

Speciaal verslag

De gebruikmaking van subsidies door agentschappen: niet altijd adequaat of aantoonbaar doeltreffend



EUROPESE
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4677-6	ISSN 1831-0915	doi:10.2865/766619	QJ-AB-16-009-NL-C
PDF	ISBN 978-92-872-4702-5	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/550742	QJ-AB-16-009-NL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4678-3	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/615394	QJ-AB-16-009-NL-E

© Europese Unie, 2016

Overneming met bronvermelding toegestaan.

Speciaal verslag

De gebruikmaking van subsidies door agentschappen: niet altijd adequaat of aantoonbaar doeltreffend

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheidscontroles en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheerst thema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze controle werd verricht door controlekamer IV, die onder leiding staat van ERK-lid Milan Martin Cvikl en gespecialiseerd is in het controleren van ontvangsten, onderzoek en intern beleid, financieel en economisch bestuur, en instellingen en organen van de Europese Unie. De controle werd geleid door ERK-lid Louis Galea, ondersteund door zijn kabinetschef, Jacques Sciberas, en Anna Fiteni, attaché. De taakleider, Marc Mc Guinness, leidde het controleteam dat bestond uit de volgende controleurs: Jasmine Mitterbuchner, Christos Alexandrou, Kostadin Dimov, Nour-Eddine Hachiby, Paris Kaklamanos, Alexandre-Kim Hugé, Juan Antonio Vazquez Rivera, Wolfgang Stolz en Eddy Struyvelt.



Van links naar rechts: J. Mitterbuchner, L. Galea, A. Fiteni, M. Mc Guinness.

Paragraaf

Lijst van afkortingen

Woordenlijst

I-IV Samenvatting

1-10 Inleiding

7-8 Kenmerken van door agentschappen verleende subsidies

9-10 Taken en verantwoordelijkheden

11-15 Reikwijdte en aanpak van de controle

11-13 Reikwijdte van de controle

14-15 Aanpak van de controle

16-51 Opmerkingen

17-31 De agentschappen maakten niet van alle financieringsmogelijkheden gebruik, subsidies waren niet altijd het geschiktste instrument en de programmeringsdocumenten van de agentschappen sloten niet volledig aan op hun mandaat en strategische doelstellingen

17-27 Ontoereikende follow-up van de evaluatie vooraf droeg bij tot de keuze van agentschappen voor ongeschikte financieringsinstrumenten en tot slecht subsidieontwerp

28-31 In onvolledige jaarlijkse programmeringsdocumenten waren de gesubsidieerde acties van agentschappen niet volledig afgestemd op hun mandaat en strategische doelstellingen

32-41 De agentschappen voerden subsidies in grote lijnen uit in overeenstemming met de regels, maar er waren tekortkomingen in bepaalde procedures voor de toekenning van subsidies, de selectie van deskundigen en de interne controle

32-37 In specifieke gevallen werden bij de selectie- en toekenningsprocedures voor subsidies de grondbeginselen niet volledig in acht genomen en is er nog altijd sprake van een potentieel belangenconflict

38-41 De agentschappen hebben de uitvoering van en controles op hun subsidies in het algemeen verbeterd, maar er blijven enkele tekortkomingen bestaan

42-51 Hoewel de subsidies in het algemeen bijdroegen aan de uitvoering van het beleid van de gecontroleerde agentschappen, lieten de agentschappen na om adequate toezichtsystemen op te zetten om de algehele doeltreffendheid van hun door subsidies gefinancierde activiteiten te meten, en evaluaties achteraf ontbraken of waren ontoereikend

52-57	Conclusies en aanbevelingen
53	Adequaat gebruik van het subsidie-instrument
54	Jaarlijkse programmering van gesubsidieerde acties
55	Subsidietoekenningsprocedures
56	Controles vooraf en achteraf
57	Essentiële prestatie-indicatoren en evaluaties achteraf

