



Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2008

2009



Vergaderjaar 2008–2009

31 940

**Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring
2008**

Nr. 1

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's Gravenhage, 20 mei 2009

Hierbij bieden wij u het op 6 mei 2009 door ons vastgestelde «Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2008» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

Vergaderjaar 2008–2009

31 940

Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2008

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

| | | | | |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| DEEL 1: OORDEEL, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIE | 5 | 2.2 | Grondslag EU-lidstaatverklaring: systemen voor beheer, controle, verantwoording en assurance | 33 |
| 1 Over dit onderzoek | 7 | 2.2.1 | Bestaande beheer-, controle- en verantwoordingsstructuren | 33 |
| 1.1 Aanleiding | 7 | | | |
| 1.2 Leeswijzer | 7 | 2.2.2 | Grondslag voor de lidstaatverklaring | 34 |
| 2 Oordeel Algemene Rekenkamer bij Nederlandse EU-lidstaat-verklaring 2008 | 8 | 2.3 | Financiële transacties | 34 |
| 2.1 Oordeel over totstandkoming | 8 | 3 | Deelverklaring 2008 minister van LNV: ELGF en ELFPO | 35 |
| 2.2 Oordeel over kwalificatie van beheer- en controlesystemen | 9 | 3.1 | Inhoud deelverklaring 2008 ELGF en ELFPO | 35 |
| 2.3 Oordeel over kwalificatie van financiële transacties | 9 | 3.1.1 | Uitvoering controles randvoorwaarden gemeenschappelijk landbouwbeleid | 35 |
| 3 Aanbevelingen voor komende jaren | 11 | 3.1.2 | Risico's als gevolg van mogelijke interpretatieverschillen | 36 |
| 4 Bestuurlijke reactie en nawoord Algemene Rekenkamer | 14 | 3.2 | Andere aandachtspunten | 36 |
| 4.1 Reactie ministers en staatssecretaris | 14 | 3.2.1 | Aanbevelingen van de auditdienst LNV aan de betaalorganen | 36 |
| 4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 17 | 3.2.2 | Uitkomsten controlebezoeken van Europese instellingen | 37 |
| Actiepunten voor ministers | 18 | 3.2.3 | Potentiële financiële claims | 38 |
| DEEL 2: ONDERZOEKSBEVINDINGEN | 23 | 3.2.4 | Europese goedkeuring rekening betaalorgaan 2007 | 39 |
| 1 Inleiding | 25 | 3.3 | Grondslag deelverklaring ELGF en ELFPO: systemen voor beheer, controle, verantwoording en assurance | 41 |
| 1.1 Aanleiding | 25 | 3.3.1 | Structuur beheer, controle, verantwoording en assurance gemeenschappelijk landbouwbeleid | 41 |
| 1.2 Doelstelling | 26 | 3.4 | Financiële transacties: wettigheid en regelmatigheid | 42 |
| 1.3 Onderzoeksaanpak | 26 | 3.4.1 | Inspecties | 42 |
| 1.4 Reikwijdte EU-lidstaatverklaring | 28 | 3.4.2 | Beschikbare inspectiegegevens | 44 |
| 1.4.1 Deelverklaring minister van LNV (gemeenschappelijk landbouwbeleid) | 28 | 3.4.3 | Fysieke inspecties | 46 |
| 1.4.2 Structuurfondsen | 29 | 3.4.4 | Administratieve nacontroles | 48 |
| 1.5 Totstandkoming lidstaatverklaring | 31 | 3.4.5 | Controle op de randvoorwaarden | 49 |
| 2 EU-lidstaatverklaring 2008 | 32 | 3.4.6 | Complicaties bij gebruik inspectieresultaten | 51 |
| 2.1 Inhoud EU-lidstaatverklaring | 32 | | | |

| | | | | | |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|------------------|---------------------------------------------------------------|-----------|
| 4 | Deelverklaring 2008 minister van EZ: EFRO | 53 | 6.2.2 | Totstandkoming en assurance deelverklaring | 61 |
| 4.1 | Inhoud deelverklaring 2008 EFRO | 53 | | | |
| 4.2 | Grondslag deelverklaring 2008 EFRO: systemen voor beheer, controle, verantwoording en assurance | 53 | Bijlage 1 | Lidstaatverklaring 2008 | 62 |
| 4.2.1 | Structuur beheer, controle, verantwoording en assurance EFRO | 53 | Bijlage 2 | Deelverklaring LNV: ELGF en ELFPO | 66 |
| 4.2.2 | Totstandkoming en assurance deelverklaring | 54 | Bijlage 3 | Deelverklaring EZ: EFRO | 71 |
| 5 | Deelverklaring 2008 minister van SZW: ESF | 56 | Bijlage 4 | Deelverklaring SZW: ESF | 73 |
| 5.1 | Inhoud deelverklaring 2008 ESF | 56 | Bijlage 5 | Deelverklaring LNV: EVF | 74 |
| 5.2 | Grondslag deelverklaring 2008 ESF: systemen voor beheer, controle, verantwoording en assurance | 56 | Bijlage 6 | Extrapolatieoverzicht gemeenschappelijk landbouwbeleid | 75 |
| 5.2.1 | Structuur beheer, controle, verantwoording en assurance ESF | 56 | Bijlage 7 | Tabel bevindingen structuurfondsen | 77 |
| 5.2.2 | Totstandkoming en assurance deelverklaring | 58 | Bijlage 8 | Gebruikte afkortingen | 82 |
| 6 | Deelverklaring 2008 minister van LNV: EVF | 59 | Bijlage 9 | Begrippenlijst | 83 |
| 6.1 | Inhoud deelverklaring 2008 EVF | 59 | | | |
| 6.2 | Grondslag deelverklaring 2008 EVF: systemen voor beheer, controle, verantwoording en assurance | 59 | | Literatuur | 87 |
| 6.2.1 | Structuur beheer, controle, verantwoording en assurance EVF | 59 | | | |

DEEL 1: OORDEEL, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIE

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 Aanleiding

Het kabinet heeft in 2006 besloten om jaarlijks een nationale verklaring op te stellen over het beheer en de besteding van gelden van de Europese Unie (EU) in Nederland. In die verklaring geeft de minister van Financiën namens het kabinet aan of de Nederlandse ontvangsten en uitgaven van EU-gelden in het afgelopen jaar in overeenstemming zijn geweest met de daarvoor geldende wetten en regels, en of de controle op deze financiële transacties aan de eisen heeft voldaan.

Met de invoering van deze «EU-lidstaatverklaring», gericht aan het Nederlandse parlement en de Europese Commissie, wil Nederland bijdragen aan een beter beheer, een betere controle en een betere verantwoording van de gelden die Nederland afdraagt aan de EU en vanuit de EU ontvangt.

De lidstaatverklaring wordt jaarlijks door de minister van Financiën afgegeven, en is opgebouwd op basis van deelverklaringen die worden opgesteld door de verantwoordelijke vakministers.

De Algemene Rekenkamer is gevraagd om jaarlijks ten behoeve van het parlement een oordeel te geven over de Nederlandse EU-lidstaatverklaring. Wij doen dat dit jaar voor de derde maal. Dit rapport bevat de uitkomsten van ons onderzoek naar de EU-lidstaatverklaring over 2008.

De lidstaatverklaring over 2008 heeft betrekking op de volgende Europese fondsen:

1. het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF);
2. het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO);
3. het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO);
4. het Europees Sociaal Fonds (ESF);
5. het Europees Visserijfonds (EVF).

1.2 Leeswijzer

In deel 1 van dit rapport geven wij ons oordeel over de EU-lidstaatverklaring 2008, schetsen we de stand van zaken rond de vorig jaar door ons gedane aanbevelingen, en formuleren wij enkele nieuwe aanbevelingen. Aansluitend geven we de reacties weer van de ministers van Financiën, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), van Economische Zaken (EZ) en van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en ons nawoord bij deze reacties. Deel 1 sluit af met een samenvattend overzicht van de belangrijkste actiepunten en de daarop gedane toezeggingen van de ministers.

Deel 2 bevat een toelichting op het onderzoek en onze onderzoeksaanpak. Daarnaast gaan we inhoudelijk in op de EU-lidstaatverklaring 2008 en geven we per afzonderlijke deelverklaring een nadere toelichting. Ook zijn in deel 2 de onderliggende bevindingen bij ons oordeel en onze conclusies uit deel 1 opgenomen.

2 OORDEEL ALGEMENE REKENKAMER BIJ NEDERLANDSE EU-LIDSTAATVERKLARING 2008

De door de minister van Financiën ondertekende EU-lidstaatverklaring 2008 is positief over het beheer en de controle van de vijf betrokken EU-fondsen in Nederland. Wel bevat de verklaring een voorbehoud bij de naleving van de randvoorwaarden behorend bij de landbouwfondsen.

Wij hebben de lidstaatverklaring over het jaar 2008 (inclusief de bijbehorende consolidatiestaten¹ onderzocht en van een oordeel voorzien. De verklaring heeft betrekking op een totaal aan landbouwfondsuitgaven van per saldo € 878,0 miljoen en een totaalsaldo aan ingestelde vorderingen van € 23,2 miljoen.

Nederland heeft in 2008 nog geen structuurfondsuitgaven gedeclareerd bij de Europese Commissie.

Ons oordeel bij de lidstaatverklaring 2008 richt zich op drie onderdelen:

- de totstandkoming van de lidstaatverklaring en de onderliggende deelverklaringen met bijbehorende consolidatiestaten;
- de kwalificatie van de systemen en de daarin vervatte maatregelen voor het beheer en de controle van de EU-fondsen;
- de kwalificatie van de wettigheid en regelmatigheid van de verantwoorde financiële transacties tot en met het niveau van eindbegunstigde.

Dit jaar zijn ook de Europese structuurfondsen – te weten het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Visserijfonds (EVF)² – opgenomen in de lidstaatverklaring. Het kabinet kan echter dit jaar nog geen uitspraak doen over het functioneren van de beheer- en controlesystemen en over de wettigheid en regelmatigheid van de gepleegde transacties met de structuurfondsgelden. Er zijn immers nog geen uitgaven gedeclareerd bij de Europese Commissie.

In de deelverklaringen is nu alleen een uitspraak opgenomen over de opzet van de beheer- en controlesystemen. De beschrijvingen van deze opzet van de systemen zijn, met uitzondering van die voor het ESF, nog niet geaccepteerd door de Europese Commissie. In toelichtingen bij de deelverklaringen hebben de verantwoordelijke ministers aangegeven dat een aantal onderdelen van de beschrijving nog moet worden aangepast. Gegeven deze stand van zaken beperkt ons oordeel over de structuurfondsdeelverklaringen 2008 zich, in tegenstelling tot die van de landbouwfondsen, tot de *totstandkoming* van deze verklaringen. Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar § 2.2 in deel 2 van dit rapport.

2.1 Oordeel over totstandkoming

Naar ons oordeel is de EU-lidstaatverklaring 2008, zoals die door de minister van Financiën namens het kabinet is afgegeven, over het geheel genomen op deugdelijke wijze tot stand gekomen.

Onze aanbevelingen van twee jaar geleden om de deelverklaringen te voorzien van «assurance» (i.e. een accountantsverklaring), en inzicht te geven in de criteria die zijn gehanteerd om zaken al dan niet te melden in de lidstaatverklaring, zijn vorig jaar en dit jaar opgevolgd. Dit geldt ook voor de deelverklaringen bij de drie afzonderlijke structuurfondsen.

¹ Consolidatiestaten zijn verantwoordingsdocumenten waarin de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten per EU-fonds zijn weergegeven. Met ingang van 2007 zijn ook de ingestelde vorderingen opgenomen in deze verantwoordingsdocumenten. Vorderingen komen veelal voort uit financiële correcties als gevolg van het niet-naleven van Europese regels.

² Vanwege een gelijksoortige beheerstructuur rekenen wij het EVF tot de structuurfondsen, hoewel strikt genomen alleen EFRO en ESF tot de structuurfondsen behoren.

2.2 Oordeel over kwalificatie van beheer- en controlesystemen

Wij zijn van oordeel dat de lidstaatverklaring 2008 een deugdelijke kwalificatie geeft van het functioneren van de door Nederland opgezette beheer- en controlesystemen (en de daarin vervatte maatregelen) voor de ELGF- en ELFPO-gelden die de lidstaat Nederland in 2008 heeft afgedragen respectievelijk ontvangen.

Een kanttekening plaatsen we bij de tijdige beschikbaarheid van de benodigde controle-informatie. Dit jaar konden wij niet tijdig beschikken over actuele uitkomsten van inspecties betreffende de verrichte randvoorwaardencontroles en controles van de Douane betreffende de export van landbouwproducten. De resultaten van de inspecties zijn nodig voor een beoordeling van de rechtmatigheid tot en met het niveau van eindbegunstigden. Er is ten opzichte van vorig jaar vooruitgang, maar de verwerking van inspectiegegevens in de administratie en de verantwoording door de inspectiediensten is nog niet optimaal. Dit geldt met name voor de inspectiegegevens van de inspecties die worden uitgevoerd door de medeoverheden. De medeoverheden zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van tien van de in totaal 211 voorwaarden die gelden voor de naleving van randvoorwaarden. De randvoorwaarden waaraan agrariërs moeten voldoen, hebben betrekking op milieubescherming, gezondheids-eisen voor mens, dier en plant, dierenwelzijn en goede landbouw- en milieuconditie van de grond.

2.3 Oordeel over kwalificatie van financiële transacties

In de lidstaatverklaring over 2008 verklaart het kabinet dat de uitgaven en ontvangsten die ten laste respectievelijk ten gunste van het ELGF en het ELFPO zijn gebracht, wettig en regelmatig (i.e. in overeenstemming met de relevante wet- en regelgeving) zijn geweest tot en met het niveau van de eindbegunstigden. Er is sprake van een voorbehoud ten aanzien van de controle op de naleving van randvoorwaarden. Naar ons oordeel geeft de lidstaatverklaring 2008 een deugdelijke kwalificatie van de financiële transacties tot en met het niveau van eindbegunstigden.

Toelichting

Om tot ons oordeel te komen hebben we gebruikgemaakt van de uitkomsten van door de technische diensten verrichte inspecties. Op basis van «worst case»-berekeningen hebben we de inspectieresultaten geëxtrapoleerd en gerelateerd aan de in 2008 in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid gedeclareerde uitgaven.

Afgezet tegen het totaal van de door Nederland gedeclareerde uitgaven overschrijden de geëxtrapoleerde onregelmatigheden (op basis van de beschikbare inspectieresultaten maximaal € 6,4 miljoen) niet de tolerantiegrens van 2% (€ 17,6 miljoen) van de in totaal gedeclareerde uitgaven. Indien de tolerantiegrens per fonds geëxtrapoleerd zou worden dan is er bij ELFPO sprake van een foutpercentage van 4,57% van het gedeclareerde bedrag.

In bijlage 6 van dit rapport hebben wij een tabel opgenomen met de in 2008 gedeclareerde uitgaven in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de op basis van inspectieresultaten geëxtrapoleerde onregelmatigheden.

De aanbeveling die wij vorig jaar hebben gedaan om ook de ingestelde vorderingen voortaan te laten vallen onder de reikwijdte van de deelverklaring, de bijbehorende consolidatiestaat en de accountants-

verklaring bij de consolidatiestaat (Algemene Rekenkamer, 2008) is inmiddels door het kabinet opgevolgd. De vorderingen komen voor een belangrijk deel voort uit negatieve inspectieresultaten bij administratieve nacontroles en randvoorwaardencontroles. De controle van de vorderingen heeft op grond van de Europese regels met een materialiteit van 2% plaatsgevonden. De Europese regels vereisen echter niet dat geconstateerde fouten en/of onzekerheden die groter zijn dan 2% van de populatie vorderingen tot uitdrukking moeten komen in het accountantsoordeel. Voor de ingestelde vorderingen van € 23,2 miljoen geldt overigens dat er geen materiële fouten zijn ontdekt die groter zijn dan 2% (€ 0,46 miljoen).

Kanttekening

Wij hebben vastgesteld dat inspectieresultaten op een juiste wijze worden verwerkt en na beoordeling door het betaalorgaan tot een correcte verwerking leiden. Er is echter sprake van een niet exact te berekenen onzekerheid over de in te stellen vorderingen respectievelijk correcties op de door agrariërs aangevraagde subsidies. Dit komt tot uitdrukking in de lidstaatverklaring onder het voorbehoud betreffende de controles op de randvoorwaarden. Hoewel de minister aangeeft dat er ten opzichte van vorig jaar sprake is van vooruitgang, betreuren wij dat de minister de toezegging om de knelpunten bij de inzet van medeoverheden bij de controle op de naleving van randvoorwaarden in 2008 op te lossen, niet heeft waargemaakt.

3 AANBEVELINGEN VOOR KOMENDE JAREN

De aanbevelingen die wij de afgelopen twee jaar in onze rapporten bij de EU-lidstaatverklaring hebben gedaan (Algemene Rekenkamer, 2007; 2008) zijn door de verantwoordelijke ministers opgevolgd.

Figuur 1 (zie volgende pagina) geeft aan op welke wijze de keten van uitvoering, beheer, controle, verantwoording en assurance voor de huidige lidstaatverklaring is opgebouwd.

In dit hoofdstuk lichten wij toe welke verdere verbeteringen wij nog mogelijk achten.

Oordeelsvorming tot en met het niveau van eindbegunstigden

Bij de landbouwfondsen blijft een belangrijk aandachtspunt de informatievoorziening over de inspectieresultaten die wordt gebruikt voor de oordeelsvorming over de wettigheid en regelmatigheid van financiële transacties tot en met het niveau van eindbegunstigden. Wij doen de volgende aanbevelingen voor de controle:

- Alle basisgegevens van door inspectiediensten uitgevoerde controles tot en met het niveau van eindbegunstigden zouden op een uniforme wijze moeten worden vastgelegd. De inzichtelijkheid van de gegevens is weliswaar verbeterd ten opzichte van vorig jaar, maar een goede aansluiting tussen de informatie in de controle- en beheersystemen van de betaalorganen enerzijds en de beheersverslagen/MCS-rapportages³ van de verschillende inspectiediensten anderzijds, is nog steeds niet eenvoudig te maken. Het is van belang dat hiervoor eenduidige definities worden gehanteerd.
- Voor een adequaat toezicht op de inspectiediensten en analyse van de bevindingen is het van belang dat er beheersverslagen van de inspectiediensten zijn. Wij vragen aandacht voor het tijdig beschikbaar zijn van de beheersverslagen van de inspectiediensten zodat deze ook bruikbaar zijn in het kader van de lidstaatverklaring.

Daarnaast vragen wij bij de minister van LNV aandacht voor de bevindingen van de Europese Rekenkamer ter zake van de randvoorwaardencontroles; zie hiervoor § 3.1.1 in deel 2 van dit rapport. Het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten met medeoverheden is belangrijk, maar daarnaast is het van belang om de kwaliteit van de uitvoering te bewaken.

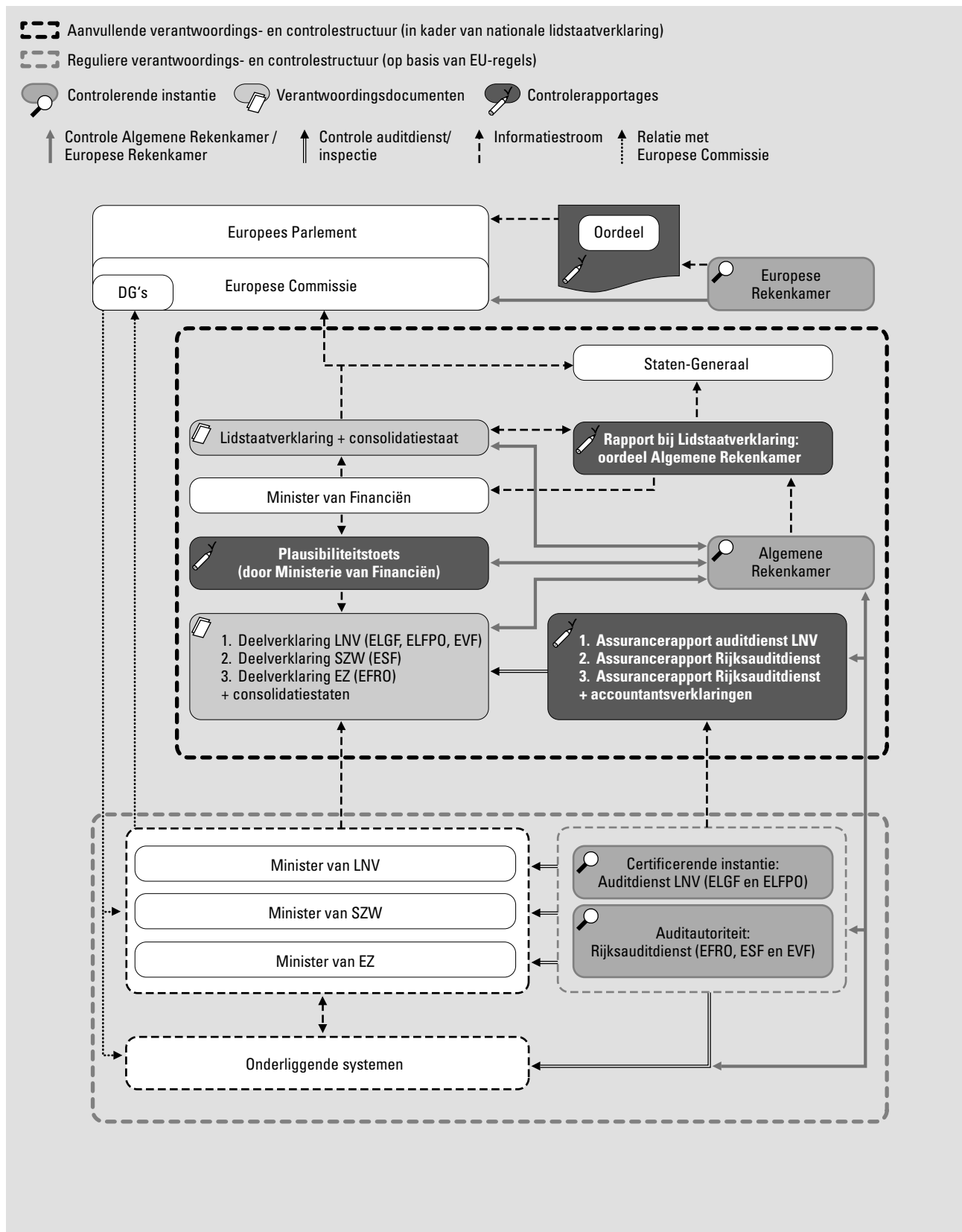
Structuurfondsen

De nieuwe structuurfondsprogrammaperiode is op 1 januari 2007 ingegaan. Per 31 december 2008 waren alle beschrijvingen van de in de programma's gebruikte beheer- en controlesystemen bij de Europese Commissie ingediend. Alle systeembeschrijvingen, behalve die van het programma EFRO West, waren ook *tijdig* (i.e. één jaar na goedkeuring van het operationeel programma) ingediend.

De Europese Commissie heeft de beschrijvingen van de beheer- en controlesystemen nog niet aanvaard en om aanvullende acties gevraagd. De redenen voor het niet-aanvaarden zijn met name gelegen in: (a) nog niet operationele geautomatiseerde informatiesystemen bij de managementautoriteiten c.q. niet-operationele koppelingen tussen de informatiesystemen van de managementautoriteiten en die van het Ministerie van Economische Zaken (EFRO), (b) nog niet geformaliseerde afspraken over bevoegdheden en rollen tussen de managementautoriteit en de provincies en/of steden (EFRO), en (c) nog niet volledig uitgewerkte procedures c.q. interne instructies bij de managementautoriteiten (EFRO, EVF).

³ MCS: managementcontrolestelsel.

Figuur 1 Actoren, verantwoordings- en controle



De systeembeschrijving van het ESF is, na een aanpassingsronde van een half jaar, op 12 januari 2009 door de Europese Commissie aanvaard.

Specifiek voor het EFRO bevelen wij aan, mede gezien de complexe structuur van de beheer- en controlesystemen bij dit Europese fonds (vier managementautoriteiten, met ieder hun eigen systemen, en bij EFRO West drie bemiddelende instanties), dat de minister van Economische Zaken vanuit haar toezichtsverantwoordelijkheid de kwaliteit van de uitvoering extra kritisch volgt, bewaakt en indien nodig corrigerende maatregelen treft.

4 BESTUURLIJKE REACTIES EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

Wij hebben het concept van dit rapport voor commentaar toegestuurd aan de minister van Financiën, die namens het kabinet de lidstaatverklaring heeft opgesteld. Tevens hebben wij een concept van dit rapport verstuurd naar de minister van LNV, verantwoordelijk voor de deelverklaringen over de landbouwfondsen en het Europees Visserijfonds (EVF), de minister van EZ, verantwoordelijk voor de deelverklaring over het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), alsook aan de staatssecretaris van SZW, verantwoordelijk voor de deelverklaring over het Europees Sociaal Fonds (ESF).

Wij hebben de minister van Financiën gevraagd om zorg te dragen voor een gezamenlijke reactie van hem, de ministers van LNV en EZ alsmede de staatssecretaris van SZW. Op 6 mei 2009 hebben wij deze reactie ontvangen. In dit hoofdstuk is de volledige tekst van de brief opgenomen en van een nawoord voorzien.

4.1 Reactie ministers en staatssecretaris

«Op 17 april jl. heeft u het conceptrapport van «Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2008» voor een bestuurlijke reactie aangeboden. Mede namens de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en van Economische Zaken, bied ik u de kabinetsreactie op het concept Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2008 aan.

Het is inmiddels de derde maal dat de Algemene Rekenkamer een oordeel geeft bij de nationale verklaring of lidstaatverklaring. Met instemming heeft het kabinet kennisgenomen van uw oordeel bij de nationale verklaring 2008.

Sinds de invoering in 2006 heeft het instrument nationale verklaring zich mede door de inspanningen van de Algemene Rekenkamer binnen de Europese Unie (hierna: EU) verder ontwikkeld. Op 8 april 2009 heeft ook Zweden haar eerste nationale verklaring uitgevaardigd.

