een toereikende grondslag hebben om de betreffende voorfinanciering te verrekenen.

- Het Europese Parlement en de Raad hebben op 13 december 2011 een verordening goedgekeurd die het voor landen die gelden ontvangen uit de noodfondsen mogelijk maakt om uit de structuurfondsen en het Cohesiefonds tijdelijk 10 procentpunt meer *medefinanciering* te ontvangen.¹⁸ Volgens de Europese Commissie zal dit niet extra op de totale begroting drukken, aangezien de totale financiële toewijzing van de structuurfondsgelden aan de betrokken landen in de gehele periode

¹⁷ Zie www.rekenkamer.nl/eu-governance. De uniciteit van dit webdossier is erin gelegen dat de gepresenteerde informatie door het kabinet noch door de Europese Commissie in onderlinge samenhang wordt gepubliceerd. Zo maken zij geen totaaloverzichten van welke landen hoeveel geld ontvangen uit welke noodfondsen. Wij doen dat wel, om op dit punt meer transparantie te bieden.

¹⁸ Verordening (EU) Nr. 1311/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad wat betreft sommige bepalingen in verband met het financiële beheer voor bepaalde lidstaten die ten aanzien van hun financiële stabiliteit ernstige moeilijkheden ondervinden of daardoor worden bedreigd.

geen wijziging zal ondergaan. In welke mate hiervan in 2012 gebruik is gemaakt, is vooralsnog niet bekend.

Op 22 mei 2012 namen het Europees Parlement en de Raad ook een verordening aan, op grond waarvan de landen die gelden ontvangen uit de noodfondsen de mogelijkheid krijgen om financiële middelen van operationele programma's te gebruiken voor de instelling van instrumenten die *leningen of garanties of andere financiële faciliteiten* verstrekken ter ondersteuning van projecten en concrete acties.¹⁹ Hierbij wordt gebruikgemaakt van de expertise van de Europese Investeringsbank (EIB). Ook dit heeft volgens de Commissie geen consequenties voor de EU-begroting, omdat de totale financiële toewijzing aan de betreffende lidstaten niet verandert. Verder is ook hiervan nog niet bekend in welke mate er in 2012 gebruik van is gemaakt.

- Tussen 1 mei 2009 en 30 december 2011 kon ook het sinds 2007 bestaande (en in 2012 doorlopende) *Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering* (EFG) worden ingezet om gevolgen van de financiële crisis op te vangen. Het EFG kon – met een gunstig financieringspercentage vanuit de EU van 65% in plaats van de gebruikelijke 50% – door lidstaten worden gebruikt om mensen aan een nieuwe baan te helpen of nieuwe vaardigheden bij te brengen als ze hun baan hebben verloren. Het maximale budget van het EFG bedroeg € 500 miljoen per jaar. In de periode tussen 2007 en juli 2012 hebben twintig landen in totaal 101 aanvragen gedaan voor een bijdrage uit het EFG. Met de verstrekte gelden is voor 91 288 werknemers training gefinancierd. Hiermee was in totaal € 440,5 miljoen gemoeid (Europese Commissie, 2012c). Van de 101 aanvragen tussen 2009 en 2011 hadden er 65 een directe relatie met de financiële crisis. In deze periode zijn 56.403 werknemers getraind; deze trainingen hadden een financieel belang van € 272,2 miljoen. De Europese Commissie heeft het Europees Parlement en de Raad gevraagd in te stemmen met verlenging van het programma tot na 2011. De Raad heeft hiermee niet ingestemd. De Europese Commissie heeft tevens in oktober 2011 voorgesteld om het EFG te laten doorlopen in de periode van het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (voor de periode 2014–2020), en de reikwijdte ervan onder andere (weer) uit te breiden tot werknemers die hun baan hebben verloren als gevolg van onverwachte crises (Europese Commissie, 2011b).

Steun door middel van Europese noodfondsen

De noodfondsen die binnen de EU zijn ontwikkeld om EU-lidstaten die als gevolg van de economische en financiële crisis in de problemen zijn gekomen met de financiering van hun schuld te ondersteunen, vallen grofweg uiteen in drie categorieën:

1. fondsen die in de vorm van leningen door de Europese Commissie worden verstrekt aan landen die noodsteun behoeven, en waarvoor alle EU-lidstaten via de EU-begroting gezamenlijk garant staan;
2. financiële steun die buiten de EU-begroting om wordt verleend op basis van intergouvernementele overeenkomsten van eurolanden, en waarvoor alleen de betrokken landen van de eurozone garant staan;

¹⁹ Verordening (EU) Nr. 423/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad, wat betreft sommige bepalingen betreffende risicodelingsinstrumenten voor lidstaten die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit.

3. leningen die door individuele lidstaten worden verstrekt aan lidstaten die noodhulp nodig hebben op basis van bilaterale overeenkomsten.

Ad 1. De eerste categorie betreft Europese noodfondsen zoals het tijdelijke European Financial Stability Mechanism (EFSM). Dit fonds omvat in totaal € 60 miljard en staat open voor alle EU-lidstaten. De Europese Commissie maakt de steun mogelijk door zelf te lenen op de kapitaalmarkt. Als een land zijn verplichtingen aan het EFSM niet nakomt, worden de gevolgen daarvan in eerste instantie opgevangen binnen de EU-begroting. Als dat niet volledig mogelijk is, wordt het tekort over de overige lidstaten omgeslagen. Landen die steun ontvangen vanuit het EFSM zijn Ierland en Portugal. Eind december 2012 was via dit mechanisme bijna € 44 miljard aan deze twee landen uitgeleend.

Deze zelfde werkwijze wordt gehanteerd bij de «Balance of Payment Assistance»-faciliteit (BoP), die voorziet in steun aan niet-eurolanden. In de praktijk is dit noodfonds ingezet voor Letland, Hongarije en Roemenië. Vanuit het BoP was eind december 2012 via dit mechanisme € 13,4 miljard uitgeleend.

Ad 2. De noodfondsen uit de tweede categorie zijn op basis van intergouvernementele overeenkomsten tussen eurolanden in het leven geroepen. Het gaat om de tijdelijke European Financial Stability Facility (EFSF) en – vanaf het najaar van 2012 – het permanente European Stability Mechanism (ESM).²⁰ Een verschil met de hiervoor genoemde noodfondsen is dat hierin alleen eurolanden participeren, tegen een vastgestelde verdeelsleutel. De eurolanden staan gezamenlijk garant voor eventuele verliezen als een land dat geld uit deze fondsen ontvangt niet meer in staat is de steun terug te betalen. Het EFSF is een afzonderlijke organisatie – onder Luxemburgs recht – die zorgdraagt voor de feitelijke leenoperaties.

Het EFSF heeft een maximale effectieve uitleencapaciteit van € 440 miljard, op basis van een garantietoezegging van de deelnemende eurolanden van € 726 miljard. Landen die steun ontvangen uit het EFSF zijn Griekenland, Ierland en Portugal. Aan deze landen was eind december 2012 via het EFSF € 188 miljard toegezegd en € 138,4 miljard daadwerkelijk uitgeleend, waarvan € 108 miljard aan Griekenland.

Op 27 september 2012 is het permanente noodfonds ESM in werking getreden. Op 8–9 oktober 2012 vond de inaugurele vergadering van het ESM plaats. Het ESM is een intergouvernementele organisatie onder internationaal recht.

Het ESM heeft een effectieve leencapaciteit van € 500 miljard. Samen met het EFSF bedraagt de effectieve leencapaciteit € 700 miljard. Voor het ESM geldt een garantietoezegging van de deelnemende eurolanden van € 700 miljard, waarvan € 80 miljard wordt ingelegd.

Op 3 december 2012 stemden de ministers van Financiën van de eurolanden in met een lening € 39,5 miljard vanuit het ESM aan Spanje. Met dit bedrag wordt de Spaanse financiële sector geherkapitaliseerd. De maximale toezegging van het ESM aan Spanje bedraagt € 100 miljard.

In eerste instantie was in het ESM-verdrag niets geregeld over publieke externe controle op de ingezette ESM-gelden. Daarvoor hebben wij bij

²⁰ Na de officiële inwerkingtreding van het ESM kan het EFSF nog tot juni 2013 nieuwe leningen verstrekken om ervoor te zorgen dat het ESM zijn volledige leencapaciteit kan behalen. De leningen die al lopen hebben een termijn die varieert van 1 jaar tot 30 jaar. Tot en met de afhandeling van de laatste lening zal het EFSF derhalve blijven bestaan.

brief van 15 augustus 2011 aan de Tweede Kamer aandacht gevraagd (Algemene Rekenkamer, 2011). Nadat in de tweede versie van het ESM-verdrag hieraan wel aandacht was besteed, hebben wij op 27 februari 2012 een tweede brief over dit onderwerp naar de Tweede Kamer gestuurd (Algemene Rekenkamer, 2012c). In het verdrag was nu weliswaar de instelling van een auditcomité («board of auditors») opgenomen, maar voor deze externe controle instantie was naar ons oordeel op belangrijke punten te weinig vastgelegd. Zo verschaft de verdragstekst geen duidelijkheid over de reikwijdte van het onderzoeksmandaat en over de rapportagemogelijkheden van het auditcomité. In maart 2012 zijn de nationale rekenkamers van de eurolanden en de Europese Rekenkamer bijeengekomen om een gezamenlijk voorstel op te stellen voor de inrichting van de publieke externe controle op het ESM. Dit voorstel is grotendeels overgenomen door de ministers van Financiën van de eurolanden in de «by-laws» van het ESM-verdrag.²¹ Op 31 oktober 2012 vond de eerste vergadering van het ESM-auditcomité plaats. Hierin hebben functionarissen zitting die zijn genomineerd door de rekenkamers van Duitsland en Luxemburg, alsmede de Europese Rekenkamer. De twee externe leden van het auditcomité zijn afkomstig uit Slowakije en Nederland.

Ad 3. De derde categorie betreft bilaterale overeenkomsten tussen landen. De belangrijkste hiervan is het eerste steunprogramma voor Griekenland, waarbij de eurolanden gezamenlijk voor € 80 miljard aan bilaterale leningen met Griekenland zijn aangegaan.²² De coördinatie van het programma ligt bij de Europese Commissie. Later is het totaalbedrag van de leningen teruggebracht tot circa € 52,9 miljard; dit bedrag was eind september 2012 geheel uitgeleend. De overige € 27 miljard wordt aan Griekenland verstrekt via het EFSF.

Steun door ECB en EIB

De Europese Centrale Bank (ECB) heeft sinds het uitbreken van de financiële crisis verschillende monetaire instrumenten ingezet om rentestanden van EU-landen (bij) te sturen en liquiditeitssituaties te verbeteren. Op basis van het EG-Verdrag (artikel 105, lid 2) en het Verdrag voor de Werking van de EU (artikel 127, lid 2) heeft de ECB twee aankoopprogramma's voor gedekte staatsobligaties (CBPP1 en CBPP2)²³ ontwikkeld met een financieel belang tot maximaal € 100 miljard. Per eind oktober waren deze programma's beëindigd. Daarnaast heeft de ECB een programma ontwikkeld voor de aanpak van niet goed werkende effectenmarkten voor aan- en verkoop van publieke en private beleenbare verhandelbare schuldbewijzen (SMP).²⁴ Het SMP-programma is per september 2012 beëindigd en vervangen door het «Outright Monetary Transactions»-programma (OMT). In totaal is door de ECB voor het programma CBPP1 € 53,3 miljard ingezet, voor CBPP2 € 16,4 miljard, en voor het SMP € 208,5 miljard. Het totaal van de drie programma's samen bedraagt € 277 miljard. De gelden van de CBPP-programma's zijn ingezet voor Griekenland, Portugal en Ierland. De gelden van het SMP-programma zijn ingezet voor dezelfde landen, aangevuld met Italië en Spanje.

²¹ Zie hiervoor www.esm.europa.eu/pdf/ESM%20By-Laws.pdf.

²² Omdat Slowakije niet meedeed en Ierland en Portugal, die een eigen steunprogramma kregen, hieruit zijn gestapt, bedroeg de feitelijke omvang van het eerste Griekse steunprogramma ongeveer € 77,3 miljard.

²³ CBPP: Covered Bond Purchase Programme.

²⁴ SMP: Securities Market Program.

Op 6 september 2012 kondigde de ECB aan bereid te zijn verder te gaan met het opkopen van staatsobligaties van financieel zwakke landen. Maar daar zijn wel sterke voorwaarden aan verbonden. De betreffende landen moeten eerst officieel noodsteun aanvragen bij het ESM (zodat controle door de «trojka» van Europese Commissie, ECB en IMF mogelijk wordt). Verder moeten deze landen streng bezuinigen en hervormen.

Ten slotte wijzen we nog op de steun die aan lidstaten wordt geleverd door de Europese Investeringsbank (EIB). De EIB is de bank van de EU. De aandeelhouders van de EIB zijn de 27 EU-lidstaten. Het bestuur wordt gevormd door de ministers van Financiën van de lidstaten. De EIB geeft langetermijnfinanciering aan een groot scala van projecten, zowel binnen als buiten de EU.

Tijdens de Europese Raad van 28–29 juni 2012 hebben de regeringsleiders van de EU-landen besloten tot een nieuw «Pact voor groei en banen», om de crisis het hoofd te bieden.²⁵ Het pact behelst onder meer een financiële impuls om de economische prioriteiten van de EU zoals die zijn geformuleerd onder Europa-2020 te kunnen halen. Het volgestorte kapitaal van de EIB wordt met € 10 miljard verhoogd, op te brengen door de deelnemende lidstaten. Nederland legt ruim € 440 miljoen extra in. Dit leidt tot een verhoging van het uitleenvermogen van de EIB met € 60 miljard voor de EU als geheel.

Controlemogelijkheden rekenkamers op noodsteun

Overzicht 1 geeft een samenvattend beeld van de middelen die zijn ingezet om de financiële crisis te bestrijden. Bij elk middel wordt aangegeven welke mogelijkheden er voor de nationale rekenkamers en de Europese Rekenkamer zijn om *publieke externe controle*²⁶ uit te oefenen op de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de steunoperaties.

²⁵ De conclusies van de Europese Raad kunnen worden geraadpleegd op www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/ec/131400.pdf.

²⁶ Onder *publieke externe controle* verstaan we: onafhankelijk onderzoek naar rechtmatige en doeltreffende besteding van ingezette middelen door een nationale of Europese rekenkamer, dan wel een speciaal daartoe opgericht auditcomité (zoals bij het ESM). Dit onderscheidt zich van de reguliere «externe controle» omdat daarbij alleen sprake is van door een externe accountant verrichte controle waarbij een oordeel wordt gegeven over de rekeningen en de financiële verslaglegging, de rechtmatigheid van de verrichtingen en/of het financieel beheer, alsmede een hierop betrekking hebbend verslag.

Overzicht 1 Bestrijding van de financiële crisis: financiering en controlemogelijkheden rekenkamers (stand december 2012)

		Financieel belang ingezette middelen/financiering		Publieke externe controle	
		Toegezegd (€ miljard)	Ingezet (€ miljard)	opzet	werking
Inzet reguliere EU-begroting	Voorfinanciering, hogere cofinanciering, inzet EFG	–	circa 1,5	ja	ja
Inzet noodfondsen EU-27 (EU-begroting als garantie)	BoP-faciliteit	16,0	13,4	ja	nog geen rapport
	EFSM	48,5	43,8	ja	nog geen rapport
Inzet noodfondsen euro-17 (voor ESM en ESFS garantie eurolanden)	Greek Loan Facility	52,9	52,9	nee	nee
	EFSF	188,3	138,4	nee	nee
	ESM	100	39,5	ja	nog geen rapport
Overige mechanismen	ECB	–	277	beperkt	beperkt
	EIB	–	circa 80*	beperkt	beperkt

Bronnen: websites Europese Commissie (DG Economische en Financiële Zaken), ECB en EIB; Europese Rekenkamer (2012a)

* In periode 2008–2011 gaf de EIB circa € 80 miljard extra uit bovenop het jaarlijks budget van € 48 miljard. Deze extra uitgaven zijn gerelateerd aan de crisis.

De publieke externe controle op de reguliere begroting van de EU – ook als het gelden betreft die worden ingezet om de crisis te bestrijden – is geregeld. De Europese Rekenkamer controleert namelijk jaarlijks de begroting van de Europese Commissie. Ook voor de publieke externe controle op de inzet van noodfondsen waarvoor de EU-begroting garant staat, bestaan er in opzet voldoende mogelijkheden. In de Verordeningen waarmee de Balance of Payment-faciliteit en het EFSM²⁷ zijn opgericht, zijn mogelijkheden geschapen voor onder andere de Europese Rekenkamer om in de begunstigde lidstaat alle financiële controles of audits uit te voeren die zij in verband met het beheer van deze bijstand noodzakelijk acht. Vanuit de Europese Rekenkamer is aangegeven dat men voornemens is om vanaf najaar 2012 onderzoek op dit terrein te gaan doen.

Minder mogelijkheden tot publieke externe controle en verantwoording zijn er bij de noodfondsen die zijn ingesteld op basis van intergouvernementele overeenkomsten tussen eurolanden. Het ESM krijgt een auditcomité dat onafhankelijk onderzoek kan doen naar rechtmatigheid en doeltreffendheid van de verleende bijstand, maar voor het EFSF is niets geregeld. Dit geldt ook voor de gelden die door middel van de Greek Loan Facility in het eerste steunprogramma voor Griekenland zijn ingezet. Dit betekent dat voor maximaal circa € 240 miljard geen publieke externe controle en verantwoording mogelijk is.

Ook bij de crisisgerelateerde maatregelen van de ECB en de EIB zijn de mogelijkheden tot publieke externe controle beperkt. Bij deze EU-instellingen beperken de controlerechten van de Europese Rekenkamer zich tot het operationele management van de werkzaamheden.

²⁷ Zie hiervoor Verordening (EU) No 407/2010 van 11 Mei 2010 waarmee het EFSM wordt opgericht. Artikel 8 gaat in op controlemogelijkheden door de Europese Rekenkamer en OLAF, het antifraudebureau van de EU.

1.2.4 Begrotingstoezicht nationale overheden

De crisis heeft laten zien dat verschillende EU-lidstaten hun eigen begrotingskaders en/of boekhouding onvoldoende op orde hebben, en dat er vragen te stellen zijn bij de kwaliteit van de statistische informatie die deze landen gebruiken om bijvoorbeeld hun EMU-saldo (i.e. de stand van het overheidstekort, die medebepalend is voor de hoogte van de verplichte afdrachten aan de EU) te onderbouwen.

De EU heeft in de afgelopen jaren maatregelen getroffen om de begrotingsdiscipline in de EU te versterken, zoals recent in zes Europese wetgevende maatregelen, die tezamen worden aangeduid als het *sixpack* voor economisch bestuur in de EU.

Ter uitwerking van één van de voorstellen uit het *sixpack* – het stellen van minimumeisen aan de begrotings- en boekhoudstelsels van de lidstaten – heeft de Europese Raad een richtlijn vastgesteld.²⁸ Deze richtlijn stelt eisen aan de kwaliteit en het bereik van de boekhoud- en begrotingsstelsels van de lidstaten, de mate waarin begrotingen zijn gebaseerd op realistische macro-economische en budgettaire prognoses, de kaders voor de middellange termijn en de transparantie van de overheidsfinanciën. In een andere verordening is opgenomen dat de Europese Commissie uiterlijk op 31 december 2012 een studie maakt van welke internationale normen voor overheidsboekhouding geschikt zijn voor de lidstaten. Daarna zal duidelijk worden welke minimumeisen de Europese Commissie wil gaan hanteren.

In de preambule van de richtlijn noemt de Europese Commissie twee aspecten die ze essentieel vindt voor de productie van hoogwaardige, betrouwbare en vergelijkbare statistieken:

- een volledige en betrouwbare overheidsboekhouding voor alle subsectoren van de overheid;
- onafhankelijke audits door rekenkamers of private accountants op de diverse overheidsboekhoudingen.

1.2.5 Meerjarig Financieel Kader 2014-2020

Het Meerjarig Financieel Kader omvat de Europese budgetten voor de periode van 2014–2020 (Europese Commissie, 2011a). De Europese Commissie plaatst haar voorstellen voor het financieel kader van de komende periode in het teken van de doelstellingen van Europa 2020²⁹ en het bestrijden van de economische en financiële crisis. Daarnaast wil de Europese Commissie de verantwoordingsplicht vereenvoudigen, extra voorwaarden verbinden aan de verstrekking van gelden voor EU-programma's³⁰ en de uitgaven zoveel mogelijk aanwenden als hefboom voor investeringen door private partijen. Ten slotte wil de Europese Commissie met het nieuwe financiële kader de controle op zaken als goed financieel beheer en begrotingsdiscipline vergemakkelijken.

²⁸ Richtlijn 2011/85/EU van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten.

²⁹ Zie hiervoor http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm.

³⁰ Het betreft (a) voorwaarden aan het gevoerde economisch beleid van een lidstaat, (b) voorwaarden om de effectiviteit van de fondsen te vergroten en (c) resultaatvoorwaarden. Zie ook hierna onder «Conditionaliteitseisen».

Indeling begroting

Overzicht 2 geeft de hoofdrubrieken weer van de oorspronkelijk begrote bedragen³¹ van het Meerjarig Financieel Kader 2014–2020, afgezet tegen die van het huidige kader.