Bijlage — Steekproeven

Antwoorden van de Commissie en het EIT

Antwoorden van het ECDC

Antwoorden van het EEA

Antwoorden van de EFSA

Antwoorden van Frontex

Cedefop: Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding, Thessaloniki

Cepol: Europese Politieacademie, Boedapest

CPVO: Communautair Bureau voor plantenrassen, Angers

ECDC: Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding, Stockholm

EEA: Europees Milieuagentschap, Kopenhagen

EFSA: Europese Autoriteit voor voedselveiligheid, Parma

Eionet: Europees netwerk voor milieu-informatie en -observatie

EIT: Europees Instituut voor innovatie en technologie, Boedapest

EMCDDA: Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving, Lissabon

Epiet: Europees opleidingsprogramma voor interventie-epidemiologie

ETC: Europese thematische centra zijn consortia van instellingen in lidstaten van het EEA die zich bezighouden met een specifiek milieuonderwerp en door het EEA zijn gecontracteerd om specifieke activiteiten uit te voeren zoals gedefinieerd in de EEA-strategie en het jaarlijks beheersplan. Er zijn zes ETC's opgezet voor de volgende onderwerpen: luchtverontreiniging en terugdringing van klimaatverandering, biologische diversiteit, effecten van, kwetsbaarheid voor en aanpassing aan klimaatverandering, afval en materiaal in een groene economie (WMGE), binnenlandse, kust- en mariene wateren, en stedelijke, land- en bodemsystemen.

EU, Unie: Europese Unie

Eurojust: Eenheid voor justitiële samenwerking van de Europese Unie, Den Haag

FKR: Financiële kaderregeling die van toepassing is op de agentschappen/gedelegeerde organen van de EU (Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1271/2013 van de Commissie).

FR: Financieel Reglement tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (Verordening (EG, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad). Het regelt de vaststelling en uitvoering van de EU-begroting ter waarborging van een goed financieel beheer en een goede controle en bescherming van de financiële belangen van de EU.

Frontex: Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen, Warschau

GIO-land: Initiële operationele diensten van het GMES (GIO)

GMES: Wereldwijde monitoring voor milieu en veiligheid

GSA: Agentschap voor het Europees wereldwijd satellietnavigatiesysteem, Praag

H2020: Horizon 2020 is de opvolger van KP7. Het programma had oorspronkelijk een begroting van bijna 80 miljard euro voor de periode 2014-2020 en het hoofddoel ervan is ervoor te zorgen dat Europa wetenschap van wereldklasse voortbrengt, belemmeringen voor innovatie wegneemt en het voor de publieke en de particuliere sector gemakkelijker maakt om samen resultaten te behalen op het gebied van innovatie.

JWP: Jaarlijks werkprogramma

KIG: Een kennis- en innovatiegemeenschap is een zeer autonoom partnerschap van toonaangevende instellingen voor hoger onderwijs, onderzoeksorganisaties, bedrijven en andere belanghebbenden in het innovatieproces dat maatschappelijke uitdagingen aangaat door producten, diensten en processen te ontwikkelen en door innovatieve ondernemers vooruit te helpen.

KP7: Het zevende kaderprogramma voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie was het voornaamste EU-instrument voor het ondersteunen van onderzoek en innovatie in de periode 2007-2013.

KPI: Essentiële prestatie-indicatoren („key performance indicators”) worden gebruikt om factoren te meten die van essentieel belang zijn voor het succes van een organisatie.

Racer: Relevante (doelstellinggerelateerde), geaccepteerde, geloofwaardige, eenvoudige en robuuste (relevant (objective-related), accepted, credible, easy and robust) KPI's

SMART-doelstellingen: Specifieke, meetbare, haalbare, realistische en tijdgebonden doelstellingen (specific, measurable, achievable, relevant, timed)

UV: De uitvoeringsvoorschriften van het Financieel Reglement (Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1268/2012 van de Commissie). De UV verduidelijken de wijze waarop de regels van het FR uitgevoerd dienen te worden.

Agentschap: Gedecentraliseerde agentschappen zijn organen die geen deel uitmaken van de EU-instellingen en een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid bezitten; ze zijn opgericht voor onbepaalde tijd om technische, wetenschappelijke of beheerstaken te verrichten die de EU-instellingen helpen beleid te vormen en uit te voeren. Ook ondersteunen ze de samenwerking tussen de EU en nationale regeringen door de samenvoeging van technische en specialistische expertise van zowel de EU-instellingen als de nationale autoriteiten.