In de nationale verklaring 2008 zijn, zoals door uw Kamer gewenst, ook de Europese structuurfondsen en het Europees Visserij Fonds betrokken. Deze gaat gezien het ontbreken van ter zake ingediende declaraties, echter niet verder dan de opzet van de systemen voor deze fondsen. De komende jaren zal de nationale verklaring worden uitgebreid met de verantwoording inzake de rechtmatigheid van declaraties van overheidsbijdragen aan subsidiabele projecten binnen de Europese structuurfondsen, het Europees Visserij Fonds en de migratiefondsen. Gedurende dit uitbreidingsproces komen waarschijnlijk ook nieuwe vraagstukken boven die om oplossingen vragen die passen binnen de kaders van de nationale verklaring en de EU-regels. Wij hopen in dit uitbreidingsproces weer de goede samenwerking met de Algemene Rekenkamer te kunnen voortzetten.

Hieronder treft u de reactie van het kabinet aan op de hoofdconclusies en de daaruit voortgekomen belangrijkste aanbevelingen tot een verdere verbetering van de nationale verklaring en het financieel beheer.

Oordeel bij de nationale verklaring 2008

Algemeen

In uw oordeel richt u zich op drie onderdelen:

- de totstandkoming van de nationale verklaring en de deelverklaringen;
- de kwalificatie van de systemen;

- de kwalificatie van de wettigheid en regelmatigheid van de verantwoorde financiële transacties tot op het niveau van eindbegunstigden.

Met genoegen heeft het kabinet kennis genomen van uw positieve oordeel op deze drie onderdelen. Specifiek wordt hierna op een aantal onderdelen ingegaan.

Oordeel over de kwalificatie van de beheer- en controlesystemen

U plaatst, zonder afbreuk te doen aan uw positieve oordeel, een kanttekening wat betreft de tijdige beschikbaarheid van de benodigde controle-informatie. U heeft hiervoor een aanbeveling geformuleerd. Wij zullen later in deze brief bij de betreffende aanbeveling daarop reageren.

Oordeel over de kwalificatie van financiële transacties

Bij uw positieve oordeel over de kwalificatie van financiële transacties maakt u als kanttekening dat sprake is van een niet exact te berekenen onzekerheid over in te stellen vorderingen respectievelijk correcties op door agrariërs aangevraagde subsidies. Zoals u aangeeft komt dit tot uitdrukking in het door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) gemaakte voorbehoud voor de uitvoering van de controles op randvoorwaarden door mede-overheden. In 2008 heeft LNV de nodige stappen gezet die moeten leiden tot formalisering van afspraken. Ingaande 2009 zijn door de minister van LNV hierover bestuurlijke afspraken gemaakt met provincies en worden afspraken gemaakt met de waterschappen en gemeenten. Dit zal naar verwachting van de minister van LNV tot een verbetering leiden van de rapportages door mede-overheden wat betreft wettelijke controles en de onzekerheid wegnemen over de in te stellen vorderingen. Overigens gaat het om een in omvang relatief beperkte onzekerheid die door de minister van LNV als niet materieel is beoordeeld. Voor de verantwoording van controles over 2008 door medeoverheden is sprake van een verbetering. Dit blijkt uit een toename van het aantal meldingen aan LNV en wordt ook bevestigd in uw rapport.

Aanbevelingen voor de komende jaren

Met instemming hebben wij kennis genomen van uw constatering dat de aanbevelingen in uw rapporten bij de EU-lidstaatverklaring de afgelopen twee jaar goed zijn opgevolgd. U geeft nog mogelijkheden voor verder verbeteringen.

Oordeelsvorming tot op het niveau van eindbegunstigden Landbouwfondsen

- Op uniforme wijze vastleggen van basisgegevens tot op het niveau van eindbegunstigden en het hanteren van eenduidige definities;
- Tijdig beschikbaar maken van de beheersverslagen van de inspectiediensten voor de lidstaatverklaring;
- Aandacht voor de bevindingen van de Europese Rekenkamer ten aanzien van randvoorwaarden controles en het bewaken van de kwaliteit van de uitvoering van deze controles.

De minister van LNV heeft bij de aanbieding van de nationale verklaring vorig jaar aangegeven voorstander te zijn van een eenduidige normatiek op dit punt en merkt op dat voor de verklaring inzake rechtmatigheid op eindbegunstigden niveau het nationaal vastgestelde «Assurance framework» wordt gevolgd. Naar de mening van het kabinet zijn daarin autonome controles door de auditdienst van LNV op de daadwerkelijk uitgevoerde fysieke inspecties door de Algemene Inspectie Dienst (hierna: AID) en Douane leidend voor de beoordeling van de rechtmatigheid bij eindbegunstigden. De auditdienst LNV maakt hiertoe gebruik van de actuele resultaten van deze controles waar zij toegang tot heeft. Uiteraard kan ook de Algemene Rekenkamer beschikken over deze actuele resultaten voor haar onderzoek.

De vastlegging op zich van de gegevens over deze inspecties door AID en Douane in het kader van de bestuurlijke informatievoorziening is voor de auditdienst LNV in de beoordeling van rechtmatigheid niet van belang. In uw rapport bevestigt u dat de Algemene Rekenkamer van de werkzaamheden van de auditdienst gebruik kan maken.

Door LNV en de Algemene Rekenkamer zou bezien kunnen worden of in het kader van de nationale verklaring over 2009 de informatie over actuele controles op een overzichtelijke en handzame wijze beschikbaar kan worden gesteld.

De Algemene Rekenkamer vraagt aandacht voor de bevindingen van de Europese Rekenkamer in haar speciaal verslag nr. 8/2008, getiteld: «Is «cross compliance» als beleid doeltreffend?». Op basis van deze bevindingen van de ERK concludeert de Algemene Rekenkamer bij de aanbevelingen dat problemen aantoonbaar verder reiken dan het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten met medeoverheden.

Het verslag van de Europese Rekenkamer betrof de resultaten van een onderzoek naar de vraag of cross compliance als instrument doeltreffend is, aan de hand van een analyse van de structuur en de eerste jaren van toepassing door de Commissie en de lidstaten. De bevindingen van de Europese Rekenkamer vragen om aandacht voor de wijze waarop in Nederland cross compliance wordt uitgevoerd. De minister van LNV onderschrijft dit, evenals dat het bewaken van de kwaliteit van de uitvoering van blijvend belang is. Echter opgemerkt wordt door de minister van LNV dat in de eerste plaats de bevindingen zijn gericht op het beleidsinstrument «Cross-compliance» als zodanig in de EU en niet zozeer op de uitvoering in de lidstaten. De verdere discussie wordt dan ook op dat niveau gevoerd. De Europese Commissie heeft in haar reactie aangegeven dat de waarde van de bevindingen uit het verslag van de Europese Rekenkamer en de verhouding daarvan tot de Europese regelgeving voorts nog onderwerp is van discussie in de lopende procedures met de Europese Commissie.

Structuurfondsen

Uw aanbeveling met betrekking tot het extra kritisch volgen van de uitvoering van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (hierna: EFRO) en indien nodig corrigerende maatregelen te treffen neemt de minister van Economische Zaken ter harte. Echter de minister van EZ wijst erop dat op dit moment hiertoe geen noodzaak bestaat omdat declaraties nog niet ingediend worden. Declaraties zullen worden gedaan nadat de «Compliance assesment» procedure is afgerond en de Europese Commissie goedkeuring heeft gegeven aan de systemen. Daarnaast zijn adequate afspraken gemaakt aangaande het toezicht in de programmaperiode 2007–2013. Ten opzichte van de voorgaande programmaperiode is er sprake van extra toezicht door de aanwijzing van een centrale Certificeringautoriteit en een Centrale Auditautoriteit. Daarnaast zijn in convenanten met de Managementautoriteiten afspraken gemaakt over het beheer van de EFRO-middelen. Mocht in de toekomst aanleiding bestaan voor corrigerende maatregelen, dan zullen deze worden genomen.

De reactie op de resterende actiepunten treft u aan in de bijlage.⁴

De nationale verklaring heeft als één van de hoofddoelstellingen het op basis van Europese Regelgeving geven van een goede verantwoording van de EU subsidiegelden in gedeeld beheer in Nederland aan de Tweede Kamer, en in Europa aan de Europese Commissie. Het oordeel van de Algemene Rekenkamer versterkt de zekerheid in de verantwoording. Dit jaar is de afgifte van de nationale verklaring versneld zodat de Europese Commissie er gebruik van kon maken in haar verantwoording.

De Europese Commissie heeft in haar «Activity report» 2008 melding gemaakt van de nationale verklaringen van het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Zweden. Zij heeft over de Nederlandse nationale verklaring opgenomen dat deze zekerheid geeft over de rechtmatigheid tot op het niveau van eindbegunstigden. De nationale verklaring wordt hierdoor officieel onderdeel van het «Control framework» van de Europese Commissie. Dit is een belangrijke stap voorwaarts in het gebruik van de van de nationale verklaring. Ook wordt in samenwerking met uw Algemene Rekenkamer het gesprek voortgezet met de Europese Rekenkamer naar het belang van de nationale verklaring en het oordeel van de Algemene Rekenkamer.»

⁴ Het deel van de bestuurlijke reactie waaraan hier wordt gerefereerd, hebben wij verwerkt in de lijst met «actiepunten voor ministers» die aan het eind van in dit hoofdstuk is opgenomen.

4.1 Nawoord Algemene Rekenkamer

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van de gezamenlijke reactie van de ministers van Financiën, LNV en EZ alsmede van de staatssecretaris van SZW. Wij zijn net als de bewindspersonen verheugd over het feit dat in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van het instrument lidstaatverklaring in Europa. Wij zien uit naar een verdere ontwikkeling van de lidstaatverklaring in de komende jaren.

Kwalificatie van financiële transacties

De ministers en staatssecretaris geven aan met de provincies al bestuurlijke afspraken te hebben gemaakt en dat in 2009 ook met de waterschappen en gemeenten afspraken worden gemaakt. Dit zal naar verwachting bij de landbouwsubsidies leiden tot een verbetering van de controle op de naleving van randvoorwaarden door medeoverheden. Wij zijn ingenomen met deze (voorgenomen) acties en zien met belangstelling uit naar de resultaten ervan. Tevens delen wij het standpunt van de minister van LNV dat bewaking van de kwaliteit van de uitvoering van de randvoorwaardencontroles van blijvend belang is.

Oordeelsvorming tot op het niveau van eindbegunstigden

– Landbouwfondsen

Wij zien in de reactie van de bewindspersonen onvoldoende reden om ons standpunt dat de informatievoorziening over inspectieresultaten verder kan worden verbeterd, te herzien. Wij stemmen in met het voorstel om met het Ministerie van LNV nadere afspraken te maken over de tijdige oplevering van bruikbare informatie over inspectieresultaten.

– Structuurfondsen

De minister van EZ neemt onze aanbeveling om de uitvoering van EFRO extra kritisch te volgen en indien nodig corrigerende maatregelen te treffen, ter harte. Wij vertrouwen erop dat op adequate wijze opvolging zal worden gegeven aan onze aanbeveling.

ACTIEPUNTEN VOOR MINISTERS

In onderstaande tabellen is aangegeven welke van de door ons geformuleerde actiepunten sinds de introductie van de EU-lidstaatverklaring door de betrokken ministers zijn gerealiseerd. Wij gaan ervan uit dat zij de gerealiseerde verbeteringen op deze punten zullen vasthouden. Verder hebben we enkele nieuwe actiepunten geïdentificeerd, die eveneens in de tabellen zijn opgenomen.

Nationale verklaring minister van Financiën (namens kabinet)

| <i>Actiepunten en vervolgstappen</i> | <i>Stand van zaken</i> | <i>Toezegging minister</i> | <i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Voorzie alle deelverklaringen van accountantsverklaring met identieke reikwijdte. | Hieraan is invulling gegeven in 2007. | | Afgerond. |
| Overweeg om in lidstaatverklaring expliciet te melden dat deze wettigheid en regelmatigheid van transacties tot en met het niveau van eindbegunstigde omvat. | Hieraan is invulling gegeven in 2007. | | Afgerond. |
| Maak voor gebruiker duidelijk wat onder «zaken van materieel belang» wordt verstaan, met vergroting van transparantie per aandachtspunt. Streef naar lidstaatverklaring die meer inzicht geeft in belangrijkste aandachtspunten en verbeteracties. Overweeg gebruik van internet om deze informatie komende jaren breed beschikbaar te stellen voor eenieder in Nederland en de EU die betrokken is bij verdere ontwikkeling van lidstaatverklaringen. | Dit is in 2008 verder verbeterd. Ook voor de structuurfondsen zijn in 2008 wegingskaders opgesteld. | | Afgerond. |
| Staten-Generaal zouden op hoofdlijnen net zo goed geïnformeerd moeten worden als Europese instellingen over aandachtspunten en in gang gezette verbetermaatregelen. | Na reactie ministers handhaafden wij aanbeveling om hoofdpunten van Europese controleurs beschikbaar te stellen zodra eerste formele aanschrijving van Commissie een feit is. Reactie verantwoordelijke ministers: «Er wordt zorgvuldige afweging gemaakt over relevante informatie voor Staten-Generaal. Vergelijking met Commissie is niet van toepassing gezien specifieke rol en taken van Commissie.» | | Aanbeveling van Algemene Rekenkamer is niet overgenomen; reactie ministers is ter kennisgeving vastgelegd. Afgerond. |
| Nieuw in 2008: scherpste handhaven door materiële onvolkomenheden in systemen en rechtmatigheid in de verklaring zelf op te nemen en niet in de toelichting. Dit om risico te voorkomen dat gebruiker op verkeerde been wordt gezet. | | Ministers besluiten over opnemen informatie in (deel)verklaring op basis van wegingskaders. Scherpste bij beoordeling is vanzelfsprekend belangrijk. | Wij zien toekomstige (deel)verklaringen met belangstelling tegemoet. |

Deelverklaring minister van LNV

| <i>Actiepunten en vervolgstappen</i> | <i>Stand van zaken</i> | <i>Toezegging minister</i> | <i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Richt werk inspecties zo in dat het én EU-conform is én dat uitkomsten gebruikt kunnen worden voor lidstaatverklaring die ook wettigheid en regelmatigheid van transacties tot en met het niveau van eindbegunstigde omvat, zoals beoogd door kabinet. | Overleg tussen Algemene Rekenkamer en verantwoordelijke ministeries heeft geleid tot «assurance framework». Toezegging minister LNV inzake tijdige afronding van alle onderdelen van het framework door LNV-auditdienst is nagekomen. Betrouwbaarheid inspectieresultaten kan nog worden vergroot door aanscherping van de interne controle bij verwerkingsproces van inspectieresultaten, aansluiting op verantwoordingsjaar gemeenschappelijk landbouwbeleid en aansluiting op beheersverslagen inspectiediensten. | Minister acht vastlegging van gegevens en aansluiting op beheersverslagen niet van belang voor beoordeling rechtmatigheid bij eindbegunstigden. | Afgerond. Wij handhaven standpunt dat betrouwbaarheid van inspectieresultaten verder kan worden verbeterd. Manier waarop gegevens worden vastgelegd heeft consequenties voor informatie die op de gegevens wordt gebaseerd. |
| Vergroot transparantie van weging van geïnventariseerde aandachtspunten verder door per aandachtspunt weer te geven welke criteria zijn gehanteerd. Overweeg om in (toelichting bij) deelverklaring meer inzicht te verschaffen in belangrijkste verbeteracties rond in verklaring opgenomen voorbehouden. | Hieraan is invulling gegeven in 2007. | | Afgerond. |
| Problemen met vorderingen/debiteuren vinden wij in tegenstelling tot LNV en Financiën wél materieel. Laat instellen van vorderingen en debiteurenbeheer vallen onder reikwijdte van deelverklaring, consolidatiestaat en accountantsverklaring bij consolidatiestaat. | Hieraan is invulling gegeven in 2008. | | Afgerond. |
| Nieuw in 2008: bevindingen Europese Rekenkamer ter zake van randvoorwaardencontroles tonen aan dat problemen verder reiken dan sluiten van samenwerkingsovereenkomsten met medeoverheden. Bewaak ook kwaliteit van uitvoering en monitor voortgang van getroffen maatregelen. | | Minister onderschrijft bevindingen Europese Rekenkamer en blijvend belang bewaken kwaliteit uitvoering, maar merkt op dat bevindingen Europese Rekenkamer niet in eerste plaats betrekking hebben op uitvoering op lidstaatniveau. | Wij zijn ingenomen met standpunt van minister dat bewaking van de kwaliteit van de uitvoering van blijvend belang is. |
| Nieuw in 2008: versnel beschikbaarheid inspectieresultaten, met name ter zake van naleving randvoorwaarden, zodat deze informatie gebruikt kan worden voor lidstaatverklaring. | | Minister geeft aan dat inspectieresultaten uit fysieke controles beschikbaar zijn binnen de betaalorganen. | Voor ons onderzoek is van belang dat gegevens over inspectieresultaten op geaggregeerd niveau als informatie beschikbaar komen, bijvoorbeeld in formeel afgesproken beheersverslagen. |

| <i>Actiepunten en vervolgstappen</i> | <i>Stand van zaken</i> | <i>Toezegging minister</i> | <i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i> |
|--------------------------------------|------------------------|----------------------------------|-------------------------------------------|
| | | Minister neemt aanbeveling over. | Wij zijn content met toezegging minister. |

Deelverklaring minister van EZ (Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling)

| <i>Actiepunten en vervolgstappen</i> | <i>Stand van zaken</i> | <i>Toezegging minister</i> | <i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i> |
|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| | <p>Nieuw in 2008: Europese Commissie heeft beschrijvingen van beheer- en controlesystemen nog niet aanvaard en om aanvullende acties gevraagd.</p> <p>Wij plaatsen kanttekening bij ingewikkelde structuren die zijn ontstaan.</p> <p>Wij bevelen de minister aan de kwaliteit van de uitvoering extra kritisch te volgen, te bewaken en indien nodig corrigerende maatregelen te treffen.</p> | <p>Systeembeschrijvingen worden op korte termijn ingediend.</p> <p>Structuur is conform Europese regelgeving tot stand gekomen en goedkeuring van Europese Commissie is verkregen. Ten opzichte van voorgaande periode is certificering en audit gecentraliseerd.</p> <p>Minister geeft aan adequate afspraken te hebben gemaakt over toezicht voor periode 2007–2013.</p> | <p>Wij vertrouwen erop dat minister toezichtsrol op adequate wijze invult.</p> |

Deelverklaring minister van SZW (Europees Sociaal Fonds)

| <i>Actiepunten en vervolgstappen</i> | <i>Stand van zaken</i> | <i>Toezegging minister</i> | <i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i> |
|--------------------------------------|------------------------|----------------------------|------------------------------------|
| Geen actiepunten | | | |

Deelverklaring minister van LNV (Europees Visserijfonds)

| <i>Actiepunten en vervolgstappen</i> | <i>Stand van zaken</i> | <i>Toezegging minister</i> | <i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i> |
|--------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| | <p>Nieuw in 2008: beschrijving beheer- en controlesystemen is nog niet aanvaard. Europese Commissie heeft om aanvullende acties gevraagd.</p> | <p>Minister heeft Europese Commissie begin 2009 aanvullende informatie verschaft.</p> | <p>Wij zullen deze ontwikkeling met belangstelling volgen.</p> |

Overige punten

| <i>Actiepunten en vervolgstappen</i> | <i>Stand van zaken</i> | <i>Toezegging minister</i> | <i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i> |
|--------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|------------------------------------|
| | <p>Wij constateren actieve rol van minister van Financiën namens kabinet om beheer, controle, verantwoording en assurance van EU-gelden te verbeteren.</p> | | Afgerond. |

| <i>Actiepunten en vervolgstappen</i> | <i>Stand van zaken</i> | <i>Toezegging minister</i> | <i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|
| Bij uitbreiding reikwijdte lidstaatverklaring met andere EU-fondsen is belangrijk om na te gaan op welk niveau lidstaatverklaring bevindingen bevat: op fondsniveau of op totaalniveau van alle EU-fondsen? Wij bevelen aan te kiezen voor fondsniveau. | In reactie hebben ministers aangegeven dat Europese Commissie en Europese Rekenkamer niet op fondsniveau, maar op fondssoort informatie vragen en gebruiken. Wij geven echter in overweging gebruik te maken van beschikbare informatie per fonds omdat dit mogelijkheid biedt knelpunten beter te duiden. Zie omvang van problemen bij ELFPO. | Geen concrete toezegging op dit punt. | Wij handhaven onze suggestie. |

DEEL 2: ONDERZOEKSBEVINDINGEN

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Het kabinet heeft in 2006 besloten om jaarlijks een nationale verklaring op te gaan stellen over het beheer en de besteding van gelden van de Europese Unie (EU) in Nederland. Deze zogenoemde *EU-lidstaatverklaring*, gericht aan de Nederlandse Staten-Generaal en de Europese Commissie, is door Nederland op vrijwillige basis ingevoerd (Financiën, 2006). Er is gekozen voor een stapsgewijze invoering. Over de verantwoordingsjaren 2006 en 2007 beperkte de lidstaatverklaring zich tot de financiële transacties in relatie tot de twee landbouwfondsen die beide vallen onder het gemeenschappelijk landbouwbeleid. In de EU-lidstaatverklaring over 2008 zijn ook de drie structuurfondsen betrokken.

Doel van de lidstaatverklaring

Met de invoering van een jaarlijkse lidstaatverklaring wil Nederland bijdragen aan een beter beheer, een betere verantwoording en een betere controle van de gelden die Nederland afdraagt aan de EU en vanuit de EU ontvangt. De lidstaatverklaring biedt de Staten-Generaal inzicht in het beheer van de Europese gelden in Nederland en kan bovendien gebruikt worden voor het beheer en controle van de Europese Commissie. Als de ervaringen positief zijn en de Europese Commissie gebruik kan maken van de lidstaatverklaring en als ook andere lidstaten dit initiatief gaan volgen, zou dit op termijn kunnen bijdragen aan een positief oordeel van de Europese Rekenkamer bij de Europese rekeningen.

Deelverklaring per verantwoordelijke minister

Er zijn verschillende Europese fondsen die Nederland samen met de Europese Commissie beheert. De verantwoordelijkheid voor het beheer en de controle van specifieke fondsen is bij de minister neergelegd die beleidsinhoudelijk verantwoordelijk is. Om deze verantwoordelijkheid tot uitdrukking te brengen is afgesproken dat de verantwoordelijke minister voor elk fonds afzonderlijk een deelverklaring afgeeft.

Rol van de Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is gevraagd om jaarlijks ten behoeve van de Staten-Generaal een oordeel te geven over de EU-lidstaatverklaring. Op dit verzoek van de minister van Financiën heeft de Algemene Rekenkamer positief gereageerd (Algemene Rekenkamer, 2006). Dit is het derde jaar dat wij een rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring opstellen. Het rapport bevat de uitkomsten van ons onderzoek naar de lidstaatverklaring over 2008. Ons rapport is openbaar; de minister van Financiën kan het dus doorsturen naar de Europese Commissie.

Om hoeveel geld gaat het?

Over het boek- en kalenderjaar 2008 zijn voor de (nieuwe) programmaperiode 2007–2013 bij het EFRO, ESF en EVF nog geen uitgaven gedeclareerd.⁵ Om die reden heeft de EU-lidstaatverklaring 2008 alleen betrekking op de opzet van de beheer- en controlesystemen voor deze fondsen. De begrote uitgaven voor de programmaperiode 2007–2013 bedragen voor EFRO € 830 miljoen, voor ESF € 830 miljoen en voor het EVF € 48,6 miljoen.

Over het Europese boekjaar voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid (16 oktober 2007 tot en met 15 oktober 2008) is bij het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor

⁵ Hoewel er al wel projecten worden gefinancierd, zijn er nog geen uitgaven bij de Europese Commissie gedeclareerd.

plattelandsontwikkeling (ELFPO) respectievelijk € 854,8 miljoen en € 23,2 miljoen aan uitgaven gedeclareerd.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van ons onderzoek is het afgeven van een oordeel over de deugdelijkheid van de totstandkoming van de Nederlandse EU-lidstaatverklaring en de deugdelijkheid van de kwalificaties in de lidstaatverklaring. Hiertoe onderzoeken we de lidstaatverklaring zelf, de onderliggende verantwoordingen (deelverklaringen met bijbehorende «consolidatiestaten»), «assurance»-informatie (i.e. assurancerapporten en accountantsverklaringen) en de totstandkoming van de lidstaatverklaring en onderliggende documenten.

1.3 Onderzoeksaanpak

Onderzoeksobject

Het object van ons onderzoek is de Nederlandse EU-lidstaatverklaring over 2008 en onderliggende deelverklaringen met bijbehorende consolidatiestaat.

Normen

De basisnormen die wij in dit onderzoek hanteren ontleen wij om te beginnen aan de Europese wet- en regelgeving. Daarnaast maken we gebruik van de International Standards on Auditing⁶ (ISA's), die zijn opgesteld door de International Federation of accountants (IFAC), en van de International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI), die zijn opgesteld door de International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI).

Voorts hanteren wij een aantal algemene uitgangspunten op het gebied van transparantie en publieke verantwoording.⁷ Toegepast op de lidstaatverklaring zijn dit:

1. De reikwijdte en gehanteerde criteria voor de lidstaatverklaring moeten expliciet uiteengezet zijn.
2. De lidstaatverklaring moet alle belanghebbenden inzicht bieden in de risico's en belangrijkste aandachtspunten die verbonden zijn met de gepresenteerde gegevens.

Betrouwbaarheid en materialiteit

«Betrouwbaarheid» en «materialiteit» zijn belangrijke termen bij het uitvoeren van controles.

Betrouwbaarheid betreft de mate waarin de informatie waarheidsgetrouw is. Met andere woorden: kloppen de gegevens en zijn alle benodigde gegevens aanwezig?

Materialiteit betreft de mate van onnauwkeurigheid die wordt geaccepteerd.

Zowel de betrouwbaarheid als de materialiteit beïnvloeden de hoeveelheid werkzaamheden die een auditor moet uitvoeren om een accountantsverklaring bij een financiële verantwoording af te geven. Indien hij een goedkeurende accountantsverklaring afgeeft, doet hij in feite de volgende uitspraak: De bijgevoegde financiële verantwoording voldoet met een betrouwbaarheid van (percentage) en bevat geen fouten en/of onzekerheden die de materialiteitsgrens te boven gaan.

Het gehanteerde betrouwbaarheidspercentage is overeenkomstig de algemeen aanvaarde eisen voor controleopdrachten op 95% gesteld. De kwantitatieve materialiteitsgrens voor financiële fouten die we hanteren

⁶ De ISA's zijn in Nederland door het Koninklijk NIVRA vastgelegd in de «Controle- en overige standaarden» (COS).