Overzicht 2 Begrote bedragen in het Meerjarig Financieel Kader 2014–2020, afgezet tegen die in het Meerjarig Financieel Kader 2007–2013

Bedragen in miljoenen euro's	Totaal 2007–2013		Totaal 2014–2020
Duurzame groei	437.778	Slimme inclusieve groei	490.908
– <i>Waarvan concurrentievermogen</i>	89.363	– <i>Waarvan sociale, economische en territoriale samenhang</i>	376.020
– <i>Waarvan cohesie</i>	348.415		
Landbouw en natuurbeheer	413.061	Duurzame groei: natuurlijke hulpbronnen	382.927
– <i>Waarvan directe steun en marktmaatregelen</i>	330.085	– <i>Waarvan marktgerelateerde uitgaven en rechtstreekse betalingen</i>	281.825
Burgerschap, vrijheid, veiligheid en justitie	12.216	Veiligheid en burgerschap	1.535
– <i>Waarvan vrijheid, veiligheid en justitie</i>	7.549		
– <i>Waarvan burgerschap</i>	4.667		
De EU als mondiale partner	55.935	Europa in de wereld	70.000
Administratie	55.925	Administratie	62.629
		– <i>Waarvan administratieve uitgaven van de instellingen</i>	50.464
Compensatie	862		
Totaal vastleggingskredieten	975.777	Totaal vastleggingskredieten	1.024.999
Als percentage van het BNI	1,12	Als percentage van het BNI	1,05
Totaal betalingskredieten	925.576	Totaal betalingskredieten	972.198
Als percentage van het BNI	1,06	Als percentage van het BNI	1,00

Wat opvalt is dat voor de begrotingsrubrieken die het grootste financiële belang vertegenwoordigen – duurzame groei en landbouw – de omschrijvingen van de rubrieken in het Meerjarig Financieel Kader 2014–2020 zijn gewijzigd ten opzichte van het Meerjarig Financieel Kader 2007–2013. Dit maakt het lastig om goed zicht te krijgen op de continuïteit van de bestedingen. Een conversietabel die de verschuivingen verduidelijkt zou bijdragen aan de transparantie. Zo'n conversietabel is echter op nationaal niveau, bij het Ministerie van Financiën, niet aanwezig en ook de Europese Commissie kon ons er desgevraagd geen leveren.

Al met al komt het voorstel van de Europese Commissie neer op een verhoging van de uitgaven over de programmatermijn met ruim 5%. Een meerderheid van de lidstaten kan zich in de begrote bedragen vinden, waarbij geen van de lidstaten pleit voor een hoger budget dan de Commissie voorstelt. Een minderheid van de lidstaten, waaronder Nederland, vindt daarentegen dat het budget juist moet worden verlaagd ten opzichte van het huidige kader.

De fondsen die deel uitmaken van het Europese cohesiebeleid (het EFRO, het ESF en het Cohesiefonds) zullen vooral ingezet blijven worden voor de minst ontwikkelde lidstaten en regio's. Het voornaamste doel van het cohesiebeleid is immers om economische en sociale ongelijkheid tussen Europese regio's te verminderen. Het nieuwe Meerjarig Financieel Kader voorziet wel in een andere verdeling van de gelden. Zo komt er een

³¹ Als gevolg van het ontbreken van een definitief onderhandelingsresultaat over het Meerjarig Financieel Kader 2014–2020 eind 2012, presenteren wij hier de bedragen die de Europese Commissie heeft voorgesteld in 2011.

maximum van 2,5% van het BNI op het te ontvangen bedrag. Regio's die in de periode 2007–2013 nog steun uit de convergentiedoelstelling ontvangen (steun voor regio's met een BBP < 75% van het EU-gemiddelde), maar waarvan het BBP in de referentieperiode 2007–2009 hoger is dan 75% van het EU-gemiddelde BBP krijgen nog twee derde van het huidige bedrag als vangnet. Rijkere lidstaten (met een BNI boven de 90% van het EU-gemiddelde) blijven wel geld ontvangen uit EFRO en ESF, maar voor een beperkt aantal prioriteiten (energiebesparing en duurzame energie, concurrentiekracht van het MKB en innovatie). Armere lidstaten kunnen bijdragen ontvangen voor een breder pallet aan prioriteiten. Een en ander is nog onderwerp van onderhandelingen.

Conditionaliteitseisen

In het nieuwe Meerjarig Financieel kader beoogt de Europese Commissie programma's en instrumenten zodanig in te richten dat de centrale doelstellingen van Europa 2020 worden bereikt. Een van de middelen om dat te bereiken is het stellen van zogeheten conditionaliteitseisen aan de lidstaten die voor programmagelden en de bijbehorende instrumenten in aanmerking willen komen. Er zijn (a) conditionaliteitseisen die betrekking hebben op het gevoerde economisch beleid van een lidstaat (macro-economische conditionaliteit), (b) randvoorwaarden waaraan vooraf voldaan moet zijn om de effectiviteit van de fondsen te verhogen (ex-ante of institutionele conditionaliteit), en (c) voorwaarden waaraan de resultaten moeten voldoen (prestatieconditionaliteit). Een heet hangijzer in de onderhandelingen is de macro-economische conditionaliteit. Deze geldt nu nog alleen bij het Cohesiefonds.

De conditionaliteitsclausule is uitgewerkt in het voorstel voor een nieuwe structuurfondsverordening die op dit ogenblik in behandeling is bij de Raad van Ministers en het Europees Parlement.³² Die clausule komt erop neer dat als lidstaten niet aan hun verplichtingen voldoen in bijvoorbeeld de buitensporigtekortprocedure, de Commissie kan besluiten de bijdragen aan die lidstaat te schorsen dan wel een financiële maatregel te treffen. De verplichtingen waar het om gaat zijn opgenomen in het Memorandum of Understanding dat ten grondslag ligt aan de steunverlening vanuit de fondsen. De verordening noemt ook nog andere consequenties waarmee een lidstaat die zich niet aan de voorwaarden houdt te maken krijgt: reeds gedane toezeggingen uit de fondsen worden ingetrokken.

Common Strategic Framework

De huidige afzonderlijke strategische richtsnoeren voor het cohesiebeleid, plattelandsontwikkelingsbeleid, het visserijbeleid en het maritiem beleid zullen worden vervangen door een «Common Strategic Framework» oftewel een «gemeenschappelijk strategisch kader». De bedoeling is om langs deze weg te komen tot duidelijke investeringsprioriteiten voor de volgende financiële periode en te zorgen voor een betere combinatie van fondsen om de impact van EU-investeringen te vergroten.

De nationale en regionale overheden zullen dit kader gebruiken als basis voor hun «partnerschapcontracten» met de Europese Commissie. Deze contracten zullen duidelijke doelstellingen en indicatoren bevatten aan de hand waarvan de resultaten van programma's jaarlijks worden gemeten - zowel ex-ante (voordat gelden uit de fondsen worden verstrekt) als gedurende de uitvoering. Lidstaten en begunstigden moeten kunnen

³² Zie de structuurfondsverordening 2011/0276 (COD). De fondsen die onder de verordening vallen zijn EFRO, ESF, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) en het Europees fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV).

aantonen dat de gelden die zij uit de Europese fondsen hebben ontvangen, worden gebruikt ter bevordering van de centrale doelstellingen van de EU.

1.3 Systemen voor financieel management in de EU

1.3.1 Controle en verantwoording door de Europese Commissie

In hun jaarlijkse activiteitenverslag doen de directoraten-generaal (DG's) en diensten van de Europese Commissie verslag van hun werkzaamheden en leggen ze verantwoording af over de daarmee bereikte resultaten. De Europese Commissie maakt op basis daarvan het zogenoemde Syntheseverslag. In deze paragraaf belichten we de activiteitenverslagen van de DG's en diensten en het Syntheseverslag over 2011.³³ We zijn nagegaan in hoeverre deze documenten inzicht bieden in uitgevoerde controles en in de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid.

Activiteitenverslagen

De vijf beleidsDG's die verantwoordelijk zijn voor de fondsen in gedeeld beheer (Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Maritieme aken en Visserij, Binnenlandse zaken) geven in hun jaarlijkse activiteitenverslagen over 2011 gedetailleerde informatie over de resultaten van hun controles in lidstaten. De lidstaten in kwestie worden bovendien bij naam genoemd. Deze informatie is inhoudelijk op hetzelfde niveau gebleven als de activiteitenverslagen over 2010.

De overige beleidsDG's, met uitzondering van het DG Belasting en Douane-unie en het DG Justitie, geven in hun activiteitenverslagen alleen aan wat de aard van de controles was; soms worden daarnaast de lidstaten vermeld waar controles zijn uitgevoerd. Het inzicht dat de verslagen bieden in het resultaat van die controles is beperkt.

Bij elk activiteitenverslag wordt een betrouwbaarheidsverklaring afgegeven, ondertekend door de directeur-generaal. Hierin staat dat het verslag een waarheidsgetrouw beeld geeft en dat er een redelijke mate van zekerheid bestaat over de juiste besteding van het budget. Verder vermeldt de directeur-generaal hoeveel en welke voorbehouden hij maakt bij de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie.

Veertien directeuren-generaal en twee directeuren van een uitvoerend agentschap maakten samen in totaal zeventien punten van voorbehoud in hun jaarlijkse activiteitenverslagen over 2011, tien meer dan vorig jaar. Het betreft veertien van de zeventien punten waaraan eind 2011 nog steeds werd gewerkt, en dertien nieuwe punten. Drie punten van voorbehoud uit 2010 zijn opgeheven.

De voorbehouden en de toelichtingen ter ondersteuning daarvan zijn evenals vorig jaar gedetailleerd gekwantificeerd. De voorbehouden betreffen zowel tekortkomingen in de beheer- en controlesystemen als in de rechtmatigheid. Het financieel belang van de voorbehouden nam aanzienlijk toe, van € 0,6 miljard in de activiteitenverslagen over 2010 tot potentieel € 3,6 miljard in de verslagen over 2011.³⁴ De Europese Commissie kan van een bedrag tot maximaal € 3,6 miljard niet met zekerheid aangeven of de rechtmatigheid op orde is.

³³ Zie hiervoor http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm.

³⁴ Het bedrag van € 3,6 miljard is volgens het Syntheseverslag (Europese Commissie, 2012d) de som van alle gekwantificeerde bedragen in de punten van voorbehoud (maximaal € 2,0 miljard) en een raming van het risico (€ 1,6 miljard) voor het punt van voorbehoud voor de traditionele eigen middelen. Voor de directoraten-generaal die een bandbreedte hebben aangegeven, heeft de Commissie het hoogste bedrag in beschouwing genomen.

Wij hebben de activiteitenverslagen van twaalf beleidsDG's in detail bekeken.³⁵ Daarvoor geldt dat de voorbehouden en de toelichtingen ter ondersteuning daarvan net als vorig jaar goed zijn gekwantificeerd. De voorbehouden betreffen zowel tekortkomingen in de beheer- en controle-systemen als in de rechtmatigheid.

De toename van het aantal punten van voorbehoud en van het financiële risico hangt volgens de Europese Commissie samen met het feit dat de meerjarige cyclus van de begrotingsuitvoering van bijvoorbeeld structuurfondsen inmiddels voor een groot deel doorlopen is. Een grotere uitvoeringsintensiteit betekent volgens de Commissie grotere betalingsvolumes en daarmee een grotere kans op fouten in vergelijking met voorgaande jaren.

Zes van de zevenentwintig punten van voorbehoud betreffen het zevende kaderprogramma (KP7). Dit programma wordt beheerd door vijf directoraten-generaal en een uitvoerend agentschap. De meeste problemen hangen volgens de Commissie – net als in 2010 – samen met de ingewikkelde regels over uitgaven die in aanmerking komen voor vergoeding (subsidiabiliteitsregels voor begunstigden) en met de onjuiste toepassing van aanbestedingsregels inzake overheidsopdrachten (een frequent voorkomende oorzaak van fouten bij het cohesiebeleid).

De DG's Landbouw, Regionaal beleid, Maritieme zaken en Visserij, Werkgelegenheid en Binnenlandse zaken³⁶ geven net als vorig jaar in hun activiteitenverslagen een overzicht van de mate waarin de annual summaries over 2011 van de lidstaten aan de voorwaarden voldoen. Maar zoals ook andere jaren het geval was geven ze geen inhoudelijke beoordeling van de annual summaries van de lidstaten.

Syntheseverslag

Het Syntheseverslag (Europese Commissie, 2012d) is het sluitstuk van de verantwoording van de Europese Commissie. Net als in de Syntheseverslagen van eerdere jaren verklaart de Europese Commissie over 2011 dat zij door goedkeuring van het verslag de politieke verantwoordelijkheid op zich neemt voor het beheer van de directeuren-generaal en diensthoofden op grond van de door hen in hun jaarlijkse activiteitenverslagen opgestelde betrouwbaarheidsverklaringen en punten van voorbehoud. Niettemin is het Syntheseverslag ook dit jaar niet ondertekend door de leden van de Europese Commissie, waardoor de verantwoording volgens het Europees Parlement impliciet blijft.

Net als vorig jaar wordt in het Syntheseverslag over 2011 melding gemaakt van een verklaring van de interne auditdienst (IAS) van de Europese Commissie, waarin staat dat de verschillende controlesystemen waarop de directeuren-generaal zich baseren bij de vaststelling van hun activiteitenverslagen, betrouwbaar zijn. Het betreft vooralsnog echter alleen een niet-publiek en intern document, ten behoeve van het Syntheseverslag. De Europese Commissie merkt in het Syntheseverslag op dat in de «toelichtende paragraaf» bij het algemeen oordeel van de IAS een aantal kwesties aan de orde zijn gesteld waaraan de diensten van de Commissie aandacht moeten besteden. Dit betreft onder meer: een nog steeds te hoog foutenrisico op sommige beleidsterreinen en de specifieke problemen van het gedeeld beheer in het cohesiebeleid, de harmoni-

³⁵ Het betreft de volgende beleidsDG's: Landbouw; Regionaal beleid; Werkgelegenheid; Maritieme zaken en Visserij; Binnenlandse zaken; Justitie; Onderwijs en Cultuur; Milieu; Mobiliteit en Vervoer; Energie; Onderzoek en Innovatie; en Belasting en Douane-unie.

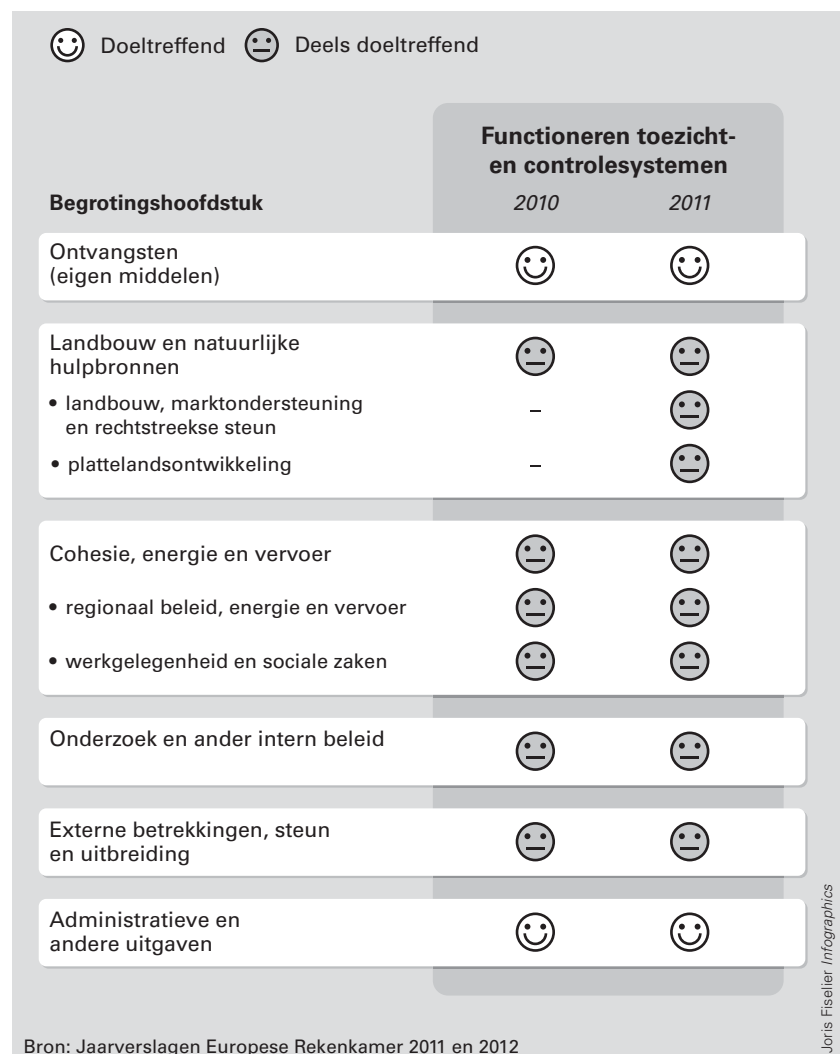
³⁶ De Europese migratiefondsen vallen onder het DG Binnenlandse zaken.

sering van de berekening van de restfoutenpercentages, een betere coördinatie en grotere harmonisering van de controlestrategieën op het niveau van de beleidsfamilies (met name bij het onderzoeksbeleid), en tekortkomingen in de eerstelijnscontroles van de betalingsaanvragen door uitvoerende diensten van steunregelingen.

1.3.2 Oordeel Europese Rekenkamer

De Europese Rekenkamer oordeelt in haar Jaarverslag over 2011 dat de controle- en beheersystemen in het algemeen «deels doeltreffend» zijn (Europese Rekenkamer, 2012a). Per begrotingshoofdstuk levert dat het volgende beeld op.

Figuur 4 Oordeel Europese Rekenkamer 2010 en 2011 over functioneren toezicht- en controlesystemen
Per hoofdstuk van de EU-begrotingen voor 2010 en 2011



Aangezien de Europese Rekenkamer in het jaarverslag over 2010 de hoofdstukindeling heeft veranderd, is het niet mogelijk een trend van meer dan twee jaar weer te geven.

1.4 Rechtmatigheid besteding EU-gelden

1.4.1 Rechtmatigheidsinformatie Europese Commissie

Bij de beoordeling van de rechtmatigheidsinformatie van de Europese Commissie baseren we ons op de jaarlijkse activiteitenverslagen van twaalf beleidsDG's,³⁷ het DG Budget, het secretariaat-generaal van de Europese Commissie en het jaarverslag van het Europees bureau voor fraudebestrijding OLAF.

Voorbehouden per directoraat-generaal

Acht van de twaalf door ons onderzochte beleidsDG's maakten in 2011 een voorbehoud in het activiteitenverslag. In vergelijking met 2010 werden er in 2011 vijf voorbehouden meer gemaakt. De financiële omvang van de voorbehouden is groter dan in 2010; gezien de onzekerheid over de omvang van twee voorbehouden is echter niet geheel duidelijk hoeveel groter.

Figuur 5 Voorbehouden Europese Commissie 2011

Begrotingshoofdstuk	DG	Aantal voorbehouden	Financieel risico
Duurzame groei	Regionaal beleid	2 (1 reputationeel)	€ 632 - € 1.427 miljoen
	Werkgelegenheid	2	€ 58,7 miljoen
	Mobiliteit en Vervoer	2	€ 0,9 miljoen
	Energie	2	€ 6,4 miljoen
	Onderzoek en Innovatie	2	€ 121,4 miljoen
Natuurlijke hulpbronnen	Landbouw	3 (2 reputationeel)	€ 18,2 - € 36,4 miljoen en € 278 miljoen
	Maritieme zaken en Visserij	2	€ 19,8 miljoen
Burgerschap, vrijheid, veiligheid, rechtvaardigheid	Binnenlandse zaken	2 (1 reputationeel)	€ 3,1 miljoen
Totaal voorbehouden in door ons onderzochte beleidsDG's		17	
Overige voorbehouden		10	
Totaal aantal voorbehouden		27	

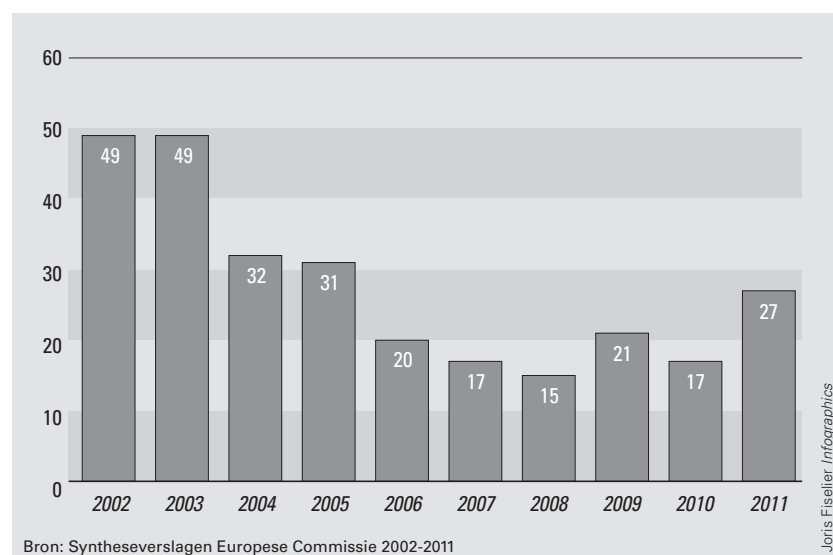
De gesignaleerde risico's betreffen volgens de Europese Commissie tekortkomingen in de beheer- en controlesystemen in een aantal lidstaten en tekortkomingen in hun vermogen om preventief fouten te ontdekken en te corrigeren. De Europese Commissie wijst er in het Syntheseverslag op dat de toename van het financiële risico onder meer het gevolg is van een aantal structurele factoren. De meeste problemen hangen samen met complexe regelgeving over subsidiabele uitgaven en aanbestedingsregels. Voor het structuurbeleid als geheel liet het programmajaar 2011 een significante toename zien van het foutenpercentage en de

³⁷ Dit betreft de beleidsDG's Landbouw; Regionaal beleid; Werkgelegenheid; Maritieme zaken en Visserij; Binnenlandse zaken; Justitie; Onderwijs en Cultuur; Milieu; Mobiliteit en Vervoer; Energie; Onderzoek en Innovatie; en Belasting en Douane-unie.

hoeveelheid de foute betalingen. De voorbehouden over 2011 van het DG Regionaal beleid betreffen meer operationele programma's in meer lidstaten, met grotere geschatte risicobedragen dan in voorgaande jaren. De voorbehouden van het DG Werkgelegenheid betreffen minder lopende programma's dan in 2010, en hebben juist betrekking op minder lidstaten en een kleiner geschat risicobedrag.