Kaderpartnerschapsovereenkomst: Een kaderpartnerschapsovereenkomst is een mechanisme voor samenwerking op lange termijn tussen een agentschap en de begunstigen van subsidies. Daarin worden de gemeenschappelijke doelstellingen, de aard van de geplande gesubsidieerde acties, de procedure voor het toekennen van specifieke subsidies en de algemene rechten en verplichtingen van iedere partij in het kader van specifieke overeenkomsten beschreven. De duur van een kaderpartnerschap is beperkt tot vier jaar (behalve bij het EIT, dat KPO's van zeven jaar met de KIG's afsluit).

Kennisdriehoek: De bijdrage van hoger onderwijs tot werkgelegenheid en groei kan worden vergroot door middel van nauwe en doeltreffende banden tussen onderwijs, onderzoek en innovatie — de drie zijden van de kennisdriehoek.

Organen van artikel 36: In artikel 36 van de oprichtingsverordening van de EFSA wordt de basis gelegd voor het netwerken met en tussen lidstaatorganisaties die actief zijn op de gebieden die onder de missie van de ESFA vallen. De raad van bestuur van de ESFA heeft een lijst samengesteld van bevoegde organisaties die in het kader van artikel 36 in aanmerking komen voor subsidies en houdt die bij.

Overeenkomst inzake het dienstverleningsniveau: Een overeenkomst inzake het dienstverleningsniveau kan deel uitmaken van een dienstverleningsovereenkomst en het dienstverleningsniveau definiëren dat is vereist op een bepaald aantal belangrijke werkterreinen dat representatief is voor de belangrijkste kwaliteiten die de aanbestedende dienst verwacht.

Samenwerkingsovereenkomst: Een samenwerkingsovereenkomst is een instrument om dubbel werk te voorkomen en synergieën op relevante activiteitsgebieden te bevorderen, en wordt vaak door een memorandum van overeenstemming geformaliseerd. Een mogelijk voorbeeld is het verbeteren van de technische samenwerking tussen partijen om kennis te delen en om ervaringen en beste praktijken met betrekking tot zaken van wederzijds belang uit te wisselen.

I Al enige jaren uit de Rekenkamer in haar specifieke jaarverslagen over de rekeningen van bepaalde agentschappen kritiek op aspecten van het subsidiebeheer. In de drie jaren 2013-2015 bedroegen de gecombineerde uitgaven aan subsidies van de agentschappen 740 miljoen euro. Om een horizontaal overzicht te krijgen van het gebruik van subsidies besloten we de bestaande systemen en controles van vijf agentschappen te onderzoeken: het Europees Instituut voor innovatie en technologie (EIT), het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de Europese Unie (Frontex), het Europees Milieuagentschap (EEA), de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) en het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC). Samen vertegenwoordigen deze vijf agentschappen ongeveer 92 % van de totale subsidiëring die gedurende deze periode door de agentschappen werd verstrekt.

II Wij gingen na:

- of subsidies geschikt waren (ten opzichte van andere middelen zoals openbare aanbestedingen, dienstverleningsovereenkomsten enz.) om de beleidsdoelstellingen van de geselecteerde agentschappen te verwezenlijken;
- of bij het gebruik van subsidies de voorstellen worden geselecteerd in overeenstemming met de geldende regels en of er doeltreffend toezicht op de subsidies wordt gehouden, en
- of de resultaten en doeltreffendheid worden gemeten en geëvalueerd.

III Wij concluderen dat de gecontroleerde agentschappen subsidies in het algemeen toekenden en betaalden in overeenstemming met de regels. De meeste gecontroleerde agentschappen hebben alternatieve financieringsopties niet voldoende onderzocht en als gevolg daarvan waren subsidies niet altijd de beste manier om hun doelstellingen te bereiken. De gecontroleerde agentschappen hebben de doeltreffendheid van hun subsidies niet gemeten. Er is ruimte voor verbetering in de toekenningsprocedures, controlesystemen en prestatiemeting. Bepaalde tekortkomingen betreffen een specifiek agentschap, maar de meeste zijn van toepassing op verschillende of alle agentschappen.