⁷ Deze uitgangspunten zijn vastgelegd in onze strategie 2004–2009 (Algemene Rekenkamer, 2003) en nader uitgewerkt in hoofdnormen («essentialia») voor goed openbaar bestuur (Algemene Rekenkamer, 2005).

sluit aan op de Europese regels en is vastgesteld op 2%.⁸ De materialiteit van afwijkingen van normen die gelden voor het gehanteerde beheer- en controlesysteem zijn uiteraard van meer kwalitatieve aard.

Oordeel tot en met het niveau van eindbegunstigden

In ons oordeel betrekken we net als vorig jaar de vraag in hoeverre de lidstaatverklaring een deugdelijke kwalificatie geeft van de wettigheid en regelmatigheid van de financiële transacties tot en met het niveau van eindbegunstigde (de uiteindelijke ontvanger van de subsidie).

Controleaanpak

Vanuit doelmatigheidsoverwegingen maken wij zoveel mogelijk gebruik van het werk van andere accountants en deskundigen. Bij een goed functionerende voorcontrole kunnen onze aanvullende werkzaamheden worden beperkt. Deze aanvullende werkzaamheden zijn afhankelijk van de uitkomsten van een risicoanalyse en de eventuele bevindingen die naar voren komen bij het beoordelen van de werkzaamheden van anderen. De hoofdindeling van onze werkzaamheden is in onderstaand schema weergegeven.

| I. Gebruikmaken van werk anderen (audit-diensten) | II. Aanvullende eigen werkzaamheden Algemene Rekenkamer | |
|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|------------------------------|
| A. Review accountantscontrole auditdiensten | B. Systeemgericht onderzoek | C. Gegevensgericht onderzoek |
| 1. dossierreview 2. interviews/overleg 3. reperformance | | |

Wij hebben de lidstaatverklaring getoetst en maken voor een belangrijk deel – op basis van review – gebruik van de werkzaamheden van de auditdienst van het Ministerie van LNV en de Rijksauditdienst van het Ministerie van Financiën.

De kwaliteit van de uitgevoerde audits, de bestaande waarborgen voor kwalitatief goede auditors en de ordelijke en controleerbare dossiers van de betrokken auditdiensten maken het mogelijk dat wij onze aanvullende werkzaamheden beperken. Wij hebben de volgende aanvullende werkzaamheden uitgevoerd:⁹

- Reperformance van door auditdiensten uitgevoerde controles. Daarbij geven wij een oordeel over de kwaliteit van door de auditdienst verrichte werkzaamheden. Daarnaast vormen wij ons zelfstandig een oordeel over de betreffende gecontroleerde transactie.
- Gezamenlijk met auditdiensten waarneming ter plaatse van de uitvoering van inspecties. Ook hier is het resultaat van deze activiteit tweeledig. Het zegt iets over de kwaliteit van de uitvoering door de auditdienst en anderzijds over de kwaliteit van de uitgevoerde inspectie.
- Het evaluatieproces bij de totstandkoming van de lidstaatverklaring beoordeeld. Wij zijn nagegaan of alle bevindingen in afwegingen zijn meegenomen en indien materieel ook tot uitdrukking in verklaringen zijn gekomen.
- Bij de evaluatie van inspectieresultaten naar een uitspraak over de wettigheid en regelmatigheid van de gerealiseerde financiële transacties aansluiting gemaakt met beheersverslagen en interviews gehouden.

⁸ De Europese Commissie heeft in de bijlage bij Richtsnoer nr. 3 – Strategie voor de accountantsverklaring (Europese Commissie, 2007) – aangegeven dat bij de steekproefomvang een materialiteitsgrens van 2% gehanteerd moet worden per populatie. Richtsnoeren zijn documenten waarin de Commissie nadere instructies geeft over erkenning, accountantscontrole, informatiebeveiliging, enzovoort.

⁹ Wat de structuurfondsen betreft is dit jaar alleen een review uitgevoerd op (1) de conformiteitsbeoordeling door de Rijksauditdienst van de systeembeschrijvingen en (2) de totstandkoming van de assurancerapporten bij de deelverklaringen.

Terminologie

In dit rapport sluiten we zoveel mogelijk aan bij de in de EU gebruikelijke terminologie. «Wettig en regelmatig» betekent dat de uitgaven en ontvangsten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in overeenstemming zijn met de relevante communautaire wet- en regelgeving. We beschouwen het Nederlandse begrip «rechtmatigheid» en het Europese begrip «wettigheid en regelmatigheid» in dit rapport als synoniemen.

Vraagstelling

De vraagstelling voor dit onderzoek valt uiteen in drie deelvragen:

1. In hoeverre is sprake van een deugdelijke totstandkoming van de lidstaatverklaring (inclusief consolidatiestaat)?
2. In hoeverre geeft de lidstaatverklaring een deugdelijke kwalificatie van het functioneren van de door Nederland opgezette systemen en maatregelen voor het beheer en de controle van de gelden die ons land ontvangt uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF), het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO), het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Visserijfonds (EVF)?
3. In hoeverre geeft de lidstaatverklaring een deugdelijke kwalificatie van de wettigheid en regelmatigheid van de financiële transacties tot en met het niveau van eindbegunstigden?

Een meer gedetailleerde toelichting op onze onderzoeksaanpak en gehanteerde normen is te vinden in de Annex van ons rapport van vorig jaar (Algemene Rekenkamer, 2008).

1.4 Reikwijdte EU-lidstaatverklaring

De Nederlandse EU-lidstaatverklaring is een jaarlijkse verklaring over zowel de kwaliteit van de beheer- en controlesystemen voor het financieel beheer van EU-gelden, als over de wettigheid en regelmatigheid van de transacties die met deze gelden worden verricht tot en met het niveau van de eindbegunstigden. De Nederlandse EU-lidstaatverklaring wordt opgebouwd op basis van de deelverklaringen die worden opgesteld door de verantwoordelijke vakministers. Als er in een deelverklaring materiële afwijkingen van wet- en regelgeving worden gemeld, zullen deze in principe ook in de lidstaatverklaring terug te vinden zijn in de vorm van een voorbehoud, eventuele verbetermaatregelen of opmerkingen.

In bijlage 1 van deel 2 van dit rapport is de tekst van de EU-lidstaatverklaring over 2008 opgenomen.

1.4.1 Deelverklaring minister van LNV (gemeenschappelijk landbouwbeleid)

Er zijn twee fondsen waaruit de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid worden gefinancierd. Behalve specifieke productregelingen zijn er regelingen die gericht zijn op inkomenssteun in de agrarische sector. Om op grond van die regelingen in aanmerking te komen voor subsidies moeten agrariërs voldoen aan bepaalde voorwaarden. Deze voorwaarden betreffen producten en activiteiten waarvoor men subsidie kan krijgen, en de informatie die men daarover moet opleveren. Sinds enkele jaren moeten de agrariërs bovendien voldoen aan een aantal randvoorwaarden op het gebied van milieubescherming, gezondheids-eisen voor mens, dier en plant, dierenwelzijn en goede landbouw- en

milieuconditie van de grond. Het niet-naleven van deze randvoorwaarden kan leiden tot een boete of correctie die wordt verrekend met de inkomenssteun die de begunstigden hebben aangevraagd. De inspecties op de naleving vinden deels plaats door provincies, gemeenten en waterschappen.

De subsidieregelingen worden sinds 2007 uitgevoerd door twee betaalorganen, te weten de Dienst Regelingen en de Dienst Landelijk Gebied, en door vijf uitvoerende «delegated bodies» (het Hoofdproductschap Akkerbouw, het Productschap Tuinbouw, het Productschap Vee, Vlees en Eieren, het Productschap Zuivel en de Dienst Regelingen).¹⁰ De fysieke controles op de naleving van de subsidievoorwaarden worden onder meer verricht door: de Algemene Inspectiedienst (AID), GeoRas,¹¹ het Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ), het Centraal Bureau diensten aan Slachtdieren (CBS) en de Douane. Jaarlijks verantwoorden de betaalorganen zich over hun uitgaven en ontvangsten.

Op grond van Europese regelgeving geven de betaalorganen een managementstatement (de Europese regelgeving spreekt van borgingsverklaring) af waarin zij zich verantwoorden over het door hen gevoerde beheer (Dienst Landelijk Gebied, 2009; Dienst Regelingen, 2009). De verantwoordingen met de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten en borgingsverklaringen worden door de auditdienst van het Ministerie van LNV gecertificeerd. De accountantsrapporten worden samen met de jaarlijkse aangifte naar de Europese Commissie gestuurd.

Tabel 1. Financieel belang (2008), betaalorganen en controle instanties EU-landbouwfondsen

| <i>Fonds</i> | <i>Kerncijfers (Auditdienst LNV, 2008a; 2008b)</i> | <i>Betaalorgaan</i> | <i>Gemachtigde instanties (Delegated bodies)</i> | <i>Inspecties</i> |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| ELGF | Financieel belang Jaarrekening Dienst Regelingen ELGF: € 854 800 814,16 Openstaand saldo van door betaalorgaan ingestelde vorderingen bij subsidieaanvragers: € 23 154 446,16 | Dienst Regelingen | Hoofdproductschap Akkerbouw, Productschap Tuinbouw, Productschappen Vee, Vlees en Eieren en Productschap Zuivel | AID, Douane, Centraal Bureau diensten aan Slachtdieren, Hordijk&Hordijk, COKZ, CPE, GeoRas |
| ELFPO | Financieel belang Jaarrekeningen Dienst Landelijk Gebied ELFPO: € 23 203 794,66 Openstaand saldo van door betaalorgaan ingestelde vorderingen bij subsidieaanvragers: € 74 971,73 | Dienst Landelijk Gebied | Dienst Regelingen | AID, Dienst Landelijk Gebied, SKAL ¹ |

¹ Stichting SKAL is een onafhankelijke organisatie die in opdracht van het Ministerie van LNV toezicht houdt op de biologische productie in Nederland, door middel van inspectie en certificatie.

1.4.2 Structuurfondsen

Met ingang van dit jaar zijn eveneens de structuurfondsen EFRO, ESF en EVF¹² onderdeel van de lidstaatverklaring. De verschillende structuurfondsen vallen niet onder de verantwoordelijkheid van één minister. Tabel 2 geeft aan welke structuurfondsen er zijn en welke minister ervoor verantwoordelijk is.

¹⁰ De Dienst Regelingen is behalve betaalorgaan ook «delegated body» van het betaalorgaan Dienst Landelijk Gebied.

¹¹ Het bedrijf GeoRas voert controles uit op landbouwsubsidieaanvragen door middel van teledetectie.

¹² Voor de leesbaarheid rekenen wij het EVF tot de structuurfondsen, hoewel strikt genomen alleen EFRO en ESF tot de structuurfondsen behoren.

Tabel 2. Verantwoordelijke ministers en auditautoriteiten structuurfondsen

| <i>Fonds</i> | <i>Verantwoordelijke minister</i> | <i>Verantwoordelijke auditautoriteit</i> |
|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling | Economische Zaken <i>Op 13 februari 2009 heeft de minister van EZ de Deelverklaring 2008 over het EFRO getekend.</i> | Rijksauditedienst van het Ministerie van Financiën |
| Europees Sociaal Fonds | Sociale Zaken en Werkgelegenheid <i>Op 16 februari 2009 heeft de staatssecretaris van SZW de Deelverklaring 2008 over het ESF getekend.</i> | Rijksauditedienst van het Ministerie van Financiën |
| Europees Visserijfonds | Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit <i>Op 19 februari 2009 heeft de minister van LNV de Deelverklaring 2008 over het EVF getekend.</i> | Rijksauditedienst van het Ministerie van Financiën |

De doelstelling van de structuurfondsen is versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang tussen de regio's. Meer in het bijzonder dienen het EFRO en het ESF ter vergroting van respectievelijk de regionale concurrentiekracht en de werkgelegenheid. Het EVF is gericht op een duurzame visserij en de economische en sociale ontwikkeling van de gebieden die van de visserij leven.

Per fonds ondertekent de daarvoor verantwoordelijke minister een deelverklaring. Deze deelverklaring wordt eveneens voorzien van een assurancerapport dat zekerheid verschaft over de betrouwbaarheid van de deelverklaring. De reikwijdte is dit eerste jaar beperkt tot de beschrijving en opzet van de beheer- en controlesystemen. Over het functioneren van systemen wordt nog niets vermeld. Er zijn ook nog geen uitgaven gedeclareerd bij de Europese Commissie. Dat kan pas als de Europese Commissie heeft ingestemd met de beschrijving van de systemen. De Europese Commissie heeft nog geen systeembeschrijvingen geaccepteerd, met uitzondering van die voor het ESF.

Mede vanwege de verschillende verantwoordelijkheden en bestaande systemen geldt dat elk fonds zijn eigen specifieke beheer- en controlestructuur heeft.

Tabel 3. Financieel belang, managementautoriteiten en begrote uitgaven structuurfondsen 2007–2013

| <i>Fonds</i> | <i>Kerncijfers</i> | <i>Managementautoriteit</i> | <i>Begrote uitgaven voor de totale programmaperiode 2007–2013</i> |
|--------------|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| EFRO | Financieel belang Nog geen uitgaven gedeclareerd | 1. MA Noord 2. MA Zuid 3. MA West 4. MA Oost | € 169,4 miljoen € 185,9 miljoen € 310,6 miljoen € 164,1 miljoen |
| ESF | Financieel belang Nog geen uitgaven gedeclareerd | Agentschap SZW | € 830 miljoen |
| EVF | Financieel belang Nog geen uitgaven gedeclareerd | Directie Visserij van het Ministerie van LNV | € 48,6 miljoen |

Deelverklaring minister van Economische Zaken (EFRO)

De EFRO-gelden zijn in vier operationele programma's ondergebracht: de landsdelen Noord, Oost, Zuid en West. Elk operationeel programma heeft een eigen managementautoriteit. In het geval van EFRO West zijn bovendien drie bemiddelende instanties aangewezen. Er is dus sprake van een vergaande gespreide decentralisatie van het beheer van de EFRO-gelden. Er is één centrale certificeringsautoriteit (de Dienst

Regelingen) en één centrale auditautoriteit (de Rijksauditdienst), zodat de certificerings- en auditfunctie wel gecentraliseerd zijn. De deelverklaring, opgesteld door de minister van EZ, wordt van assurance voorzien door de Rijksauditdienst.

Deelverklaring minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ESF)

De ESF-gelden worden door één managementautoriteit beheerd: het Agentschap SZW, onderdeel van het Ministerie van SZW. Er is één centrale certificeringsautoriteit (de Dienst Regelingen) en één centrale auditautoriteit (de Rijksauditdienst), zodat de certificerings- en auditfunctie beide gecentraliseerd zijn.

De deelverklaring, opgesteld door de staatssecretaris van SZW, wordt van assurance voorzien door de Rijksauditdienst.

Deelverklaring minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (EVF)

De EVF-gelden worden door één managementautoriteit beheerd: de Directie Visserij van het Ministerie van LNV. Echter, de managementautoriteit maakt gebruik van een bemiddelende instantie: Back Office West van de Dienst Regelingen (Ministerie van LNV). Er is één centrale certificeringsautoriteit (de Dienst Regelingen) en één centrale auditautoriteit (de Rijksauditdienst), zodat de certificering- en auditfunctie ook hier beide gecentraliseerd zijn. Er is sprake van interne functiescheiding binnen de Dienst Regelingen tussen Back Office West en de certificeringsautoriteit.

De deelverklaring, opgesteld door de minister van LNV, wordt van assurance voorzien door de auditdienst van het Ministerie van LNV.

1.5 Totstandkoming lidstaatverklaring

Om tot een lidstaatverklaring te komen heeft het Nederlandse kabinet enkele aanvullende voorzieningen getroffen. Deze aanvullende voorzieningen sluiten aan op de reeds bestaande verantwoordings- en controlestructuren die op basis van Europese regelgeving tot stand zijn gekomen. Het betreft de volgende voorzieningen:

- De voor een specifiek beleid verantwoordelijke minister geeft een deelverklaring over het functioneren van de systemen, de daarin vervatte maatregelen voor het beheer en controle en over de wettigheid en regelmatigheid van onderliggende transacties.
- De deelverklaring wordt gecontroleerd door een auditdienst (de departementale auditdienst of Rijksauditdienst). Op basis van de verrichte auditwerkzaamheden stelt de verantwoordelijke auditdienst een assurancerapport op waarin een oordeel is opgenomen over de betrouwbaarheid van de deelverklaring. De bij de deelverklaring behorende consolidatiestaat wordt eveneens door een auditdienst gecontroleerd en voorzien van een accountantsverklaring. De internationale standaarden die gelden voor controlewerkzaamheden dienen bij zowel het assurancerapport als de accountantsverklaring door de auditdienst te worden gevolgd.
- Het Ministerie van Financiën integreert de deelverklaringen van de verantwoordelijke vakministers en voert een plausibiliteitstoets uit. De minister van Financiën geeft namens het kabinet na accorderen door de ministerraad de nationale verklaring af.

De actoren, de structuur van beheer, controle, verantwoording en assurance rond de totstandkoming van de lidstaatverklaring hebben we weergegeven in figuur 1 (zie hoofdstuk 3 in deel 1 van dit rapport).

2 EU-LIDSTAATVERKLARING 2008

De minister van Financiën heeft op 9 maart 2009 de lidstaatverklaring ondertekend. De verklaring omvat dit jaar voor het eerst niet alleen het gemeenschappelijk landbouwbeleid maar ook de structuurfondsen EFRO, ESF en EVF. Aan de lidstaatverklaring liggen de deelverklaringen van de minister van LNV, de minister van EZ en de minister van SZW alsmede de bijbehorende assurancerapporten ten grondslag.

De lidstaatverklaring over 2008 betreft voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid het boekjaar van 16 oktober 2007 tot en met 15 oktober 2008 en voor de overige fondsen het boek- en kalenderjaar 2008. De tekst van de lidstaatverklaring is opgenomen in bijlage 1.

2.1 Inhoud EU-lidstaatverklaring

De EU-lidstaatverklaring 2008 van de minister van Financiën bestaat uit vier deelverklaringen. De grondslag van de verklaring en daarbij gemaakte punten van voorbehoud wordt gevormd door de gegevens die de minister van Financiën van de verantwoordelijke minister voor de deelverklaringen heeft ontvangen.

De verklaring inzake de landbouwfondsen ELGF en ELFPO dekt af:

- het functioneren van de opgezette systemen en daarin vervatte maatregelen voor het beheer en de controle van de onderliggende financiële transacties;
- de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven en ontvangsten zoals opgenomen in de bij de Europese Commissie ingediende rekeningen;
- de wettigheid, regelmatigheid, volledigheid en de juistheid van de ingestelde vorderingen die zijn opgenomen in de consolidatiestaat.

Het voorbehoud zoals dat in de deelverklaring van de minister van LNV is opgenomen, heeft de minister van Financiën overgenomen. Zie voor een nadere toelichting hoofdstuk 3 hierna, waarin onze onderzoeksbevindingen ter zake van de deelverklaring zijn beschreven.

De verklaringen van de minister van Financiën over de drie structuurfondsen EFRO, ESF en EVF beperken zich tot de opzet van de ingestelde beheer- en controlesystemen.

Er is in de lidstaatverklaring geen voorbehoud opgenomen ten aanzien van de structuurfondsen. Wel wordt in de toelichting aangegeven dat de beschrijving van de opzet van de ingestelde beheer- en controlesystemen voor EFRO-programma's nog niet is goedgekeurd door de Europese Commissie, omdat:

- de automatiseringssystemen (de deelsystemen van de programma's en die voor Nationale Structuurfondsenmonitor) nog niet operationeel waren op 31 december 2008;
- de gemaakte afspraken over bevoegdheden en rollen nog niet in alle gevallen waren geformaliseerd op 31 december 2008;
- instructies voor controles ontbraken of onvolledig waren op 31 december 2008.

2.2 Grondslag EU-lidstaatverklaring: systemen voor beheer, controle, verantwoording en assurance

In dit hoofdstuk beschrijven we op algemeen niveau de onderliggende systemen van beheer, controle, verantwoording en assurance die de lidstaat Nederland hanteert voor de verantwoording in de lidstaatverklaring over de Europese middelen die in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de structuurfondsen in Nederland (mede namens de Europese Commissie) worden beheerd. De informatie die deze onderliggende systemen opleveren vormt de basis van de Nederlandse EU-lidstaatverklaring, en ook van onze beoordeling daarvan.

Wij hebben onderzocht in hoeverre de bestaande ketens van beheer, controle en verantwoording van de landbouwfondsen en structuurfondsen:

- een geheel vormen van op elkaar aansluitende schakels;
- toereikend zijn om tot de oorspronkelijk bedoelde lidstaatverklaring te komen; en
- ons voorziet van toereikende controle-informatie om tot een oordeel over de lidstaatverklaring te kunnen komen.

Het is hierbij van belang dat de controle- en verantwoordingsstructuren zo op elkaar aansluiten dat zij samen op doelmatige wijze voldoende informatie leveren om de lidstaatverklaring te kunnen opstellen en beoordelen.

2.2.1 Bestaande beheer-, controle- en verantwoordingsstructuren

Er is niet één systeem van beheer, controle en verantwoording dat wordt toegepast bij de verschillende Europese fondsen. Op grond van de regelgeving en de reeds bestaande verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en medeoverheden zijn er verschillende systemen in gebruik.

Mede door deze verschillen heeft een lidstaatverklaring toegevoegde waarde: deze geeft een *integraal* beeld van de kwaliteit van het beheer van Europese gelden in de lidstaat. Maar ook per specifiek fonds heeft de instelling van een lidstaatverklaring toegevoegde waarde. Zo vormde de EU-lidstaatverklaring 2007 (c.q. de deelverklaring van de minister van LNV) een belangrijke aanvulling op de verantwoordingen en certificerende auditrapporten die Nederland jaarlijks stuurt naar het Directoraat-Generaal AGRI van de Europese Commissie (Auditdienst LNV; 2009a, 2009b). De (deel)verklaring richt zich namelijk op de (systemen rond) wettigheid en regelmatigheid van de transacties tot en met het niveau van de eindbegunstigden. Daarover geeft de lidstaatverklaring meer zekerheid. De accountantsverklaring in het kader van de certificering richt zich conform de EU-regels op de betaalorganen. De autonome controletaken¹³ vallen dus buiten het bereik van de accountantsverklaring. Het oordeel in de nationale (deel)verklaring omvat deze controles wél, hetgeen een toegevoegde waarde betekent.

Wij zijn om deze redenen van mening dat er sprake is van een sluitend systeem van beheer, controle en verantwoording en dat dit systeem voldoende waarborgen biedt voor de wettigheid en regelmatigheid van de Europese middelen die in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid samen met de Europese Commissie in Nederland worden beheerd.

Voor EU-geldstromen die worden toegevoegd aan de lidstaatverklaring wil Nederland de controle- en verantwoordingsstructuren overeenkomstig

¹³ Deze autonome controles betreffen de administratieve nacontroles en de «cross compliance»-controles (controles op de naleving van de randvoorwaarden waaraan agrariërs moeten voldoen om in aanmerking te komen voor subsidie).

de landbouwfondsen inrichten. Figuur 1 in hoofdstuk 3 van deel 1 van dit rapport geeft het totaalbeeld voor de lidstaatverklaring.

Belangrijk om te onderkennen is dat de minister die verantwoordelijk is voor een specifiek fonds een deelverklaring afgeeft die aansluit op zijn verantwoordelijkheid en dat deze verklaring van assurance wordt voorzien.¹⁴

Bovendien is het van belang dat er qua reikwijdte sprake is van uniformiteit tussen de deelverklaringen die door verschillende ministers worden afgegeven.

Wij hebben vastgesteld dat de in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de lidstaatverklaring ontwikkelde structuur van beheer, controle, verantwoording en assurance is overgenomen voor de verantwoording over de structuurfondsen. Op grond hiervan concluderen wij dat er op algemeen niveau sprake is van een sluitende keten van beheer, controle, verantwoording en assurance. De beschrijving en beoordeling van onderliggende beheer- en controlesystemen per fonds worden in de afzonderlijk hoofdstukken per deelverklaring betrokken.

2.2.2 Grondslag voor de lidstaatverklaring

De minister van Financiën heeft een plausibiliteitstoets uitgevoerd op de deelverklaringen van de ministers van LNV, EZ en SZW en bijbehorende assurancerapporten. De werkzaamheden die hiervoor worden uitgevoerd en de weging van bevindingen zijn begin 2008 vastgelegd in een wegingskader, dat overeenkomstig van toepassing is op de structuurfondsen. Omdat de auditdienst van het Ministerie van LNV en de Rijksauditdienst de deelverklaringen van zekerheid hebben voorzien, is het niet nodig dat de lidstaatverklaring eveneens door een auditdienst van zekerheid wordt voorzien. De Algemene Rekenkamer levert als onafhankelijk controleur de aanvullende zekerheid bij de lidstaatverklaring voor de Tweede Kamer.

In het kader van ons onderzoek hebben wij de plausibiliteitstoets beoordeeld. Wij hebben vastgesteld dat het wegingskader in opzet toereikend is.

2.3 Financiële transacties

Aangezien Nederland in 2008 nog geen structuurfondsuitgaven heeft gedeclareerd bij de Europese Commissie, beperken de financiële transacties waarover door Nederland verantwoording kan worden afgelegd zich tot de landbouwfondsgelden. Deze transacties zijn goed verwerkt in de EU-lidstaatverklaring over 2008.

Voor nadere informatie volstaan wij hier met een verwijzing naar ons oordeel bij de lidstaatverklaring en het nu volgende hoofdstuk, waarin de deelverklaring van de minister van LNV over de landbouwfondsen wordt behandeld.

¹⁴ Dit principe van verantwoording door verantwoordelijke minister en de assurance daarbij van een «departementale» auditdienst sluit aan op de in de lidstaat Nederland gebruikelijke governancestructuur.

3 DEELVERKLARING 2008 MINISTER VAN LNV: ELGF EN ELFPO

Op 19 februari 2009 heeft de minister van LNV de deelverklaring 2008 over het gemeenschappelijk landbouwbeleid ondertekend.

De deelverklaring heeft betrekking op de financiële verantwoording van de twee betaalorganen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid: de Dienst Regelingen (gelden uit het Europees Landbouwgarantiefonds ELGF) en de Dienst Landelijk Gebied (gelden uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling ELFPO). De deelverklaring is opgenomen in bijlage 2 van dit rapport.