Figuur 6 geeft een overzicht van de ontwikkeling van het aantal voorbehouden in de afgelopen tien jaar.

Figuur 6 **Aantal voorbehouden DG's en diensten in de periode 2002-2011**



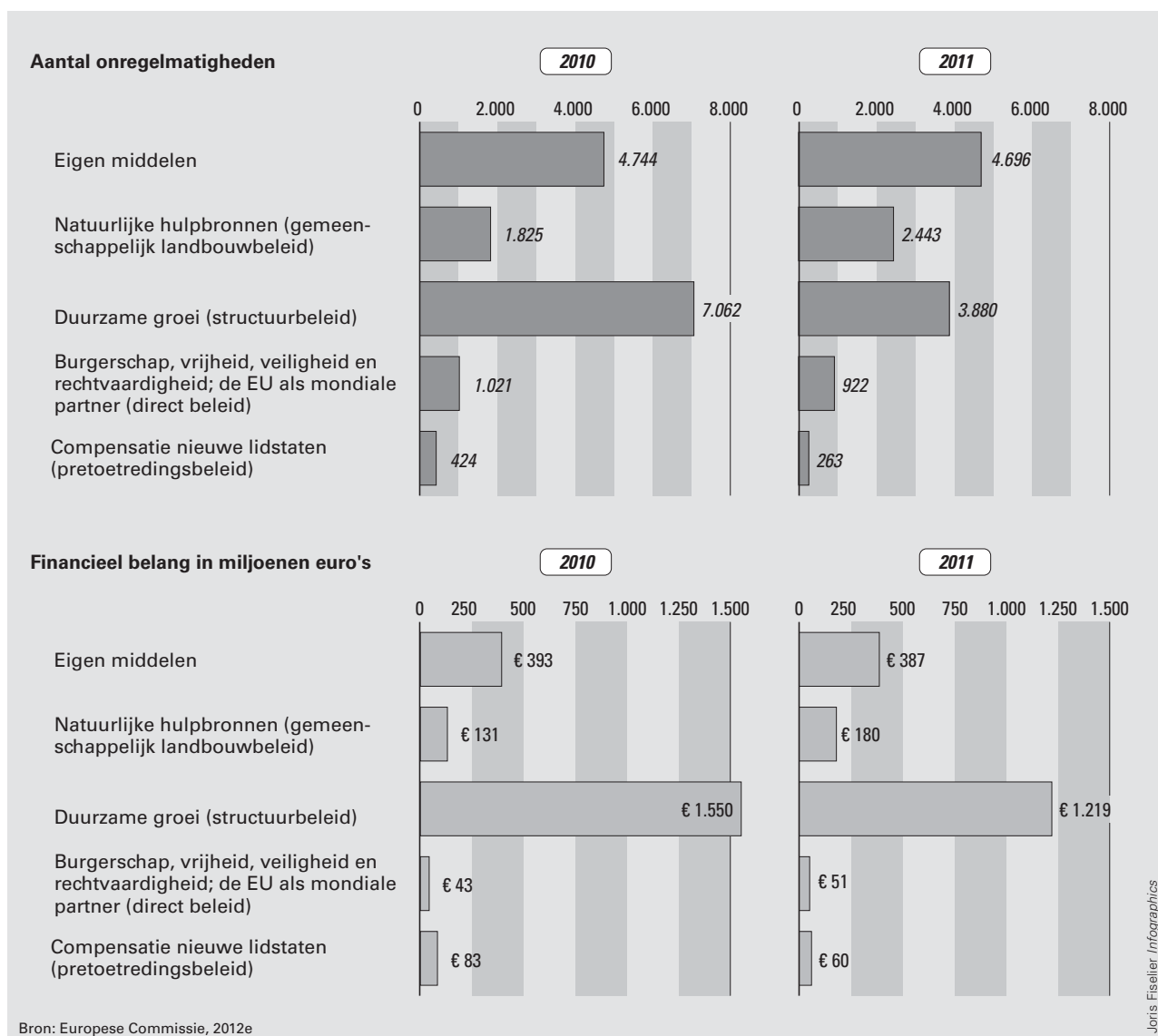
Onregelmatigheden en financiële correcties

Lidstaten dienen fraude en andere activiteiten die de financiële belangen van de Unie schaden, onder de noemer «onregelmatigheden» te melden aan de Europese Commissie. Bovendien moet iedere onregelmatigheid leiden tot terugbetaling van verschuldigde bedragen.³⁸

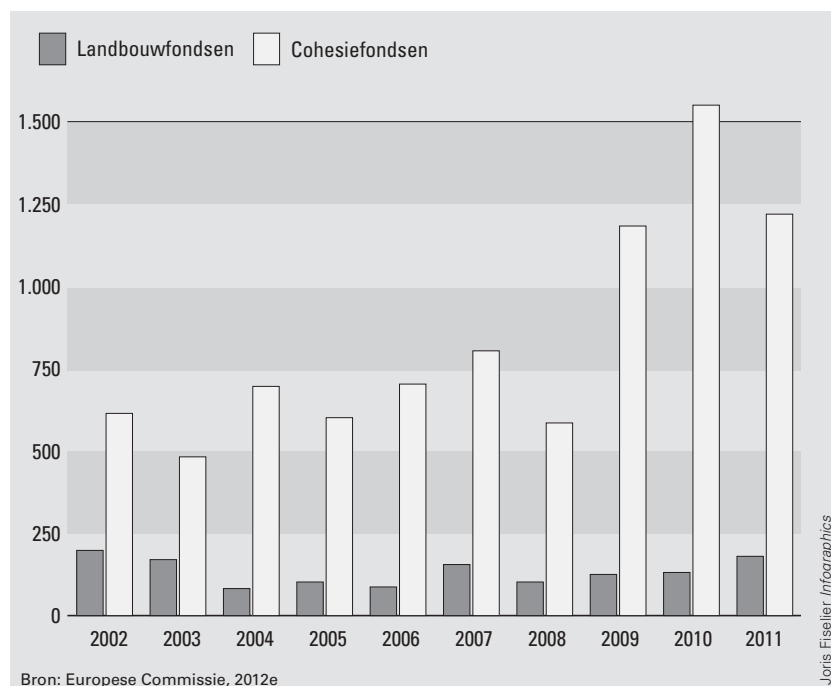
Zowel het aantal gemelde onregelmatigheden (figuur 7) als het geschat financieel belang voor inkomsten en uitgaven (figuur 8) is 2011 ten opzichte van 2010 afgenomen, respectievelijk met 19% en 14%.

³⁸ Artikel 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU); Verordening (EG) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995.

Figuur 7 Gemelde onregelmatigheden en financieel belang 2010 en 2011 per begrotingsonderdeel
In absolute getallen en miljoenen euro's



Figuur 8 Financieel belang gemelde onregelmatigheden 2002-2011
Per categorie per jaar, in miljoenen euro's



Over de onregelmatigheden die lidstaten bij de Europese Commissie hebben gemeld in de periode 2002–2011 hebben we alleen complete gegevens voor de categorieën landbouw- en cohesiebeleid. Bij beschouwing van de trend in deze gegevens moet worden meegewogen dat het aantal lidstaten tijdens de periode is toegenomen en dat de drempel voor meldingen tussentijds is verhoogd.³⁹ Figuur 8 laat duidelijk zien hoe groot de problemen zijn in het cohesiebeleid vergeleken met de situatie in het landbouwbeleid.

Fraude

Het antifraudebureau OLAF rapporteert jaarlijks over zijn operationele activiteiten bij het onderzoeken van mogelijke fraude; van fraude is sprake wanneer een onregelmatigheid opzettelijk is veroorzaakt.

Het aantal fraudezaken dat in 2011 bij OLAF werd aangedragen is in vergelijking met het jaar ervoor toegenomen met 8%, van 983 naar 1046. In 2011 werd over 921 gevallen besloten welk vervolg ze moesten krijgen: 178 daarvan vroegen om «nader onderzoek». Van deze 178 gevallen kregen er uiteindelijk 108 een vervolg in 2011. OLAF opende in vergelijking met voorgaande jaren minder zaken gedurende 2011 en concentreerde de inspanningen op het sluiten van een groot aantal zaken (OLAF, 2012, p. 18).

³⁹ In 2004 kwamen er tien lidstaten bij en in 2007 nog eens twee. De drempel voor de melding van onregelmatigheden in structuur- en cohesiefondsen is met ingang van 2006 verhoogd van € 4000 naar € 10.000. Voor onregelmatigheden voor landbouwfondsen ging deze drempelverhoging een jaar later in.

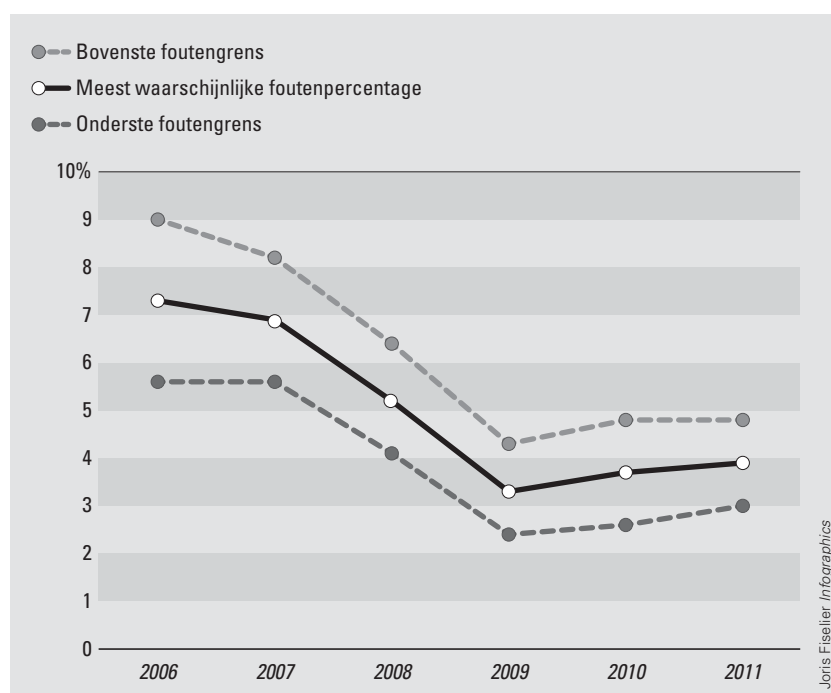
1.4.2 Oordeel Europese Rekenkamer over wettigheid en regelmatigheid

Algemeen oordeel

Het algemene oordeel van de Europese Rekenkamer over de wettigheid en regelmatigheid van de jaarlijkse rekeningen van de Europese Commissie is dat deze een getrouw beeld geven van de financiële positie van de EU, maar dat de uitgaven over het geheel genomen nog te veel onrechtmatigheden laten zien (Europese Rekenkamer, 2012a). Het meest waarschijnlijke foutenpercentage voor de gehele begroting over 2011 is naar schatting 3,9%, een stijging van 0,2% vergeleken met het jaar daarvoor. Hierdoor geeft de Europese Rekenkamer wederom geen positief rechtmatigheidsoordeel (Déclaration d'Assurance, kortweg DAS) bij de EU-begroting over 2011. Vertaald naar de bestedingen in 2011 van € 129,4 miljard betekent dit dat bestedingen ter waarde van circa € 5 miljard fouten bevatten.

Figuur 9 illustreert de ontwikkeling van het algehele foutenpercentage van de EU-begroting tussen 2006 en 2011.

Figuur 9 Door Europese Rekenkamer geconstateerd algeheel foutenpercentage 2006-2011



Oordeel per begrotingsonderdeel

In figuur 10 geven we een overzicht van de door de Europese Rekenkamer weergegeven foutenpercentages per onderdeel van de begroting van de EU.⁴⁰

⁴⁰ Op www.eu-verantwoording.nl geven we inzicht in de EU-begroting en de verantwoording daarover, voor de tien meest recente begrotingsjaren. Daarnaast bevat deze site een overzicht van de EU-ontvangsten en -uitgaven van de EU-lidstaten, een uitleg van het verantwoordingsproces over de EU-begroting (en de reden waarom dat nog niet op orde is), plus een interactieve kaart met links naar de websites van andere rekenkamers in de EU.

Figuur 10 **Oordeel Europese Rekenkamer over rechtmatigheid transacties**
Per hoofdstuk van de EU-begroting

Begrotingshoofdstuk	Percentage fouten bij testen transacties	
	2010	2011
Ontvangsten (eigen middelen)	0,0	0,8
Landbouw en natuurlijke hulpbronnen	2,3	4,0
• landbouw, marktondersteuning en rechtstreekse steun	-	2,9*
• plattelandsontwikkeling	-	7,7*
Cohesie, energie en vervoer	7,7	5,1
• regionaal beleid, energie en vervoer	-	6,0*
• werkgelegenheid en sociale zaken	-	2,2*
Onderzoek en ander intern beleid	1,4	3,0
Externe betrekkingen, steun en uitbreiding	1,7	1,1
Administratieve en andere uitgaven	0,4	0,1

* De hier vermelde percentages tellen niet op tot het totaalpercentage van het begrotingshoofdstuk, omdat de onderdelen een verschillend 'gewicht' hebben. Er wordt een gewogen gemiddelde berekend.

Bron: Jaarverslagen Europese Rekenkamer 2010 en 2011 Joris Fiselier Infographics

Voor het eerst in jaren is het foutenpercentage bij het cohesiebeleid gedaald, zij het dat het met 5,1% nog steeds (veel) te hoog is. Daarbinnen valt op dat het foutenpercentage voor het regionaal beleid (EFRO) met 6% veel hoger ligt dan bij het sociaal beleid (ESF) met 2%. Opvallend is de sterke stijging van het foutenpercentage bij het landbouwbeleid, van 2,3% naar 4%. Dat wordt grotendeels – maar niet alleen – veroorzaakt door de problemen bij het beleid voor plattelandsontwikkeling. Ten slotte valt ook het foutenpercentage bij het beleid voor onderzoek op, dat dit jaar ruim boven de 2% is uitgekomen.

1.5 Inzicht in doeltreffendheid EU-gelden

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

1.5.1 Reguliere informatie Europese Commissie

De meeste beleidsDG's van de Europese Commissie die wij hebben onderzocht geven in hun jaarlijkse activiteitenverslagen over 2011 schematische en daardoor transparante presentaties van de algemene en specifieke beleidsdoelen, de daarmee verbonden output- en impactindicatoren en de resultaten van de activiteiten. Drie DG's (Maritieme zaken en Visserij, Binnenlandse zaken en Justitie) doen dit niet; zij beperken zich tot kwalitatieve beschrijvingen van de diverse beleidsvelden. In de activiteitenverslagen over 2010 gaven twee beleidsDG's geen schematische presentaties.

De resultaten die zijn geboekt, en de indicatoren aan de hand waarvan deze resultaten zijn vastgesteld, zijn door de DG's in 2010 en 2011 uniformer gepresenteerd dan de jaren daarvoor en zijn in overwegende mate gedetailleerd. Ofschoon er is ingeboet op de consequente schematische presentatie ten opzichte van het jaar ervoor, blijft de transparantie van de informatie die de Europese Commissie verstrekt over de prestaties die met EU-gelden zijn verricht op ongeveer hetzelfde peil.

1.5.2 Evaluatieverslagen Europese Commissie

Evaluatieoverzichten tot en met 2009

De Europese Commissie evalueert de resultaten en het effect van haar beleid zowel vooraf, tussentijds als achteraf. Bij een beoordeling vooraf wordt gekeken welke efficiëntie en doeltreffendheid er van het beleid mag worden verwacht. Tussentijds en achteraf beoordeelt de Commissie de relevantie, de doeltreffendheid en de kosteneffectiviteit van het beleid. Van de jaren 2000 tot en met zijn jaarlijkse evaluatieverslagen gepubliceerd, waarin een overzicht stond opgenomen van de evaluaties van dat jaar per DG, en per evaluatie een korte samenvatting. In 2009 is tevens een overzicht van de gehele periode opgesteld.⁴¹

Sinds 2010 maakt de Europese Commissie geen evaluatieoverzichten meer. Wel kan op een website van het secretariaat-generaal van de Europese Commissie worden gezocht naar uitgevoerde evaluaties in 2011 en 2012.⁴² Deze zijn echter niet voorzien van een oordeel van de Europese Commissie over de inhoudelijke betekenis van de bevindingen. Dit betekent dat de systematiek waarmee de Europese Commissie informatie verstrekt over evaluaties is veranderd. De informatie van voor 2010 kan daardoor niet worden vergeleken met de informatie van na 2010.

Evaluatieverslag 2012

Op 17 februari 2012 verscheen het eerste evaluatieverslag «nieuwe stijl» van de Europese Commissie. Dit evaluatieverslag moet bij het Europees Parlement en de Raad worden ingediend, en moet een evaluatie zijn van de financiën van de Unie, vanuit het perspectief van bereikte resultaten (Europese Commissie, 2012a).

De Commissie beperkt zich in het eerste evaluatieverslag tot de programma's Onderwijs en cultuur en Onderzoek. De informatie in het verslag komt uit de verschillende tussentijdse evaluaties van de afzonderlijke programma's, en geeft volgens de Commissie een overzicht van de belangrijkste resultaten. De evaluaties waarnaar wordt verwezen zijn ook

⁴¹ European Commission; Secretariat-General; Evaluation: Studies and Reviews (http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/documents_en.htm).

⁴² http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/evaluations_reports_2010_en.htm#emp.

gebruikt voor het opstellen van de voorstellen voor het nieuwe Meerjarig Financieel Kader 2014–2020.

De Commissie schrijft over het beleidsterrein Onderwijs en cultuur (€ 14 miljard voor de programmaperiode) dat de gebruikte financiële instrumenten «goed hebben gefunctioneerd wat het realiseren van tastbare resultaten betreft» (Europese Commissie 2012a, p. 17). Tot die tastbare resultaten behoren bijvoorbeeld de uitgave van jongerenpassen en de verbeterde toegang tot Europese culturele werken. Aan de andere kant concludeert de Commissie dat de doelstellingen van de programma's niet doelgericht genoeg zijn gedefinieerd en dat het programmabeheer moet worden verbeterd. Ook erkent de Commissie dat er in sommige gevallen een discrepantie bestaat tussen het ambitieniveau van de doelstellingen en de toegewezen financiële middelen, zoals bij het programma «Een Leven Lang Leren». De samenhang tussen de doelstellingen en koppeling tussen specifieke en algemene doelstellingen worden in het verslag aangemerkt als zwakkere punten in de programma's, maar over het bereiken van de algemene doelstellingen van de programma's is de Commissie zeer positief.

Over het beleidsterrein Onderzoek (€ 50 miljard voor de programmaperiode) stelt de Commissie dat de programma's de verwachte resultaten ofwel al hebben bereikt ofwel in de toekomst zullen bereiken. De programma's zorgen voor een krachtig katalysatormechanisme en leveren «ongetwijfeld een aanzienlijke bijdrage aan de Europese wetenschap» (Europese Commissie, 2012a, p.18). Ze zouden leiden tot een hoge mate van interdisciplinaire samenwerking tussen deelnemers uit het bedrijfsleven, de onderzoekswereld en het hoger onderwijs. Tegelijkertijd uit de Commissie kritiek op de complexe opzet van het programma en de omslachtige administratieve procedures. Ook noemt zij het gebrek aan vooruitgang bij geconstateerde problemen teleurstellend.

Opmerkingen bij het evaluatieverslag

In juni 2012 heeft de Europese Rekenkamer op verzoek van het Europees Parlement opmerkingen over het evaluatieverslag gepresenteerd. In haar oordeel (Europese Rekenkamer, 2012b) is de Europese Rekenkamer uitgegaan van de wensen voor het evaluatieverslag die het Parlement in 2011 had geformuleerd. Zo moest «het evaluatieverslag (...) zodanig worden opgesteld dat de relatie tussen de prestatie-indicatoren, hun rechtsgrondslag en beleidsgrondslag, het bedrag van de uitgaven en de bereikte resultaten duidelijk en transparant is» (Europees Parlement, 2011).

De Europese Rekenkamer acht het evaluatieverslag van de Commissie vaag, onvolledig en daardoor van beperkte waarde. In het verslag zijn de verschillende bronnen die informatie over doelrealisatie omvatten, zoals individuele evaluaties, jaarlijkse activiteitenrapporten en speciale rapporten van de Europese Rekenkamer, niet goed bij elkaar gebracht. Naar het oordeel van de Europese Rekenkamer worden de wensen van het Europees Parlement onvoldoende betrokken in het verslag. De Europese Rekenkamer vindt verder dat de Commissie systematisch indicatoren en streefwaarden zou moeten inbouwen. Daarnaast zou begonnen moeten worden met het rapporteren over economische gevolgen en effectiviteit van bestedingen.