IV

We doen de volgende vijf aanbevelingen waarmee alle agentschappen die gebruikmaken van subsidies, of overwegen dat te doen, hun voordeel kunnen doen:

- a) voordat agentschappen subsidies beschikbaar stellen, moeten zij onderzoeken of subsidies het meest doeltreffende instrument zijn. Er moet gebruik worden gemaakt van vereenvoudigde kostenopties en rechtstreekse toekenning wanneer dat gerechtvaardigd is;
- b) in de werkprogramma's van de agentschappen moet worden aangegeven welke activiteiten met behulp van subsidies moeten worden uitgevoerd, wat de specifieke doelstellingen en verwachte resultaten zijn die met de gesubsidieerde acties moeten worden behaald, en welke geplande financiële en personele middelen nodig zijn om de gesubsidieerde acties uit te voeren;
- c) agentschappen die specifieke subsidieprocedures toepassen, moeten formele interne procedures vastleggen die berusten op de beginselen van transparantie en gelijke behandeling en beschermen tegen potentiële belangenconflicten;
- d) de agentschappen moeten hun controlesysteem voor de uitvoering van subsidieprojecten versterken;
- e) de agentschappen moeten toezicht- en rapportagesystemen voor subsidies opzetten op basis van resultaat- en impactgerichte essentiële prestatie-indicatoren en van evaluatieresultaten achteraf.

01

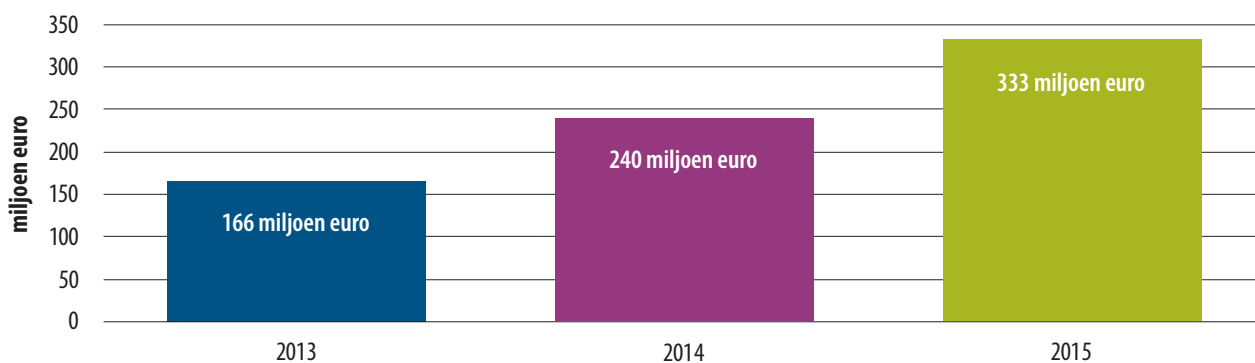
Het Europees Parlement en de Raad hebben 41 agentschappen en andere gedecentraliseerde organen opgezet. De totale begroting van de agentschappen voor 2015 bedroeg ongeveer 2,4 miljard euro, wat neerkomt op circa 1,5 % van de algemene EU-begroting voor 2015. Dit zijn afzonderlijke rechtspersonen die zijn opgericht voor onbepaalde tijd om technische, wetenschappelijke of beheerstaken uit te voeren ter ondersteuning van de beleidsvorming en -uitvoering door de EU-instellingen. Ook ondersteunen ze de samenwerking tussen de EU en nationale regeringen door de samenvoeging van technische en specialistische expertise van zowel de EU-instellingen als de nationale autoriteiten. Om hun taken te vervullen, kunnen agentschappen kiezen uit verschillende financieringsinstrumenten: subsidiëring, openbare aanbesteding of andere mechanismen zoals samenwerkingsovereenkomsten of uitbesteding (via overeenkomsten inzake het dienstverleningsniveau).

02

De subsidiëring door agentschappen verdubbelde van ongeveer 166 miljoen euro in 2013 tot 333 miljoen euro in 2015 (zie **figuur 1**). Dit is voornamelijk het gevolg van de toegenomen activiteit bij drie agentschappen: het EIT, het EEA en het Agentschap voor het Europees wereldwijd satellietnavigatiesysteem (GSA).

Figuur 1

De subsidiebetalingen door de agentschappen van 2013 tot 2015



Bron: ERK, op basis van gegevens van de agentschappen.

03

Elf agentschappen maken gebruik van subsidies om hun beleidsdoelstellingen te verwezenlijken (zie **tabel 1**).