Ten behoeve van de lidstaatverklaring vraagt de minister van Financiën een deelverklaring van de minister van LNV en een bijbehorende verantwoording met financiële gegevens (de consolidatiestaat). Deze deelverklaring en consolidatiestaat worden van assurance (zekerheid) voorzien door het «assurancerapport» en de accountantsverklaring van de auditdienst van het Ministerie van LNV d.d. 7 mei 2008. Het assurance-rapport en de accountantsverklaring zijn te raadplegen via onze website www.rekenkamer.nl.

3.1 Inhoud deelverklaring 2008 ELGF en ELFPO

De voorbehouden in de deelverklaring over 2008 komen terug in de lidstaatverklaring. In de deelverklaring maakt de minister van LNV twee voorbehouden: één bij de uitvoering van controles op de zogenoemde randvoorwaarden, en één bij de interpretatie van Europese regelgeving. Deze onderwerpen waren eveneens in de deelverklaring over 2007 als voorbehoud opgenomen.

3.1.1 Uitvoering controles randvoorwaarden gemeenschappelijk landbouwbeleid

De controles op de randvoorwaarden worden uitgevoerd om na te gaan of agrariërs zich houden aan de wettelijke bepalingen ten aanzien van milieubescherming, gezondheidseisen voor mens, dier en plant, dierenwelzijn en goede landbouw- en milieueconditie van de grond. Het niet-naleven kan leiden tot een korting op de inkomenssteun of bedrijfs-toeslag die de agrariërs via subsidie vanuit de EU ontvangen.

Een aandachtspunt bij de controle op de naleving van de randvoorwaarden is de inzet van medehandhavers van de waterschappen, provincies en gemeenten. Er is inmiddels op 1 december 2008 een samenwerkingsconvenant (LNV, 2008) afgesloten met de provinciale medehandhavers, dat op 1 januari 2009 in werking is getreden. De minister verwacht in 2009 soortgelijke afspraken te kunnen maken met de handhavers van gemeenten en waterschappen.

Afgezien van de samenwerkingsovereenkomsten is er in 2008 ook feitelijk vooruitgang geboekt. Het aantal uitgevoerde randvoorwaardencontroles is toegenomen en samenwerking tussen de Algemene Inspectiedienst (AID) en de medehandhavers is geïntensiveerd.

De controles op de randvoorwaarden zijn in 2008 overigens onderwerp van onderzoek door de Europese Rekenkamer geweest. Op 9 december 2008 heeft de Europese Rekenkamer het speciaal verslag nr. 8/2008 uitgebracht, getiteld *Is «cross compliance» als beleid doeltreffend?* (Europese Rekenkamer, 2008).

Wat de lidstaat Nederland betreft hebben de bevindingen van de Europese Rekenkamer betrekking op:

- Het inspectieorgaan dat in Nederland de naleving moet controleren van de randvoorwaarden («cross compliance») krachtens de richtlijn ter bescherming van grondwater tegen vervuiling, en dat een bezoek aan een landbouwbedrijf niet nodig achtte omdat het was aangesloten op een rioolstelsel. Er was niet gekeken naar mogelijk vervuilende landbouwpraktijken.
- De minimale controles op bedrijfsniveau die met name betrekking hebben op de Vogel- en Habitatrichtlijn. In Nederland worden percelen niet bezocht in het kader van controles in verband met de randvoorwaarden krachtens de vogel- en habitatrichtlijn, zelfs wanneer die percelen in Natura 2000-gebieden liggen.
- Het in gebreke blijven bij controles ter plaatse, waardoor ook de verslaglegging onvolledig is. Zo rapporteerde Nederland dat bij de controle van 658 bedrijven in verband met de voedsel- en voederwetgeving geen gevallen van niet-naleving waren ontdekt. Bij dat cijfer werd echter geen rekening gehouden met het feit dat een aanzienlijk aantal vereisten, bijvoorbeeld in verband met melkhygiëne, niet werd gecontroleerd.

Wij verwachten dat de minister van LNV in 2009 afspraken maakt met handhavers van gemeenten en waterschappen om bovengenoemde gebreken in de controles op de randvoorwaarden te beperken of zelfs geheel te laten verdwijnen. Wij zullen de ontwikkelingen hieromtrent met belangstelling volgen.

3.1.2 Risico's als gevolg van mogelijke interpretatieverschillen

In de toelichting bij de deelverklaring maakt de minister van LNV dit jaar wederom een voorbehoud bij de interpretatie van Europese regelgeving. Het voorbehoud houdt in dat er als gevolg van mogelijke interpretatieverschillen onzekerheid bestaat over de aard en omvang van financiële correcties die de Europese Commissie kan opleggen. In geval van geschillen tussen Nederland en de Europese Commissie bepaalt uiteindelijk het Europese Hof van Justitie de conformiteit van de uitvoering van landbouwsubsidies.

3.2 Andere aandachtspunten

Naast de in de lidstaatverklaring, de deelverklaring van LNV en het assurancerapport opgenomen voorbehouden zijn er enkele onderwerpen die, zonder dat ze afbreuk doen aan ons oordeel, volgens ons in de context van een beoordeling van de lidstaatverklaring relevant zijn om te vermelden. Dit zijn:

- de aanbevelingen van de certificerende autoriteit (in casu de auditdienst van het Ministerie van LNV);
- de uitkomsten van de controles door de Europese Commissie;
- potentiële financiële claims;
- het door de Europese Commissie ophouden van de goedkeuring van de ingediende rekening ELGF over 2007.

3.2.1 Aanbevelingen van de auditdienst LNV aan de betaalorganen

In het kader van het certificeringsonderzoek bij de betaalorganen formuleert de auditdienst van het Ministerie van LNV elk jaar aanbevelingen aan de betaalorganen betreffende het financieel beheer. De auditdienst onderscheidt – conform het Europees voorgeschreven format – drie categorieën aanbevelingen:

- A. «zeer belangrijk»; hieraan moet onmiddellijk op hoog niveau binnen het betaalorgaan aandacht worden besteed.
- B. «belangrijk»; hieraan moet onmiddellijk op een passend niveau aandacht worden besteed.
- C. «minder belangrijk»; deze worden met ingang van 2007 niet meer gerapporteerd in de certificerende auditrapporten.

Er is sprake van vooruitgang. De auditdienst heeft over 2008 minder aanbevelingen geformuleerd dan over voorgaande jaren. Hieronder lichten wij dit per EU-fonds toe.

Tabel 4. Aanbevelingen auditdienst LNV in certificerende rapporten*

| Rapport | 2005 | | | 2006 | | | 2007 | | | 2008 | |
|---------------------------------|------|---|---|------|---|---|------|---|---|------|--|
| | A | B | C | A | B | C | A | B | A | B | |
| Dienst Regelingen (ELGF) | - | - | 2 | - | 1 | 2 | - | 5 | - | 3 | |
| Dienst Landelijk gebied (ELFPO) | - | 1 | 3 | - | - | - | - | 2 | - | 2 | |
| Productschap Zuivel | - | - | - | - | - | 2 | | | | | |

* Certificerende rapporten boekjaren 2005, 2006, 2007 en 2008.

Aanbevelingen betreffende het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF)

De drie belangrijke aanbevelingen aan het betaalorgaan Dienst Regelingen betreffende het ELGF hebben betrekking op:

1. de verbijzonderde interne controle op de rechten in het kader van de Bedrijfstoelageregeling;
2. de kwaliteit van de interne controle van uitvoertransacties (met name bij het «delegated body»: het Hoofdproductschap Akkerbouw);
3. informatiebeveiliging.

Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)

De belangrijke aanbevelingen aan het betaalorgaan Dienst Landelijk Gebied over het ELFPO hebben betrekking op:

1. informatiebeveiliging;
2. proces van monitoren verbeteren bij het «delegated body» (de Dienst Regelingen) op de volgende aspecten:
 - bewaken tijdige verwerking van de rapporten van controles ter plaatse/randvoorwaarden;
 - opstellen juiste rapportage naar de Europese Commissie;
 - door het coördinerend controlebureau laten beoordelen van risicoanalyses voor de uitvoering van controles ter plaatse in relatie tot resultaten van uitgevoerde controles.

Conclusie

Er is sprake van een vooruitgang in het financieel beheer. Er zijn minder belangrijke aanbevelingen aan de betaalorganen. De tekortkomingen bij het instellen van vorderingen en bij het debiteurenbeheer bij beide betaalorganen zijn voor een belangrijk deel opgelost. Er zijn geen fouten geconstateerd die de kwantitatieve materialiteitsgrens overschrijden. Wij vragen speciale aandacht voor de tijdige uitvoering van het plan voor het verbeteren van de informatiebeveiliging.

3.2.2 Uitkomsten controlebezoeken van Europese instellingen

Financiële consequenties

In 2008 heeft de Europese Commissie (Directoraat-Generaal AGRI) in het

kader van de goedkeuring van de rekeningen over voorgaande jaren verrekeningen (boetes enzovoort) toegepast tot een totaalbedrag van € 7 324 537,85. Dit is verrekend met de ingediende rekeningen. De samenstelling wordt hieronder toegelicht.

Tabel 5. Verrekeningen Europese Commissie ELGF 2008

| Besluit EG | | |
|---------------|------|----------------|
| D(27) 2008 | ELGF | € 7 905,99 |
| D(12 372)2008 | ELGF | € 7 316 631,86 |
| Totaal | | € 7 324 537,85 |

Besluit (EG) 27/2008

Betreft overschrijding van een betaaltermijn in 2008.

Besluit (EG) 12 372/2008

Dit betreft een financiële correctie over de jaren 2003, 2004 en 2005 als gevolg van gebreken in EU-conformiteit van de uitvoering van de AID-controles ter plaatse op aangevraagde steun voor ontroomde melk die tot caseïne en caseïnaten wordt verwerkt. Vanaf 2006 is door de AID de procedure aangepast.

De historie van de financiële correcties is in onderstaande tabel weergegeven. De financiële correcties worden deels ten laste van de begroting van het Ministerie van LNV gebracht.

Tabel 6. Historie financiële correcties Europese Commissie landbouwfondsen

| Jaar | Bedrag (x € 1 miljoen) |
|------|------------------------|
| 2003 | 6,2 |
| 2004 | 4,3 |
| 2005 | 10,5 |
| 2006 | 9,3 |
| 2007 | 37,4 |
| 2008 | 7,3 |

De financiële correctie in 2007 was voor € 26,8 miljoen het gevolg van onvoldoende substitutiecontroles door de Douane. Dit bedrag is ten laste gebracht van de begroting van het Ministerie van Financiën.

3.2.3 Potentiële financiële claims

Bevindingen van de Europese Commissie kunnen leiden tot een financiële correctie op aangevraagde subsidies. Uiteraard geldt hiervoor een procedure van hoor en wederhoor. De lidstaat heeft bovendien de mogelijkheid om het bemiddelingsorgaan¹⁵ in te schakelen indien hij bezwaren heeft tegen de onderbouwing of hoogte van de financiële correctie. Uiteindelijk kan ook de weg naar het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen worden gevolgd.

¹⁵ Het orgaan is per 1 juli 1994 door de Europese Commissie opgericht. Het bestaat uit vijf onafhankelijke leden en heeft tot taak de standpunten van de Commissie en een lidstaat nader tot elkaar te brengen indien deze uiteenlopen. Het orgaan bemiddelt bij financiële geschillen tussen lidstaten en Europese Commissie. Adviezen van het bemiddelingsorgaan zijn niet bindend.

Wij hebben wederom inzage gekregen in lopende zaken en hebben kennisgenomen van de procedures die bij het ministerie worden gehanteerd om de (interpretatie)risico's te beheersen. De interne rapportages van het ministerie zijn op verzoek van het Audit Committee

verbeterd. Zo wordt aangegeven of er een reëel risico is op een financiële correctie of dat de ernst van de bevindingen wordt betwist.

Het Ministerie van LNV heeft de lopende zaken geanalyseerd en concludeert het volgende:

- De Europese Commissie maakt meer gebruik van de diverse informatiebronnen via bureauonderzoek.
- Onduidelijke regelgeving leidt tot niet-naleving.
- Forfaitaire kortingen worden opgelegd voor gebreken in controles, ook al zijn de financiële belangen door het ontbreken daarvan niet geschaad; de letter van de wet is hierbij de norm.

De volgende oplossingsrichtingen zijn aan het Audit Committee aangeboden:

- vroegtijdig de EU-conformiteit bewaken via het Coördinatiemodel;
- verbetering van controlestatistieken;
- knelpunten in de uitvoerbaarheid van regelgeving aan de Europese Commissie melden.

Conclusie

Het Ministerie van LNV beschikt over een centrale registratie van (dreigende) financiële correcties. Via een statusoverzicht van lopende onderzoeken van de Europese Commissie worden de ontwikkelingen gevolgd. Dit overzicht wordt actueel gehouden en wordt periodiek aan de Bestuursraad aangeboden en besproken in het Audit Committee. De analyse en acties die worden gemeld kunnen naar ons oordeel bijdragen om de financiële risico's te beperken.

3.2.4 Europese goedkeuring rekening betaalorgaan 2007

De goedkeuring door de Europese Commissie (in casu het Directoraat-Generaal AGRI) aan de rekeningen over 2007 van de Dienst Regelingen, is vorig jaar aangehouden. De auditdienst van het Ministerie van LNV heeft daarop aanvullende controlewerkzaamheden verricht. Deze bestonden uit:

- aangeven waar bepaalde voorgeschreven informatie in het certificerende rapport is opgenomen;
- uitvoeren van een extra steekproef (totaal 57 posten) voor de controle van de melkpremiereregeling en de slachtpremie voor kalveren;
- controleren van de betaling aan de rechthebbenden voor een steekproef van 111 posten uit de populatie van het geïntegreerd beheer- en controlesysteem (GBCS) en een steekproef van 111 posten uit de niet-GBCS-populatie.

De extra uit te voeren werkzaamheden hebben niet tot (belangrijke) bevindingen geleid.

Daarnaast werd de departementale auditdienst gevraagd tussentijds te rapporteren over de opvolging van de aanbevelingen rondom het debiteurenbeheer en de uitvoering van het actieplan.

Tijdens het controlebezoek in september 2008 heeft de Commissie de aanvullende werkzaamheden beoordeeld. Hiermee heeft zij voldoende zekerheid gekregen dat de rekeningen van Dienst Regelingen over 2007 waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig zijn. Op 19 december 2008 heeft de Europese Commissie de rekeningen van Dienst Regelingen over 2007 goedgekeurd.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Europese Commissie heeft de auditdienst van het Ministerie van LNV met ingang van dit jaar ervoor gekozen de richtsnoeren van de Europese Commissie zeer strikt te volgen. In tegenstelling tot vorig jaar voert de auditdienst, zonder gebruik te maken van interne accountantsdiensten van de Dienst Regelingen of de productschappen, twee steekproeven uit: één op de populatie GBCS en één op de populatie niet-GBCS. Ook stelt de auditdienst bij elke steekproefpost de betaling aan de eindbegunstigde vast.

Uiteraard hebben wij de kritiek op de auditdienst geanalyseerd en vergeleken met onze eigen oordelen over de kwaliteit van de door de auditdienst van het Ministerie van LNV uitgevoerde werkzaamheden. Wij constateren dat de controle door de auditdienst volgens de in Nederland gebruikelijke professionele (internationale) standaarden is uitgevoerd, maar dat de Commissie behoefte heeft aan uniforme controle-informatie en rapportering door de certificerende instanties. Daarvoor stelt de Commissie specifieke aanvullende eisen aan de certificerende instanties. In de praktijk is het lastig om aan de ene kant ruimte te krijgen om audits uit te voeren conform internationaal aanvaarde controlestandaarden en aan de andere kant gebonden te zijn aan specifiek geformuleerde controlewerkzaamheden en rapportage-eisen in de richtsnoeren. Voor een goede balans tussen internationaal aanvaarde controlestandaarden en specifieke controle- en rapportage-eisen, moeten de richtsnoeren zorgvuldig zijn geformuleerd.

Mede op verzoek van het Directoraat-Generaal AGRI van de Europese Commissie heeft de auditdienst van het Ministerie van LNV een brief opgesteld met een evaluatie van de richtsnoeren. Belangrijke knelpunten die de auditdienst ervaart, zijn:

1. de aansluiting van de richtsnoeren op de internationale richtlijnen voor de accountantscontrole (International Standards on Auditing) van het IFAC;
2. het onderscheid tussen verantwoordingsinformatie en controle-informatie (de aanpak en de uitkomsten van de controle);
3. inconsistenties in gehanteerde begrippen in de richtsnoeren.

Als voorbeeld bij het eerste punt, de aansluiting van de richtsnoeren op de internationale richtlijnen, noemt de auditdienst dat in richtsnoer 5, dat betrekking heeft op het modelrapport, op tal van plaatsen om een beoordeling wordt gevraagd. Onduidelijk is wat van die beoordelingen mag worden verwacht. Betreft het een vorm van assurance met een redelijke dan wel beperkte mate van zekerheid, of zijn de uit te voeren werkzaamheden te beschouwen als specifiek overeengekomen werkzaamheden? In dit laatste geval doet de accountant verslag van de feitelijke bevindingen en wordt geen zekerheid in de vorm van een accountantsoordeel verschaft. Het is dan aan de lezer van het rapport om zich een oordeel te vormen over en conclusies te trekken uit de door de accountant uitgevoerde werkzaamheden en de bevindingen die daaruit naar voren zijn gekomen.

De onduidelijkheid rond de aard van deze beoordeling (assurance-opdracht of overeengekomen specifieke werkzaamheden) en, indien een assuranceopdracht, de verwachte mate van zekerheid (een redelijke mate of beperkte mate) heeft ook gevolgen voor de beoordeling door de Algemene Rekenkamer. In hoofdstuk 8 van het certificerende auditrapport wordt bijvoorbeeld gevraagd om een beoordeling van de controlestatistieken. Om een oordeel tot en met het niveau van eindbegunstigden te

kunnen geven is het van belang dat de informatie in de controlestatistieken betrouwbaar is. Wij zijn van mening dat, voor een oordeel met een mate van zekerheid die gebruikelijk is bij het afgeven van een accountantsoordeel, er ten opzichte van de richtsnoeren aanvullende werkzaamheden op dit onderdeel nodig zijn.

Naar aanleiding van de ervaringen in 2008 hebben wij voorts nog een ander knelpunt geconstateerd. Dit knelpunt betreft de voorgeschreven accountantsverklaring. Deze kent geen expliciete verwijzing naar vorderingen, zekerheden en voorschotten, terwijl uit richtsnoeren af te leiden is dat deze wel binnen de reikwijdte van de accountantscontrole vallen.

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

De deelverklaring is opgesteld door de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) van het Ministerie van LNV. Het ministerie beschikt over een intern document met de onderbouwing voor de deelverklaring. Dit document bevat een inventarisatie van aandachtspunten en geeft daarbij aan of (en in welke mate) deze van invloed zijn geweest op de afgegeven deelverklaring van het Ministerie van LNV.

De onderbouwing van de deelverklaring is gebaseerd op:

- de borgingsverklaringen van de betaalorganen;
- de certificeringsrapporten bij de jaaraangiften van de betaalorganen van de auditdienst van het Ministerie van LNV;
- informatie van het coördinerend bureau van de directie Internationale Zaken;
- informatie van de directies Juridische Zaken en Landbouw;
- de beheersverslagen van de AID;
- eigen ervaringen van directie FEZ.

Op basis van de door de directie FEZ opgestelde onderbouwing bij de deelverklaring hebben wij kunnen constateren dat alle voor 2008 relevante punten gewogen zijn. In het inventarisatie- en wegingsdocument is aangegeven welke criteria worden gehanteerd voor de weging van aandachtspunten om te bepalen of ze wel of niet in de deelverklaring moeten worden toegelicht. Tevens bevat het document alle aandachtspunten samen met de aanduiding of deze wel of niet relevant worden bevonden voor de deelverklaring van het Ministerie van LNV.

3.3.1 Structuur beheer, controle, verantwoording en assurance gemeenschappelijk landbouwbeleid

Bij het afgeven van de deelverklaring 2008 maakt de minister van LNV gebruik van verantwoordingen van betaalorganen en inspectiediensten en van controlerapporten van de certificerende instantie (de auditdienst van het Ministerie van LNV). Deze verantwoordingen en controlerapporten maken deel uit van het Europees voorgeschreven beheer- en controle-instrumentarium. Op grond hiervan verantwoorden de betaalorganen zich jaarlijks over hun uitgaven en ontvangsten en worden deze verantwoordingen door de auditdienst van het Ministerie van LNV gecertificeerd. De accountantsrapporten worden samen met de jaarlijkse aangifte naar de Europese Commissie gestuurd. Het Directoraat-Generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling van de Commissie beoordeelt de ingediende

verantwoordingen en accountantsrapporten. Op basis daarvan beslist de Europese Commissie over het goedkeuren van de rekeningen op 30 april.

De actoren in dit proces van verantwoording en controle zijn weergegeven in figuur 2 (zie volgende pagina).

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

Wij hebben de werkzaamheden uitgevoerd zoals toegelicht in § 1.3 van deel 2 van dit rapport. Op grond van de door ons uitgevoerde review op de werkzaamheden van de auditdienst van het Ministerie van LNV concluderen wij dat we hiervan gebruik kunnen maken.

3.4 Financiële transacties: wettigheid en regelmatigheid

3.4.1 Inspecties

In de regelgeving voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn naast administratieve controles drie soorten inspecties te onderscheiden:

- fysieke landbouwcontroles ten behoeve van de betaalorganen;
- administratieve nacontroles;
- controle op de randvoorwaarden (waaronder «cross compliance»).

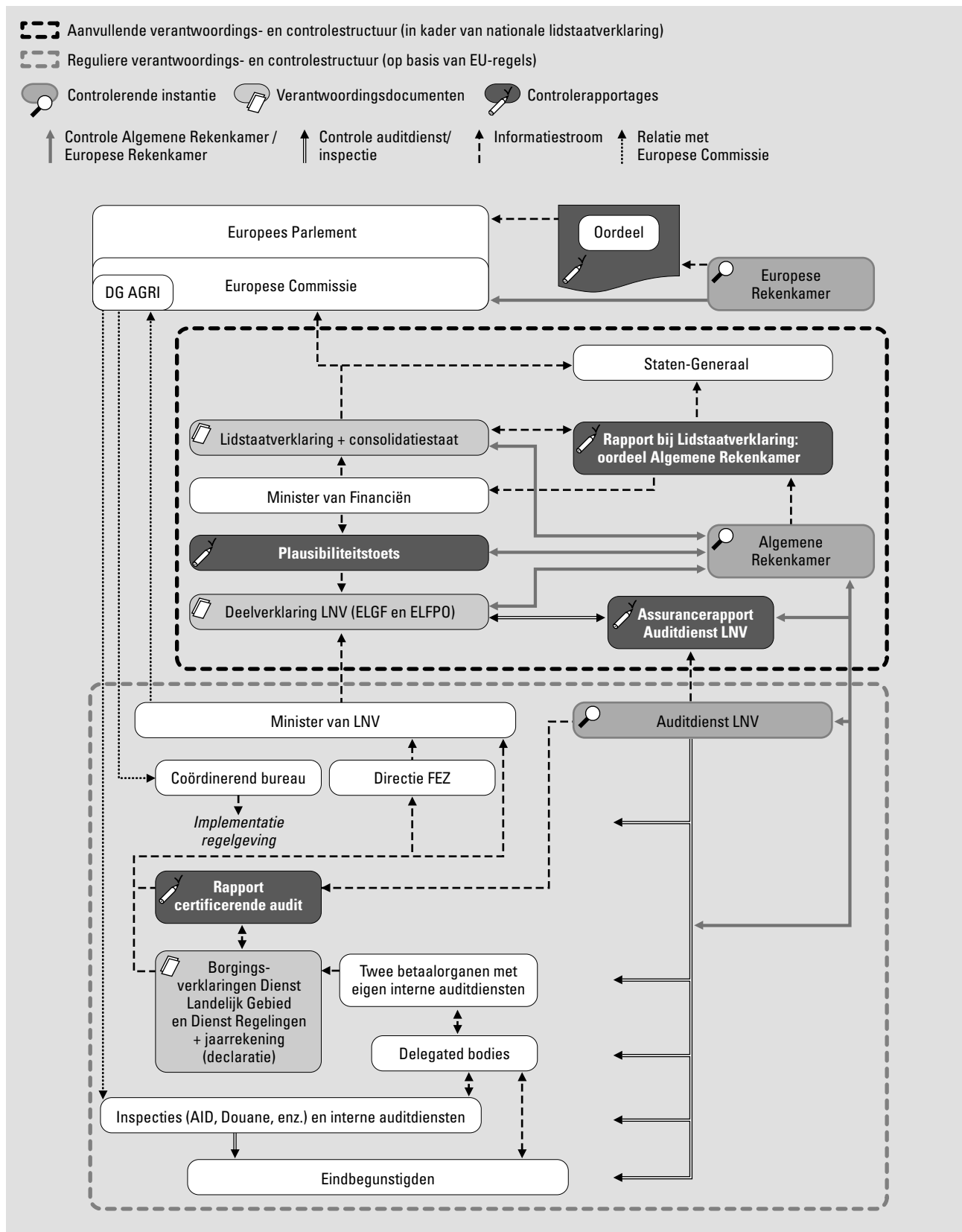
Conform de geldende Europese verordeningen kunnen de uitkomsten van de inspecties direct gevolg hebben voor de gecontroleerde begunstigen. Bij overtreding van de regels worden correcties opgelegd. Indien een afwijking van de norm door de inspectiedienst wordt geconstateerd, dan wordt deze gemeld aan het betaalorgaan. De geconstateerde afwijkingen leiden na beoordeling door het betaalorgaan veelal tot een correctie op de uitgaven, een vordering en/of een sanctie. Deze consequenties zijn ten opzichte van de door de eindbegunstigen aangevraagde subsidies als vordering te kwalificeren, die zal leiden tot verrekening of ontvangst.