Wij vinden de reikwijdte van het evaluatieverslag beperkt. Het verslag gaat slechts in op twee beleidsterreinen. De «grote» begrotingsonderdelen Landbouw en Cohesie blijven buiten beeld. In dit verband kan worden opgemerkt dat de Europese Commissie zelf in haar Syntheseverslag van mei 2012 aangeeft dat het jaarlijkse evaluatieverslag «inclusiever» dient te worden. Dit zodat het hele scala van uit de begroting gefinancierde activiteiten kan worden bestreken (Europese Commissie, 2012d, p. 18).

Over de inhoud van de analyse merken wij verder op dat het evaluatieverslag niet of nauwelijks informatie bevat uit de tussentijdse evaluaties van de afzonderlijke programma's. Er wordt vooral ingegaan op feitelijke gebeurtenissen in de programma's, in plaats van op de effecten van maatregelen, de bestedingen in het algemeen en de verhouding tussen kosten en baten. Deze laatste informatie had uit de tussentijdse evaluaties kunnen worden gehaald. Daarin staan namelijk gegevens over bijvoorbeeld de relatie tussen de prestatie-indicatoren, hun beleidsgrondslag, de uitgaven en de bereikte resultaten.

Een nadeel van de gebruikte tussentijdse evaluaties is dat deze door verschillende onderzoeksbureaus zijn opgesteld, met een verschillende manier van rapporteren en het behandelen van onderwerpen. Hierdoor is de beantwoording van de onderzoeksvragen onderling moeilijk te vergelijken. Om het verslag te laten slagen zou het beter zijn om vaste onderdelen terug te laten komen in alle evaluatieverslagen, op basis van een eenduidig format.

Wij merken tenslotte op dat de Commissie zich in het evaluatieverslag niet kritisch opstelt ten opzichte van de programma's en soms onvolledig rapporteert: er worden selectief resultaten weergegeven en bij negatieve punten wordt niet uiteengezet wat de daaropvolgende actie zal zijn.

2 EU-LIDSTATEN

Dit hoofdstuk biedt een landenvergelijkend beeld van (het inzicht in) de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden in 27 EU-lidstaten.⁴³

Eerst bespreken we de afdrachten en ontvangsten van de lidstaten (§ 2.1). Daarna gaan we in op (het inzicht in) de rechtmatigheid van de bestedingen van EU-gelden in de lidstaten op basis van de lidstaatverklaringen, annual summaries, publicaties van de Europese Commissie en publicaties van de Europese Rekenkamer (§ 2.2). Aansluitend bespreken we (het inzicht in) de doeltreffendheid van deze bestedingen (§ 2.3). Ten slotte geven we een overzicht van de bijdrage die nationale rekenkamers kunnen bieden aan het vergroten van het inzicht in de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van EU-gelden (§ 2.4).

2.1 Afdrachten en ontvangsten van de lidstaten

Overzicht 3 laat de afdrachten en ontvangsten van de EU-lidstaten in 2011 zien. De totale afdrachten van de EU-lidstaten bedroegen € 120 miljard, de totale ontvangsten vanuit de EU € 117 miljard. De uitgesplitste overzichten van de afdrachten en ontvangsten per lidstaat zijn te vinden in bijlage 1 van dit rapport.

Overzicht 3. Afdrachten en ontvangsten per lidstaat in 2011 (realisatiecijfers, bedragen in miljoenen euro's)

Lidstaat	Afdrachten	Ontvangsten
België	4.927	6.797
Bulgarije	395	1.107
Cyprus	185	184
Denemarken	2.448	1.473
Duitsland	23.127	12.133
Estland	159	505
Finland	1.955	1.293
Frankrijk	19.617	13.162
Griekenland	1.903	6.537
Hongarije	937	5.331
Ierland	1.339	1.639
Italië	16.078	9.586
Letland	182	911
Litouwen	302	1.653
Luxemburg	293	1.549
Malta	66	135
Nederland	5.869	2.064
Oostenrijk	2.689	1.876
Polen	3.580	14.441
Portugal	1.734	4.715
Roemenië	1.226	2.659
Slovenië	401	847
Slowakije	694	1.785
Spanje	11.046	13.599
Tsjechië	1.683	3.029
Verenigd Koninkrijk	13.825	6.570
Zweden	3.334	1.757
Totaal	119.995	117.337

Bron: Europese Commissie, 2012b.

⁴³ Omdat het hier financiële gegevens over 2011 betreft, is Kroatië (dat in 2013 lid zal worden van de EU) in dit overzicht nog niet meegenomen. Zie voor een overzicht van afdrachten en ontvangsten van de EU-lidstaten www.eu-verantwoording.nl.

2.2 Rechtmatigheid besteding EU-uitgaven in lidstaten

Er zijn op dit moment vijf soorten verantwoordingsdocumenten op basis waarvan een beeld kan worden verkregen van de mate waarin EU-gelden in de lidstaten rechtmatig worden besteed:

1. de activiteitenverslagen van de DG's van de Europese Commissie;
2. het jaarlijkse rapport van het antifraudebureau OLAF;
3. het jaarverslag van de Europese Rekenkamer;
4. de annual summaries van de lidstaten;
5. de vrijwillige lidstaatverklaringen.

De eerste drie verantwoordingsdocumenten geven in eerste instantie een totaalbeeld van de EU, maar bevatten ook informatie over de situatie in (een aantal) lidstaten. De annual summaries en de vrijwillige lidstaatverklaringen zijn specifiek bedoeld om inzicht te bieden in de situatie in lidstaten.

In deze paragraaf gaan we nader in op de resultaten over 2011 die in deze stukken worden genoemd.

2.2.1 Activiteitenverslagen 2011

We zijn in de jaarlijkse activiteitenverslagen van twaalf beleidsDG's van de Europese Commissie⁴⁴ nagegaan welk inzicht deze verslagen bieden in de rechtmatigheid van de bestedingen in de lidstaten.

In de activiteitenverslagen van de vijf beleidsDG's die zich met fondsen in gedeeld beheer bezighouden⁴⁵ worden de lidstaten waar materiële tekortkomingen of financiële risico's in het beheer- en controlesysteem zijn geconstateerd, bij naam genoemd en besproken. In het activiteitenverslag van het DG Regionaal beleid, dat over 2011 de voorbehoeden met het grootste financieel belang maakte, wordt vermeld dat tekortkomingen in de beheer- en controlesystemen in het kader van EFRO met name worden aangetroffen in Duitsland, Hongarije, Italië en Spanje. In de activiteitenverslagen van de overige zeven onderzochte DG's wordt geen informatie verschaft over de situatie in individuele lidstaten.

2.2.2 Verslagen Europese Commissie en OLAF

Onregelmatigheden en terugvorderingen

De Europese Commissie brengt jaarlijks een verslag uit over de resultaten van de maatregelen die zijn genomen om de financiële belangen van de EU te beschermen en fraude te bestrijden (Europese Commissie, 2012e). Deze rapportages zijn onder andere gebaseerd op de meldingen van onregelmatigheden die door de lidstaten worden gedaan. De meldingen bieden geen volledig en betrouwbaar beeld, omdat lidstaten niet allemaal op dezelfde wijze melden.

Het totaalbedrag van de over 2011 gemelde onregelmatigheden besloeg € 1,9 miljard. Hiervan heeft 53% betrekking op meldingen afkomstig uit vier lidstaten: Frankrijk, Italië, Polen en Tsjechië. Het gaat om onregelmatigheden bij landbouwsubsidies (inclusief visserijgelden), structuurfonds-

⁴⁴ We hebben gekeken naar de verslagen van de twaalf DG's die het meest relevant zijn voor de gelden die in de lidstaten worden besteed: Landbouw; Regionaal beleid; Werkgelegenheid; Maritieme Zaken en Visserij; Binnenlandse Zaken; Justitie; Onderwijs en Cultuur; Milieu; Mobiliteit en Vervoer; Energie; Onderzoek en Innovatie; en Belasting en Douane-unie.

⁴⁵ Dit zijn de DG's Landbouw; Regionaal Beleid; Werkgelegenheid; Binnenlandse zaken; en Maritieme zaken en Visserij. «Gedeeld beheer» wil zeggen dat de EU-programma's die met geld uit deze fondsen worden gefinancierd, gezamenlijk worden uitgevoerd door de Europese Commissie en instanties in de lidstaten.

subsidies en traditionele eigen middelen. Bij de structuurfondsen voeren de vier eerdergenoemde lidstaten de lijst aan met de hoogste bedragen, gevolgd door Spanje.

Bij de landbouwsubsidies rapporteerde Frankrijk in 2011 het hoogste bedrag aan onregelmatigheden, namelijk € 72 miljoen, gevolgd door Italië, Hongarije en Spanje. Tezamen hebben deze lidstaten 71% van het totaal geschat financieel belang aan onregelmatigheden rond landbouwsubsidies gemeld.

De lidstaten dienen alles in het werk te stellen om ten onrechte uitbetaalde subsidies terug te vorderen. Als een lidstaat een ten onrechte gedane betaling tijdig meldt en voldoende inspanningen verricht om de betreffende gelden terug te vorderen, legt de Europese Commissie geen boete op.

Italië heeft evenals in voorgaande jaren (2005–2010) het hoogste openstaande bedrag aan vorderingen, namelijk € 515,1 miljoen. Dit is wel € 65,3 miljoen minder dan in 2010.

Bij OLAF gemelde mogelijke fraudegevallen

In 2011 werden bij OLAF 1046 nieuwe mogelijke fraudegevallen gemeld. In zijn operationeel rapport over 2011 geeft OLAF, anders dan in voorgaande jaren, niet langer de geografische verdeling van de binnengekomen meldingen. We weten dus niet welke lidstaten het vaakst melding hebben gedaan van mogelijke fraude.

Twee derde van de meldingen had betrekking op de EU-uitgaven (buitenlandse hulp, structuurfondssubsidies, directe uitgaven en landbouwsubsidies). De meeste informatie (namelijk 291 van de 1046 meldingen, ofwel 28% die bij OLAF binnenkwam had betrekking op structuurfondsgelden, (OLAF, 2012).

2.2.3 Jaarverslag Europese Rekenkamer

De Europese Rekenkamer controleert de inning en besteding van gelden van de EU en beoordeelt of de Europese instellingen een goed financieel beheer hebben gevoerd. De Europese Rekenkamer geeft géén rechtmatigheidsoordeel over de besteding van EU-gelden per lidstaat. Dat is ook niet haar taak. De gegevens van de Europese Rekenkamer lenen zich in beginsel ook niet voor algemene representatieve uitspraken over een lidstaat, aangezien deze gegevens gebaseerd zijn op een EU-brede steekproef, en dus niet op een representatieve steekproef per lidstaat.

2.2.4 Annual summaries lidstaten

Op grond van het Financieel Reglement van de EU⁴⁶ moeten alle EU-lidstaten uiterlijk op 15 februari van elk jaar bij de Europese Commissie een annual summary indienen met een overzicht van de controles die zij in het voorgaande financieel jaar hebben verricht naar de geldstromen die ze gezamenlijk met de Commissie beheren. Dit betreft de subsidies die de lidstaten hebben ontvangen uit de landbouwfondsen, structuurfondsen en migratiefondsen.

Alle lidstaten hebben in 2012 een annual summary over 2011 ingediend. Veertien lidstaten hebben bovendien in 2012 hun annual summary over 2010 gepubliceerd op de website van het Europees Parlement.⁴⁷

⁴⁶ Artikel 53 ter(3) van Verordening (EG) nr. 1995/2006.

⁴⁷ Zie hiervoor www.europarl.europa.eu/committees/en/cont/publications.html?id=CONT00003#menuzone.

Wij zijn nagegaan hoe de annual summaries van deze veertien lidstaten zijn samengesteld en welke controleresultaten erin staan vermeld.

Annual summaries 2010

De gepubliceerde annual summaries over 2010 hadden betrekking op programma's gefinancierd uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Cohesiefonds, het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Visserijfonds (EVF).⁴⁸

Met uitzondering van Estland en Malta, zijn de annual summaries in de eigen taal van het land opgesteld.

De Europese Commissie heeft in 2008 een «guidance note» opgesteld voor de vormgeving van de annual summary (Europese Commissie, 2008). Het is niet verplicht deze handleiding te gebruiken, maar wanneer een annual summary conform deze richtlijnen is opgesteld, bevat hij meer en beter gestructureerde informatie over de controleresultaten dan het «jaaroverzicht over het boekjaar», dat wél een verplicht onderdeel van elke annual summary is.

Overzicht 4 laat zien of de veertien annual summaries conform de guidance note zijn opgesteld, of het verplichte jaaroverzicht aanwezig is en of dit overzicht ook informatie bevat over de programmaperiode 2007–2013.

Overzicht 4 Informatiegehalte gepubliceerde annual summaries 2010

Lidstaat	Annual summary conform format guidance note		Jaaroverzicht over het boekjaar 2010			
			Aanwezig		Periode 2007–2013 ingevuld	
	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee
België	x		x		x	
Bulgarije	x		x		x	
Denemarken		x	x		x	
Estland	x		x			x
Litouwen	x		x		x	
Luxemburg		x	x		x	
Malta	x		x		x	
Nederland	x		x			x
Roemenië	x		x		x	
Slovenië		x	x			x
Slowakije		x	x			x
Tsjechië		x	x		x	
Verenigd Koninkrijk	x		x		x	
Zweden	x		x			x

Negen lidstaten hebben hun annual summary conform de «guidance note» opgesteld, met (als bijlage) het «Jaaroverzicht over het boekjaar 2010». Drie van deze negen lidstaten hebben de informatie voor de programmaperiode 2007–2013 niet in het Jaaroverzicht 2010 vermeld. Nederland verwijst voor aanvullende informatie over 2007–2013 naar de Nederlandse lidstaatverklaring en het rapport van de Algemene Rekenkamer.

De overige vijf lidstaten hebben als annual summary alleen het «Jaaroverzicht over het boekjaar 2010» ingeleverd. In de jaarlijkse activiteitenverslagen over 2010 van de DG's Regionaal beleid, Werkgelegenheid en Maritieme zaken en Visserij staat een overzicht waaruit blijkt dat deze vijf

⁴⁸ Litouwen gaf in haar annual summary ook informatie over één ELFPO-programma. Omdat de andere lidstaten allemaal alleen informatie over structuurfondsen opgaven, is ELFPO niet meegenomen bij de analyse.

lidstaten hun annual summary wel conform de «guidance note» hebben ingediend.

Voor de periode 2007–2013 zijn we in twaalf van de veertien gepubliceerde annual summaries⁴⁹ per fonds en per (operationeel) programma nagegaan wat het oordeel (c.q. het controleadvies) was, of er maatregelen zijn genomen naar aanleiding van stelselmatige problemen, en wat de bandbreedte van de foutenpercentages van de programma was.

Overzicht 5 Controle advies/oordeel per programma in annual summaries 2010

Controleadvies/oordeel	Aantal programma's	Structuurfondsprogramma			
		EFRO + EFRO/Cohesiefonds	ESF	EVF	Interreg + ETS/EFRO ¹
Goedkeurend	54	28	10	5	11
Met beperking	55	32	15	5	3
Oordeelonthouding	6	1	–	1	4
Afkeurend	4	2	–	–	2
Geen opgave	1	–	–	1	–
Totaal	120	63	25	12	20

¹ ETS/EFRO = (Programma) Europese Territoriale Samenwerking gefinancierd door het EFRO.

Overzicht 5 laat zien dat over 2010 bij 54 van de 120 uitgevoerde programma's sprake is van een goedkeurend oordeel. Bij 55 programma's is er een oordeel met beperking vermeld, en bij zes programma's is er sprake van een oordeelonthouding. Een afkeurend oordeel was er bij vier programma's.

Over het treffen van maatregelen naar aanleiding van stelselmatige problemen per programma verklaarden drie lidstaten dat zij dit niet hebben hoeven doen. Bij de overige negen lidstaten waren bij één of meer programma's wel maatregelen nodig.

In de annual summaries worden ook de percentages fouten vermeld die zijn geconstateerd bij de in de lidstaten lopende EU-programma's.⁵⁰ Het beeld dat hieruit naar voren komt is dat:

- het foutenpercentage per programma in de lidstaten overwegend lager dan of gelijk aan 2% was;
- vijf landen foutenpercentages (per programma) tussen 2% en 5% opgaven;
- vijf landen foutenpercentages (per programma) hoger dan 5% vermelden (het hoogste foutenpercentage is 50,97% voor een EFRO-programma);
- met name bij EFRO-programma's foutenpercentages van hoger dan 2% zijn aangetroffen.

De hierboven weergegeven informatie is onvolledig omdat dertien van de 27 EU-lidstaten geen toestemming hebben verleend voor publicatie van hun annual summary op de website van het Europees Parlement.

⁴⁹ Slovenië en Slowakije geven in hun annual summary geen informatie over 2007–2013.

⁵⁰ Wij kunnen hier geen volledig beeld geven, omdat enkele lidstaten voor een aantal programma's geen percentage hebben vermeld. Zij verwijzen dan naar reeds bij de Europese Commissie ingediende annual control reports, of vermelden foutenpercentages per project in plaats van per programma.

Annual summaries 2011

De annual summaries over 2011 zijn tot nu niet openbaar gemaakt, een enkele uitzondering daargelaten. De activiteitenverslagen van de betreffende DG's van de Europese Commissie laten alleen zien of de annual summaries aan de minimumeisen voldoen en bieden enige algemene informatie over de inhoud.

De annual summaries van de onderzoeken die zijn verricht naar de besteding van landbouwsubsidies zijn volgens de Europese Commissie over 2011 door negen van de tien lidstaten die hiertoe verplicht waren (uitgezonderd Roemenië), tijdig ingediend.⁵¹ Alle annual summaries rapporteren over zowel de betrouwbaarheidsverklaringen van de directeuren van de betaalorganen als de verklaringen van de certificerende instanties. Bovendien geven alle ontvangende annual summaries een kwalitatieve analyse – hoewel deze wat consistentie betreft en volledigheid nog kunnen worden verbeterd – en richten zij zich zowel op de controlegegevens als de teruggevorderde bedragen. Hun toegevoegde waarde op nationaal niveau was volgens de Commissie ten opzichte van 2010 versterkt.

Wat de structuurfondsen betreft voldeden volgens de Europese Commissie alle 27 ingeleverde annual summaries aan de minimumeisen. In 2011 hebben meer lidstaten volgens de Europese Commissie vrijwillig een overkoepelende analyse gemaakt van de verrichte onderzoeken (achttien in 2011 tegenover zestien in 2010) en een betrouwbaarheidsoordeel gegeven (vijftien tegenover elf).

2.2.5 Lidstaatverklaringen

Een lidstaatverklaring is een jaarlijks document waarin een EU-lidstaat verantwoording aflegt over het beheer en de besteding van het Europese geld dat in het voorgaande jaar vanuit Brussel naar de lidstaat is gevloeid. In sommige gevallen wordt er ook verantwoording afgelegd over het geld dat aan de EU is afgedragen.

Een lidstaatverklaring is volgens ons idealiter een openbaar document waaraan consequenties op politiek niveau kunnen worden verbonden. Daarmee onderscheidt de lidstaatverklaring zich van andere verantwoordingsdocumenten die de lidstaten bij de Europese Commissie aanleveren; de lidstaatverklaring betekent een verbetering van de algehele publieke verantwoording over de besteding van EU-gelden.

Net als in voorgaande jaren hebben slechts vier EU-lidstaten in 2012 een lidstaatverklaring afgegeven: Denemarken, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Hieronder bespreken we de laatste ontwikkelingen bij deze lidstaatverklaringen en staan wij kort stil bij de uitkomsten van de meeste recente verklaringen. Eerst laten we in Overzicht 6 zien hoe de vier bestaande lidstaatverklaringen zich thans ten opzichte van elkaar verhouden.

⁵¹ Dit overzicht van de landbouwsubsidies moet worden opgesteld als er meer dan één betaalorgaan is dat een jaarlijkse declaratie indient bij de Europese Commissie. Dat is in tien EU-lidstaten het geval.

Overzicht 6. Kenmerken van de lidstaatverklaringen over 2010 en 2011

	Auteur	Publicatiemoment	Politieke verantwoording	Reikwijdte	Extern oordeel rekenkamer
Denemarken	Nationale rekenkamer	November 2012	Nee	– kwaliteit van de beheer- en controlesystemen – rechtmatigheid van de EU-gerelateerde uitgaven en inkomsten (onderliggende transacties)	N.v.t.
Nederland	Ministerie van Financiën namens kabinet	Februari 2012	Ja	– kwaliteit van de beheer- en controlesystemen – rechtmatigheid van de EU-gerelateerde ontvangsten in gedeeld beheer (onderliggende transacties)	Ja, mei 2012
Verenigd Koninkrijk	Ministerie van Financiën namens regering	Juli 2012	Nee	– interimrapporten waarin transparantie over EU-uitgaven van gedeeldbeheer-programma's in het Verenigd Koninkrijk wordt gegeven	Voorlopig niet
Zweden	Ministerie van Financiën namens regering	April 2012	Ja	– kwaliteit van de beheer- en controlesystemen	Ja

Ontwikkelingen rond de lidstaatverklaringen

Voor het zesde jaar op rij heeft in *Nederland* de minister van Financiën een vrijwillige nationale verklaring afgegeven over de besteding van EU-gelden in gedeeld beheer (Ministerie van Financiën, 2012). Wij hebben ook deze keer een rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring uitgebracht met daarin een onafhankelijk oordeel over de lidstaatverklaring (Algemene Rekenkamer, 2012). Over het geheel genomen was dat oordeel bij de verklaring over 2011 positief, hoewel er nog verbeterpunten zijn. De lidstaatverklaring geeft een goed beeld van het beheer en de besteding van gelden van de EU in Nederland. We komen terug op onze bevindingen in hoofdstuk 3.