Tabel 1 De subsidiebetalingen door de agentschappen (2013 tot 2015) per gefinancierde activiteit

	Onderzoek, ontwikkeling en innovatie (RDI)	Wetenschappelijke samenwerking met en tussen lidstaten	Studies	Gegevensverzameling en -analyse	Opleiding	Totaal (miljoen euro)	Aandeel per agentschap
EIT ¹	478,1					478,1	65 %
Frontex ¹		147,8				147,8	20 %
EEA ¹		17,2	25,1			42,3	5 %
GSA	42,0					42,0	5 %
EFSA ¹		4,1	1,5	3,0		8,6	1 %
EMCDDA		7,1				7,1	1 %
ECDC ¹			0,8		5,5	6,3	1 %
CEPOL					3,5	3,5	1 %
Cedefop		2,0				2,0	< 1 %
Eurojust		1,8				1,8	< 1 %
CPVO			0,3			0,3	< 1 %
Totaal subsidiebetalingen	520,1	180,0	27,7	3,0	9,0	739,8	100 %
Percentage per activiteit	70 %	24 %	4 %	1 %	1 %	100 %	

1 Voor de controle geselecteerde agentschappen.

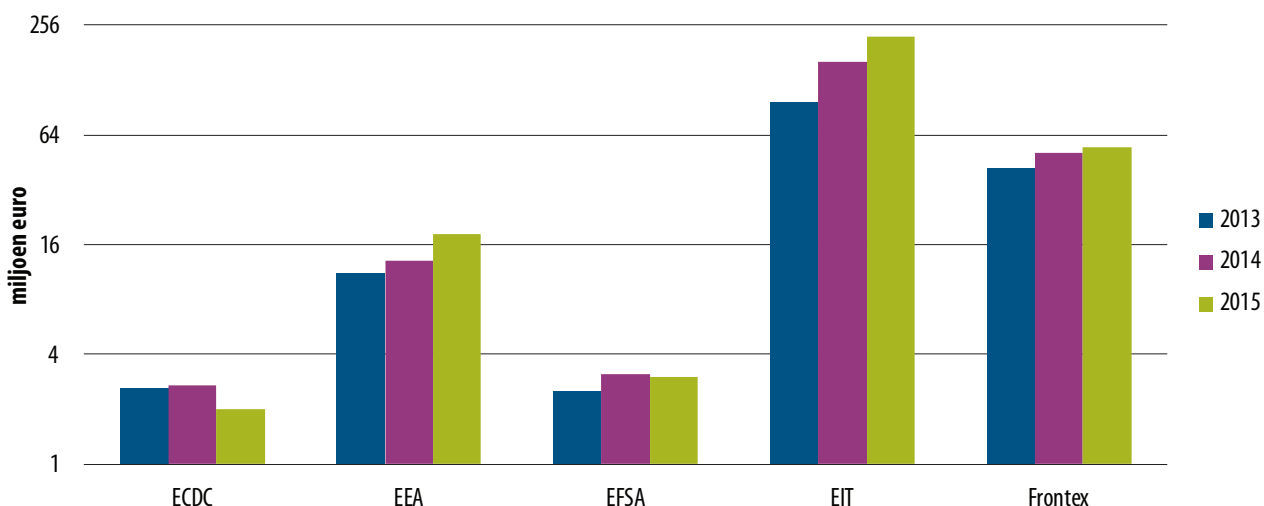
Bron: ERK, op basis van gegevens van de agentschappen.

04

De Rekenkamer controleerde vijf agentschappen (EIT, Frontex, EEA, EFSA en ECDC), die 92 % van de totale uitgaven van de agentschappen voor gesubsidieerde activiteiten vertegenwoordigden. De selectie van deze agentschappen was gebaseerd op het soort activiteiten dat door hen werd gesubsidieerd, het profiel van de begunstigden en het aantal betalingen in de jaren 2013-2015. (Zie **figuur 2.**)

Figuur 2

De subsidie-uitgaven van de geselecteerde agentschappen in de periode 2013-2015



Bron: ERK, op basis van gegevens van de agentschappen.