Om op het niveau van de lidstaat inzicht te kunnen geven in kwantitatieve gegevens over de inspecties en het extrapoleren van geconstateerde afwijkingen naar de totale uitgaven en ontvangsten, dienen hoge eisen gesteld te worden aan de administraties en de wijze waarop gegevens worden vastgelegd. De volgende kengetallen zijn van belang om bevindingen te analyseren:

- het (totale) financieel belang van de aanvragen;
- aantal aanvragen per regeling/begrotingshoofdstuk;
- het aantal inspecties/controles per regeling/begrotingshoofdstuk;
- het aantal afwijkingen van het totaal aantal inspecties per regeling/begrotingshoofdstuk;
- het financieel belang van de geconstateerde afwijkingen per regeling/begrotingshoofdstuk;
- de uiteindelijke financiële correctie die door het betaalorgaan wordt opgelegd (debiteuren) per regeling/begrotingshoofdstuk.

Wij zijn voor de verschillende type inspecties nagegaan in hoeverre deze informatie beschikbaar en bruikbaar is. We rapporteren in de paragrafen hierna de tijdens de inspecties geconstateerde onregelmatigheden en op basis van «worst case»-berekeningen hebben we de inspectieresultaten

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



geëxtrapoleerd en gerelateerd aan de in het kader van GLB-jaar 2008 gedeclareerde uitgaven.¹⁶

In bijlage 6 hebben we, uitgaande van de consolidatiestaat 2008, aangegeven welke inspecties hebben plaatsgevonden en wat de bevindingen waren. De gewenste eindsituatie voor de extrapolatie van de inspectiegegevens is nog niet geheel bereikt; zie § 3.4.6.

3.4.2 Beschikbare inspectiegegevens

De hiernavolgende tabellen geven van de drie typen te onderscheiden inspecties aan welke informatie gebruikt is voor de extrapolatie. Er is ten opzichte van vorig jaar vooruitgang, mede ten gevolge van de door de Europese Commissie vereiste «questionnaires» en hierop te verrichten controlewerkzaamheden door de certificerende instantie. Deze «questionnaires» zijn niet voor alle uitgaven verplicht, maar gelden wel voor de Bedrijfstoelageregeling, andere rechtstreekse steun en plattelandsontwikkeling betreffende oppervlakte gerelateerde steun. Een optimale aansluiting tussen verantwoordingsinformatie van de inspectiediensten en informatie van de betaalorganen is nog niet te maken. Dit komt voor een belangrijk deel doordat de beheersverslagen van de inspectiediensten niet kort na afloop van het verantwoordingsjaar worden opgeleverd. Wij bevelen aan de beheersverslagen eerder op te stellen, zodat deze meer toegevoegde waarde krijgen bij het toezicht op de inspectiefunctie. Bovendien kan dan in de lidstaatverklaring gebruik worden gemaakt van actuele informatie.

Tabel 7. Gebruikte informatiebronnen voor extrapolatie

| Fysieke inspecties | |
|------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Inspectiediensten | Betaalorgaan |
| AID MCS Beheersverslag AID Landelijk; verslagperiode 16-10-2007 t/m 15-10-2008 | Questionnaires/ Verslag artikel 76 van Verordening (EG) nr. 796/2004. ELGF • Basispremie runderen: verslag over de dierpremies in het voorgaande kalenderjaar (Productschappen Vee, Vlees en Eieren (PVE) afzonderlijk en Dienst Regelingen inclusief PVE) • Controles in slachthuizen • Ooien- en geitenpremie en probleemgebiedenpremie • Interventieregeling • Bedrijfstoelageregeling • Jaarverslagen GMO groente en fruit (artikel 99, lid 3 van Verordening 1580/2007) en GMO suiker (artikel 12 van Verordening 952/2006, artikel 21 van Verordening 967/2006, artikel 24 van Verordening 968/2006) ELFPO: • Art. 12 oppervlaktegebonden maatregelen • Art. 12 diergebonden maatregelen • Art. 20 • Art. 27 • Art. 30 |

¹⁶ GLB: gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Uit dossier van departementale auditdienst blijkt dat er onvoldoende interne controle op questionnaires plaatsvindt. Uiteindelijk zijn de fouten hersteld en is een betrouwbaar overzicht aan DG AGRI verstrekt.

Douane

2. Verslag overeenkomstig artikel 11 van Verordening (EG) Nr. 2090/2002
Opgesteld door Douane en voor 1 mei uit te geven

Ministerie van LNV beschikt nog niet over het beheersverslag 2008. De Douane rapporteert naar verwachting in mei 2009 over 2008.

3. «Third party»-mededeling Kwaliteitsborging en informatievoorziening bij uitvoer van landbouwproducten (opgesteld door Rijksauditdienst Financiën, 19 december 2008)
Verordeningen 386/90, 800/99, 1848/2006, 2090/2002, 159/2008 en bijlage 4 van document AGRI/1793/2000
EOGFL boekjaar 2008 (16-10-2007 tot en met 15-10-2008)

4. Belastingdienst Beheersverslag 2007; is in april 2008 verschenen.

Ministerie van LNV beschikt nog niet over het beheersverslag 2008. De Douane rapporteert naar verwachting in mei 2009 over 2008.

Dienst Landelijk Gebied

5. Beheersverslag 2007 programmabeheer

Jaarlijks voor 30 juni stelt de beheersautoriteit een verslag op conform artikel 82 van Vo. 1698/2005.

Interne accountantsdienst van Dienst Regelingen

6. Rapport van feitelijke bevindingen inzake regelingen PSAN en PSN (onderdeel fysieke controles) opgesteld door interne accountantsdienst van de Dienst Regelingen
Dit rapport is nog niet beschikbaar.

Artikel 34 van Verordening (EG) nr. 1975/2006 Plattelandsontwikkeling

- artikel 12 Oppervlakte gebonden maatregelen (Vo. 1698/2005)
- artikel 27 (Vo. 1698/2005)
- artikel 30 (Vo. 1698/2005)

Administratieve nacontroles

Inspectiediensten

Betaalorgaan

AID

Verslag overeenkomstig artikel 9, lid 1.
Controleperiode 07/08

Randvoorwaarden controles

Inspectiediensten

Betaalorgaan

AID

7. Beheersverslag XC2006: Controles met betrekking tot de randvoorwaarden, overeenkomstig Hoofdstuk III van Vo. 796/04
Wordt volgens planning AID begin mei 2009 opgeleverd.

Verslag artikel 76 van Verordening (EG) nr. 796/2004.

- Mededelingen van de lidstaten overeenkomstig artikel 76 van (EG) Vo. 796/2004 over de in het kader van het controlesysteem van de randvoorwaarden verrichte controles.

De informatie over de randvoorwaardencontroles hebben wij op het moment van opstellen van dit rapport nog niet beschikbaar.

3.4.3 Fysieke inspecties

In opdracht van de betaalorganen voeren de zogeheten technische diensten – waaronder de AID en Douane – fysieke controles (fysieke inspecties en administratieve controles) uit. De betaalorganen blijven verantwoordelijk voor de fysieke controles en houden daarom toezicht op de aan de technische diensten gedelegeerde werkzaamheden. De technische diensten en de betaalorganen (behoudens de Dienst Landelijk Gebied) maken jaarlijks managementafspraken.

De fysieke inspecties zijn gericht op de vraag of de aanvragers van subsidie daadwerkelijk recht hebben op steun. Het gaat dan bijvoorbeeld om verificatie ter plaatse van de opgegeven oppervlakte landbouwgrond of van het type gewas waarvoor subsidie is aangevraagd. Van de agrariërs die een aanvraag indienen, moet 5% worden gecontroleerd.¹⁷ Daarnaast gelden er minimumpercentages voor controles ter plaatse, per product.

De fysieke controles en substitutiecontroles voor de exportrestituties geschieden in de vorm van de douanecontroles.¹⁸ De betaalorganen stellen voor alle exportrestituties vast dat de betrokken zendingen bij de Douane aangemeld zijn. De *uitvoering* van de controle is onderdeel van de autonome taak van de Douane zelf. De jaarlijkse verantwoording over die uitgevoerde controles geschiedt via het jaarlijkse beheersverslag van de Belastingdienst. Voor de controlewerkzaamheden van de Douane bestaat een samenwerkingsovereenkomst (LNV, 2004).¹⁹ Het Ministerie van LNV kan de werkzaamheden van de Douane niet rechtstreeks beoordelen en maakt daarom gebruik van de «third party»-mededeling die jaarlijks wordt afgegeven door de Rijksauditdienst van het Ministerie van Financiën.²⁰ Hierin is aangegeven dat de Douane in het uitvoeringsjaar 2007 in totaal 1 976 fysieke controles heeft uitgevoerd in het kader van uitvoercontroles, op een totaal van 22 824 producten. In 2008 is voor diverse landbouwproducten de aanspraak op restitutie komen te vervallen. Er zijn daarom ten opzichte van vorig jaar minder fysieke controles uitgevoerd.

De kwantitatieve uitkomsten van de fysieke controles, uitgevoerd door de Douane, worden opgenomen in een evaluatieverslag, dat op grond van Verordening (EG) nr. 2090/2002 vóór 1 mei moet worden uitgebracht. Voor ons onderzoek hebben wij gebruikgemaakt van de definitieve rapportage 2007. Wij verzoeken de minister om de beschikbaarheid van het genoemde evaluatieverslag te versnellen.

Zodra bij de fysieke controle een onregelmatigheid wordt geconstateerd, leidt dat tot een conceptmelding die, na beoordeling door het betaalorgaan, veelal resulteert in een korting. De geldstromen waarvan de aanvragen gecontroleerd zijn, zijn daarmee veelal gedurende het proces al gecorrigeerd voor onregelmatigheden. Conform de eisen van de EU zijn de te controleren posten grotendeels op basis van risico's en slechts in beperkte mate aselekt aangewezen.

Aantal uit te voeren controles

De AID stelt jaarlijks het zogeheten MCS-beheersverslag op, waarin de dienst verantwoording aflegt over de managementafspraken met de betaalorganen. In het boekjaar 2008 is 99% (13 382) van de geplande (13 521) fysieke controles uitgevoerd. Voor de 139 niet uitgevoerde verificaties geldt volgens de AID-rapportage geen specifiek voorgescreven controletijdvak. Het totaal aantal onregelmatigheidsmeldingen

¹⁷ Verordening (EG) nr. 796/2004, artikel 26. Deze verordening geeft ook controlepercentages voor afzonderlijke regelingen.

¹⁸ Verordening (EG) nr. 2090/2002. Deze verordening bevat de uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 386/90 fysieke controle bij de uitvoer van landbouwproducten waarvoor een restitutie wordt toegekend.

¹⁹ Deze overeenkomst van 22 juni 2004 wordt automatisch verlengd voor een volgende periode van twaalf maanden. In juni 2007 is de kaderovereenkomst geëvalueerd en geactualiseerd.

²⁰ «Third Party Mededeling Kwaliteitsborging en informatievoorziening bij uitvoer van landbouwproducten», uitgebracht door de Rijksauditdienst Financiën op 19 december 2008. Een «third party»-mededeling behelst een oordeel van een onafhankelijke auditor bij de opzet en/of werking van een proces of systeem.

inclusief administratieve nacontroles betreft 71. Hiervan hebben er 24 betrekking op fysieke controles.

De Douane rapporteert jaarlijks in een verslag overeenkomstig artikel 11 van Verordening (EG) nr. 2090/2002. Het betreft een rapportage per kalenderjaar. Het verslag over 2007 geeft de volgende informatie over de fysieke controles. Het aantal posten met fouten betreft 215 en het totaalbedrag aan fouten is € 107 409,5. Ten opzichte van het totaalbedrag dat is gecontroleerd (€ 6 631 165) is dit een foutpercentage van 1,6. Over de substitutiecontroles meldt het verslag dat er 2 110 controles zijn verricht en dat er slechts bij negen controles marginale onregelmatigheden (0,4%) zijn geconstateerd.

Er is een voorbehoud in de «third party»-mededeling van de Rijksauditdienst van het Ministerie van Financiën over de informatievoorziening van de door de Douane uit te voeren restitutie- en substitutiecontroles. De volledigheid van de geregistreerde substitutiecontroles kan niet vastgesteld worden. Omdat het voorgeschreven minimum aantal controles is uitgevoerd, heeft dit voorbehoud geen consequenties voor ons oordeel bij de lidstaatverklaring.

Onderstaande tabel geeft de kerngegevens over de fysieke controle in 2008 weer. De informatie over het aantal aanvragen, uitgevoerde controles, financieel belang per populatie en de geëxtrapoleerde fouten en onzekerheden is beperkt tot die waar sprake is van onregelmatigheden waarvan de geëxtrapoleerde afwijking groter is dan € 50 000. De overige zijn gesaldeerd.

Tabel 8. Kerngegevens fysieke controles ELGF en ELFPO (2008)

| Fonds (populaties) | Aantal aanvragen | Inspecties: aantal & percentage van de aanvragen | Financieel belang dat is afgedekt met inspectie | Geëxtrapoleerde afwijkingen bij inspecties (financieel belang) |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| 1. ELGF (Slachtpremies, melkpremies, Bedrijfstoelageregeling, exportrestituties enzovoort) | Aantal aanvragen verschilt per regeling | | € 1 019,4 miljoen | € 5,3 miljoen |
| Suiker (restitutie) | | 4 476 (15% van gedeclareerde bedrag aan restituties is gecontroleerd) | € 43 945 974 | <i>Specificatie:</i> € 508 360 |
| Melk en zuivelproducten (restitutie) | | | € 4 281 468 | € 52 394 |
| Overige restituties | | | € 44 854 594 | € 27 908 |
| – Bedrijfstoelageregeling | 63 168 | 3 816(6,0%) | € 700 575 782 | € 4 167 108 |
| – Andere rechtstreekse steun (betreft alleen slachtpremie runderen) | 32 858 | 3 498(10,65) | € 61 923 419 | € 529 369 |
| Diverse | | | € 208 490 727 | € 123 893,00 |
| 2. ELFPO (SAN, SBL, RSBP, SSBP, RSG, SJA, DEMO, projecten)* | | | € 23,2 miljoen | € 1,1 miljoen |
| – SAN | 177 565 | 4 902(2,8%) | € 14 642 985 | <i>Specificatie:</i> € 950 714 |
| – SJA | 933 | 19(2%) | € 8 170 787 | € 68 436 |
| Diverse | | | € 3 261 935 | |
| Totaal ELGF + ELFPO | | | | € 6,4 miljoen |

* SAN: Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer; SBL: Subsidieregeling Bosaanleg op Landbouwgronden; RSBP: Subsidieregeling Stimulering Biologische Productiemethoden; SSBP: Subsidieregeling stimulering biologische productie; RSG: Subsidieregeling sanering glastuinbouwbedrijven in kwetsbare gebieden; SJA: Subsidieregeling jonge agrariërs; DEMO: Subsidieregeling Energie Onderzoek Subsidie: Demonstratie.

Het aantal uitgevoerde inspecties voldoet aan de Europese normen.

3.4.4 Administratieve nacontroles

De basis voor de controlewerkzaamheden van de AID en de Douane in het kader van de administratieve nacontroles is vastgelegd in Verordening (EG) 485/2008. De controleperiode loopt van 1 juli 2007 tot en met 30 juni 2008. Het betreft controles op financiële verrichtingen van het Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) in de periode van 16 oktober 2005 tot en met 15 oktober 2006.

De AID en Douane zijn de aangewezen controle instanties. De boekencontrole vindt plaats bij exporterende bedrijven, telersverenigingen, gemeenten en provincies en de verwerkende industrie en in mindere mate bij de agrariërs. De AID stelt jaarlijks een verslag op.²¹ Er zijn geen voorschriften over de omvang van de uit te voeren detailwerkzaamheden.

Aantal uit te voeren controles

Het minimumaantal te controleren begunstigden is vastgesteld op basis van de verordening. Controles dienen te worden verricht bij minimaal de helft van het aantal ondernemingen waarvan de ontvangsten, verschuldigde bedragen of beide opgeteld hoger waren dan € 150 000. De controles hebben betrekking op het vorige kalenderjaar ten opzichte van de start van de controle. De overige ondernemingen worden op basis van risicoanalyse gecontroleerd.

In de onderzoeksperiode voldeden 275 ondernemingen aan het criterium van hoger dan € 150 000 aan ontvangsten, verschuldigde bedragen of beide opgeteld. Er zijn in totaal 150 controles gepland (113 door de AID en 37 door de Douane). Op 15 oktober 2007 waren er 142 controles uitgevoerd die op basis van risicoanalyse zijn verdeeld over verschillende sectoren. Het minimumaantal van 138 (helft van 275) is daarmee gerealiseerd.

Uitkomsten controles in 2007

Bij de uitvoering van de 142 controles zijn 46 concept-onregelmatigheidsmeldingen gedaan. Het financieel belang van ten onrechte verrekenende bedragen omvat € 1,3 miljoen (indicatief financieel belang). Hierbij is geen rekening gehouden met door het betaalorgaan in rekening te brengen rente en/of op te leggen sancties.

Er zijn geen onregelmatigheden geconstateerd bij de verrekeningen in de sectoren voor superheffing, particuliere steun aan de bijenteelt, en openbare opslag granen. Bij de volgende sectoren zijn onregelmatigheden geconstateerd:

- promotiemaatregelen: 1 (50% van uitgevoerde administratieve nacontroles);
- Poseican:²² 1 (16% van uitgevoerde administratieve nacontroles)
- gemeenschappelijke marktordening groenten en fruit: 4 (50% van uitgevoerde administratieve nacontroles);
- uitvoerrestituties: 18 (29% van uitgevoerde administratieve nacontroles);
- Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP): 22 (39% van uitgevoerde administratieve nacontroles).

In zes gevallen heeft de AID geadviseerd om per geval een bedrag van ten minste € 50 000 terug te vorderen. In vier van deze zes gevallen gaat het om onregelmatigheden die betrekking hebben op POP-verrekeningen. De twee andere gevallen betreffen onregelmatigheden bij uitvoerrestituties in het kader van de gemeenschappelijke marktordening (GMO) voor

²¹ Verslag op grond van artikel 9 van Verordening (EG) 485/2008. De Douane stelt geen separaat verslag op over de 4045-controles. Binnen de AID is het de controlecoördinatie-unit die over alle administratieve nacontroles rapporteert, dus ook over de controles die de Douane uitvoert.

²² Het betreft hier specifieke (steun)maatregelen voor (levering) bepaalde landbouwproducten ten behoeve van de Canarische eilanden (onder andere vanwege de geografische ligging van deze eilanden).

groenten en fruit. Bij één controle op de verrekeningen in dit kader werd een onregelmatigheidsmelding van € 420 000 opgemaakt.

Afwikkeling onregelmatigheidsmeldingen oudere programma's

Het minimumaantal uit te voeren controles is gehaald. Voor het programma 2005/2006 is inmiddels het minimum aantal controles gehaald. Een overzicht in het beheersverslag geeft de stand van zaken (peildatum 4 november 2008) van onregelmatigheidsmeldingen die uit eerdere controles naar voren zijn gekomen. Hieruit blijkt dat alle openstaande meldingen van de controle 2001/2002 inmiddels zijn afgehandeld door het betaalorgaan. Van de programma's daarna loopt het aantal nog af te handelen meldingen op van drie uit het programma 2002/2003 tot nog 37 uit het programma 2006/2007. Behalve het bedrag aan teruggevorderde onrechtmatige betalingen kunnen vorderingen worden opgelegd uit hoofde van sancties, verhogingen en rente. Bij veel regelingen worden echter geen sancties en/of rentes in rekening gebracht zodat deze verhogingen ten opzichte van de teruggevorderde bedragen van relatief geringe omvang zijn.

Onderstaande tabel geeft de kerngegevens over de administratieve nacontroles weer. De populatie waar de selectie van te controleren posten op plaatsvindt is die van het voorgaande begrotingsjaar. Voor de lidstaatverklaring 2008 is dit dus het jaar 2007.

Tabel 9. Kerngegevens administratieve nacontroles ELGF (2007) Administratieve nacontrole¹

| <i>Fonds (populaties)</i> | <i>Financieel belang consolidatiestaat 2007 waarop administratieve nacontroles van toepassing zijn</i> | <i>Totale populatie aanvragen: aantal & financieel belang</i> | <i>Inspecties: aantal & percentage van de aanvragen</i> | <i>Geconstateerde afwijkingen bij inspecties: aantal & financieel belang</i> |
|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. ELGF | € 232 114 857,86 | 275 (> € 150 000) | 142 (52%) | 18 bij exportrestituties, 4 bij gemeenschappelijke marktordening groente en fruit, 22 bij plattelandsontwikkelingsprogramma, 1 bij Poseican en 1 bij promotiemaatregelen. |
| – Exportrestituties (18) | | | | |
| – Gemeenschappelijke marktordening (4) | | | | |
| – Plattelandsontwikkelingsprogramma (22) | | | | |
| – Poseican (1) | | | | |
| – Promotiematregelen (1) | | | | |
| Totaal | | | 142 | € 1 275 878 |

¹ De afwijkingen zijn geconstateerd door de inspecties. Het betaalorgaan beoordeelt deze afwijkingen. Dit kan leiden tot het vaststellen van een onrechtmatigheid en tot het instellen van een vordering.

Het aantal uitgevoerde inspecties voldoet aan de Europese normen.

3.4.5 Controle op de randvoorwaarden

²³ Zo moet onder meer worden voldaan aan Richtlijn 91/676/EEG over de bescherming van water tegen nitraten uit agrarische bronnen (Nitraatrichtlijn) en Richtlijn 92/43/EEG over de instandhouding van natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn). Zie Bijlage III van Verordening (EG) nr. 1782/2003. Zie ook Staatscourant 19 december 2007, nr. 246/ pag.10, Wijziging Regeling GLB-inkomenssteun 2006 (LNV, 2007) en Beleidsregels normenkader randvoorwaarden GLB (LNV, 2006).

Agrariërs moeten aan een aantal randvoorwaarden voldoen op het terrein van milieubescherming,²³ gezondheidseisen voor mens, dier en plant, dierenwelzijn en goede landbouw- en milieuconditie van de grond. Er zijn in totaal 211 voorwaarden van toepassing. De controles die worden uitgevoerd door de AID en medeoverheden vinden hun grondslag in Verordeningen (EG) 1782/2003 en 796/2004. Als wordt geconstateerd dat een landbouwer niet aan de randvoorwaarden voldoet, wordt dit gemeld aan de Dienst Regelingen, die een korting berekent en deze in mindering brengt op de verkregen subsidie. De controleperiode betreft het kalenderjaar 2006.

De AID en medeoverheden zijn de aangewezen controle instanties. Net als vorig jaar bestaat er nog onvoldoende duidelijkheid over de controles die zijn uitgevoerd door de medeoverheden. Het jaar 2007 laat overigens een duidelijke verbetering van de samenwerking tussen medehandhavers zien. De medeoverheden dienen tien van de 211 voorwaarden te toetsen.

Aantal uit te voeren controles

Jaarlijks moet minimaal 1% van de landbouwers worden gecontroleerd.²⁴ De Europese regelgeving biedt de keuze uit twee controlemodellen:²⁵

- elke gespecialiseerde controle instantie controleert ten minste 1% van de landbouwers; of
- het betaalorgaan is verantwoordelijk en controleert ten minste 1% van de landbouwers.

Nederland heeft niet gekozen voor een van deze twee modellen, maar voor een «hybride» model: ongeveer 90% van de randvoorwaarden wordt centraal door de AID gecontroleerd, de rest door een reeks andere instanties.²⁶

De AID is verantwoordelijk voor de coördinatie van alle andere controle instanties. Deze coördinatietak is conform de eisen van functionele scheiding ondergebracht in een zelfstandige unit bij de AID, de EU-Desk. De AID is immers zelf een gespecialiseerde controle instantie.

De EU-Desk is verantwoordelijk voor de risicoanalyse en de selectie van te controleren bedrijven en voor het verzamelen van de controleresultaten. De samenwerking tussen de EU-Desk en andere controle instanties dan de AID is in 2008 verder verbeterd. Uit de beschikbare informatie blijkt nog steeds dat de uitvoering van de aan de medeoverheden opgedragen controles nog van onvoldoende omvang is.

Uitkomsten controles in 2008

Het financieel belang van de subsidies waarvoor randvoorwaarden gelden betreft € 805 miljoen. Op grond van de Europese regels moet 1% van de begunstigen gecontroleerd worden door middel van een inspectie.

Globaal betekent dit dat maximaal € 8 miljoen gecorrigeerd zou kunnen worden indien een 100% sanctie wordt toegepast. De kortingspercentages liggen echter veelal rond de 1 tot 3% en zijn afhankelijk van de voorwaarde die niet wordt nageleefd of de mate waarin sprake is van recidive. Het niet-naleven van deze randvoorwaarden kan leiden tot vorderingen en/of kortingen op de subsidies die agrariërs hebben aangevraagd c.q. hebben ontvangen. Medeoverheden dienen op de naleving van deze randvoorwaarden toe te zien.

Wij hebben vastgesteld dat de uitvoeringsrapportages over volledigheid en kwaliteit van de inspecties door medeoverheden nog steeds niet goed op orde zijn waardoor onzekerheid bestaat. Helaas beschikten wij op het moment van opstellen van ons rapport nog niet over de dit jaar gerealiseerde inspecties en de uitkomsten van deze inspecties op de naleving van randvoorwaardencontroles.

Wij dringen er bij de minister op aan om de beschikbaarheid van deze informatie te versnellen zodat deze gebruikt kan worden voor de lidstaatverklaring.

Er verschijnt sinds 2007 een beheersverslag van de AID over de uitvoering van de controle op de randvoorwaarden.²⁷ Zoals uit het voorgaande blijkt is deze informatie te laat beschikbaar om te gebruiken in de lidstaatverklaring. Onderstaande tabel bevat daarom helaas geen kerngegevens over de controles van de randvoorwaarden.

²⁴ Artikel 44 van Verordening (EG) nr. 796/2004.

²⁵ Artikel 42 van Verordening (EG) nr. 796/2004.

²⁶ Voor controle op de naleving van de randvoorwaarden zijn onder andere ook verantwoordelijk: gemeenten, provincies, waterschappen, de politie, het Centraal Orgaan Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ), het Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten (CPE) en de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW).

²⁷ De AID zal vanaf 2007 jaarlijks verantwoording afleggen over de uitvoering en de coördinatie van de «cross compliance»-controles in een separaat beheersverslag. Het eerste verslag heeft betrekking op 2006.