In *Denemarken* is de nationale rekenkamer de instantie die het verantwoordingsdocument over EU-gelden uitbrengt (Rigsrevisionen, 2012). De laatste jaren bespreekt de Deense rekenkamer met het Deense ministerie van Financiën de mogelijkheden om een geconsolideerde staat van de EU-gelden in Denemarken op te stellen, die alle financiële informatie over EU-gelden in de nationale rekeningen bij elkaar brengt en daardoor de transparantie van de financiële transacties op EU-terrein versterkt. Voor het financiële jaar 2012 is een geconsolideerde staat op het terrein van landbouw voorzien; voor 2013 is een overkoepelende geconsolideerde staat gepland.

Sinds januari 2011 worden de bestaande afspraken over de verantwoording over EU-gelden binnen het *Verenigd Koninkrijk* heroverwogen. Het Britse ministerie van Financiën wil op die manier het financieel management van EU-gelden in het Verenigd Koninkrijk en de transparantie van de financiële relatie tussen de EU en de Britse regering verbeteren. Het is de bedoeling om te gaan rapporteren over de nettobijdrage van de Britse regering aan de EU. In dit verband werkt het ministerie van Financiën samen met de beheersautoriteiten en de Britse rekenkamer om de kwaliteit van dataverzameling en de consistentie van

de boekhoudkundige praktijken van de beheersautoriteiten te versterken. Ook de eisen die worden gesteld aan de rapportage over EU-transacties en -afdrachten zullen worden verscherpt. Totdat dit nieuwe verantwoordingskader in werking treedt, rapporteert het ministerie van Financiën met interimrapporten eigenstandig over het gebruik van EU-gelden in het Verenigd Koninkrijk (HM Treasury, 2012).

In *Zweden* heeft de regering in 2012 voor de vierde maal een lidstaatverklaring uitgebracht over de besteding van de EU-gelden die het land samen met de Europese Commissie beheert (Swedish Government, 2012). Aangezien de lidstaatverklaring in Zweden deel uitmaakt van het rijksjaarverslag en de Zweedse rekenkamer de taak heeft om audits te verrichten naar de jaarverslagen van alle uitvoerende overheidsautoriteiten die verantwoording afleggen aan de regering, geeft de Zweedse rekenkamer ook indirect een oordeel af over de EU-lidstaatverklaring. Voor het financieel jaar 2011 heeft zij voor alle beheersautoriteiten van EU-gelden een goedkeurend auditverslag afgegeven en verklaard dat de jaarverslagen van alle beheersautoriteiten van EU-gelden op alle wezenlijke punten een getrouw beeld geven van hun financiële positie per 31 december 2011 en zijn opgesteld conform de relevante verslaggevingsvoorschriften. Mede hierdoor heeft de Zweedse regering op 12 april 2012 verklaard dat de EU-rekeningen over 2011 een getrouw beeld geven en dat er een toereikend systeem van interne controle op het centrale-overheidsniveau bestaat.

Vergelijking lidstaatverklaringen op hoofdlijnen

Wat het *object van de controles* betreft lijken de vier lidstaatverklaringen sterk op elkaar. Alle vier richten zij zich primair op de EU-fondsen die in gedeeld beheer tussen de Europese Commissie en de lidstaat worden uitgevoerd. Zo komen in alle verklaringen de landbouw- en structuurfondsen uitgebreid aan de orde. In de Zweedse en Nederlandse verklaringen komen daarnaast nog de migratiefondsen expliciet aan de orde; in de Britse en Deense verantwoordingsdocumenten niet. In de Britse documenten wordt wel aandacht besteed aan enkele door de Europese Commissie centraal beheerde EU-gelden – zoals technologiesubsidies en milieusubsidies uit het LIFE-programma.

In drie van de vier lidstaatverklaringen is er ook enige aandacht voor de EU-afdrachten. In het huidige Britse interimrapport van het ministerie van Financiën komt dit onderwerp uitgebreid aan de orde. De Deense rekenkamer neemt van meet af aan de Deense afdrachten aan de EU als structureel onderdeel mee. In Nederland heeft de Algemene Rekenkamer herhaaldelijk gevraagd om de EU-afdrachten op te nemen in de lidstaatverklaring, maar het Ministerie van Financiën heeft hieraan nog geen gehoor gegeven. In de Zweedse lidstaatverklaring is er geen aandacht voor de EU-afdrachten. Deze komen echter wel elders in het jaarverslag van de centrale overheid aan de orde.

Ook als we kijken naar de *uitkomsten van de lidstaatverklaringen* vallen vooral de overeenkomsten op. In alle verklaringen blijkt de rechtmatigheid van de bestedingen het beste op orde bij de landbouwgeden, met name de gelden die vallen onder het geïntegreerd beheer- en controlesysteem (GBCS). Wel zijn er vaak problemen met de controle op de naleving van nationale randvoorwaarden⁵² te melden (Nederland en Denemarken in

⁵² Nationale randvoorwaarden: lidstaten kunnen bovenop de eisen uit Europese richtlijnen en verordeningen nog eigen randvoorwaarden stellen waaraan agrariërs moeten voldoen om in aanmerking te komen voor landbouwsubsidie.

2011). Verder kampen alle landen met de nodige financiële correcties voor problemen met specifieke productregelingen.

Bij de structuurfondsen worden zowel in Zweden, Nederland als in het Verenigd Koninkrijk in 2012 overschrijdingen van de 2%-foutenmarge voor EFRO-programma's gemeld. In Zweden wordt dit door de auditautoriteit ook bij het ESF gemeld, en in Nederland bij het Europees Visserijfonds. Over de migratiefondsen melden de lidstaatverklaringen van Zweden en Nederland het bestaan van problemen bij het opstarten van de financiële verantwoording van enkele fondsen (geen tijdige financiële verantwoording en de declaratie van niet-toegestane kosten).

Al met al is het opvallend hoezeer de uitkomsten van de audits die in het kader van de lidstaatverklaringen zijn uitgevoerd, met elkaar overeenkomen. Ondanks de verschillen in opzet tussen de lidstaatverklaringen zijn de geconstateerde problemen veelal dezelfde.

2.3 Doeltreffendheid EU-beleid in de lidstaten

2.3.1 Informatie Europese Commissie

Wij zijn nagegaan welke informatie de jaarlijkse activiteitenverslagen van twaalf beleidsDG's van de Europese Commissie bieden over de doeltreffendheid van het EU-beleid binnen de lidstaten.⁵³ Uit onze analyse blijkt dat de activiteitenverslagen van de DG's over 2011 weliswaar enig inzicht geven in gerealiseerde prestaties in de lidstaten, maar nagenoeg geen inzicht in de effecten van het beleid en de subsidieprogramma's in de lidstaten. Daarmee is het inzicht dat op basis hiervan kan worden verkregen over de effectiviteit van EU-beleid in de lidstaten nog steeds minimaal.

2.3.2 Informatie Europese Rekenkamer

In haar Jaarverslag besteedt de Europese Rekenkamer een hoofdstuk aan de doelmatigheid van het EU-beleid. In dit hoofdstuk gaat zij vooral in op de zelfevaluaties door de Commissie over haar doelmatigheid gebaseerd op de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directeurs-generaal van de Commissie. De Europese Rekenkamer concludeert dat verdere verbeteringen nodig zijn bij de zelfevaluatie van de Europese Commissie.

De Europese Rekenkamer voert ook eigen doelmatigheidscontroles uit. De resultaten van deze controles publiceert de Europese Rekenkamer in speciale verslagen, die het hele jaar door kunnen worden uitgebracht. Sinds de publicatie van ons vorige EU-trendrapport, in februari 2012, heeft de Europese Rekenkamer zestien speciale verslagen uitgebracht. Tien daarvan betreffen de doelmatigheid van EU-beleid.

Vier van de tien speciale verslagen over doelmatigheid gaan in op de doelmatigheid van het met EU-fondsen gefinancierde EU-beleid in de lidstaten, die in dit rapport worden besproken. De doelmatigheid van het beleid wordt in deze verslagen beoordeeld aan de hand van de beginselen van goed financieel beheer: zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid. De Europese Rekenkamer onderzocht de lessen die kunnen worden getrokken uit haar speciale verslagen uit 2011 voor de voorbereiding op nieuwe programma's en projecten voor de programmeringsperiode

⁵³ Het gaat hier om de DG's Landbouw; Regionaal beleid; Werkgelegenheid; Maritieme zaken en Visserij; Binnenlandse Zaken; Justitie, Onderwijs en Cultuur; Milieu; Mobiliteit en vervoer; Energie, Onderzoek en Innovatie en Belasting en Douane-unie.

2014–2020. Zij concludeerde dat er vaak onvoldoende aangetoond was welke uitgavenbehoeften er zijn en wat de Europese meerwaarde ervan is.

2.4 Werkzaamheden nationale rekenkamers

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

2.4.1 Activiteiten rekenkamers

Met uitzondering van de rekenkamer van Luxemburg verrichten alle nationale rekenkamers binnen de EU onderzoeken naar EU-gerelateerde onderwerpen. In 2012 waren dat er tussen de 250 en 300 (afhankelijk van wat onder een EU-auditactiviteit wordt verstaan). Ten opzichte van 2011, toen ruim 200 onderzoeken zijn vermeld, is er sprake van een behoorlijke toename.

Hierbij kan worden opgemerkt dat de reikwijdte van de onderzoeken sterk verschilt: van enkelvoudige projectaudits tot controles van nationale EU-verantwoordingen; van het samenstellen van overkoepelende EU-rapporten tot het lanceren en onderhouden van EU-websites. Bovendien verrichten nationale rekenkamers met veel auditactiviteiten – zoals Roemenië en Litouwen – deze soms als interne auditor in opdracht van de Europese Commissie (ze treden dan bijvoorbeeld op als auditautoriteit voor structuurfonds- of cohesiesubsidies of als certificerende instantie in het kader van de landbouwuitgaven).

Specifiek als nationale externe auditor verrichtten de rekenkamers in 2012 tussen de 175 en 200 audits. Ongeveer twee derde van de audits zijn gericht op het financieel management van EU-gelden terwijl in een derde van de audits de resultaten en effecten van het beleid (ook) centraal staan.

In Figuur 11 (zie volgende pagina) geven we de auditactiviteiten van de rekenkamers van EU-lidstaten in 2012 weer.

Figuur 11 EU-auditactiviteiten nationale rekenkamers in 2012

	Overkoepelend EU-rapport	Afzonderlijk EU-deel in (financieel) jaarrapport	Aantal en type EU-audits ³
België	✗	✗	1F+P, 1F+C+P, 2O
Bulgarije	✗	✓	11P
Cyprus	Jaarlijks (11/2012)	✓	30F, 7F+C, 9F+O, 4F+C+O
Denemarken	Jaarlijks (11/2012)	✗	3F, 2P, 3 Overkoepelend, 1 Overig
Duitsland	✗	✗	22 ¹
Estland	✗	✗	2P
Finland	✗	✓	3F, 2P, 1 Overig
Frankrijk	✗	✗	4C+P, 1P
Griekenland	✗	✓	5F
Hongarije	✗	✗	1F, 1C, 2P
Ierland	✗	✓	1O
Italië	Jaarlijks (07/2012)	✗	1F, 3C+O, 5O, 4O+P
Letland	✗	✗	2C, 1P
Litouwen	✗	✓	11 Overig
Luxemburg	✗	✗	–
Malta	✗	✓	1C, 1P
Nederland	Jaarlijks (02/2012)	✗	1F, 3C+P, 1 Overkoepelend, 4 Overig
Oostenrijk	Periodiek (08/2012)	✓	2P, 1 Overkoepelend
Polen	✗	✗	20F+C+P
Portugal	✗	✓	4C+P, 8 Overig
Roemenië	✗	✓	15F, 24F+C, 6F+Overig, 19 Overig
Slovenië	Eenmalig (07/2010) ²	✓	2P
Slovaakse Republiek	Jaarlijks (05/2012)	✓	4F+C+O, 2C+O, 2P
Spanje	✗	✓	1C+O+P
Tsjechische Republiek	Jaarlijks (06/2012)	✓	9C+P
Verenigd Koninkrijk	✗	✗	2F, 1P
Zweden	✗	✗	1F, 2P

✓ Van toepassing ✗ Niet van toepassing

¹ Al deze audits hebben een EU-invalshoek, hoewel niet ieder direct EU-gerelateerd is.

² Jaarlijks wordt een EU-geldstromen overzicht opgenomen als onderdeel van het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek.

³ F = financieel audit; C = compliance audit; O = operationeel audit; P = performance audit; Overkoepelend = overkoepelend EU-rapport; Overig = overig type audit.

Naast de auditactiviteiten die EU-rekenkamers uitvoeren is er in het Contactcomité van presidenten van EU-rekenkamers aandacht voor de gevolgen van de financiële en economische crisis en de rol die rekenkamer daarbij dienen te spelen. Zowel bij de totstandkoming van het ESM-verdrag als in de lopende discussies over de verbetering van de

betrouwbaarheid van (statistische) begrotingsinformatie, wordt de deskundigheid van rekenkamers actief ingebracht. Dit leidt tot nieuwe producten als websites en tot samenwerkingsverbanden om collega's met problemen te ondersteunen.

Tijdens de Contactcomitébijeenkomst van oktober 2012 is besloten dat een werkgroep van rekenkamers gaat onderzoeken hoe rekenkamers beter kunnen worden betrokken bij de ontwikkeling van Europees beleid dat hen raakt.

2.4.2 Landenvergelijkend onderzoek vereenvoudiging regelgeving structuurfondsen

Verschillende werkgroepen van rekenkamers hebben het afgelopen jaar gezamenlijke onderzoeksactiviteiten ondernomen.⁵⁴ De werkgroep van nationale rekenkamers die zich sinds 2000 bezighoudt met EU-structuurfondsen heeft in 2012 en 2013 een parallelle audit uitgevoerd naar de vereenvoudiging van regelgeving bij structuurfondsen. Hierbij is in veertien EU-lidstaten nagegaan of en zo ja in welke mate de voorstellen van de Europese Commissie om tot vereenvoudiging van regels te komen, daadwerkelijk resultaat hebben. De ratio achter de vereenvoudiging van regels is dat het in opzet administratieve lasten vermindert en de kans op fouten verlaagt.

Onderwerp van het onderzoek zijn de negen maatregelen die de EU heeft geïntroduceerd om de uitvoering van structuurfondsenprojecten van ESF- en EFRO-programma's in de periode 2007–2013 te vereenvoudigen. Alle deelnemende rekenkamers voerden het onderzoek in 2012 uit op basis van een vooraf opgesteld onderzoeksplan en gestructureerde vragenlijsten. Aanvullende informatie is verkregen door middel van interviews, en – ter illustratie – door bij een kleine selectie van projecten de uitwerking van de vereenvoudigingen in de praktijk te bekijken.

In het voorjaar van 2013 wordt door de werkgroep een gezamenlijk rapport opgesteld. De resultaten van het gezamenlijke onderzoek worden in oktober 2013 gepresenteerd aan het Contactcomité van rekenkamers in de EU. De resultaten van het Nederlandse onderzoek zijn opgenomen in § 3.4 van dit EU-tendrapport.

⁵⁴ Zie de website van het Contactcomité van presidenten van rekenkamers in de EU: http://circa.europa.eu/irc/eca/sai/info/data/cc_website/cc/working_groups/working_groups_en.htm.

3 NEDERLAND

In dit hoofdstuk staat het management van EU-gelden in Nederland centraal. We geven om te beginnen een overzicht van de afdrachten en ontvangsten van de lidstaat Nederland (§ 3.1). Vervolgens kijken we naar de systemen die Nederland heeft voor het beheer van Europese gelden, en de rechtmatigheid van de besteding daarvan in Nederland (§ 3.2). We geven daarna de bevindingen weer van twee deelonderzoeken die wij hebben verricht naar specifieke thema's: de doeltreffendheid van het beleid dat in Nederland wordt uitgevoerd met geld uit het Europees Visserijfonds (§ 3.3) en de vereenvoudiging van regels bij de uitvoering van structuurfondsprogramma's in Nederland (§ 3.4).

3.1 Afdrachten en ontvangsten van Nederland

3.1.1 Afdrachten

De Nederlandse afdracht aan de EU over het jaar 2011 bedroeg volgens de definitieve cijfers van de Europese Commissie € 5,9 miljard (Europese Commissie, 2012b). Overzicht 7 toont de afdrachten van Nederland aan de EU in 2011.

Overzicht 7 Afdrachten Nederland aan de EU 2011 (in miljoenen euro's)

Begrotingsstructuur	2011
Traditionele eigen middelen	1.936
Btw-afdracht	290
BNI-afdracht	4.215
Correctie Verenigd Koninkrijk	51
Correctie Nederland en Zweden	- 625
Correctie Denemarken, Ierland en Verenigd Koninkrijk voor «opt-outs» voormalige derde pijler EU	2
Totaal EU-afdrachten lidstaat Nederland	5.869

Bron: Europese Commissie, 2012b

3.1.2 Ontvangsten

Algemene gegevens

In 2011 bedroegen de Nederlandse ontvangsten uit de EU € 2,1 miljard. Overzicht 8 toont op basis van de cijfers van de Europese Commissie de bedragen die instanties in Nederland in 2011 vanuit de EU hebben ontvangen in de vorm van EU-subsidies. Dit betreft zowel de EU-gelden die volledig door de Europese Commissie worden beheerd als de EU-gelden die deels door de Commissie en deels door Nederland worden beheerd (de zogeheten subsidies in gedeeld beheer).

Overzicht 8. Ontvangsten Nederlandse instanties van de EU (in miljoenen euro's)

Begrotingsstructuur	2011
Duurzame groei	886
– Concurrentiepositie	579
– Cohesie	307
Natuurlijke hulpbronnen	940
Burgerschap, vrijheid, veiligheid en recht	149
EU als mondiale partner	0
Administratie	89
Totaal ontvangsten	2.064

Bron: Europese Commissie, 2012b

Specifieke gegevens

Jaarlijks stuurt de Europese Commissie een betalingsoverzicht over het voorgaande jaar naar het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer. Het overzicht over 2011 (Europese Commissie, 2012f) geeft een gespecificeerd beeld van de ruim € 2 miljard die Nederland heeft ontvangen.

Overzicht 9. Betalingen aan Nederlandse entiteiten in 2011

Hoofdstuk	Onderdeel	Type ontvangers	Betaling (in euro's)
1 Duurzame groei	Onderzoek: 7e kaderprogramma (inclusief 6e Kaderprogramma)	Publiek/privaat	366.832.734
	Globaliseringsfonds	Publiek	8.441.757
	Energieprojecten ter ondersteuning van economisch herstel	Privaat	9.792.444
	Trans-Europese netwerken	Publiek/privaat	51.282.847
	Galileo	Privaat	98.966
	Leven lang leren en Erasmus Mundus	Publiek/privaat	37.292.848
	Ondernemerschap en innovatie	Publiek/privaat	9.377.725
	ICT-beleidsondersteuning	Publiek/privaat	1.054.037
	Intelligente energie	Publiek/privaat	3.483.999
	Sociaal beleid	Publiek/privaat	6.587.606
	Douane en fiscaliteiten 2013	Publiek/privaat	406.842
	Gedecentraliseerde agentschappen	Privaat	68.872
	Regionale concurrentie en werkgelegenheid (ESF, EFRO)	Publiek	292.944.434
	Convergentie (ESF)	Publiek	1.072.053
	Territoriale samenwerking (EFRO, Urban)	Publiek	10.822.282
	Technische bijstand	Publiek/privaat	1.094.846
	Cohesiefonds	Publiek/privaat	437.768
	Overige maatregelen en programma's	Publiek/privaat	45.150.251
	<i>Subtotaal Duurzame groei</i>		
2 Natuurlijke hulpbronnen	Gemeenschappelijk landbouwbeleid	Publiek/privaat	972.483.440
	Visserij (markten)	Publiek/privaat	569.401
	Visserij (EVF)	Publiek/privaat	1.555.272
	Visserij (governance en internationale verdragsverplichtingen)	Publiek/privaat	3.612.693
	Dier- en plantgezondheid	Publiek/privaat	8.477.972
	Plattelandsontwikkeling	Publiek/privaat	59.171.738
	Milieu/LIFE+	Publiek/privaat	5.516.243
	Overig	Publiek/privaat	1.757.327
<i>Subtotaal Natuurlijke hulpbronnen</i>			<i>1.053.144.086</i>
3 Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	Migratiestromen	Publiek/privaat	13.015.633
	Veiligheid en vrijheden	Publiek/privaat	4.908.610
	Fundamentele rechten en rechtvaardigheid	Publiek/privaat	3.231.716
	Gedecentraliseerde agentschappen	Publiek	114.854.382
	Volksgesondheid en consumentenrechten	Publiek/privaat	4.380.844
	Cultuur	Publiek/privaat	3.365.473
	Jeugd	Publiek/privaat	4.000.134
	Media	Privaat	3.112.039
	Burgers	Publiek/privaat	190.856
	Financieel instrument voor de burgerbescherming	Publiek	1.347.966
	Communicatie	Publiek/privaat	1.126.814
	Overig	Privaat	474.337

Hoofdstuk	Onderdeel	Type ontvangers	Betaling (in euro's)
<i>Subtotaal Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid</i>			<i>154.008.804</i>
4 EU als mondiale partner	Pretoetreding: financieel instrument voor ondersteuning	Publiek/privaat	3.192.553
	Samenwerking geïndustrialiseerde landen	Publiek	216.833
	Democratie en mensenrechten	Privaat	655
	Nucleaire veiligheid en samenwerking	Publiek/privaat	2.431
	Europees nabuurschap	Publiek/privaat	17.475
	Ontwikkelingssamenwerking	Publiek/privaat	3.299.158
	Humanitaire hulp	Publiek/privaat	7.350
	Macrofinanciële bijstand	Privaat	84.623
	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid	Publiek	6.800
	Overig	Publiek/privaat	677.008
<i>Subtotaal EU als mondiale partner</i>			<i>7.504.886</i>
5 Administratie		Publiek/privaat	37.253.408
TOTAAL			2.098.153.495

Ten opzichte van 2010 (Algemene Rekenkamer, 2012b) is een aantal mutaties waarneembaar. De ontvangsten van Nederland in het kader van «Energieprojecten ter ondersteuning van economisch herstel» zijn in 2011 € 35 miljoen lager dan in 2010. De ontvangsten voor «Regionale concurrentie en werkgelegenheid (ESF, EFRO)» en «Onderzoek: 7e Kaderprogramma» zijn in 2011 met € 78 miljoen respectievelijk € 37 miljoen gestegen.