05

Een beschrijving van de door de geselecteerde agentschappen gesubsidieerde activiteiten is te vinden in **tekstvak 1.**

Door de gecontroleerde agentschappen gesubsidieerde activiteiten

Europees Instituut voor innovatie en technologie (EIT)



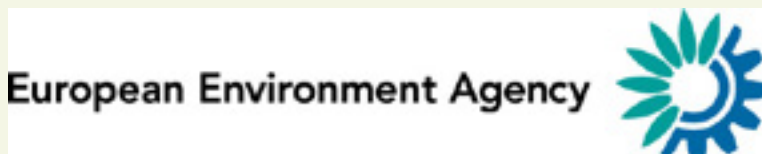
Het EIT verstrekt subsidies aan „kennis- en innovatiegemeenschappen” (KIG’s) die bestaan uit netwerken van bestaande particuliere ondernemingen, onderzoeksinstituten en onderwijsinstellingen die gezamenlijk aan innovatieprojecten werken, en verleent bijstand of verstrekt financiering aan individuele innovators en ondernemers in heel Europa. In 2014 trok het EIT 214 miljoen euro uit voor gesubsidieerde KIG-activiteiten (97 % van zijn jaarlijkse begroting).

Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (Frontex)



Frontex coördineert gezamenlijke operaties (te land, ter zee en in de lucht) tussen deelnemende lidstaten met als doel de veiligheid aan de buitengrenzen te versterken. In 2014 bedroegen de kosten van luchtoperaties in totaal 2 miljoen euro, van zeeoperaties 28 miljoen euro en van landoperaties 7 miljoen euro. Frontex coördineert ook de repatriëringsactiviteiten tussen de Schengenlanden om de doelmatigheid en kosteneffectiviteit van gezamenlijke terugkeeroperaties te maximaliseren en is verplicht ervoor te zorgen dat er alleen financiële steun wordt verleend bij volledige naleving van het Handvest van de grondrechten. In 2014 verstrekte Frontex 8 miljoen euro voor dergelijke operaties. Dergelijke subsidiegerelateerde operaties waren goed voor 50 % van de jaarlijkse begroting van Frontex voor 2014.

Europees Milieuagentschap (EEA)



Het EEA is verantwoordelijk voor het verstrekken van objectieve, betrouwbare en vergelijkbare informatie over het milieu op Europees niveau aan de Unie en de lidstaten. Daartoe ondersteunt het EEA zes Europese thematische centra (ETC’s) met subsidies (8 miljoen euro ofwel 18,5 % van de jaarlijkse begroting van het EEA in 2014). Daarnaast delegeerde de Commissie de uitvoering van de initiële operationele landmonitoringdiensten in het kader van de wereldwijde monitoring voor milieu en veiligheid (GIO land) aan het EEA. In het kader van dit programma verstrekte het EEA de deelnemende landen voor 15 miljoen euro aan subsidies in 2014.

Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA)

De EFSA verstrekt regelmatig subsidies voor gemeenschappelijke wetenschappelijke projecten en activiteiten die bijdragen aan de missie van de EFSA om de voedselveiligheid in de EU te bevorderen: gegevensverzameling, voorbereidende werkzaamheden voor wetenschappelijke adviezen en andere wetenschappelijke en technische bijstand. Alleen publieke organen die op voordracht van de lidstaten zijn opgenomen in de lijst met bevoegde organisaties¹ kunnen een subsidie aanvragen. In 2014 verstrekte de EFSA ongeveer 3,5 miljoen euro, ofwel 4 % van de jaarlijkse begroting van de autoriteit, aan subsidies.

Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC)

Het ECDC financiert opleidingsactiviteiten ter ondersteuning van de capaciteitsopbouw in de lidstaten door het organiseren van specifieke cursussen en door het Europees opleidingsprogramma voor interventie-epidemiologie (EPIET, European Programme for Intervention Epidemiology Training). In 2014 maakten dergelijke opleidingsactiviteiten ongeveer 2 miljoen euro, ofwel 3 % van de jaarlijkse begroting van het Centrum, uit.

¹ Artikel 36 van Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB L 31 van 1.2.2002, blz. 1) legt de basis voor het netwerken met en tussen organisaties van de lidstaten. De raad van bestuur van de EFSA stelt de lijst samen van bevoegde organisaties die in het kader van artikel 36 in aanmerking komen voor subsidies en houdt die bij.

06

De subsidieactiviteiten van de agentschappen worden geregeld door de algemene financiële verordeningen (FR)², de uitvoeringsvoorschriften (UV)³ en de financiële kaderregeling (FKR)⁴, tenzij anders wordt bepaald in de oprichtingsverordeningen (zoals in het geval van het EIT en Frontex) of de basishandelingen van de agentschappen. De KP7- of Horizon 2020-regels zijn ook van toepassing op de agentschappen die betrokken zijn bij het financieren van onderzoeksactiviteiten in het kader van deze programma's (EIT, GSA).