Tabel 10. Kerngegevens over controles randvoorwaarden («cross compliance»)

| <i>Fonds (populaties)</i> | <i>Financieel belang consolidatiestaat 2008 waarop randvoorwaarden van toepassing zijn</i> | <i>Totale populatie aanvragen</i> | <i>Inspecties: aantal & percentage van de aanvragen</i> | <i>Geconstateerde afwijkingen bij inspecties: aantal & financieel belang</i> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> – Bedrijfstoeslagregeling – Oppervlaktegebonden steunregelingen – Dierpremies <p>Op grond van ervaringen in voorgaande jaren concentreert de niet-naleving van randvoorwaarden zich bij:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Verordening (EG) nr. 1760/2000 (Identificatie en registratie van runderen) – Verordening (EG) nr. 21/2004 (Identificatie en registratie van schapen en geiten) | € 805 006 887 | | | Onzekerheid over volledigheid |

Nog niet alle medeoverheden realiseren het minimum aan verplicht uit te voeren inspecties en er zijn nog tekortkomingen bij de uitvoering en verwerking van inspectieresultaten, zoals ook blijkt uit het voorbehoud in de lidstaatverklaring en deelverklaring. Dit voorbehoud in de lidstaatverklaring impliceert een niet nader te kwantificeren onzekerheid over de volledigheid van de ingestelde vorderingen en ontvangsten.

3.4.6 Complicaties bij gebruik inspectieresultaten

In bijlage 6 zijn de uitkomsten van fysieke inspecties geanalyseerd. Dit overzicht heeft de auditdienst van het Ministerie van LNV opgesteld op basis van informatie die beschikbaar is bij de betaalorganen. Ten opzichte van vorig jaar is er weliswaar vooruitgang, maar een belangrijk deel van de complicaties waarover wij vorig jaar rapporteerden blijft bestaan. Hieronder is de stand van zaken weergegeven.

Verzamelen, verwerken en rapporteren inspectieresultaten nog niet optimaal

Aansluitingen tot en met het niveau van regeling tussen aantallen aanvragen, aantallen controles, resultaten van controles en uitgevoerde correcties zijn lastig te maken. De processen en systemen zijn niet ingericht om deze informatie eenvoudig te leveren. Daarnaast verschilt de beschikbare informatie over de inspecties per regeling. Soms zijn alleen aantallen afwijkingen bekend en in andere gevallen is ook het financieel belang van de afwijking duidelijk. De ene keer betreft het aselechte steekproeven, de andere keer selecte deelwaarnemingen of combinaties.

Ook blijken er nog steeds verschillen in definities te bestaan tussen de AID en het betaalorgaan Dienst Regelingen (en productschappen) ten aanzien van het aantal uitgevoerde inspecties. Hierdoor is een aansluiting met informatie over de controles uit de systemen bij de betaalorganen en de beheersverslagen van de inspectiediensten niet goed te maken. Hier worden inmiddels maatregelen voor getroffen.

Geen beheersverslag controle randvoorwaarden

Over de controle van de randvoorwaarden hebben wij nog geen AID-verslag betreffende de administratieve nacontroles en fysieke inspecties ontvangen. Hierdoor is geen goede analyse mogelijk van deze inspecties. Er zijn overigens knelpunten geconstateerd bij deze inspecties, die ook worden toegelicht in de deelverklaring van de minister van LNV. Deze

knelpunten betreffen het onvoldoende gebruik kunnen maken van de inspecties die worden uitgevoerd door medeoverheden.

Kwaliteit van de inspectiefunctie

De beoordeling van de kwaliteit van de inspectiefunctie heeft in 2008 meer aandacht gekregen. Dit is mede het gevolg van de door het Directoraat-Generaal AGRI gestelde eisen in het kader van de certificerende audits. In hoofdstuk 1 van bijlage 2 bij Richtsnoer 3 (Europese Commissie, 2008) is bepaald dat de certificerende instantie controles ter plaatse moet bijwonen of herhalen, om de kwaliteit van deze controles te kunnen beoordelen. Voor elk fonds (ELGF en ELFPO) moet een steekproef van tien controles per populatie (GBCS en niet-GBCS) worden bijgewoond of worden herhaald, waarbij ook de controleverslagen moeten worden onderzocht.

Om het bestaan en de werking van de inspectiefunctie te beoordelen heeft de auditdienst van het Ministerie van LNV in totaal 29 controles ter plaatse bijgewoond. Om inzicht te krijgen in de werkzaamheden van de technische diensten en in het kader van haar review van de auditdienst, woonde de Algemene Rekenkamer vier keer een controle ter plaatse van de AID bij. Alle vier bijgewoonde controles ter plaatse hadden betrekking op het ELGF, waarbij in drie gevallen ook de auditdienst aanwezig was.

Onze algemene indruk is dat de AID-inspecteurs de controle goed voorbereiden, voldoende deskundig zijn en een voldoende kritische houding innemen tijdens de controle. Zij werken aan de hand van een checklist.

Wij verwachten van de auditdienst een actieve en kritische houding tijdens een controle ter plaatse. De auditdienst stelde echter over het algemeen weinig vragen, maakte weinig tot geen aantekeningen en maakte geen gebruik van een checklist. Achteraf heeft de auditdienst per bijgewoonde controle wél een checklist ingevuld: de checklist «fysieke controle».

Van de drie controles waarbij de auditdienst aanwezig was, hebben wij de ingevulde checklists doorgenomen. Het algemene beeld van de auditdienst over de kwaliteit van de uitgevoerde controles door de AID was positief.

4 DEELVERKLARING 2008 MINISTER VAN EZ: EFRO

Op 13 februari 2009 heeft de minister van EZ de deelverklaring 2008 inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) ondertekend.

De deelverklaring bevat dit jaar alleen een oordeel over de opzet van de systemen van beheer en controle. De deelverklaring is opgenomen in bijlage 3.

De deelverklaring is voorzien van assurance (zekerheid) in de vorm van een assurancerapport van de Rijksauditdienst, gedateerd 12 februari 2009. Het assurancerapport is via onze website www.rekenkamer.nl te raadplegen.

4.1 Inhoud deelverklaring 2008 EFRO

De deelverklaring 2008 EFRO geeft een positief oordeel over de opzet van de systemen van beheer en controle: de systemen voldoen aan de Europese voorschriften.

Bij de opsomming van de onderliggende documenten waarop de deelverklaring is gebaseerd, wordt aangegeven dat alle vier de beschrijvingen nog niet zijn aanvaard door de Europese Commissie. De toelichting op het oordeel luidt:

«Goedkeuring van de artikel 71 beschrijvingen door de Europese Commissie heeft nog niet plaatsgevonden. De automatiseringssystemen voor bovengenoemde programma's waren op 31 december 2008 nog niet operationeel. Dat geldt zowel voor de vier systemen van de programma's als voor de Nationale Structuurfondsenmonitor, die noodzakelijk is voor de betaalaanvragen. Vooralnog heb ik geen reden aan te nemen dat voor de datum waarop we de eerste betaalaanvraag in willen dienen de systemen niet operationeel zullen zijn. Indien nodig kunnen betaalaanvragen ook handmatig ingevoerd worden in het aanvraagstelsel van de Europese Commissie (SFC). Hierover is in de afgelopen maanden intensief contact geweest met de Managementautoriteiten. Op 12 februari 2009 zijn hierover afspraken gemaakt en deze zullen schriftelijk aan hen worden bevestigd. De Auditautoriteit en de Europese Commissie hebben hierbij gewezen op het feit dat op 31-12-2008 de gemaakte afspraken over bevoegdheden en rollen nog niet in alle gevallen waren geformaliseerd. Ten slotte ontbraken op 31-12-2008 instructies of waren deze onvolledig. Om die reden zijn de beschrijvingen van het beheers- en controlesysteem conform artikel 71 niet aanvaard door de Europese Commissie. De Managementautoriteiten zijn hierop aangesproken en werken aan het wegnemen van bovengenoemde zaken.»

De toelichting is transparant en bevat de punten op grond waarvan de Europese Commissie de beschrijving van de informatiesystemen nog niet accepteert. De auditautoriteit heeft bij twee van de vier conformiteitsbeoordelingen van de systemen een oordeel met beperking gegeven (zie § 4.2 hierna); in beide gevallen waren de oorzaken van de beperking in het oordeel nog niet weggenomen per 31 december 2008.

4.2 Grondslag deelverklaring 2008 EFRO: systemen voor beheer, controle, verantwoording en assurance

4.2.1 Structuur beheer, controle, verantwoording en assurance EFRO

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

- Noord: Samenwerkingsverband Noord-Nederland;
- Oost: Gedeputeerde Staten Provincie Gelderland;

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

In het geval van EFRO West zijn bovendien drie bemiddelende instanties aangewezen: de colleges van B&W van Amsterdam, Den Haag en Utrecht. Er is één centrale certificeringsautoriteit (de Dienst Regelingen) en één centrale auditautoriteit (de Rijksauditdienst).

De deelverklaring, opgesteld door de minister van EZ, wordt van assurance voorzien door de Rijksauditdienst.

Figuur 3 (zie volgende pagina) geeft weer hoe de structuur van de certificerende audits voor het EFRO is opgebouwd.

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

4.2.2 Totstandkoming en assurance deelverklaring

De deelverklaring is opgesteld door de Directie Ruimtelijk-Economisch Beleid van het Ministerie van EZ en gebaseerd op de rapporten inzake de conformiteitsbeoordeling van de systemen door de Rijksauditdienst en op de correspondentie met de Europese Commissie. Bij de totstandkoming van de deelverklaring is de *Procedure nationale deelverklaring Ministerie van Economische Zaken 2009* gehanteerd. De deelverklaring is voorzien van assurance door de Rijksauditdienst.

De tabel in bijlage 7 geeft inzicht in de bevindingen van de Commissie en de auditautoriteit (zowel de conformiteitsbeoordeling als het assurance-rapport, uitgevoerd door verschillende functionarissen van de Rijksauditdienst) en vergelijkt deze met de strekking van de deelverklaring.

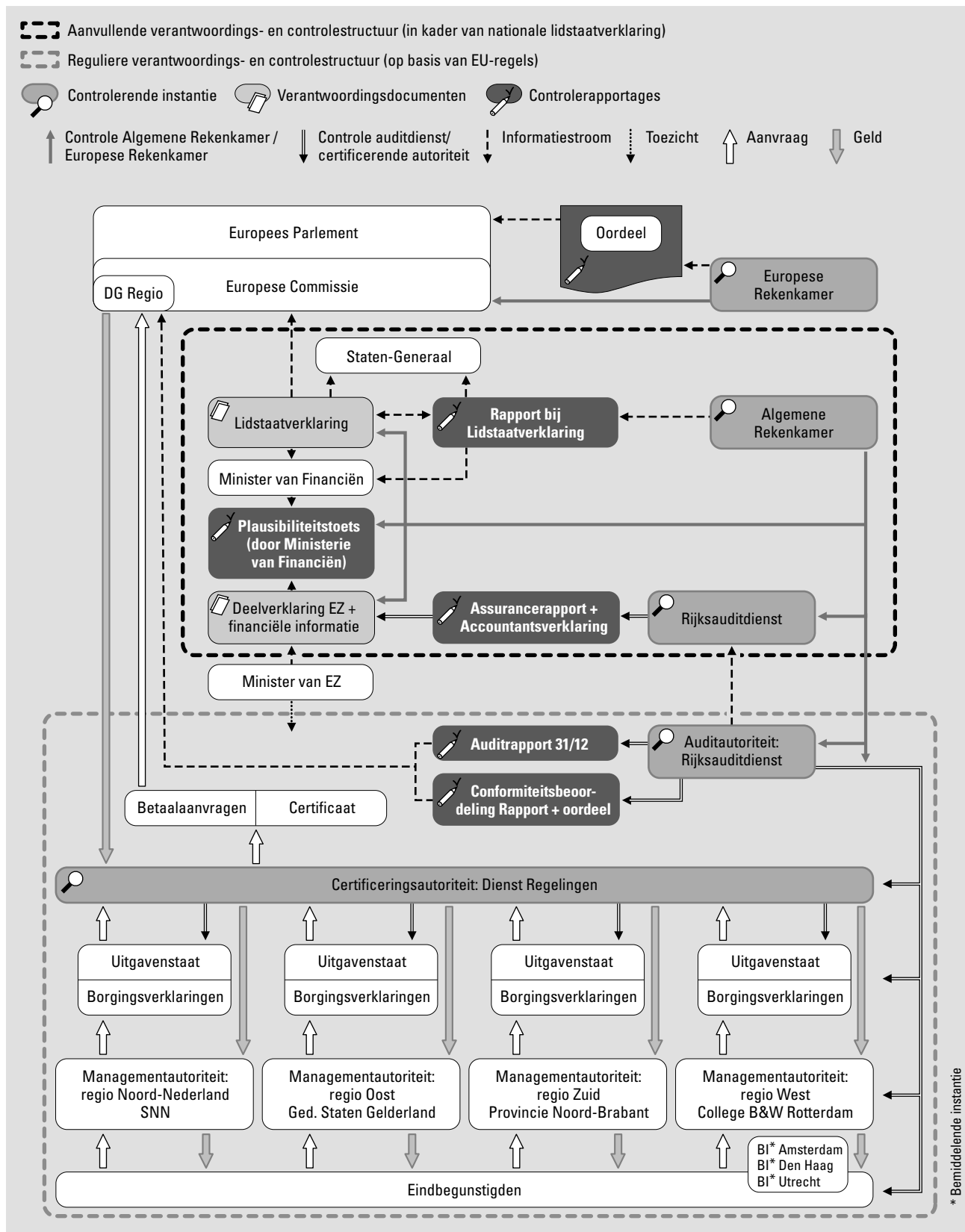
In § 4.1 is aangegeven dat de minister van EZ in de deelverklaring een positief oordeel heeft gegeven over de opzet van de systemen en in de toelichting de tekortkomingen heeft weergegeven.

De grondslag van de deelverklaring wordt gevormd door de conformiteitsbeoordeling van de systeembeschrijvingen door de auditautoriteit. Wij hebben deze conformiteitsbeoordeling gereviewd en komen hierbij tot een positief oordeel over het werk van de auditautoriteit, zodat gebruik kan worden gemaakt van de werkzaamheden van de auditautoriteit.

De Rijksauditdienst heeft de deelverklaring van assurance voorzien. Wij hebben de uitvoering van deze assuranceopdracht gereviewd en komen hierbij tot een positief oordeel over het werk van de Rijksauditdienst, zodat gebruik kan worden gemaakt van deze werkzaamheden.

Wij concluderen, in het licht van het voorgaande, dat de systemen van beheer en controle van de vier operationele programma's EFRO momenteel nog niet geheel gereed zijn. De beschrijving van de systemen is immers nog niet aanvaard door de Europese Commissie.

Figuur 3 Bestaande structuur certificerende audits EFRO



5 DEELVERKLARING 2008 MINISTER VAN SZW: ESF

Op 16 februari 2009 heeft de staatssecretaris van SZW de deelverklaring 2008 over het Europees Sociaal Fonds (ESF) ondertekend.

De deelverklaring bevat dit jaar alleen een oordeel over de opzet van de systemen voor beheer en controle. De deelverklaring is opgenomen in bijlage 4.

De deelverklaring is voorzien van assurance (zekerheid) in de vorm van een assurancerapport van de Rijksauditdienst, gedateerd 12 februari 2009. Het assurancerapport is via onze website www.rekenkamer.nl te raadplegen.

5.1 Inhoud deelverklaring 2008 ESF

De deelverklaring 2008 over het ESF geeft een positief oordeel over de opzet van de systemen van beheer en controle: de systemen voldoen aan de Europese voorschriften. In de deelverklaring wordt verwezen naar de aanvaarding van de systeembeschrijving door de Commissie op 12 januari 2009.

Een eerder ingediende systeembeschrijving (d.d. 24 juni 2008) leidde tot enkele vragen en opmerkingen van de Commissie, voor het merendeel betrekking hebbend op de auditautoriteit, die zijn verwerkt in een aangepaste systeembeschrijving van 9 december 2008. Deze laatste systeembeschrijving voldoet aan de eisen van de Commissie.

5.2 Grondslag deelverklaring 2008 ESF: systemen voor beheer, controle, verantwoording en assurance

5.2.1 Structuur beheer, controle, verantwoording en assurance ESF

De ESF-gelden zijn in één operationeel programma ondergebracht. Het Agentschap SZW, onderdeel van het Ministerie van SZW, is management-autoriteit. Er is geen bemiddelende instantie.

Er is één centrale certificeringsautoriteit (de Dienst Regelingen) en één centrale auditautoriteit (de Rijksauditdienst). De auditautoriteit zal gebruikmaken van de auditwerkzaamheden van de auditdienst van het Ministerie van SZW, waarmee een convenant is gesloten.

De deelverklaring, opgesteld door de staatssecretaris van SZW, wordt van assurance voorzien door de Rijksauditdienst.

Figuur 4 (zie volgende pagina) geeft weer hoe de structuur van de certificerende audits voor het ESF is opgebouwd.

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

In ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek hebben wij vastgesteld dat het Agentschap SZW eind 2008 alle verbetermaatregelen uit het verbeterplan had geïmplementeerd. Daarnaast zijn door het Agentschap SZW aanvullende maatregelen genomen (personeelsbeleid en technisch onderhoud financiële administratie) om het beheer van financiële processen op een meer gestructureerde wijze te waarborgen in de organisatie.

Wel zijn wij van mening dat blijvende zorgvuldigheid van groot belang is om het beheer van de financiële processen structureel te waarborgen binnen het Agentschap SZW.

5.2.2 Totstandkoming en assurance deelverklaring

De deelverklaring is opgesteld door de Directie Re-integratie en Participatie van het Ministerie van SZW, in samenwerking met het Agentschap SZW. De deelverklaring is gebaseerd op (a) de rapporten over de conformiteitsbeoordeling van de systemen door de Rijksauditdienst, (b) de correspondentie met de Europese Commissie en (c) onderzoeksbevindingen van de auditdienst van het Ministerie van SZW en het Agentschap SZW.

Bij de totstandkoming van de deelverklaring is de *Procedure wegingskader SZW voor de af te geven deelverklaring voor Europese gelden* gehanteerd. De deelverklaring is voorzien van assurance door de Rijksauditdienst.

De tabel in bijlage 7 geeft inzicht in de bevindingen van de Commissie en de auditautoriteit (zowel de conformiteitsbeoordeling als het assurance-rapport, uitgevoerd door verschillende functionarissen van de Rijksauditdienst) en vergelijkt deze met de strekking van de deelverklaring.

In § 5.1 hebben we aangegeven dat de staatssecretaris van SZW in de deelverklaring een positief oordeel geeft over de opzet van de beheer- en controlesystemen voor het ESF. De grondslag van de deelverklaring wordt voor een groot deel gevormd door de conformiteitsbeoordeling van de systeembeschrijvingen door de auditautoriteit. Wij hebben deze conformiteitsbeoordeling gereviewd en komen hierbij tot een positief oordeel over het werk van de auditautoriteit, zodat gebruik kan worden gemaakt van de werkzaamheden van de auditautoriteit.

Bij de totstandkoming van de deelverklaring heeft het Ministerie van SZW ook bevindingen uit onderzoek van de auditdienst van het Ministerie van SZW en het Agentschap SZW meegewogen. De bevindingen hebben niet geleid tot een wijziging van het positieve oordeel over de opzet van de systemen.

De Rijksauditdienst heeft de deelverklaring van assurance voorzien. Wij hebben de uitvoering van deze assuranceopdracht gereviewd en komen ook hierbij tot een positief oordeel over het werk van de Rijksauditdienst, zodat gebruik kan worden gemaakt van deze werkzaamheden.

Wij concluderen, in het licht van het voorgaande, dat de systemen van beheer en controle gereed zijn.

6 DEELVERKLARING 2008 MINISTER VAN LNV: EVF

Op 19 februari 2009 heeft de minister van LNV de deelverklaring 2008 inzake het Europees Visserijfonds (EVF) ondertekend.

De deelverklaring bevat dit jaar alleen een oordeel over de opzet van de systemen van beheer en controle. De deelverklaring is opgenomen in bijlage 5.

De deelverklaring is voorzien van assurance (zekerheid) in de vorm van een assurancerapport van de auditdienst van het Ministerie van LNV, gedateerd 13 februari 2009. Het assurancerapport is via onze website www.rekenkamer.nl te raadplegen.

6.1 Inhoud deelverklaring 2008 EVF

De deelverklaring 2008 over het EVF geeft een positief oordeel over de opzet van de systemen voor beheer en controle: de systemen voldoen aan de Europese voorschriften. De deelverklaring bevat verder een toelichting op de gevolgde procedure.

In het geval van het EVF was ten tijde van de ondertekening van de deelverklaring nog geen reactie van de Europese Commissie op de 16 december 2008 ingediende systeembeschrijving beschikbaar. Derhalve was destijds nog onbekend of de Commissie de beschrijving zou aanvaarden.

6.2 Grondslag deelverklaring 2008 EVF: systemen voor beheer, controle, verantwoording en assurance

6.2.1 Structuur beheer, controle, verantwoording en assurance EVF

De EVF-gelden zijn in één operationeel programma ondergebracht. De Directie Visserij van het Ministerie van LNV is managementautoriteit. Het Back Office West van de Dienst Regelingen is aangewezen als bemiddelende instantie.

Er is één centrale certificeringsautoriteit (de Dienst Regelingen) en één centrale auditautoriteit (de Rijksauditdienst). De auditautoriteit zal gebruikmaken van auditwerkzaamheden van de auditdienst van het Ministerie van LNV, waarmee een convenant is gesloten. Binnen de Dienst Regelingen is interne functiescheiding aangebracht tussen het Back Office West en de certificeringsautoriteit.

De deelverklaring over het EVF, opgesteld door de minister van LNV, wordt van assurance voorzien door de auditdienst van het Ministerie van LNV.

Figuur 5 (zie volgende pagina) geeft weer hoe de structuur van de certificerende audits voor het EVF is opgebouwd.

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

6.2.2 Totstandkoming en assurance deelverklaring

De deelverklaring is opgesteld door de Directie FEZ van het Ministerie van LNV en hoofdzakelijk gebaseerd op de rapporten over de conformiteitsbeoordeling van de systemen door de Rijksauditdienst. Bij de totstandkoming van de deelverklaring is de *Procedure consolidatie en weging aandachtspuntenbedrijfsvoeringparagraaf 2008 (inclusief deelverklaring GLB en EVF)* gehanteerd. De deelverklaring is voorzien van assurance door de auditdienst van het Ministerie van LNV.

Een maand na ondertekening van de deelverklaring, op 16 maart 2009, maakte de Europese Commissie bekend dat zij nog aanvullende vragen over de systeembeschrijving had, zodat de beschrijving nog niet aanvaard kon worden. Met deze opmerkingen heeft de minister uiteraard geen rekening kunnen houden in de deelverklaring.

De tabel in bijlage 7 geeft inzicht in de bevindingen van de Europese Commissie en de auditautoriteit (zowel de conformiteitsbeoordeling als het assurancerapport, uitgevoerd door verschillende functionarissen van de Rijksauditdienst) en vergelijkt deze met de strekking van de deelverklaring.

In § 6.1 hebben wij aangegeven dat de minister van LNV in de deelverklaring een positief oordeel heeft gegeven over de opzet van de systemen. De grondslag van de deelverklaring wordt met name gevormd door de conformiteitsbeoordeling van de systeembeschrijvingen door de auditautoriteit. Wij hebben deze conformiteitsbeoordeling gereviewd en komen hierbij tot een positief oordeel over het werk van de auditautoriteit, zodat gebruik kan worden gemaakt van de werkzaamheden van de auditautoriteit.

De auditdienst van het Ministerie van LNV heeft de deelverklaring van assurance voorzien. Wij hebben de uitvoering van deze assurance-opdracht gereviewd en komen ook hierbij tot een positief oordeel over het werk van de auditdienst, zodat gebruik kan worden gemaakt van deze werkzaamheden.

Wij concluderen in het licht van het voorgaande dat de systemen van beheer en controle van het operationeel programma EVF momenteel nog niet geheel gereed zijn. De beschrijving van de systemen is immers nog niet aanvaard door de Europese Commissie.

Nationale verklaring 2008

Op grond van het besluit van de Ministerraad d.d. (PM) verklaar ik hierbij namens het Nederlandse kabinet, vanuit mijn positie en verantwoordelijkheid als minister van Financiën en op basis van de mij ter beschikking staande informatie, met inachtneming van hetgeen dat na punt 3 van de verklaring inzake het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) vermeld wordt, dat:

Verklaring inzake het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO):

- 1) het functioneren van de door Nederland opgezette systemen en daarin vervatte maatregelen voor het beheer en de controle van de gelden inzake het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) over het begrotingsjaar 16 oktober 2007 tot en met 15 oktober 2008 naar mijn beste weten een redelijke mate van zekerheid bieden voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties alsmede voor de subsidiabiliteit van de desbetreffende subsidieaanvragen;
- 2) de uitgaven en ontvangsten tot een totaal bedrag van € 878 004 608,82 ten laste respectievelijk ten gunste van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) die zijn opgenomen in bijgaande consolidatiestaat van door de Nederlandse betaalorganen over het begrotingsjaar 16 oktober 2007 tot en met 15 oktober 2008 opgestelde en bij de Commissie ingediende rekeningen naar mijn beste weten wettig en regelmatig zijn. Voor de onder dit punt vermelde uitgaven en ontvangsten geldt dat er sprake is van rechtmatigheid tot op het niveau van eindbegunstigden.
- 3) vorderingen tot een totaalbedrag van € 23 229 417,89 ten gunste van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) die zijn opgenomen in bijgaande consolidatiestaat van door de Nederlandse betaalorganen over het begrotingsjaar 16 oktober 2007 tot en met 15 oktober 2008 opgestelde en bij de Commissie ingediende rekeningen, naar mijn beste weten, wettig, regelmatig, volledig en juist zijn.

Wat betreft de verklaring inzake het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) geldt evenwel het volgende:

- De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft aangegeven dat de eisen inzake het Geïntegreerde Beheers- en Controle-Systeem (GBCS) voor de uitvoering van controles op randvoorwaarden complex zijn vanwege het feit dat de regelgeving ingewikkeld is en meerdere partijen (ook buiten het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) betrokken zijn bij de controles. De uitvoering van controles op randvoorwaarden (het voldoen aan wettelijke bepalingen over milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn, voor subsidies in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid) in Nederland is in januari 2007 onderworpen aan een onderzoek door de Europese

Commissie. De voorlopige bevindingen van de Commissie betreffen de afspraken over de inzet van medehandhavers bij de controles op randvoorwaarden (cross compliance) en de verantwoording van de controles door medehandhavers. In 2008 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit stappen gezet die moeten leiden tot formalisering van de beoogde samenwerkingsovereenkomsten met medehandhavers. Ingaande 1 januari 2009 is er een samenwerkingsovereenkomst afgesloten met de provinciale medehandhavers. In de loop van 2009 worden soortgelijke afspraken gemaakt met handhavers van gemeenten en waterschappen. Voor de verantwoording over de controles op randvoorwaarden 2008 is er sprake van verbetering ten opzichte van voorgaande jaren. Dit blijkt uit een toename van het aantal meldingen (rapporten) aan LNV.