De ontvangsten voor «Gemeenschappelijk landbouwbeleid» en «Plattelandsontwikkeling» daalden met respectievelijk ongeveer € 78 miljoen en € 16 miljoen.

3.2 EU-gelden in Nederland: beheer- en controlesystemen en rechtmatigheid

De Nederlandse lidstaatverklaring over 2011 omvat de volgende fondsen in gedeeld beheer: het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF), het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO), het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Europees Visserijfonds en de vier migratiefondsen. Hiermee zijn de EU-gelden die Nederland samen met de Europese Commissie beheert vrijwel geheel afgedekt.

Wij zijn in zijn algemeenheid positief over de lidstaatverklaring als instrument van publieke verantwoording en over de wijze waarop de minister van Financiën invulling geeft aan de verklaring. We hebben er wel herhaaldelijk op aangedrongen dat de Nederlandse lidstaatverklaring ook de afdrachten aan de EU zou moeten omvatten om zo een volledig beeld te kunnen presenteren. De minister van Financiën heeft zich tot op heden echter niet bereid verklaard de afdrachten op te nemen. Ons rapport bij de lidstaatverklaring gaat wél op in op de afdrachten.

3.2.1 Landbouwfondsen

De beheer- en controlesystemen die Nederland hanteert om de rechtmatige toekenning en besteding van landbouwsubsidies te bewaken, kennen een aantal terugkerende tekortkomingen. Door deze tekortkomingen loopt Nederland financiële risico's: de Europese Commissie kan immers correcties en boetes opleggen.

De tekortkomingen hebben betrekking op het subsidiebeheer zoals dit wordt uitgevoerd door de betaalorganen (Dienst Landelijk Gebied en Dienst Regelingen). De betaalorganen maken onder meer fouten bij de

registratie van landbouwpercelen en controleren onvoldoende of agrariërs de randvoorwaarden met betrekking tot dierenwelzijn, milieu en diergezondheid naleven.

Over de periode 2003–2008 heeft Nederland voor deze en andere tekortkomingen al een correctie opgelegd gekregen van bijna € 52 miljoen. Over de periode 2008–2009 heeft de Commissie nieuwe correctievoorstellen opgelegd, voor een bedrag van € 35,4 miljoen. Tevens volgde er over de periode 2005–2007 een extra correctie van € 14,6 miljoen.

Over de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten bij het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) meldt de Nederlandse lidstaatverklaring over 2011 geen bijzonderheden. In reactie op onze aanbevelingen heeft de toenmalige minister van Economische Zaken, Innovatie en Landbouw (EL&I) onder meer toegezegd verbeteringen te zullen doorvoeren in het beheer en de controle van de landbouwsubsidies en de verantwoording over de besteding van deze gelden.

3.2.2 Structuurfondsen

In ons rapport bij de Nederlandse lidstaatverklaring 2011 zijn we positief over de werking van de beheer- en controlesystemen en van de financiële transacties bij de structuurfondsen in 2010. Er is een aantal tekortkomingen bij het beheer van het EFRO (programma's Noord en Zuid), die hebben geleid tot een foutenpercentage van 2,16% (net boven de materialiteitsgrens van 2%). Het betrof vooral aanbestedingsfouten en correcties van niet-subsidiabele facturen en loonkosten, die zijn ontdekt door de auditautoriteit. De managementautoriteiten hebben een deel van de fouten in de betaalaanvraag aan de Europese Commissie van eind 2011 gecorrigeerd en daarmee het foutpercentage achteraf teruggebracht tot 1,96%. Dit is toegestaan, vanwege het meerjarig karakter van de structuurfondsen. In reactie op onze aanbevelingen heeft de minister van EL&I toegezegd om de controle door de betreffende managementautoriteiten op de betaalaanvragen te verbeteren.

Ten aanzien van de beheer- en controlesystemen en de rechtmatigheid van de geldstromen bij het ESF hebben wij geen bijzonderheden geconstateerd.

3.2.3 Afdrachten

De afdrachten aan de EU op basis van de invoerrechten kunnen volgens ons al worden opgenomen in de lidstaatverklaring. Voor de betrouwbaarheid ervan bestaan al voldoende waarborgen.

Voor de afdrachten aan de EU op basis van het BNI geldt dat de gegevens hierover nog niet stabiel genoeg zijn voor opname in de lidstaatverklaring. Daarom bevelen wij vorig jaar de ministers van Buitenlandse Zaken, van EL&I en van Financiën aan om te onderzoeken op welke wijze meer zekerheid kan worden verschaft over de basisgegevens die als input dienen voor de statistieken. In reactie op ons rapport gaf het kabinet aan noch de afdrachten op te nemen in de lidstaatverklaring noch aanleiding te zien voor een dergelijk onderzoek. De voornaamste redenen daarvoor is volgens het kabinet dat de basisgegevens van statistieken al onderworpen zijn aan diverse controles en dat de afdrachten binnen de EU, volgens het oordeel van de Europese Rekenkamer, op orde zijn. Hierbij merken wij op dat de Europese Rekenkamer in 2011 heeft aangegeven dat haar controle geen oordeel omvat over de kwaliteit van de btw- en BNI-gegevens die de Commissie van de lidstaten ontving (Europese Rekenkamer, 2011b).

3.3 Doeltreffendheid Europees visserijbeleid in Nederland

Om een beeld te krijgen van de doeltreffendheid van EU-fondsen in Nederland zijn we voor het Europees visserijbeleid nagegaan welk inzicht we kunnen verkrijgen in de resultaten en effecten van de activiteiten die tot eind 2011 zijn ondernomen.

De EU financiert sinds 2000 de visserijontwikkeling in de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Dit beleid wordt gedeeltelijk gefinancierd uit de EU-begroting en gedeeltelijk uit de begroting van EU-landen en regio's. Sinds 2007 geschiedt de financiering vanuit het Europees Visserijfonds (EVF).

In deze paragraaf beschrijven we de resultaten uit eerder onderzoek op dit terrein, en gaan we in op de inhoud en omvang van het gemeenschappelijk visserijbeleid in Nederland in de programmaperiode 2007–2013. Vervolgens beschrijven we de tussentijdse resultaten – inclusief doelrealisatie – van de periode 2007–2011. Tot slot geven we een overzicht van de top vijf Nederlandse begunstigden van het gemeenschappelijk visserijbeleid in de periode 2007–2011.

3.3.1 Eerder onderzoek naar het gemeenschappelijk visserijbeleid

Algemene Rekenkamer

Wij hebben in 2008 onderzoek gedaan naar de oorzaken van de stagnerende ambities op het gebied van ecologische en economische duurzaamheid in Europa (Algemene Rekenkamer, 2008). Wij concludeerden toen dat het Europese vangstquotabeleid niet het beoogde doel van een evenwichtige visstand tot gevolg had. Ook stelden wij vast dat de handhaving van de visserijregels onder druk staat, waardoor controle op vissers onvoldoende kan plaatsvinden. Wij hebben indertijd aanbevolen om de innovatieslag die moest plaatsvinden in de visserijsector, goed te monitoren.⁵⁵

Europese Rekenkamer

De Europese Rekenkamer heeft in de afgelopen vijf jaar twee speciale verslagen uitgebracht over de effectiviteit van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Zij uit in het speciaal verslag 12/2011 kritiek op de manier waarop de vangstcapaciteit in het Europese visserijbeleid wordt gedefinieerd, namelijk op basis van het gewicht en vermogen van de boot (Europese Rekenkamer, 2011a). In speciaal verslag 7/2007 concludeerde de Europese Rekenkamer namelijk al dat het vooral de verbeterde *vistechnieken* op vissersboten overbevissing tot gevolg hadden, en niet zozeer de grootte of het motorvermogen van de boten (Europese Rekenkamer, 2007).

Europese Commissie

Tussen 2007 en 2012 heeft de Europese Commissie 35 evaluaties uitgebracht waarin de visserij centraal stond. In het interimevaluatierapport over het EVF (Ernst & Young, 2011) werd de conclusie van de Europese Rekenkamer bevestigd dat de indicatoren die de Europese Commissie gebruikt niet helemaal toereikend zijn. Ze zijn niet voor elke lidstaat van belang en de meetresultaten en rapportage van indicatoren zijn niet vergelijkbaar tussen de lidstaten.

⁵⁵ Over de situatie in 2012 rapporteren we afzonderlijk in ons rapport *Duurzame visserij: terugblik* (Algemene Rekenkamer, 2013).

3.3.2 Gemeenschappelijk visserijbeleid in Nederland

Het gemeenschappelijk visserijbeleid wordt voor Nederland uiteengezet in het operationeel programma, dat deels wordt gefinancierd uit het EVF. Subsidies uit het EVF worden aangewend om het concurrentievermogen van de visserijsector te verbeteren en de sector duurzamer te maken op economisch, milieu en sociaal vlak. In het EVF is voor de periode 2007–2013 een budget beschikbaar van € 4,3 miljard voor de EU als geheel. Hiervan is een kleine € 49 miljoen bestemd voor Nederland.

Er zijn in de EVF-periode (2007–2013) vier hoofddoelstellingen, oftewel «assen», benoemd:

- aanpassing van de vloot (as 1);
- aquacultuur, verwerking en marketing, binnenvisserij (as 2);
- maatregelen van algemeen belang⁵⁶ (as 3);
- duurzame ontwikkeling van visgebieden (as 4).

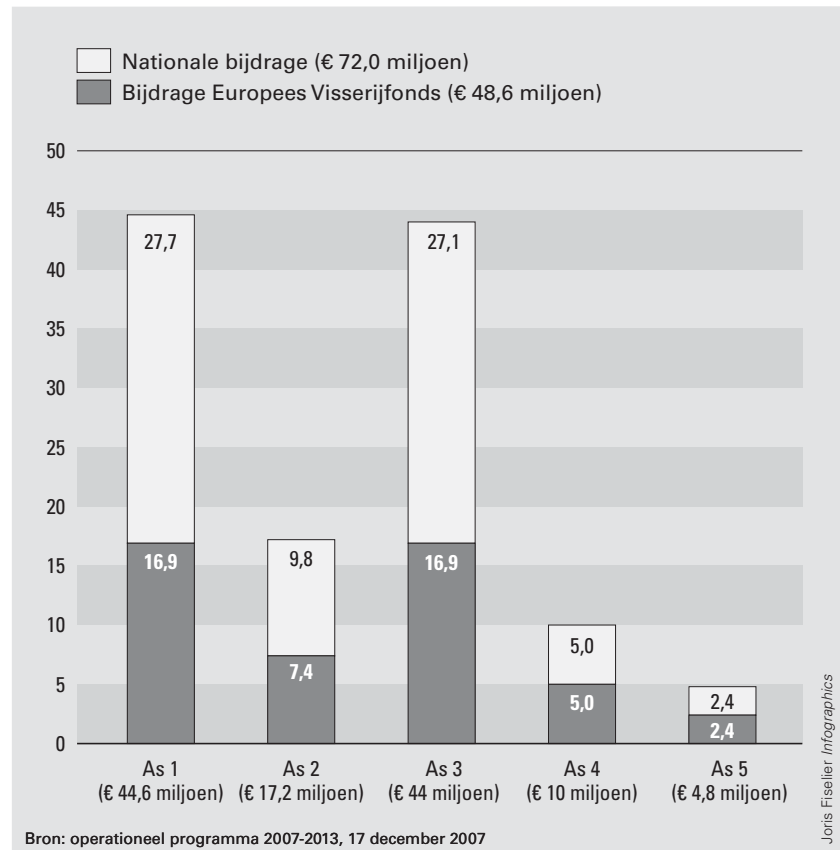
Verder bestaat er een vijfde «as», die de administratieve kosten van de uitvoering van het programma omvat.

De Europese financiering van het Nederlandse programma vanuit het EVF voor de programmaperiode 2007–2013 bedraagt € 48,6 miljoen en omvat 40% van het totaal te besteden budget. De Nederlandse overheid⁵⁷ draagt een bedrag bij van € 72 miljoen. Het totale bedrag uit de publieke sector komt daarmee op € 120,6 miljoen, en is in de programmaperiode per as weergegeven in figuur 12 (zie volgende pagina).

⁵⁶ Maatregelen van algemeen belang zijn maatregelen die bijdragen aan de belangen van een groep van begunstigden of het algemeen publiek en die helpen bijdragen aan het realiseren van de doelen van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Voorbeelden: collectieve acties in de visketen (deelname van vissers aan kenniskringen), bescherming aquatische flora en fauna (herstel van aalbestand).

⁵⁷ In as 4 wordt de Nederlandse bijdrage geleverd door de provincies, in de overige assen door de rijksoverheid.

Figuur 12 **Samenstelling budget operationeel programma 2007-2013**
Per as, in miljoenen euro's

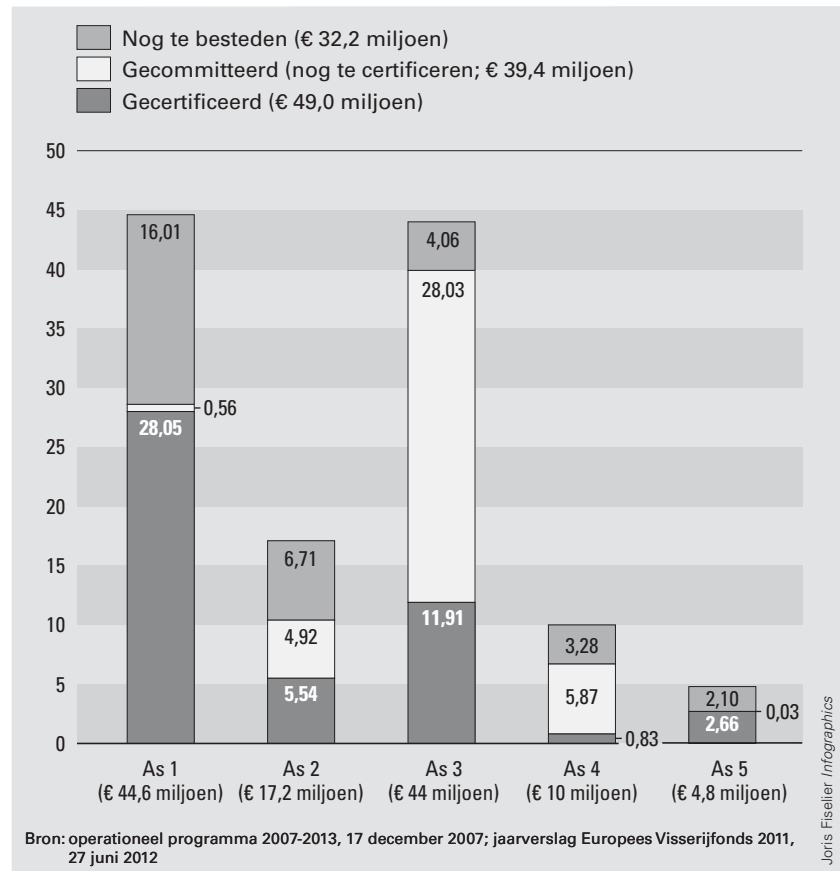


In Nederland is relatief de meeste financiële steun toebedeeld aan de doelstellingen in as 1 en 3, namelijk voor beiden 38% van het totale nationale budget.

3.3.3 Voortgang programma: financieel

Europese wetgeving verplicht Nederland om het operationeel programma voor het EVF vooraf, tussentijds en achteraf te evalueren (verordening (EG) nr. 1198/2006). In mei 2011 heeft Nederland een tussentijdse evaluatie ingediend, waarin de output, het resultaat en de financiële uitputting is afgezet tegen de streefwaarden (Erac, 2011). Daarnaast publiceert het Ministerie van EL&I (thans EZ) jaarverslagen waarin de voortgang van het programma wordt beschreven (Ministerie van EL&I, 2012a).

Figuur 13 **Gecommitteerde en gecertificeerde overheids gelden 2007-2011**
Per as, in miljoenen euro's



In totaal is er in de periode 2007–2011 € 88,4 miljoen aan programmaged geld gecommitteerd (toegezegd) aan projecten. Hiervan is € 29,3 miljoen uit het EVF gekomen, € 59,1 miljoen uit de nationale middelen. Iets meer dan de helft (55,4%) van het gecommitteerde bedrag is tevens gecertificeerd, dus uitbetaald aan de begunstigde en gedeclareerd bij de Europese Commissie. Van de totaal beschikbare gelden voor het operationeel programma is voor de periode 2012–2013 nog 26,7% te besteden.

Uit een verslag van de Stuurgroep Uitvoering EVF van het voormalige Ministerie van EL&I blijkt dat waarschijnlijk de jaartranche 2010 voor circa € 2 miljoen (voor alle assen samen) niet zal worden benut.

Door de financiële crisis heeft het ministerie besloten zogeheten liquiditeitsvoorschotten⁵⁸ – gefinancierd uit nationale middelen – aan de begunstigten te verstrekken. Daarmee neemt het ministerie een zeker risico.

Aanvullende cijfers van het Ministerie van EL&I van medio 2012 (Dienst Regelingen, 2012) laten zien dat tot en met 30 juni 2012 circa € 104,3 miljoen (86,5% van het operationeel programma) is gecommitteerd, waarvan € 34,2 miljoen (70%) ten laste van het EVF. Medio 2012 was circa

⁵⁸ Het geven van dergelijke voorschotten heeft als doel eindbegunstigden te stimuleren aan hun projecten te beginnen c.q. deze voort te zetten, waardoor toch nog gebruik kan worden gemaakt van het beschikbare EVF-geld.

50% van de gecommitteerde gelden daadwerkelijk uitbetaald. Het risico van decommitting⁵⁹ blijft dus de komende jaren bestaan.

Het Ministerie van EZ verwacht dat de beschikbare middelen uiteindelijk niet voldoende zullen zijn om de kosten die worden gemaakt voor as 5 te dekken. Het tekort zal dan nationaal worden gefinancierd. Wij vinden dat voor deze overschrijding nu reeds nationaal geld gereserveerd moet worden, zodat het ministerie aan het eind van het programma niet voor een vervelende verrassing komt te staan.

3.3.4 Voortgang programma: doeltreffendheid

Nederland heeft ervoor gekozen de voortgang van het gehele programma te volgen aan de hand van twee indicatoren, te weten: (1) de visstanden voor schol en tong en (2) de economische rentabiliteit van de visserijsector. Daarnaast zijn voor elk van de vijf assen twee indicatoren geformuleerd. Deze indicatoren zijn niet noodzakelijk gekoppeld aan individuele maatregelen.

Het totale overzicht van de maatregelen en bijbehorende indicatoren is weergegeven in figuur 14. De maatregelen waarvoor geen indicator is aangewezen zijn negatief gemarkeerd. Datzelfde geldt voor indicatoren die niet op schema liggen volgens de tussentijdse evaluatie.

⁵⁹ EU-gelden die aan een lidstaat zijn toegewezen maar aldaar niet tijdig worden besteed, worden «gedecommitteerd», dat wil zeggen: ze komen te vervallen en vloeien terug naar de Europese begroting.

Figuur 14 Maatregelen en indicatoren doeltreffendheid Europees Visserijfonds in Nederland

😊 Ja 😐 Deels ☹ Nee

	Indicator ja/nee		Bereikt ja/nee	Streefwaarde 2010	Realisatie 2007-2011
Gehele programma*	😊	Verbetering visbestand schol	😊	>230.000 ton	435.000 ton
		Verbetering visbestand tong	😊	>35.000 ton	36.550 ton
		Economische rentabiliteit	😊	€ 483 miljoen	Niet opgenomen
As 1 Aanpassing van de vloot					
1.1	😊	15% reductie van de capaciteit van de platvisvloot (in BT's en KW's)	☹	-15% = 61.316 BT 203.827 KW	-13,8% = 62.165 BT 204.048 KW
1.3	😊	Reductie van bijvangsten	😊	-20%	-34,4%
1.5	☹	Compensatie			
As 2 Aquacultuur, verwerking en marketing en binnenvisserij					
2.1	😊	Verhoogde omzet uit viskweek	☹	+0% = € 39 miljoen**	-23% = € 30 miljoen
		Productie van schelpdierzaad uit alternatieve productiemethoden	😊	8 Mkg	10,05 Mkg
2.2	☹	Binnenvisserij			
2.3	☹	Verwerking en afzet			
As 3 Maatregelen van algemeen belang					
3.1	😊	Deelname van vissers aan kenniskringen	😊	20%	37%
3.2	☹	Bescherming aquatische flora en fauna			
3.4	😊	Verhoging van het aandeel gecertificeerde vis en visproducten	😊	30%	80%
3.5	☹	Innovatie			
As 4 Duurzame ontwikkeling van visgebieden					
4.1	😊	Verbeterde werkgelegenheid (behoud/nieuw) in fte.	😊	In 2015: (175)/(67,5)	(156)/(48,5)

* Indicator 'economische rentabiliteit' is geschrapt in 2011
 ** Waarde is bijgesteld in 2011 van groei van 100% in 2015 (€ 78 miljoen) naar behoud van waarde 2006 (€ 39 miljoen)
 *** Indicator is in 2011 cijfermatig vastgesteld

Joris Fiselier Infographics

We zien dat voor verschillende maatregelen geldt dat er, door afwezigheid van indicatoren, geen uitspraak worden gedaan over de voortgang. Nederland heeft voor vijf maatregelen geen indicatoren aangewezen, en voor de rest is er overwegend voor gekozen om de voortgang van het programma bij te houden aan de hand van eenvoudig te meten cijfers. Hierdoor is er weinig zicht op voortgang van de minder concreet geformuleerde doelstellingen, zoals het bevorderen van de duurzaamheid en kwaliteit in de productie (as 2), stimulering van partnerschappen tussen wetenschap en visserij (as 3), en bevordering van afzet van milieuvriendelijk verkregen producten (as 4).