- De bevestigingen en het punt van voorbehoud in de deelverklaring van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zijn beperkt tot zaken van materieel belang en/of sluiten aan bij in voorgaande jaren gemaakte punten van voorbehoud en/of vloeien direct voort uit audits en laat onverlet inherente interpretatie van Europese regelgeving.

Verklaring inzake het Europees Visserij Fonds (EVF):

de voor het programma 2007–2013: «Perspectief voor een duurzame visserij», met cofinanciering uit het Europees Visserijfonds (EVF), ingestelde beheers- en controlesystemen voor de periode 1 januari 2007 tot en met 31 december 2008 naar mijn weten in opzet voldoen aan artikel 57 tot en met 61 van de Verordening (EG) 1198/2006 van de Raad, nader uitgewerkt in hoofdstuk VII van verordening (EG) 498/2007 van de Europese Commissie.

Verklaring inzake het Europees Sociaal Fonds (ESF):

de voor het ESF-programma ingestelde beheers- en controlesystemen voor de programmaperiode 2007–2013 in opzet voldoen aan de voorschriften van de artikelen 58 tot en met 62 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad en afdeling 3 van Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie. Dit sluit aan op de goedkeuring van de Europese Commissie, die op 12 januari 2009 is afgegeven.

Verklaring inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO):

de voor de programma's EFRO Noord, EFRO Oost, EFRO Zuid en EFRO West ingestelde beheers- en controlesystemen voor de programmaperiode 2007–2013 over het jaar 2008 in opzet voldoen aan de voorschriften van de artikelen 58 tot en met 62 van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad en afdeling 3 van Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie.

De grondslag van mijn verklaring en daarbij gemaakte punten van voorbehoud wordt gevormd door de gegevens die de verantwoordelijke Nederlandse bewindspersoon aan mij beschikbaar heeft gesteld, onverlet inherente onzekerheden ten aanzien van de interpretatie van Europese regelgeving. De bevestigingen en punten van voorbehoud in deze verklaring zijn beperkt tot zaken van materieel belang.

Plaats:

Datum:

De minister van Financiën

Toelichting behorende bij de nationale verklaring 2008

Nationale verklaring tot op het niveau van eindbegunstigden

Het streven van het Nederlandse kabinet is te komen tot een verklaring tot op het niveau van eindbegunstigden. Tussen de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer bestaat op dit moment bij ELGF en ELFPO een verschil in benadering van rechtmatigheid tot op het niveau van eindbegunstigden. Om dit verschil in benadering te overbruggen, heeft de auditdienst van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in overleg met de Algemene Rekenkamer en het ministerie van Financiën, beperkte aanvullende werkzaamheden verricht. Deze aanpak komt er op neer dat de uitkomsten van de door technische diensten uitgevoerde controles ter plaatse bij eindbegunstigden zijn beoordeeld en eventuele fouten per regeling zijn geëxtrapolerd. Op basis hiervan is de conclusie dat er, binnen nationale kaders, voor de onder punt 2 van de verklaring inzake ELGF en ELFPO vermelde uitgaven en ontvangsten sprake is van rechtmatigheid tot op het niveau van eindbegunstigden. Extrapolatie van de uitkomsten van resultaten van controles ter plaatse leiden tot een maximaal foutpercentage van 4,07% in het bij het ELFPO gedeclareerde bedrag. Op het totaal van de gedeclareerde bedragen (ELGF en ELFPO) is de tolerantie van 2% niet overschreden.

Het Nederlandse kabinet is overigens voorstander van en streeft naar eenduidige normatiek op dit punt op EU-niveau.

Weging van relevante aandachtspunten/tekortkomingen in de verklaring ELGF, ELFPO en EVF

Voor het inventariseren van aandachtspunten voor de deelverklaring van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is gebruik gemaakt van de informatie uit het departementale management en control systeem en bevindingen uit afgeronde audits. Voor de weging van relevante aandachtspunten gelden de volgende criteria:

- Vormt het aandachtspunt een substantieel financieel en/of politiek risico;
- gaat het om een belangrijke kwaliteitsverbetering in de uitvoering van de Europese subsidieregelingen en;
- speelt het aandachtspunt voldoende breed in de uitvoering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid binnen Nederland.

Voor uiteindelijke opname van belangrijke aandachtspunten/tekortkomingen in de deelverklaring gelden de volgende deels door de Europese Commissie (DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling) aanbevolen criteria:²⁸

- uit eigen onderzoeken, onderzoeken van de certificerende instantie en/of de Europese Commissie blijken belangrijke tekortkomingen in de uitvoering van het GLB en van het EVF programma 2007–2013 en;
- deze wordt geschat op meer dan 2% (en voor het GLB van het totaal van de in het Europees boekjaar ter zake verrichte en gedeclareerde betalingen) en;
- het effect kan niet worden tenietgedaan door corrigerende maatregelen.

Voor opname van belangrijke aandachtspunten en of tekortkomingen in de deelverklaring over de vorderingen (dit is een afzonderlijke populatie) worden vergelijkbare criteria gehanteerd.

²⁸ Zie richtsnoer 4 bij Verordening (EG) 885/2006.

De Europese Commissie bepaalt uiteindelijk de EU-conformiteit van de uitvoering van landbouwsubsidies en visserijsubsidies op grond van formele en informele regelgeving. Daardoor bestaat er altijd onzekerheid over aard en omvang van financiële correcties die de Europese Commissie kan opleggen.

Toelichting met betrekking tot de verklaring inzake EFRO

Goedkeuring van de artikel 71 beschrijvingen door de Europese Commissie heeft nog niet plaatsgevonden. De automatiseringssystemen voor bovengenoemde EFRO programma's waren op 31 december 2008 nog niet operationeel. Dat geldt zowel voor de vier systemen van de programma's als voor de Nationale Structuurfondsenmonitor, die noodzakelijk is voor de betaalaanvragen. Vooralnog is er geen reden aan te nemen dat voor de datum waarop de eerste betaalaanvraag in zal worden gediend de systemen niet operationeel zullen zijn. De managementautoriteiten voor het EFRO zullen hierover binnenkort aangeschreven worden. De Auditautoriteit en de Europese Commissie hebben hierbij naast de eerder genoemde automatiseringssystemen, gewezen op het feit dat op 31-12-2008 de gemaakte afspraken over bevoegdheden en rollen nog niet in alle gevallen waren geformaliseerd. Tenslotte ontbraken op 31-12-2008 instructies of waren deze onvolledig. Om die reden zijn de beschrijvingen van het beheers- en controlesysteem conform art 71 niet aanvaard door de Europese Commissie. De Managementautoriteiten zijn hierop aangesproken en werken aan het wegnemen van bovengenoemde zaken.

Toelichting met betrekking tot de verklaring inzake ESF, EFRO en EVF

Er zijn geen transacties met de Europese Commissie in 2008, derhalve is geen consolidatiestaat opgemaakt als onderdeel van deze deelverklaring. Dientengevolge is er ook geen accountantsverklaring. Tevens hebben de jaarlijkse Audit Reports van de Auditautoriteit zoals die in december 2008 zijn ingediend bij de Europese Commissie conform artikel 62 van verordening 1083 vanwege deze reden niet tot een oordeel geleid.

Deelverklaring minister van LNV (ELGF en ELFPO) 2008

Hierbij verklaar ik, vanuit mijn positie en verantwoordelijkheid als Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en op basis van de mij ter beschikking staande informatie uit de borgingsverklaring van directeuren van de erkende betaalorganen, de certificerende rapporten met kenmerk: TRCAD/2009/91 datum 29 januari 2009, TRCAD2009/94 datum 4 februari 2009 van de Auditdienst en alle overige relevante informatie uit het departementale management control systeem en met inachtneming van hetgeen na punt 3 vermeld wordt, dat:

1. het functioneren van de door Nederland opgezette systemen en daarin vervatte maatregelen voor het beheer en de controle van de gelden inzake het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor de Plattelandsontwikkeling (ELFPO) over het begrotingsjaar 16 oktober 2007 tot en met 15 oktober 2008 naar mijn beste weten een redelijke mate van zekerheid bieden voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties alsmede voor de subsidiabiliteit van de desbetreffende subsidieaanvragen;
2. de uitgaven en ontvangsten tot een totaal bedrag van € 878 004 608,82 ten laste respectievelijk ten gunste van het inzake het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) die zijn opgenomen in bijgaande consolidatiestaat van door de Nederlandse betaalorganen over het begrotingsjaar 16 oktober 2007 tot en met 15 oktober 2008 opgestelde en bij de Commissie ingediende rekeningen, in de context van bovengenoemde certificerende rapportages naar mijn beste weten, wettig en regelmatig zijn.
3. openstaande vorderingen tot een totaalbedrag van € 19 924 025,35 ten gunste van het inzake het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) die zijn opgenomen in bijgaande consolidatiestaat van door de Nederlandse betaalorganen over het begrotingsjaar 16 oktober 2007 tot en met 15 oktober 2008 opgestelde en bij de Commissie ingediende rekeningen, in de context van bovengenoemde certificerende rapportages naar mijn beste weten, conform wet- en regelgeving, volledig en juist zijn.

Ten aanzien van deze verklaring geldt evenwel het volgende:

Controles op randvoorwaarden

Provincies, gemeenten en waterschappen, zijn op grond van Europese en nationale regels verplicht om controles op randvoorwaarden (cross compliance) uit te voeren bij aanvragers van steun in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Zij hebben twee belangrijke taken op dit gebied:

- jaarlijks moeten zij minimaal 1% van alle Nederlandse agrariërs die steunaanvragen hebben ingediend controleren (ongeveer 800)²⁹;
- alle controlebevindingen moeten worden gemeld aan LNV.

²⁹ Conform Verordening (EG) nr. 796/2004 van de Europese Commissie.

De uitvoering van controles op randvoorwaarden (het voldoen aan wettelijke bepalingen over milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn,

voor subsidies in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid) in Nederland is in januari 2007 onderworpen aan een onderzoek door de Europese Commissie. De voorlopige bevindingen van de Commissie betreffen de afspraken over de inzet van medehandhavers bij de controles op randvoorwaarden (cross compliance) en de verantwoording van de controles door medehandhavers.

In 2008 heb ik de nodige stappen gezet die moeten leiden tot formalisering van de beoogde samenwerkingsovereenkomsten met medehandhavers. Ingaande 1 januari 2009 is er een samenwerkingsovereenkomst afgesloten met de provinciale medehandhavers. In de loop van 2009 worden soortgelijke afspraken gemaakt met handhavers van gemeenten en waterschappen. Voor de verantwoording over de controles op randvoorwaarden 2008 is er sprake van verbetering ten opzichte van voorgaande jaren. Dit blijkt uit een toename van het aantal meldingen (rapporten) aan LNV.

De bevestigingen en het punt van voorbehoud in deze verklaring zijn beperkt tot zaken van materieel belang en/of sluiten aan bij in voorgaande jaren gemaakte punten van voorbehoud en/of vloeien direct voort uit audits en laat onverlet inherente interpretatie van Europese regelgeving.

Rechtmatigheid op eindbegunstigdeniveau

Het streven van de Ministerraad is te komen tot een verklaring op eindbegunstigdeniveau. Hiervoor heeft mijn Auditdienst onder andere de uitkomsten van de door technische diensten uitgevoerde controles ter plaatse beoordeeld, 29 fysieke controles ter plaatse bijgewoond en, waar mogelijk, eventuele fouten per regeling geëxtrapoleerd. Op basis hiervan concludeer ik dat er, binnen de nationale kaders, voor de bij punt 2 vermelde uitgaven en ontvangsten sprake is van rechtmatigheid op eindbegunstigdeniveau.

In de bijlage bij borgingsverklaring heeft de directeur DLG, conform richtsnoer 4 bij Verordening (EG) nr. 885/2006, bevindingen gepresenteerd inzake de uitkomsten van controles ter plaatse voor GBCS-regelingen. Extrapolatie van de uitkomsten van deze controles leiden tot een maximaal foutpercentage van 4,07% in het bij het ELFPO gedeclareerde bedrag. Op het totaal van de gedeclareerde bedragen (ELGF en ELFPO) is de tolerantie van 2% niet overschreden.

Ondertekening:

G. Verburg

Toelichting bij de verklaring

Voor het inventariseren van aandachtspunten is gebruik gemaakt van de informatie uit het departementale management control systeem en bevindingen uit afgeronde audits. Voor de weging van relevante aandachtspunten gelden de volgende criteria: Vormt het aandachtspunt een substantieel financieel en/of politiek risico, gaat het om een belangrijke kwaliteitsverbetering in de uitvoering van de Europese subsidie-regelingen en speelt het aandachtspunt voldoende breed in de uitvoering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid binnen Nederland.

Voor uiteindelijke opname van belangrijke aandachtspunten/tekortkomingen in de deelverklaring gelden de volgende door de Europese Commissie (DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling) aanbevolen criteria:³⁰

- a. Uit eigen onderzoeken, onderzoeken van de certificerende instantie en/of de Europese Commissie blijken belangrijke tekortkomingen in de uitvoering van het GLB en
- b. deze wordt geschat op meer dan 2% van het totaal van de in het Europees boekjaar ter zake verrichte en gedeclareerde betalingen en
- c. het effect kan niet worden tenietgedaan door corrigerende maatregelen.

De Europese Commissie bepaalt uiteindelijk de EU-conformiteit van de uitvoering van landbouwsubsidies op grond van formele en informele regelgeving. Daardoor bestaat er altijd onzekerheid over aard en omvang van financiële correcties die de Europese Commissie kan opleggen.

³⁰ Zie richtsnoer 4 bij Verordening (EG) 885/2006.

Consolidatiestaat ELGF en ELFPO

| HFDSTK | ELGF | Uitgaven van 16 okt 07 t/m 15 okt 08 (in euro's) | Correcties (in euro's) | Definitief 2008 (in euro's) |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|---------------------------|--------------------------------|
| 050201 | Granen | 10 120 249,15 | 0,00 | 10 120 249,15 |
| 050202 | Rijst | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 050203 | Restituties voor niet in bijlage 1 genoemde producten | 24 254 974,16 | 0,00 | 24 254 974,16 |
| 050204 | Voedselprogramma's | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 050205 | Suiker | 44 091 471,16 | 0,00 | 44 091 471,16 |
| 050206 | Olijfolie | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 050207 | Vezelgewassen | 1 395 242,87 | 0,00 | 1 395 242,87 |
| 050208 | Groenten en fruit | 66 430 213,98 | 0,00 | 66 430 213,98 |
| 050209 | Producten van de wijnbouwsector | - 5 675,51 | 0,00 | - 5 675,51 |
| 050210 | Afzetbevordering | 3 515 557,20 | 0,00 | 3 515 557,20 |
| 050211 | Overige plantaardige producten/overige maatregelen | 4 975 121,98 | 0,00 | 4 975 121,98 |
| 050212 | Melk en zuivelproducten | 9 021 171,02 | 0,00 | 9 021 171,02 |
| 050213 | Rundvlees | 1 824 689,66 | 0,00 | 1 824 689,66 |
| 050214 | Schapen- en geitenvlees | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 050215 | Varkensvlees, eieren, pluimvee, producten van de bijenteelt en andere dierlijke producten | 18 451 746,23 | 0,00 | 18 451 746,23 |
| 050216 | Fonds voor de suikerherstructurering | 43 234 451,41 | 0,00 | 43 234 451,41 |
| | Totaal 0502 | 227 309 213,31 | 0,00 | 227 309 213,31 |
| 050301 | Ontkoppelde rechtstreekse steun | 660 929 179,13 | - 1 455 847,46 | 659 473 331,67 |
| 050302 | Andere rechtstreekse steun | 122 016 758,02 | - 2 833,21 | 122 013 924,81 |
| 050303 | Extra steunbedragen | 10 567 724,47 | 67,20 | 10 567 791,67 |
| | Totaal 0503 | 793 513 661,62 | - 1 458 613,47 | 792 055 048,15 |
| 050401 | Financiering van plattelandsontwikkeling via het EOGFL, afdeling Garantie-Programmeringsperiode 2000-2006 | - 143 125,16 | 13 827,77 | 129 297,39 |
| | Totaal 0504 | - 143 125,16 | 13 827,77 | - 129 297,39 |
| 05070 106 | Boekhoudkundige goedkeuring van de rekeningen over de voorgaande begrotingsjaren m.b.t. gedeelde beheersuitgaven in het kader van het EOGFL, afdeling Garantie (vorige maatregelen), en van het ELGF | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 05070 107 | Conformiteitsgoedkeuring van de rekeningen over de voorgaande begrotingsjaren m.b.t. gedeelde beheersuitgaven in het kader van het EOGFL, afdeling Garantie (vorige maatregelen), en van het ELGF | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | Totaal 050701 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 050702 | Regeling van geschillen | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | Totaal 050702 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 670100 | Goedkeuring van de ELGF rekeningen - Bestemmingsontv. | 7 324 537,85 | 0,00 | - 7 324 537,85 |
| 670200 | Onregelmatigheden in het kader van het ELGF - Bestemm. | 5 790 928,10 | - 165 565,87 | - 5 956 493,97 |
| 670300 | Heffing voor melkproducenten - Bestemmingsontvangsten | 8 844 138,48 | 76 590,75 | - 8 767 547,73 |
| | Totaal 67 | - 21 959 604,43 | - 88 975,12 | - 22 048 579,55 |
| 680100 | Tijdelijke herstructureringsheffing - Bestemmingsontvangst. | 142 385 570,36 | 0,00 | - 142 385 570,36 |
| 680200 | Onregelmatigheden in het kader van het tijdelijke herstructu. | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 680300 | Goedkeuring in verband met het tijdelijk herstructureringsf. | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | Totaal 68 | - 142 385 570,36 | 0,00 | - 142 385 570,36 |
| | Totaal Generaal | 856 334 574,98 | - 1 533 760,82 | 854 800 814,16 |

| AS | ELFPO | Uitgaven van 16-okt-07 t/m 15-okt-08 € | Correcties € | Definitief 2008 € |
|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|--------------------|-----------------------|
| 1 | Verbetering van de concurrentiekracht land- en bosbouw- sector | 3 610 887,00 | - 16 531,99 | 3 594 355,01 |
| 2 | Milieu- en natuurverbetering | 18 614 748,00 | - 9 964,08 | 18 604 783,92 |
| 3 | De leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie | 1 034 191,73 | - 35 054,00 | 999 137,73 |
| 4 | Leader | 5 518,00 | 0,00 | 5 518,00 |
| 5 | Technische bijstand | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Totaal | | 23 265 344,73 | - 61 550,07 | 23 203 794,66 |
| Totaal ELGF en ELFPO | | | | 878 004 608,82 |

DEELVERKLARING EZ: EFRO**Deelverklaring minister van Economische Zaken (EFRO) 2008**

Hierbij verklaar ik, vanuit mijn positie en verantwoordelijkheid als Minister van Economische Zaken op basis van de mij ter beschikking staande informatie voor wat betreft de beschrijvingen van de opzet van de systemen zoals genoemd in artikel 71 lid 1 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 en de daarbij behorende verslagen van de Auditautoriteit conform artikel 71 lid 2 van dezelfde verordening en alle overige informatie ultimo 31-12-2008, dat:

«De voor de programma(s) EFRO Noord, EFRO Oost, EFRO Zuid en EFRO West ingestelde beheers- en controlesystemen voor de programma-periode 2007–2013 in opzet voldoen aan de voorschriften van de artikelen 58 tot en met 62 van Verordening (EG) 1083/2006 van de Raad en afdeling 3 van Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie. Dit sluit aan op de goedkeuring van de Europese Commissie, die op 12 januari 2009 is afgegeven.»

Datum:

Ondertekening:

Toelichting

Bij het opstellen van deze deelverklaring zijn de compliance assessments van de Auditautoriteit en de schriftelijke reacties van de Europese Commissie betrokken.

- Verslag op grond van artikel 71, lid 2 van Verordening 1083/2006 inzake het Operationeel Programma EFRO voor Noord-Nederland 2007–2013, CCI 2007NL162PO001, d.d. 25-7-2008.
- Brief Europese Commissie, DG Regio d.d. 17-9-2008, niet aanvaarding.
- Verslag op grond van artikel 71, lid 2 van Verordening 1083/2006 inzake het Operationeel Programma EFRO voor Oost-Nederland 2007–2013, CCI 2007NL162PO004, d.d. 18-7-2008.
- Brief Europese Commissie, DG Regio d.d. 15-9-2008, niet aanvaarding.
- Verslag op grond van artikel 71, lid 2 van Verordening 1083/2006 inzake het Operationeel Programma EFRO voor Oost-Nederland 2007–2013, CCI 2007NL162PO003, d.d. 13-6-2008.
- Brief Europese Commissie, DG Regio d.d. 27-8-2008, niet aanvaarding.
- Verslag op grond van artikel 71, lid 2 van Verordening 1083/2006 inzake het Operationeel Programma Landsdeel West EFRO 2007–2013, CCI 2007NL162PO002, d.d. 12-12-2008.
- Brief Europese Commissie, DG Regio d.d. 14-1-2009, niet aanvaarding.

Goedkeuring van de artikel 71 beschrijvingen door de Europese Commissie heeft nog niet plaatsgevonden. De automatiseringssystemen voor bovengenoemde programma's waren op 31 december 2008 nog niet operationeel. Dat geldt zowel voor de vier systemen van de programma's als voor de Nationale Structuurfondsenmonitor, die noodzakelijk is voor de betaalaanvragen. Vooralsnog heb ik geen reden aan te nemen dat voor de datum waarop we de eerste betaalaanvraag in willen dienen de systemen niet operationeel zullen zijn. Indien nodig kunnen betaalaanvragen ook handmatig ingevoerd worden in het aanvraagstelsel van de Europese Commissie (SFC). Hierover is in de afgelopen maanden

intensief contact geweest met de Managementautoriteiten. Op 12 februari 2009 zijn hierover afspraken gemaakt en deze zullen schriftelijk aan hen worden bevestigd. De Auditautoriteit en de Europese Commissie hebben hierbij gewezen op het feit dat op 31-12-2008 de gemaakte afspraken over bevoegdheden en rollen nog niet in alle gevallen waren geformaliseerd. Tenslotte ontbraken op 31-12-2008 instructies of waren deze onvolledig. Om die reden zijn de beschrijvingen van het beheers- en controlesysteem conform art 71 niet aanvaard door de Europese Commissie. De Managementautoriteiten zijn hierop aangesproken en werken aan het wegnemen van bovengenoemde zaken.

Er zijn geen transacties met de Europese Commissie geweest ten aanzien van bovenstaande programma's in 2008, derhalve is geen consolidatiestaat opgemaakt als onderdeel van deze deelverklaring. Dientengevolge is er ook geen accountantsverklaring. Tevens hebben de jaarlijkse Audit Reports van de Auditautoriteit zoals die in december 2008 zijn ingediend bij de Europese Commissie conform artikel 62 van verordening 1083 vanwege deze reden niet tot een oordeel geleid.

Deelverklaring minister van SZW (ESF) 2008

Hierbij verklaar ik, vanuit mijn positie en verantwoordelijkheid als Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en op basis van de mij ter beschikking staande informatie voor wat betreft de beschrijving van de opzet van de systemen, zoals genoemd in artikel 71 lid 1 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 en het hierbij behorende verslag van de Auditautoriteit conform artikel 71 lid 2 van dezelfde verordening en alle overige informatie, dat:

«De voor het ESF-programma ingestelde beheers- en controlesystemen voor de periode 2007–2013 in opzet voldoen aan de voorschriften van de artikelen 58 tot en met 62 van Verordening (EG) 1083/2006 van de Raad en afdeling 3 van Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie. Dit sluit aan op de goedkeuring van de Europese Commissie, die op 12 januari 2009 is afgegeven.»

Datum:

Ondertekening:

Deelverklaring minister van LNV (EVF) 2008

Hierbij verklaar ik, vanuit mijn positie en verantwoordelijkheid als Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en op basis van de mij ter beschikking staande informatie wat betreft de beschrijving van de systemen zoals bedoeld in artikel 71 lid 1 van Verordening (EG) nr. 1198/2006 van de Raad van 27 juli 2006, nader uitgewerkt in Hoofdstuk VII van Verordening (EG) 498/2007 van de Europese Commissie van 26 maart 2007, het hierbij behorende verslag van de Rijksauditedienst, in de functie van Audit Autoriteit, conform artikel 71 lid 2 van verordening (EG) nr. 1198/2006 en alle overige informatie, dat:

«de voor het Programma 2007–2013: «Perspectief voor een duurzame visserij», met cofinanciering uit het Europees Visserijfonds (EVF), ingestelde beheers- en controlesystemen voor de periode 1 januari 2007 tot en met 31 december 2008 naar mijn beste weten in opzet voldoen aan artikel 71 van Verordening (EG) 1198/2006 van de Raad, nader uitgewerkt in hoofdstuk VII van Verordening (EG) nr. 498/2007 van de Europese Commissie.»

De bevestiging laat onverlet inherente interpretatie van Europese regelgeving.

Datum:

Ondertekening:

Toelichting bij de deelverklaring

De deelverklaring omvat alleen de opzet van het financieel beheer omdat in 2008 geen uitgavenstaat is ingediend bij de Europese Commissie en bevat geen punten van voorbehoud.

Voor het inventariseren van aandachtspunten is gebruik gemaakt van de informatie uit het departementale management control systeem en bevindingen uit afgeronde audits. Voor de weging van relevante aandachtspunten gelden de volgende criteria: Vormt het aandachtspunt een substantieel financieel en/of politiek risico, gaat het om een belangrijke kwaliteitsverbetering in de uitvoering van de Europese subsidie-regelingen en speelt het aandachtspunt voldoende breed in de uitvoering van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid binnen Nederland.