Ook waar wél indicatoren zijn vastgesteld, is het controleren van de voortgang soms moeilijk. Zo zijn bij de algemene indicatoren over de visbestanden schol en tong geen metingen vooraf gedaan en is de indicator voor de rentabiliteit van de visserijsector geschrapt, omdat andere factoren dan de ontwikkeling van de visserijeconomie deze indicator te veel beïnvloedden. In veel gevallen meet de genoemde indicator slechts een deel van de maatregel, zoals bij collectieve acties in de visketen (3.1) en kwaliteit en nieuwe markten (3.4). De reductie van bijvangst betreft de ondermaatse schol.

Bij het beoordelen van de voortgang van de doeltreffendheid van het programma op basis van de indicatoren, vallen de volgende zaken op:

- De eenmalige saneringsronde aan het begin van het programma (maatregel 1.1) heeft niet het gewenste niveau platvisboten bereikt (13,8% reductie in plaats van 15%). Zoals wij hiervoor al kort aangaven heeft onderzoek van de Europese Rekenkamer uitgewezen dat de keuze om het gewicht en het motorvermogen van de vissersboten maatgevend te laten zijn bij de vaststelling van de gewenste vlootomvang niet logisch is, omdat deze variabelen niet in direct verband staan met de vangstcapaciteit. Deze maatregel heeft derhalve niet geleid tot het gewenste doel, namelijk het bevorderen van het evenwicht tussen behoud van de aquacultuur en de vangstcapaciteit.
- Waar in het operationeel programma voor de indicator «verhoogde omzet uit viskweek» (maatregel 2.1) werd ingezet op een groei van 100% ten opzichte van 2006, is de doelstelling in 2011 teruggebracht tot behoud van de waarde van 2006. Het Ministerie van EL&I gaf in een reactie aan dat gezien de slechte situatie bij viskweek het niet meer realistisch is om vast te houden aan groei. Ook met deze nieuwe doelstelling valt de voortgang tegen, hoewel er een stijgende lijn te zien is van 2010 naar 2011.
- Nederland heeft ervoor gekozen de kustprovincies, in de vorm van Lokale Visserijgroepen (LVG's) een grote rol te geven in de besteding van de gelden bestemd voor as 4 (duurzame ontwikkeling visgebieden). Uit de interimevaluatie en de jaarverslagen blijkt dat het doel, het toepassen van lokale kennis om geschikte projecten te vinden en vormen, niet te halen is omdat de regels voor toekenning te streng zijn. De LVG's zijn volgens de tussenevaluatie daardoor vooral bezig met beoordelen, in plaats van nieuwe projecten te initiëren.

3.3.5 Eindontvangers Europees Visserijfonds

In het vorige EU-trendrapport hebben wij geschetst wie in 2010 de eindontvangers waren van gelden uit de landbouwfondsen, EFRO-gelden, ESF-gelden, onderwijsfondsen en migratiefondsgelden. Dit jaar geven wij een beeld van de eindontvangers van gelden uit het EVF over de periode 2007–2011.⁶⁰ Op grond van artikel 31 van de Visserijverordening uit 2007⁶¹ moet Nederland elk jaar een «lijst van begunstigden met vermelding van de concrete acties en de daarvoor uitgetrokken bedragen aan overheids-gelden» publiceren. Het Ministerie van EL&I (thans EZ) brengt deze gegevens jaarlijks naar buiten.

⁶⁰ Bronnen voor deze paragraaf: Ministerie van EL&I (2011, 2012b), Ministerie van LNV (2010).

⁶¹ Verordening van de Commissie van 26 maart 2007 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1198/2006 van de Raad inzake het Europees Visserijfonds. Verordening nr. 498/2007. Brussel.

Eindontvangers periode 2007–2011

In de periode 2007–2011 is voor circa € 36,3 miljoen aan overheidssteun (= EVF-bijdrage en nationale publieke bijdrage) beschikbaar gesteld voor betaling aan eindbegunstigden van het EVF. De gegevens van het Ministerie van EL&I bevatten alleen vastgestelde subsidiebedragen; voorschotten, gefinancierd uit nationale publieke middelen, zijn niet opgenomen. In geen enkel jaar zijn de subsidiebedragen uitgesplitst naar herkomst (EVF-bijdrage respectievelijk nationale bijdrage).

In 2008 blijkt circa € 27,5 miljoen te zijn aangewend voor één maatregel, te weten «sanering visserij». Dit bedrag is verdeeld over 23 eindbegunstigden.

In 2009 is in het kader van twee maatregelen een subsidiebedrag van € 0,3 miljoen vastgesteld voor slechts twee eindbegunstigden, een technisch bureau en een productschap.

In 2010 en 2011 samen zijn voor verscheidene maatregelen per as bedragen vastgesteld. In die jaren waren de maatregelen «Investerings in aquacultuur» en «Innovatie in de visketen» de grootste posten.

De vijf grootste ontvangers (in financiële zin) in de periode 2008–2011 staan weergegeven in onderstaande tabellen. Omdat voor de maatregel «sanering visserij» (1.1), die werd uitgevoerd in 2008, verreweg de grootste bedragen zijn vastgesteld, hebben wij hier een aparte top-5 voor opgenomen.

Overzicht 10 Top-5 eindbegunstigden »Sanering visserij»

	Begunstigde	Maatregel (regeling)	Jaar	bedrag (€)
1	Rederij L. de Boer & Zonen B.V.	Sanering visserij	2008	€ 2.749.158,77
2	Fa. L de Nooijer en Zonen	Sanering visserij	2008	€ 2.637.427,60
3	Rederij J&F Kraak en Zonen	Sanering visserij	2008	€ 1.555.213,00
4	Rederij Delta B.V.	Sanering visserij	2008	€ 1.467.601,32
5	Visserijbedrijf J. Meulmeester C.V.	Sanering visserij	2008	€ 1.447.548,23
	Totaal 1 t/m 5			€ 9.856.948,92
	In % totaal			27,1%

Overzicht 11 Top-5 eindbegunstigden overige maatregelen

	Begunstigde	Maatregel (regeling)	Jaar	bedrag (€)
1	BRU 40 B.V.	Investerings in aquacultuur Investering in mosselzaadinvanginstallaties	2010	€ 773.292,00 € 100.000,00
2	Stichting Nederland Visbureau	Beschikking EVF « <i>Van vis krijg je nooit genoeg</i> »	2011	€ 700.000,00
3	Roem van Yerseke B.V.	Verwerking en afzet visserij « <i>Investerings in nieuwe high-tech pasteurisatiemethode</i> »	2011	€ 500.000,00
4	Mosselzaadbedrijf Prins & Dingemanse B.V.	Innovatie in de visketen « <i>Duurzame binnendijkse schelpdierkweek</i> »	2011	€ 500.000,00
5	Fa. A. Ellen en zonen	Innovatie in de visketen	2010	€ 499.683,02
	Totaal 1 t/m 5			€ 3.072.975,02
	In % totaal			8,5%

Anders dan bij andere Europese fondsen zijn de eindbegunstigden van het EVF zeer divers: uiteenlopend van reders, visbedrijven en productschappen tot individuele vissers. Slechts één eindbegunstigde (het Productschap Vis) behoort in een reeks van jaren (2009 en 2011) tot de grootste vijf eindontvangers.

Inzicht eindbegunstigden in andere EU-lidstaten

In tegenstelling tot de websites van DG Regionaal beleid en DG AGRI waar men voor de eindbegunstigden wordt doorverwezen naar de websites van de lidstaten, ontbreekt deze optie op de website van DG MARE. Verder staan werkdocumenten voortkomend uit verordeningen bij DG MARE en DG AGRI niet op haar website, terwijl dit bij DG Regionaal beleid wel het geval is.

Van drie ons omringende EU-landen, die net als Nederland aan de Noordzee grenzen, zijn wij nagegaan hoe zij de eindbegunstigden van EU-subsidies in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid over 2010–2011 bekend hebben gemaakt. In overzicht 12 is dit weergegeven. We hebben ter vergelijking ook de informatie die door Nederland is verstrekt in het overzicht opgenomen.

Overzicht 12 Informatie eindbegunstigden EVF in Nederland, Duitsland, België en Engeland¹

	Nederland	Duitsland	België	Engeland
Naam van de eindbegunstigde	☺	☺	☺	☺
Naam van de gemeente	☺		☺	
Maatregel of activiteit	☺	☺	☺	☺
Jaar van goedkeuring	☺			☺
Jaar van einddeclaratie	☺			☺
Nationaal publieke bijdrage, betaald		☺	☺	
EVF-bijdrage, betaald		☺	☺	
Totale overheidsbijdrage, betaald	☺	☺	☺	☺*

¹ Zie voor de informatie van Duitsland www.agrar-fischerei-zahlungen.de/Fischerei_empfaenger, voor de informatie van België <http://v.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?id=842> en voor de informatie van Engeland <http://marinemanagement.org.uk/fisheries/funding/documents/eff-eti-convergence.pdf>.

* Conform einddeclaratie

We kunnen vaststellen dat Nederland voldoet aan de verplichting om een lijst van begunstigden met vermelding van de concrete acties en de bedragen aan overheidsgelden te publiceren. Anders dan België geeft Nederland echter geen nadere uitsplitsing van de betaalde subsidies naar EVF-bijdrage en nationale publieke bijdrage.

In de conceptverordening voor het nieuwe Europese Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) onder het Meerjarig Financieel Kader 2014–2020 wordt voorgesteld om lidstaten te verplichten één website te maken waarop een lijst van concrete acties wordt geplaatst, met vermelding van de EFMZV-bijdrage.

3.4 Vereenvoudiging regelgeving structuurfondsen in Nederland

Het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer hebben de afgelopen jaren in respectievelijk hun kwijtingsresoluties en jaarverslagen herhaaldelijk het belang benadrukt van eenvoudiger regels. Complexe regels brengen een groter risico met zich mee op het maken van fouten en het niet behalen van beleidsdoelen, zo luidde de boodschap. In reactie hierop heeft de Europese Commissie in de periode 2006–2010 diverse mogelijkheden voor vereenvoudiging doorgevoerd, met als ultiem doel om het aantal fouten omlaag te brengen.

We hebben voor de structuurfondsen onderzocht of deze maatregelen resultaat hebben gehad.⁶² De volgende vragen zijn daarbij leidend:

- Welke vereenvoudigingsmechanismen zijn geïntroduceerd bij EU-structuurfondsen?
- In welke mate worden negen van de belangrijkste maatregelen al dan niet toegepast in Nederland?
- Als ze worden toegepast, hoe goed werken de maatregelen in Nederland? Als ze niet worden toegepast, waarom niet?
- Hoe wordt in Nederland gedacht over de voorgenumen vereenvoudigingen voor de periode 2014–2020?

Dit onderzoek betreft de gelden uit structuurfondsen die in Nederland in gedeeld beheer onder verantwoordelijkheid van de ministers van EL&I (EFRO) en SZW (ESF) worden besteed.⁶³ Het gaat in de periode 2007–2013 om € 830 miljoen EFRO-geld (aangevuld met € 1.342 miljoen nationale cofinanciering) en eveneens € 830 miljoen ESF-geld (aangevuld met € 1.130 miljoen nationale cofinanciering).

Het EFRO-programma wordt in Nederland uitgevoerd door vier decentrale managementautoriteiten (provincies en enkele gemeenten). Het ESF-programma wordt in Nederland op rijksniveau uitgevoerd door het Agentschap SZW.

3.4.1 EU-beleid vereenvoudiging structuurfondsen

In november 2008 is binnen de EU de Taskforce Vereenvoudiging in het leven geroepen. Het doel van de taskforce was het identificeren van maatregelen om de effectiviteit van het cohesiebeleid in de huidige en toekomstige programmaperioden te verbeteren. De taskforce is verder nagegaan welke maatregelen nog genomen zouden kunnen worden binnen de huidige verordeningen en welke vooruitgeschoven moeten worden naar de volgende programmaperiode 2014–2020.⁶⁴

In 2009 heeft de taskforce een reeks vereenvoudigingen voorgesteld aan de Europese Commissie. Dit heeft geleid tot wijzigingen in de belangrijkste verordeningen die de uitvoering van het structuurbeleid vormgeven.⁶⁵

⁶² Dit onderzoek betreft de Nederlandse invulling van de werkzaamheden van de werkgroep EU-structuurfondsen van nationale rekenkamers in de EU. Zie voor meer informatie over het internationale project § 2.5.2 van dit rapport.

⁶³ In het kader van dit onderzoek is informatie opgevraagd bij en zijn gesprekken gevoerd met de Ministeries van EL&I en SZW, alsmede de betrokken management-, certificerings-, en auditautoriteiten. Voor EFRO zijn twee programma's in het onderzoek betrokken, te weten West-Nederland en Oost-Nederland. Daarnaast is informatie ingewonnen bij een (niet-representatieve) selectie van achttien projecten.

⁶⁴ In dit onderzoek verstaan we onder een vereenvoudigingsmaatregel: een maatregel die leidt tot een reductie van de administratieve lasten en/of uitvoeringskosten.

⁶⁵ Deze wijzigingen zijn doorgevoerd in de Verordeningen (EG) Nr. 1080/2006, 1081/2006 en 1083/2006.

De belangrijkste doorgevoerde wijzigingen zijn:

- de mogelijkheid om, naast het afrekenen van projecten op basis van werkelijke kosten, «flat rates», «lump sums» en «standard scales of unit costs» te gaan gebruiken;
- de mogelijkheid om niet-financiële bijdragen aan projecten te declareren als subsidiabele uitgaven in het kader van «financial engineering»;
- voorfinanciering van projecten;
- medefinanciering teruggevorderde steun structuurfondsen;
- verruiming van de grens waarboven een project als «groot project» wordt aangemerkt, en meer flexibiliteit voor grote projecten;
- verruiming van de grens waarboven inkomstengenererende projecten aan extra eisen moeten voldoen.

Bij «flat rates» gaat het om het gebruiken van een vast (opslag-) percentage van maximaal 20% van de directe kosten, dat kan worden toegepast om de subsidiabele indirecte kosten van een project te berekenen.

«Lump sum»-betaling betreft de uitbetaling van een vooraf afgesproken vast (subsidie)bedrag van € 50.000.

Bij de zogenaamde « standard scale of unit costs» (suc's) worden standaard kosten per eenheid toegepast. Een voorbeeld hiervan dat in Nederland vaak wordt toegepast is het integrale kostentarief.

Bij inkomstengenererende projecten hoeven voortaan alleen projecten met totale kosten die hoger zijn dan € 1 miljoen (was € 200.000) een berekening en prognose van mogelijke opbrengsten voor te leggen. De «kleine» projecten tot € 1 miljoen hoeven tevens niet meer gedurende vijf jaar na beëindiging van het project te rapporteren over de mogelijke inkomsten. Ook vervalt voor hen de bijbehorende controle.

Voor «grote projecten», die aan zwaardere eisen moeten voldoen, wordt de toepassingsgrens verruimd van € 25 miljoen naar € 50 miljoen. Projecten onder € 50 miljoen hoeven niet aan deze zwaardere eisen te voldoen, terwijl dit eerst gold voor projecten onder de € 25 miljoen. Ook wordt de mogelijkheid gecreëerd grote projecten te financieren vanuit verscheidene structuurfondsprogramma's.

3.4.2 Belangrijkste bevindingen voor Nederland

In Nederland wordt beperkt gebruikgemaakt van de mogelijkheden voor vereenvoudiging

De eerste vereenvoudigingsmaatregelen zijn in de loop van 2009 geïntroduceerd (enkele jaren na de start van de programmaperiode 2007–2013) en de laatste pas eind 2011. Alle negen maatregelen zijn in principe van toepassing voor de EFRO-programma's. Voor het ESF-programma zijn dat er drie van de negen. Daarvan is er één verplicht voor de projectbegunstigden,⁶⁶ namelijk de standaardtarieven per eenheid (suc's) die het Agentschap SZW als managementautoriteit heeft vastgesteld voor het ESF-programma in Nederland.

Overzicht 13 laat zien hoeveel vereenvoudigingsmaatregelen er in de praktijk worden gebruikt.

⁶⁶ Niet in alle gevallen is de projectbegunstigde ook de projectuitvoerder. Voor de consistentie hanteren we in dit hoofdstuk echter de term «projectbegunstigde».

Overzicht 13 Toepassing vereenvoudigingsmaatregelen vanaf het begin van de programmaperiode 2007–2013

Vereenvoudiging	ESF		EFRO West				EFRO Oost			
	Aandeel in totaal projecten	Aandeel in totale omvang fondsen	Aandeel in totaal toepasbare projecten	Aandeel in totaal projecten	Aandeel in totale omvang fondsen	Aandeel in totaal toepasbare projecten	Aandeel in totaal projecten	Aandeel in totale omvang fondsen	Aandeel in totaal toepasbare projecten	
Flat rate 20% directe kosten	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
Standaardtarief per eenheid (SUC)	14%	82%	93%	34%	30%	100%	39%	41%	58%	
Lump sum «in kind» bijdragen	–	–	–	–	–	–	1%	0,1%	2%	
Voorfinanciering	–	–	–	2%	2%	22%	–	–	–	
Flexibiliteit grote projecten	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
Teruggevorderde steun	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
Toepassingsgrens inkomsten genererende projecten	–	–	–	2%	0,2%	100%	11%	3%	100%	
Toepassingsgrens grote projecten	–	–	–	1%	4%	100%	–	–	–	

Uit overzicht 13 blijkt dat per ultimo 2011 in de praktijk van de negen geïntroduceerde maatregelen er vijf worden gebruikt en vier niet. Het overzicht laat verder zien dat bij de uitvoering van de ESF- en EFRO-programma's de managementautoriteiten in de praktijk vooral gebruikmaken van één vereenvoudigingsmaatregel, namelijk de suc's. Dit geldt zowel voor het aantal projecten en de financiële omvang van het programma dat ermee wordt afgedekt.

Voor ESF-projecten wordt de verplichte suc op twee manieren toegepast, te weten: een vast opslagpercentage op de directe loonkosten en een standaardtarief voor Beroepsbegeleidende Leerweg-trajecten (BBL-trajecten) in het beroepsonderwijs.

De managementautoriteiten voor de EFRO-programma's stellen het gebruik van de suc «integraal kostentariaf» niet verplicht, maar moedigen de projectbegunstigden daartoe wel aan. Daarnaast past het programma EFRO West op twee andere manieren een suc toe, te weten: in de standaardoverheidstarieven en in de standaardtarieven van de Kamer van Koophandel.

De andere maatregelen worden aanmerkelijk minder toegepast. Lump sums worden alleen bij het EFRO gebruikt en dan nog slechts in 1% van de projecten (0,1% van de beschikte fondsen). De vereenvoudigingsmaatregel «voorfinanciering» bij het programma EFRO West wordt eveneens relatief weinig ingezet.

Twee van de negen vereenvoudigingsmaatregelen maatregelen zijn voor het EFRO niet optioneel, maar gelden automatisch *indien van toepassing*: inkomstengenererende projecten met subsidiabele kosten vanaf € 1 miljoen, en grote projecten vanaf € 50 miljoen. Deze laatste is alleen van toepassing op EFRO West, waar sprake is van één «groot» project. De andere maatregel komt iets vaker voor.

De «flat rate» voor de indirecte kosten (opslag van maximaal 20% van de directe kosten), ten slotte, wordt niet gebruikt. Het Ministerie van SZW en het Agentschap SZW hebben de Europese Commissie een flat rate voorgesteld voor ESF-projecten. Aangezien de Europese Commissie niet

overtuigd was van de onderbouwing van de berekening, is ze uiteindelijk niet akkoord gegaan met de invoering ervan. Het Ministerie van EL&I heeft ervoor gekozen om de flat rate niet toe te passen, vanwege de vermeende complexiteit ten aanzien van het bepalen en onderbouwen van een kostendekkend opslagpercentage.

Vereenvoudigingsmaatregel maakt uitvoering niet altijd eenvoudiger

De uitvoerders van het ESF-programma zijn positiever over de vereenvoudiging die het gebruik van een suc teweegbrengt dan de uitvoerders van de EFRO-programma's. Dit komt omdat de toepassing van het integraal kostentarief als suc bij de EFRO-programma's in de praktijk ingewikkelder blijkt te zijn dan verwacht. Zo bleek het complex en tijdrovend te zijn om standaard integrale kostentarieven te ontwikkelen, aangezien ze bedrijfs-specifiek zijn en jaarlijks dienen te worden aangepast. Tevens moeten de integrale kostentarieven worden goedgekeurd door de managementautoriteit, die toetst of ze voldoen aan nationale voorwaarden.

Ook voor het ESF-programma was het niet eenvoudig om van tevoren een standaardtarief te berekenen, onder meer vanwege de heterogeniteit van de activiteiten en kosten in het programma. Daar komt bij dat de berekeningsmodellen van standaardtarieven (anders dan bij een flat rate) van tevoren geen goedkeuring behoeven van de Europese Commissie. Hierdoor bestaat er nog onzekerheid over de (mate van) subsidiabiliteit.

Desondanks beschouwen de meeste programma-uitvoerders de suc's, wanneer ze eenmaal zijn aanvaard en eenduidig worden toegepast, als een administratieve lastenvermindering (en daarmee een vereenvoudiging) voor de projectbegunstigden.

Sommige projectbegunstigden zijn kritisch over de mate van vereenvoudiging in de praktijk.⁶⁷ Het feit dat het integraal kostentarief bij EFRO-projecten vooraf moet worden ingeschat op basis van een voorcalculatie en achteraf nagerekend op basis van de werkelijke kosten, beschouwen sommige projectbegunstigden niet als een vereenvoudiging.

Enkele uitvoerders van ESF-projecten geven aan bijkomende lasten te ervaren, omdat niet alle begunstigden (in dit geval scholen) soepel meewerken bij het aanleveren van gegevens. Daarnaast vinden sommige begunstigden het standaardtarief te laag.

Over de mate van vereenvoudiging door financiering op basis van lump sum zijn de programma-uitvoerders in principe positief, ondanks het beperkte gebruik ervan. De kanttekening die alle betrokkenen hierbij maken is dat het standaardbedrag van € 50 000 laag is en niet kostendekkend zou zijn. Daarnaast bestaat er een financieel risico voor de projectuitvoerder: als de realisatie van de output achterblijft bij de raming, ontvangt de uitvoerder niets.

«Voorfinanciering» als maatregel wordt niet gezien als een vereenvoudiging, maar eerder als een gunstige «financiële-crisismaatregel».

Volgens uitvoerders hebben meer suc's en hogere flat rates de toekomst

De programma-uitvoerders van ESF en EFRO zien het als een gemiste kans dat er voor de huidige programmaperiode geen flat rates zijn vastgesteld voor het bepalen van de indirecte projectkosten. Nieuwe voorstellen voor vereenvoudiging die de Europese Commissie heeft gedaan voor de aankomende programmaperiode 2014–2020, kunnen dit

⁶⁷ We hebben gesprekken gevoerd met slechts enkele projectbegunstigden. Daarom is dit beeld niet representatief.

veranderen. Daarin is onder meer opgenomen dat verscheidene flat rates voor zowel directe als indirecte kosten naast elkaar kunnen worden gebruikt, wat zorgt voor meer flexibiliteit. Wel wordt door de uitvoerders opgemerkt dat de voorgestelde opslagpercentages voor de indirecte kosten aan de lage kant zijn en minimaal 20% van de directe kosten zouden moeten bedragen. Ook signaleert men een risico van ingewikkelde en beperkende aanvullende regels als de Europese Commissie definities en modelberekeningen gaat voorschrijven in de vorm van «delegated acts», vooral als dat pas in de loop van de periode gebeurt.

Verder wordt ook de voorgestelde verhoging van de lump sum tot € 100.000 goed ontvangen. Daar staat volgens de respondenten wel tegenover dat van tevoren helder moet zijn wat de kwaliteitseisen zijn die aan de resultaten worden gesteld.

BIJLAGE 1 KERNCIJFERS

Eigen middelen van de EU, naar afdracht per lidstaat in 2011 (realisatiecijfers, bedragen in miljoenen euro's)¹

Lidstaat	Traditionele eigen middelen	Btw- middelen	BNI- afdracht	Correctie Verenigd Koninkrijk	Correctie Nederland en Zweden	Correctie Denemarken, Ierland, en Verenigd Koninkrijk voor opt-outs	Totaal 2011
België	1.581	517	2.626	177	24	1	4.927
Bulgarije	49	51	274	18	2	0	395
Cyprus	25	27	123	9	1	0	185
Denemarken	328	291	1.705	112	16	-3	2.448
Duitsland	3.456	1.671	17.602	218	171	8	23.127
Estland	22	23	107	6	1	0	159
Finland	152	267	1.436	87	13	1	1.955
Frankrijk	1.566	2.917	14.029	966	133	6	19.617
Griekenland	141	279	1.375	93	14	1	1.903
Hongarije	101	117	666	47	6	0	937
Ierland	200	194	887	53	8	-2	1.339
Italië	1.742	1.812	11.698	718	103	5	16.078
Letland	23	16	134	9	1	0	182
Litouwen	45	28	214	14	2	0	302
Luxemburg	14	47	215	15	2	0	293
Malta	10	9	44	3	0	0	66
<i>Nederland</i>	1.936	290	4.215	51	-625	2	5.869
Oostenrijk	189	306	2.149	24	19	1	2.689
Polen	353	527	2.494	183	24	1	3.580
Portugal	135	299	1.207	82	11	1	1.734
Roemenië	110	139	902	67	8	0	1.226
Slovenië	74	55	252	18	2	0	401
Slowakije	117	60	475	37	4	0	694
Spanje	1.170	1.964	7.352	488	69	3	11.046
Tsjechië	221	208	1.170	75	9	0	1.683
Verenigd Koninkrijk	2.552	2.513	12.267	-3.596	116	-27	13.825
Zweden	467	173	2.798	33	-138	1	3.334
Totaal	16.778	14.799	88.414	5	-1	0	119.995

¹ De totale ontvangsten van de EU bedroegen in 2011 € 130 miljard, zie hoofdstuk 1.2, figuur 1.

Bron: Europese Commissie, 2012b

Ontvangsten 2011 per lidstaat, per onderdeel begroting (realisatiecijfers, bedragen in miljoenen euro's)¹

Lidstaat	Duurzame groei		Instandhouding en beheer natuurlijke hulpbronnen	Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	EU als mondiale partner	Administratie	Totaal 2011
	Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid	Cohesie voor groei en werkgelegenheid					
België	1.042	287	713	152	0	4.603	6.797
Bulgarije	68	539	444	12	31	13	1.107
Cyprus	19	85	66	8	0	6	184
Denemarken	190	132	1.088	13	0	51	1.473
Duitsland	1.577	3.447	6.837	88	0	184	12.133
Estland	19	268	201	7	1	9	505
Finland	154	304	795	16	0	25	1.293
Frankrijk	1.313	1.773	9.542	193	0	343	13.162
Griekenland	220	3.332	2.895	53	0	38	6.537
Hongarije	111	3.637	1.500	44	17	22	5.331
Ierland	171	155	1.257	14	0	43	1.639
Italië	827	2.341	5.993	175	0	250	9.586
Letland	28	561	303	10	0	10	911
Litouwen	93	977	536	35	1	11	1.653
Luxemburg	134	22	53	13	0	1.327	1.549
Malta	19	85	15	8	0	8	135
Nederland	579	307	940	149	0	89	2.064
Oostenrijk	283	219	1.312	43	0	19	1.876
Polen	234	9.633	4.293	243	10	28	14.441
Portugal	185	3.108	1.333	61	0	28	4.715
Roemenië	68	700	1.694	50	128	19	2.659
Slovenië	65	525	227	21	0	9	847
Slowakije	41	1.056	648	29	0	11	1.785
Spanje	903	5.428	7.092	90	0	85	13.599
Tsjechië	75	1.775	1.133	29	0	17	3.029
Verenigd Koninkrijk	1.187	1.212	3.961	81	0	129	6.570
Zweden	296	358	996	78	0	29	1.757
Totaal	9.899	42.265	55.869	1.712	189	7.403	117.337

¹ De totale uitgaven van de EU bedroegen in 2011 € 129,4 miljard, zie hoofdstuk 1.2, figuur 2.

Bron: Europese Commissie, 2012b

BIJLAGE 2 GEBRUIKTE AFKORTINGEN EN VERKLARENDE WOORDENLIJST

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

BNI	Bruto nationaal inkomen
Btw	Belasting toegevoegde waarde (omzetbelasting)
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DAS	Déclaration d'assurance (betrouwbaarheidsverklaring Europese Rekenkamer)
DG	Directoraat-generaal van de Europese Commissie
ECB	Europese Centrale Bank
Ecofin	Raad voor Economische en Financiële Zaken
EFG	Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering
EFSF	European Financial Stability Facility
EFSM	European Financial Stability Mechanism
IAS	Internal Audit Service van de Europese Commissie
ELFPO	Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling
ELGF	Europees Landbouw Garantiefonds
EL&I	(Ministerie van) Economische Zaken Landbouw, en Innovatie
ESF	Europees Sociaal Fonds
ESM	European Stability Mechanism
ETF	Europees Terugkeerfonds
EU	Europese Unie
EVF	Europees Visserijfonds
ISSAIs	International Standards of Supreme Audit Institutions
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OLAF	Office européen de lutte antifraude (Europees bureau voor fraudebestrijding)
POP	Plattelandsontwikkelingsprogramma
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VenJ	(Ministerie van) Veiligheid en Justitie
VwEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

VERKLARENDE WOORDENLIJST

Activiteitenverslag	Verslag dat alle directeuren-generaal van de Europese Commissie jaarlijks moeten opstellen over de uitvoering van hun (deel) managementplan. Elk DG voorziet een dergelijk verslag van een verklaring.
Annual summaries (jaarlijkse samenvattingen)	Verplichting voor lidstaten om de Europese Commissie jaarlijks te voorzien van een nationale samenvatting van beschikbare audits en verklaringen op het terrein van Europese fondsen onder gedeeld beheer.
Auditautoriteit	Instantie die functioneel onafhankelijk is van de beheersautoriteit en van de betalingsautoriteit, die door de lidstaat is aangewezen voor elk structuurfondsprogramma en verantwoordelijk is voor het verifiëren van de goede werking van het beheer- en controlesysteem. Deze autoriteit is ingesteld voor de structuurfondsperiode 2007–2013.
Beheersautoriteit	Overheidsorgaan verantwoordelijk voor de uitvoering van een structuurfondsprogramma. Hierbij onder meer verantwoordelijk voor de verzameling van financiële en statistische informatie en de verslaglegging over de uitvoering van het programma (30-juni-rapportage), de interne controle op de doeltreffendheid en transparantie van de programma-uitgaven, de organisatie van de evaluatie halverwege de looptijd en bijsturing van de uitvoering op eigen initiatief of op verzoek van het Comité van Toezicht.
Betalingsautoriteit	Overheidsorgaan dat in een structuurfondsprogramma zorg draagt voor het opstellen en toezenden van de betalingsaanvraag aan de Commissie, certificering van de tussentijdse uitgavendeclaraties en de einddeclaratie, het ontvangen van de betalingen van de Europese Commissie en de daaropvolgende betaling aan de eindbegunstigden.
Betrouwbaarheidsverklaring	Verklaring die de Europese Rekenkamer op grond van artikel 248 van het EG-Verdrag jaarlijks aan het Europees Parlement en de Raad moet voorleggen, waarin de betrouwbaarheid van de rekeningen van de EU en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen wordt bevestigd. Deze verklaring wordt wel aangeduid als «Verklaring van betrouwbaarheid» of «Déclaration d'Assurance» (DAS).

Directoraat-generaal	Benaming voor de grootste zelfstandige eenheid binnen het ondersteunend apparaat van de Commissie. De directoraten-generaal zijn onderverdeeld in directoraten, die weer zijn onderverdeeld in administratieve eenheden. De secretaris-generaal is het hoofd van de administratie van de Commissie. Naast het secretariaat-generaal en de directoraten-generaal telt de Commissie nog een aantal diensten, zoals de juridische dienst en de Interne Auditdienst.
Eigen middelen	Benaming voor de inkomsten van de EG. De Europese Gemeenschap beschikt sinds 1970 over eigen middelen (daarvoor gold een stelsel van financiële bijdragen van de lidstaten). De term «eigen middelen» geeft weer dat het niet gaat om geregelde bijdragen van de EU-landen, maar om door de lidstaten expliciet voor de EU-begroting bestemde gelden. Als eigen middelen worden beschouwd: <ul style="list-style-type: none"> – de douanerechten die in de lidstaten worden geheven op invoer uit derde landen; – de landbouwrechten op producten uit derde landen en producentenbijdragen voor bepaalde landbouwproducten; – een percentage van de btw-opbrengsten; deze afdracht wordt verminderd wanneer de btw-opbrengsten meer bedragen dan 50% van het bruto nationaal product; – de zogenoemde «vierde bron», in de vorm van een jaarlijks vast te stellen percentage van het bnp van de lidstaten.
Financiële correctie	Terugboeking, annulering of aanpassing van een eerder toegekend subsidiebedrag.
Financiële perspectieven/vooruitzichten	Raamwerk voor de communautaire uitgaven over een periode van verschillende jaren. De perspectieven zijn het resultaat van een interinstitutioneel akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, en geven de maximumomvang en de samenstelling van de te verwachten Europese uitgaven aan. Zij worden ook wel aangeduid als «meerjarenbegroting».
Fout	Als bij de controle van de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten, baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten een afwijking van één van de criteria van rechtmatigheid en deugdelijke weergave wordt geconstateerd, dan wordt dit «fout» genoemd.

Fraude	<p>Onder fraude wordt in de communautaire regelgeving verstaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> – wat de uitgaven betreft: elke opzettelijke handeling of elk opzettelijk nalaten waarbij valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, met als gevolg dat middelen afkomstig van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen of van de door of voor de Europese Gemeenschappen beheerde begrotingen wederrechtelijk worden verminderd of in strijd met een specifieke verplichting informatie wordt achtergehouden of wanneer deze middelen worden misbruikt door ze voor andere doelen aan te wenden dan die waarvoor zij oorspronkelijk zijn toegekend; – wat de ontvangsten betreft: elke opzettelijke handeling of elk opzettelijk nalaten waarbij valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, met als gevolg dat de middelen van de algemene begroting van de EG of van de door of voor de EG beheerde begrotingen wederrechtelijk worden verminderd of wanneer in strijd met een specifieke verplichting informatie wordt achtergehouden of van een rechtmatig verkregen voordeel misbruik wordt gemaakt.
Gedeeld beheer	Gezamenlijke uitvoering van een programma door de Europese Commissie en de lidstaat.
«In control»-verklaring	Jaarlijkse verklaring om als betaalorgaan erkend te blijven.
Kwijting	Jaarlijkse goedkeuring van het Europees Parlement (op aanbeveling van de Raad van Ministers) van de in het voorgaande jaar door de Europese Commissie uitgevoerde EU-begroting. Deze procedure is vastgelegd in artikel 276 van het EG-verdrag.
Lidstaatverklaring	Jaarlijkse verklaring afgegeven door de minister van Financiën over het beheer- en controlesysteem van EU fondsen en de ontvangen en afgedragen EU-gelden.
Materialiteitsgrens	Kwantitatieve grens voor de financiële omvang van tekortkomingen bij de diensten van de Europese Commissie. Wanneer het bedrag waarop een tekortkoming betrekking heeft meer dan 2% beslaat van de aan de dienst toegewezen begrotingsmiddelen, moet de tekortkoming worden opgenomen in de verantwoording van de betreffende directeur-generaal in zijn jaarlijks activiteitenverslag. In bepaalde gevallen hanteren DG's andere kwantitatieve niveaus.
Nettopositie	Verschil tussen afdrachten van een lidstaat aan de begroting van de EU en de ontvangsten van die lidstaat uit de EU-begroting. Voor de berekening van deze nettopositie zijn verschillende berekeningsmethoden.

Onregelmatigheid	Elke inbreuk op het Gemeenschapsrecht die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen of de door de Gemeenschappen beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening van de Gemeenschappen worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave.
Single audit-concept	Concept waarvan de basisgedachte is dat één controle toereikend is om te voorzien in de behoefte van alle belanghebbenden. Uitgangspunt is dus het vermijden van dubbele controles.
Structuurfonds	Financieel instrument van de EU om economische verschillen tussen regio's binnen de EU te verkleinen. De huidige structuurfondsen zijn: het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw – afdeling Oriëntatie (EOGFL-O) en het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV).
Systeemaudit	Controle waarbij niet zozeer de individuele transacties, als wel (de werking van) het beheers- en controlesysteem onderwerp van onderzoek zijn.
Syntheseverslag	Jaarlijks verantwoordingsdocument van de Europese Commissie op grond van artikel 60 van het financieel reglement waarin de activiteitenverslagen van de directeuren-generaal worden besproken. Dit Syntheseverslag wordt aan het Europees Parlement en aan de Raad van Ministers aangeboden.
Wettigheid en regelmatigheid	Europese term voor het Nederlandse begrip «rechtmatigheid». In dit rapport beschouwen we beide termen als synoniem.

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2008). *Duurzame visserij*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 748, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011). *Brief d.d. 15 augustus 2011 aan de Tweede Kamer over Publieke externe verantwoording en controle Europees Stabilisatie Mechanisme*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 21 501-07, nr. 824. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2012a). *Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 249, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012b). *EU-trendrapport 2012*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 163, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012c). *Brief d.d. 27 februari 2012 aan de Tweede Kamer over Publieke externe controle in ESM-verdrag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 21 501-07, nr. 886. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2013). *Duurzame visserij: terugblik*. Den Haag: eigen beheer.

Dienst Regelingen (2012). *Overzicht programmagelden EVF tot en met 2012*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Erac (2011). *Interim Evaluatie Europees Visserij Fonds Nederland 2007–2013*. Boxtel: Erac.

Ernst & Young (2011). *Interim evaluation of the European Fisheries Fund (2007–2013)*. Brussels: Ernst&Young.

Europese Commissie (2008). *Guidance Note on the Annual Summary in relation to Structural Actions and the European Fisheries Fund*, COCOF 07/0063/06-EN, final version 12/11/2008. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2011a). *Voorstel voor een verordening van de Raad tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014–2020*. Commissiedocument OM(2011) 398 definitief. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2011b). *Commissie legt de basis om het effect van investeringen in cohesie na 2013 te vergroten*. Persbericht IP/11/1159 van 6 oktober 2011. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2012a). *Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van de financiën van de Unie aan de hand van de bereikte resultaten*. COM(2012) 40 final. Brussel, 17 februari 2012. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2012b). *EU budget 2011; Financial Report*. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2012c). *Employment: 2011 report on European Globalisation Adjustment Fund – frequently asked questions*. Memo/12/639 van de Europese Commissie van 4 september 2012. Brussel. Europese Commissie.

Europese Commissie (2012d). *Synthese van de beheersresultaten van de Commissie in 2011*. Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en de Europese Rekenkamer, COM(2012) 281 def. van 6 juni 2012. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2012e). *Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud; Annual Report 2011*. COM(2012) 408 final. Z.d. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2012f). *ABAC report 2011*. DG Begroting, juni 2012. Brussel: Europese Commissie.

Europees Parlement (2011). *Ontwerpverslag over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2009, afdeling III – Commissie en uitvoerende agentschappen*. 2010/2142(DEC) paragraaf 200, 7 februari 2011. Brussel: Europees Parlement.

Europees Parlement (2012). *Verslag over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2010, afdeling III – Commissie en uitvoerende agentschappen*. A7-0098/2012, 28 maart 2012. Brussel: Europees Parlement.

Europese Rekenkamer (2007). *Over de controle-, inspectie- en sanctiesystemen betreffende de voorschriften in verband met de instandhouding van de communautaire visbestanden, vergezeld van de antwoorden van de Commissie*. Speciaal verslag nr. 7/2007. Luxemburg: Publicatieblad C 317 van 28 december 2007.

Europese Rekenkamer (2011a). *Hebben de EU-maatregelen bijgedragen tot de aanpassing van de capaciteit van de vissersvloeden aan de beschikbare vangstmogelijkheden?* Speciaal verslag nr. 12/2011, vergezeld van antwoorden van de Europese Commissie. Luxemburg: Europese Rekenkamer.

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

Europese Rekenkamer (2012a). *Jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2011*. Luxemburg: Publicatieblad C 344/3 van 12 november 2012.

Europese Rekenkamer (2012b). *Advies betreffende het evaluatieverslag van de Commissie over de financiën van de Unie aan de hand van de bereikte resultaten, vastgesteld in het kader van artikel 318 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie*. Luxemburg: Publicatieblad 2012/C 179/01, 20 juni 2012.

Her Majesty's Treasury (2012). *European Union Finances 2012: Statement on the 2012 EU Budget and measures to counter fraud and financial mismanagement*. Annex D: Report on the use of EU funds in the UK. Cm8405. July 2012.

Ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie (2011). *Database EU-subsidiegegevens over landbouw en visserij, 2010*. Den Haag: Ministerie van Economie Zaken, Landbouw en Innovatie.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2012a). *Jaarverslag EVF 2011. 27 juni 2012*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie (2012b). *Database EU-subsidiegegevens over landbouw en visserij, 2011*. Den Haag: Ministerie van Economie Zaken, Landbouw en Innovatie.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2008). *Overzicht 2008 vastgestelde bedragen voor een actie*. Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2010). *Databank EU-subsidiegegevens van de landbouw en de visserij 2009*. Den Haag: Ministerie Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Ministerie van Financiën (2012). *Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2011*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

OLAF (2012). *The OLAF Report 2011: Twelfth report of the European Anti-Fraud Office, 1 January to 31 December 2011*. Brussel: Europees Antifraudebureau OLAF.

Rigsrevisionen (2012). *Report to the Public Accounts Committee on the Audit of EU funds in Denmark in 2011*, 30 november 2012.

Swedish Government (2012). *National Declaration*. Uit: Annual Report for Central Government 2011, Government Communication 2011/12:101, 12 april 2012.