Voor uiteindelijke opname van belangrijke aandachtspunten/tekortkomingen in de deelverklaring gelden daarbij de volgende criteria:

- Uit eigen onderzoeken, onderzoeken van de certificerende instantie en/of de Europese Commissie blijken belangrijke tekortkomingen in de uitvoering van het EVF programma 2007–2013 en
- deze wordt geschat op meer dan 2% en
- het effect kan niet worden tenietgedaan door corrigerende maatregelen.

De Europese Commissie bepaalt uiteindelijk de EU-conformiteit van de uitvoering van visserijsubsidies op grond van formele en informele regelgeving. Daardoor bestaat er altijd onzekerheid over aard en omvang van financiële correcties die de Europese Commissie kan opleggen.

BIJLAGE 6
**EXTRAPOLATIEOVERZICHT GEMEENSCHAPPELIJK
LANDBOUWBELEID**

| ELGF hoofdstuk | Definitief in declaratie 2008 (in euro's) | Extrapolatie uitkomsten inspecties: fouten minus correctie | Percentage fout ten opzichte van consolidatiestaat | Aantallen administratieve nacontrole en indicatie finan- cieel belang fouten | Randvoorwaarden- controles |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| Granen | 10 120 249,15 | 230 | | nvt | |
| Rijst | | | | nvt | |
| Restituties voor niet in bijlage 1 genoemde producten (export restitu- ties) | 24 254 974,16 | 4 739 | | 18 | |
| Voedselprogramma's | | | | nvt | |
| Suiker | 44 091 471,16 | 508 360 | | nvt | |
| Olijfolie | | | | nvt | |
| Vezelgewassen (vlas/hennep) | 1 395 242,87 | | | nvt | |
| Groenten en fruit (interventie PT,GMO, export restitutie) | 66 430 213,98 | 18 006 | | 4 | |
| Producten van de wijnbouwsector (export restitutie) | 5 675,51 | | | nvt | |
| Afzetbevordering (Promotie DR) | 3 515 557,20 | | | nvt | |
| Overige plantaardige producten/overige maatregelen (Kunstmatig Gedroogde V) | 4 975 121,98 | 6 578 | | nvt | |
| Melk en zuivelproducten (interventie- regeling, openbare opslag, magere- melkpoeder, schoolmelk, caseïne, exportrestitutie) | 9 021 171,02 | 52 394 | | | |
| Rundvlees (exportrestitutie) | 1 824 689,66 | | | nvt | |
| Schape- en geitenvlees | | | | nvt | |
| Varkensvlees, eieren, pluimvee, producten van de bijenteelt en andere dierlijke producten (acties ter onder- steuning, honing) | 18 451 746,23 | 7 333 | | | |
| Fonds voor de suikerherstructurering | 43 234 451,41 | | | nvt | |
| Totaal 05 02 | 227 309 213,31 | | | | |
| Ontkoppelde rechtstreekse steun (BTR) | 659 473 331,67 | 4 167 108 | | nvt | |
| Andere rechtstreekse steun (slacht- premies kalveren, slachtpremie runderen, melkpremie, aardappel zetmeel, extra steun, nabetaling planten) | 122 013 924,81 | 529 369 | | nvt | |
| Extra steunbedragen (extra steun) | 10 567 791,67 | | | nvt | |
| Totaal 05 03 | 792 055 048,15 | | | | |
| Bevindingen AD LNV | | 87 005 | | | |

| ELGF hoofdstuk | Definitief in declaratie 2008 (in euro's) | Extrapolatie uitkomsten inspecties: fouten minus correctie | Percentage fout ten opzichte van consolidatiestaat | Aantallen administratieve nacontrole en indicatie finan- cieel belang fouten | Randvoorwaarden- controles |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| Totaal aangevraagd | 1 019 364 261,46 | 5 381 124 | 0,53% | 1 275 878,00 | |
| ELFPO | Definitief 2007 | | | | |
| 1. Verbetering van de concurrentie- kracht land- bosbouwsector (SSBP,RSG, SJA, DEMO) | 3 594 355,01 | 68 436,00 | | | |
| 2. Milieu- en natuurverbetering (SAN, SBL, RSBP) | 18 604 783,92 | 950 715,00 | | | |
| 3. De leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelands- economie | 999 137,73 | | | | |
| 4. Leader | 5 518,00 | | | | |
| 5. Technische bijstand | 0,00 | | | | |
| Bevindingen AD LNV | | 41 937,00 | | | |
| Totaal aangevraagd | 23 203 794,66 | 1 061 088,00 | 4,57% | | |
| Totaal generaal aangevraagd (ELGF+ELFPO) | 1 042 568 056,12 | | | | |
| Maximale fout (beredeneerde schatting) «worst case» ELGF+ELFPO | | 6 442 211,78 | 0,62% | 1 275 878,00 | onzeker |
| Totaal financieel belang waar nacontroles betrekking op hebben | | 232 114 858 | | 0,55% | |
| Totaal financieel belang waar randvoorwaardencontroles betrekking op hebben | | 805 006 887 | | | |

BIJLAGE 7

TABEL BEVINDINGEN STRUCTUURFONDSEN

| Fonds | Europese Commissie | Auditautoriteit (Rijksauditedienst) | Rijksauditedienst | Deelverklaring minister |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| EFRO-Noord | <p>Oordeel over <i>beschrijving</i> systemen</p> <p><i>Niet-aanvaard</i> (17 september 2008).</p> <p>Redenen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hoofdtreden: de koppeling tussen MSF en Koersdata is nog niet operationeel. • Extra onvolkomenheid 1: De beschrijving van de afspraken over de informatievoorziening van de managementautoriteit aan de certificeringsautoriteit ontbreekt. • Extra onvolkomenheid 2: Nog naturen bijgewerkte versie van de auditstrategie. • Onjuiste hoofdstukindeling. | <p>Oordeel over <i>opzet</i> systemen</p> <p><i>Goedkeurend</i> (25 juli 2008): systemen voldoen aan voorschriften</p> <p>Geen tekortkomingen; twee bevindingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het systeem Koersdata van de managementautoriteit, alsmede de koppeling met MSF, is nog niet operationeel. • Nog niet alle documenten zijn definitief vastgesteld en/of ontwikkeld, betreffende de 1) afspraken tussen de managementautoriteit en certificeringsautoriteit over de onderlinge informatie uitwisseling, 2) audithandleiding/werkprogramma's van de auditautoriteit. | <p>Assurancerapport bij deelverklaring</p> <p><i>Goedkeurend</i> (12 februari 2009): totstandkoming deelverklaring voldoet aan procedurebeschrijving en inhoud deelverklaring stemt overeen met beschikbare informatie.</p> | <p>Oordeel over <i>opzet</i> systemen</p> <p><i>Beheer- en controlesystemen voldoen in opzet aan voorschriften</i> (13 februari 2009)</p> <p>Toelichting: «Goedkeuring van de artikel 71 beschrijvingen door de Europese Commissie heeft nog niet plaatsgevonden. De automatiseringssystemen voor bovengenoemde programma's waren op 31 december 2008 nog niet operationeel. Dat geldt zowel voor de vier systemen van de programma's als voor de Nationale Structuurfondsenmonitor, die noodzakelijk is voor de betaalaanvragen. Vooral snog heb ik geen reden aan te nemen dat voor de datum waarop we de eerste betaalaanvraag in willen dienen de systemen niet operationeel zullen zijn. Indien nodig kunnen betaalaanvragen ook handmatig ingevoerd worden in het aanvraagstelsel van de Europese Commissie (SFC). Hierover is in de afgelopen maanden intensief contact geweest met de Managementautoriteiten. Op 12 februari 2009 zijn hierover afspraken gemaakt en deze zullen schriftelijk aan hen worden bevestigd. De Auditautoriteit en de Europese Commissie hebben hierbij gewezen op het feit dat op 31-12-2008 de gemaakte afspraken over bevoegdheden en rollen nog niet in alle gevallen waren geformaliseerd. Tenslotte ontbraken op 31-12-2008 instructies of waren deze onvolledig. Om die reden zijn de beschrijvingen van het beheers- en controlesysteem conform artikel 71 niet aanvaard door de Europese Commissie. De Managementautoriteiten zijn hierop aangesproken en werken aan het wegemen van bovengenoemde zaken.»</p> |

| Fonds | Europese Commissie | Auditoriteit (Rijksauditedienst) | Rijksauditedienst | Deelverklaring minister |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| EFRO Oost | <p>Oordeel over <i>beschrijving</i> systemen</p> <p><i>Niet-aanvaard</i> (15 september 2008).</p> <p>Redenen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hoofddreden 1: elektronische uitwisseling tussen MSF en het systeem SUM (Subsidie Monitor) van OP Oost is nog niet geïnstalleerd. • Hoofddreden 2: de AA heeft een verklaring met beperking afgegeven wegens het feit dat de MA de voorgenoemen delegatie van haar taken aan Gedeputeerde Staten van de Provincie Overijssel nog niet formeel heeft gerealiseerd. • Extra onvolkomenheid 1: er is geen gedetailleerde beschrijving van de afspraken die er zijn om de CA toegang te verlenen tot alle noodzakelijke informatie; er wordt slechts verwezen naar «working arrangements» zonder verdere specificering. • Extra onvolkomenheid 2: de auditstrategie is voornamelijk verworpen. | <p>Oordeel over <i>opzet</i> systemen</p> <p><i>Met beperking</i> (18 juli 2008): systemen voldoen aan voorschriften, «uitgezonderd het gegeven dat de relatie tussen de managementautoriteit en Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel thans nog niet geformaliseerd is».</p> <p>Tekortkoming (reden voor beperking in oordeel): De relatie tussen de MA en Gedeputeerde Staten van de Provincie Overijssel is nog niet geformaliseerd. De MA is voornemens om GS van Overijssel te mandateren om namens de MA besluiten te ondertekenen omtrent aanvragen van subsidieverlening voor zover uitvoering plaats vindt op het grondgebied van Overijssel. Aangezien tot het moment van definitieve formalisering van het mandaat besluit alle beschikkingen worden ondertekend door de MA, is geen sprake van een risico. Het leidt echter wel tot een beperking in het oordeel.</p> <p>Twee bevindingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het geautomatiseerd systeem SUM is nog niet operationeel: naar verwachting zal het eind 2008 operationeel zijn. • Aangezien de eerste betaalaanvraag pas in 2009 wordt verwacht, is geen sprake van risico's. Tot de ingebruikname wordt het huidige systeem gebruikt. Na ingebruikname worden de gegevens in het nieuwe systeem ingebracht. Bij de eerstkomende systeemaudits zal de AA de juist- en volledigheid van de overdracht vaststellen en onderzoeken of het systeem en de koppeling met de nationale MSF voldoen aan de eisen. • Enkele documenten zijn nog niet ontwikkeld/vastgesteld: werkinstructie controles ter plaatse, werkprogramma controle subsidievestiging en controleprotocool. Ook de afspraken tussen de CA en de MA over de vorm waarin de informatie tussen beide instanties uitgewisseld zal worden, zijn nog niet gemaakt. | <p>Assurancerapport bij deelverklaring</p> <p>Idem als Noord.</p> <p>Idem als Noord.</p> | <p>Oordeel over <i>opzet</i> systemen</p> <p>Idem als Noord.</p> |

| Fonds | Europese Commissie | Auditoriteit (Rijksauditedienst) | Rijksauditedienst | Deelverklaring minister |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| EFRO Zuid | <p>Oordeel over <i>beschrijving</i> systemen</p> <p><i>Niet-aanvaard</i> (27 augustus 2008), na eerder verzoek om aanvullende informatie.</p> <p>Redenen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hoofdrede: elektronische uitwisseling tussen MSF en SFC2007 is nog niet geïnstalleerd (systeem Microsoft Dynamics van OP EFRO Zuid is verbonden met MSF, maar niet met SFC2007). • Extra onvolkomenheid: het principe van een controlebezoek ter plaatse (pas na indiening van het eindrapport is in strijd met de richtsnoer management-verificaties (moet plaatsvinden als het project «well under way» is). Heroverweging wordt dringend aangeraden. | <p>Oordeel over <i>opzet</i> systemen</p> <p><i>Goedkeurend</i> (13 juni 2008): systemen voldoen aan voorschriften.</p> <p>Geen tekortkomingen, wel drie bevin-dingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De bevoegdheden van de stuurgroepen inzake projectselectie en subsidie-toekenning, zoals opgenomen in de beschrijving van de systemen, wijken af van de in het OP en de reglementen van orde opgenomen bevoegdheden. De systeembeschrijving is correct; de overige documenten zullen aangepast worden. • Het geautomatiseerd systeem Microsoft Dynamics is nog niet operationeel; naar verwachting zal het eind 2008 operationeel zijn. Tot de ingebruikname wordt een tijdelijk systeem, buiten het geautomatiseerd systeem om, gebruikt. Na ingebruikname worden de gegevens in het nieuwe systeem ingebracht. De overdracht van het oude naar het nieuwe systeem is als aanvullend risico aangemerkt in de auditstrategie. Bij de eerstkomende systeemaudits zal de AA de juist- en volledigheid van de overdracht vaststellen en onderzoeken of het systeem en de koppeling met de nationale MSF voldoen aan de eisen. • De werkinstructie controles ter plaatse is nog niet ontwikkeld/vastgesteld. Ook de afspraken tussen de CA en de MA over de vorm waarin de informatie tussen beide instanties uitgewisseld zal worden, zijn nog niet gemaakt. | <p>Assurancerapport bij deelverklaring</p> <p>Idem als Noord.</p> | <p>Oordeel over <i>opzet</i> systemen</p> <p>Idem als Noord.</p> |

| Fonds | Europese Commissie | Auditoriteit (Rijksauditedienst) | Rijksauditedienst | Deelverklaring minister |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Oordeel over <i>beschrijving</i> systemen | Oordeel over <i>opzet</i> systemen | Assurancerapport bij deelverklaring | Oordeel over <i>opzet</i> systemen |
| EFRO West | <i>Niet-aanvaard</i> (14 januari 2009). Redenen: Hoofdrede: de door de auditoriteit gemaakte voorbehouden in het auditverslag en het oordeel. | <i>Met beperking</i> (12 december 2008): systemen voldoen aan voorschriften, «behalve in het volgende opzicht: Het geautomatiseerde beheersysteem van de managementautoriteit is nog niet operationeel en is bovendien nog niet gekoppeld aan het centrale systeem voor EFRO bij het Ministerie van Economische Zaken (Monitor Structuur Fondsen)». Tekortkoming (reden voor beperking in oordeel): Geen operationeel geautomatiseerd systeem. Bevindingen: • Nog ontbreken van de formalisering van de relatie tussen de managementautoriteit en de provincie Flevoland. • Benodigde aanpassing van de tekst van het controleprotocol. • Nog geen definitieve vaststelling van reglementen van orde van de Stuurgroepen en het Comité van Toezicht. • Risico's van de overzetting van projectgegevens van het tijdelijke handmatige – naar het nieuwe beheersysteem. | Idem als Noord. Idem als Noord. | Idem als Noord. |
| ESF | <i>Aanvaard</i> (12 januari 2009), na eerdere niet-ontvankelijkheidsverklaring en enkele verzoeken om aanvullende informatie. Eén opmerking: betrokkenheid managementautoriteit bij hoor-wederhoor inzake audits van concrete acties is onduidelijk. | <i>Goedkeurend</i> (9 december 2008; eerdere versie 24 juni 2008): systemen voldoen aan voorschriften. Geen tekortkomingen; één bevinding: communicatie met EC over mogelijke staatssteun Actie D van ESF-programma: geen sprake van staatssteun (is dus positief). | <i>Goedkeurend</i> (12 februari 2009): totstandkoming deelverklaring voldoet aan procedurebeschrijving en inhoud deelverklaring stemt overeen met beschikbare informatie. | <i>Beheers- en controlesystemen voldoen in opzet aan voorschriften</i> (16 februari 2009). Geen toelichting. |

| Fonds | Europese Commissie | Auditoriteit (Rijksauditedienst) | Rijksauditedienst | Deelverklaring minister |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| EVF | <p>Oordeel over <i>beschrijving</i> systemen</p> <p>Verzoek om <i>nadere informatie</i> (16 maart 2009).</p> <p>Opmerkingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> M.b.t. bevinding inzake managementverificaties: zijn de ontbrekende documenten al opgesteld; zo nee, wanneer is dit voorzien? In het verslag van de AA ontbreekt de vaststelling of de BA een systeem van verslaglegging over en toezicht op de taken die aan de BI zijn gedelegeerd heeft ingericht. M.b.t. managementverificaties bij de BI: er ontbreekt nog een verwijzing naar een geconsolideerd handboek van procedures; onduidelijk is of bij de indiening van betalingsaanvragen begunstigden ook systematisch facturen en betaalbewijzen moeten voorleggen; er ontbreekt voldoende functiescheiding bij managementverificaties wanneer de BI zelf begunstigde is (zoals bij technische bijstand); bij voorschotaanvragen ontbreekt de eis dat alleen uitgaven verantwoord met gekwiteerde facturen of boekhoudkundige stukken met gelijke bewijskracht kunnen worden gedeclareerd. | <p>Oordeel over <i>opzet</i> systemen</p> <p>Goedkeurend (16 december 2008): systemen voldoen aan voorschriften.</p> <p>Geen tekortkomingen; één bevinding: Vanuit het systeem van managementverificaties (administratieve controles en controles ter plaatse), dat in opzet toereikend is, worden – voor zover dit nog niet is gebeurd – voor de lopende openstellingen de documenten mbt de managementverificaties opgesteld, zoals de managementovereenkomst tussen DR en AID voor controles ter plaatse in 2009, controlememoranda (incl. controleafspraken) en werk-instructies.</p> | <p>Assurancerapport bij deelverklaring</p> <p>Goedkeurend (13 februari 2009): totstandkoming deelverklaring voldoet aan procedurebeschrijving en inhoud deelverklaring stemt overeen met beschikbare informatie (afgegeven door AD LNV).</p> | <p>Oordeel over <i>opzet</i> systemen</p> <p>Beheers- en controlesystemen voldoen in opzet aan voorschriften (19 februari 2009).</p> <p>De toelichting betreft alleen de gevolgde werkwijze, geen nadere toelichting op de systemen.</p> <p>In de deelverklaring wordt een voorbeeld gemaakt: «Deze bevestiging laat onverlet inherente interpretatie van Europese regelgeving.»</p> |

BIJLAGE 8**GEBRUIKTE AFKORTINGEN**

| | |
|---------|------------------------------------------------------------------|
| AID | Algemene Inspectiedienst |
| CBS | Centraal Bureau diensten aan Slachtdieren |
| COKZ | Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel |
| CPE | Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten |
| DG | Directoraat-Generaal |
| EFRO | Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling |
| EG | Europese Gemeenschap |
| ELFPO | Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (vanaf 2007) |
| ELGF | Europees Landbouwgarantiefonds |
| EOGFL | Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw |
| ESF | Europees Sociaal Fonds |
| EU | Europese Unie |
| EVF | Europees Visserijfonds |
| FEZ | (Directie) Financieel-Economische Zaken |
| GBCS | Geïntegreerd beheer- en controlesysteem |
| GLB | Gemeenschappelijk landbouwbeleid |
| GMO | Gemeenschappelijke marktordening |
| IFAC | International Federation of Accountants |
| INTOSAI | International Organisation of Supreme Audit Institutions |
| ISA | International Standards on Auditing |
| ISSAI | International Standards of Supreme Audit Institutions |
| IWW | Inspectie Verkeer en Waterstaat |
| LNV | (Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit |
| POP | Plattelandsontwikkelingsprogramma |
| PVE | Productschappen Vee, Vlees en Eieren |

BEGRIPPENLIJST**Assurance**

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

Audit

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

Auditautoriteit

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

Audit Committee

Onder leiding van de secretaris-generaal van een ministerie vindt in deze commissie – mede aan de hand van auditdienstrapporten – overleg plaats over de controleaangelegenheden binnen het ministerie. De directeur van de departementale auditdienst en directeur van de centrale directie Financieel-Economische Zaken hebben zitting in de commissie.

Auditdienst

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

Beheersverslagen

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

Bemiddelende instantie

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

Betrouwbaarheid

De mate waarin informatie waarheidsgetrouw, juist en volledig is.

Bestuursraad

Ambtelijke leiding van het ministerie, die de minister ondersteunt. De Bestuursraad is verantwoordelijk voor beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en beheer.

Betaalorgaan

Orgaan dat namens de Europese Commissie betalingen verricht.

Borgingsverklaring

Een door de directeur van een betaalorgaan ondertekende verklaring waarin deze verklaart dat:

- de overgelegde rekeningen naar zijn beste weten een waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig beeld geven van de uitgaven en ontvangsten in het bovengenoemde begrotingsjaar;

- het systeem een redelijke mate van zekerheid biedt dat de onderliggende transacties wettig en regelmatig zijn.

Certificering

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

Certificeringsautoriteit

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

Conformiteit

Het in overeenstemming zijn met de voorschriften (van de Europese Unie).

Conformiteitsbeoordeling

Het beoordelen of aan de (voorgeschreven) vereisten (van de Europese Unie) is voldaan.

Consolidatiestaat

Een overzicht van samengevoegde uitgaven/betalingen.

Convenant

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

Eindbegunstigde

De uiteindelijke ontvanger van de subsidie.

Fasen in administratief-organisatorische processen

Er zijn drie fasen: (1) *opzet*: beschrijving en inrichting van het proces; (2) *bestaan*: er is daadwerkelijk een proces met activiteiten aanwezig conform opzet; (3) *werking*: het proces functioneert de gehele periode conform opzet en doet waarvoor het is ingesteld.

Managementautoriteit

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

Materialiteit

De mate van onnauwkeurigheid die wordt geaccepteerd.

Materieel belang

Informatie is van materieel belang indien het weglaten of het onjuist weergeven daarvan de (economische) beslissingen die gebruikers op basis van de verantwoording nemen, kan beïnvloeden. Het materieel belang van een post of een fout is in de eerste plaats afhankelijk van de omvang van het geldbedrag dat ermee gemoeid is, maar ook de specifieke omstandigheden waaronder het weglaten of onjuist weergeven heeft plaatsgevonden, worden meegewogen.

Materiële fouten

Fouten waarvan van het belang «materieel» is. Fouten zijn van materieel belang wanneer zij een bepaald aanvaardbaar geacht percentage te boven gaan.

Onregelmatigheden

Elke inbreuk op het Gemeenschapsrecht die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen of de door de Gemeenschappen beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening van de Gemeenschappen worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave.

Onzekerheid

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

Operationeel Programma

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

Plausibiliteitstoets

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

Randvoorwaarden

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

Reperformance

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

Review

Onderzoek naar de (toereikendheid van de) uitgevoerde accountantscontrole.

Richtsnoeren

Documenten waarin de Europese Commissie instructies geeft over onder andere erkenning van betaalorganen en accountantscontrole.

«Third party»-mededeling

Een «third party»-mededeling is een verklaring van een onafhankelijke (derde) instantie of de processen in een organisatie voldoen aan vooraf opgestelde criteria.

Tolerantiegrens

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

Voorbehoud

Voorbehoud is een uitzondering op een afgegeven verklaring.

Vordering

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

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2003). *Presteren en functioneren van het openbaar bestuur. Strategie Algemene Rekenkamer 2004–2009*, december 2003. Den Haag: eigen beheer.

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

Algemene Rekenkamer (2006). *Brief aan de minister van Financiën*, 14 november 2006, kenmerk 6 006 396 R/S. Den Haag: eigen beheer.

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

Algemene Rekenkamer (2008). *Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2007*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 335, nr. 6. Mededeling, 21 mei 2008, rapport ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Auditdienst LNV (2009a). *Rapport inzake de certificerende audit van de Dienst Landelijk Gebied over het ELFPO-begrotingsjaar 2008*. 29 januari 2009. Den Haag.

Auditdienst LNV (2009b). *Rapport inzake de certificerende audit van de Dienst Regelingen over het ELGF-begrotingsjaar 2008*. 4 februari 2009. Den Haag.

Dienst Landelijk Gebied (2009). *Borgingsverklaring betaalorgaan DLG*, 22 januari 2009, Utrecht: eigen beheer.

Dienst Regelingen (2009). *Borgingsverklaring DR*, 19 januari 2009. Den Haag.

Europese Commissie (2007). *Richtsnoer nr. 3 – Strategie voor de accountantscontrole*. AGRI-2007-60983-01-00 NL herz. 1. Brussel.

Europese Commissie (2008). *Bijlage 2 bij richtsnoer nr. 3 – Andere elementen die extra zekerheid verschaffen*. AGRI/AE/RC D(2008). Brussel.

Europese Rekenkamer (2008). *Is «cross compliance» als beleid doeltreffend*, Speciaal verslag nr. 8/2008, 9 december 2008. Brussel.

Financiën (2006). *EU-trendrapport 2006 en Jaarverslag Europese Rekenkamer, brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 4 december 2006, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 455 en 24 202, nr. 5. Den Haag: Sdu.

LNV (2004). *Kaderovereenkomst inzake de samenwerking tussen het ministerie van LNV en het ministerie van Financiën bij de uitvoering van de niet-fiscale douanetaken op het terrein van het ministerie van LNV*, 22 juni 2004. Den Haag: eigen beheer.

LNV (2007). *Wijziging van de Regeling GLB-inkomenssteun 2006*, d.d. 28 maart 2007. Kenmerk TRCJZ/2007/972, Staatscourant 30 maart 2007, nr. 64, p. 11. Den Haag: eigen beheer.

LNV (2008). *Samenwerkingsovereenkomst uitvoering cross compliance*, d.d. 1 december 2008. Kenmerk TRCJZ/2008/3414. Den Haag; eigen beheer.

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

Onderzoeksteam

Dhr. drs. T.C.W. Kok RA (projectleider)
Dhr. W. Costerus RA
Dhr. drs. R. Dijkstra
Mevr. E.A.M. Ebbing MSc
Dhr. A.H.J. Hilhorst
Mevr. drs. F.J. Melker
Dhr. drs. P.A. Neelissen RA CIA
Dhr. drs. H.J. Settels

Voorlichting en tekstbegeleiding

Afdeling Communicatie

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

Uitgave

Sdu Uitgevers

Zetwerk en begeleiding

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

Drukwerk

DeltaHage Grafische Dienstverlening

Omslag

Corps Ontwerpers, Den Haag

Fotografie

Sake Elzinga/Hollandse Hoogte

Graphics

Joris Fiselier Infographics

Bestelling

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

KST 128974
ISBN 978 90 12 13018 9
NUR 823