Kenmerken van door agentschappen verleende subsidies

07

Subsidies van agentschappen zijn rechtstreekse financiële bijdragen aan begunstigen (doorgaans gespecialiseerde instellingen/organen van de lidstaten of non-profit-organisaties). De resultaten van de gesubsidieerde activiteiten blijven het eigendom van de begunstigen. Met subsidies worden gefinancierd:

- a) acties die beogen een specifieke beleidsdoelstelling van de EU te verwezenlijken (zogenaamde „actiesubsidies”), of
- b) het functioneren van een orgaan dat een bijzondere of algemene (EU-) beleidsdoelstelling van een agentschap ondersteunt (zogenaamde „exploitatiesubsidies”)⁵.

08

De volgende op subsidies van toepassing zijnde grondbeginselen worden in het FR uiteengezet:

- cofinanciering: begunstigen moeten een deel van de gemaakte kosten dragen;
- geen winstoogmerk: subsidies mogen niet tot doel of tot gevolg hebben dat zij de begunstigen winst opleveren;
- niet-retroactiviteit: subsidies mogen niet met terugwerkende kracht worden toegekend;
- niet-cumuleerbaarheid: aan dezelfde actie mag slechts één subsidie worden toegekend;
- gedurende het gehele subsidieproces dienen de transparantie en gelijke behandeling te worden gewaarborgd, vanaf de oproep tot het indienen van voorstellen tot de afronding.

- 2 Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1) (Financieel Reglement).
- 3 Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1268/2012 van de Commissie van 29 oktober 2012 houdende uitvoeringsvoorschriften voor Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (PB L 362 van 31.12.2012, blz. 1).
- 4 Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1271/2013 van de Commissie van 30 september 2013 houdende de financiële kaderregeling van de organen, bedoeld in artikel 208 van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 328 van 7.12.2013, blz. 42).
- 5 Zie artikel 121 van het FR.

Taken en verantwoordelijkheden

09

Subsidies worden door agentschappen uitgevoerd via indirect gecentraliseerd beheer. Als gevolg daarvan zijn de agentschappen verantwoordelijk voor de meerjarige en jaarlijkse programmering alsmede voor de uitvoering (operationeel en financieel) van hun gesubsidieerde acties. In gevallen waarin de Commissie de uitvoering van een specifieke gesubsidieerde actie aan een agentschap delegeert, behoudt zij de eindverantwoordelijkheid voor de algehele uitvoering van de subsidiebegroting⁶. Het doeltreffende beheer van subsidieactiviteiten door agentschappen is daarom van cruciaal belang voor het verwezenlijken van de doelstellingen en het beleid van de Unie.

10

Op het niveau van de agentschappen bestaan de subsidiebeheercontroles uit de volgende systemen⁷:

- a) vooraf en achteraf uitgevoerde evaluatie van de gesubsidieerde acties en projecten van het agentschap;
- b) procedures voor oproepen tot het indienen van voorstellen en beoordelingspanels;
- c) vooraf en achteraf uitgevoerde controles om de wettigheid en regelmatigheid van de door de begunstigten ingediende kostenstaten te verifiëren;
- d) toezicht en verslaglegging om de uitkomsten en resultaten van de gefinancierde subsidieactiviteiten te meten aan de hand van essentiële prestatie-indicatoren (KPI's).

6 Zo decentraliseerde de Commissie de uitvoering van de initiële operationele diensten van het GMES voor landmonitoring (GIO land) aan het EEA.

7 Zie de artikelen 133 en 135 van het FR, en artikel 29, lid 4, van de FKR.

Reikwijdte en aanpak van de controle

Reikwijdte van de controle

11

In haar specifieke jaarverslagen heeft de Rekenkamer herhaaldelijk gewezen op tekortkomingen in het subsidiebeheer, met name met betrekking tot de vooraf en achteraf uitgevoerde controle van de kostenstaten, de betrouwbaarheid van de vooraf door de externe controleur uitgevoerde controlewerkzaamheden, het toezicht op de operationele uitvoering van subsidies en de terugvordering van onterecht verrichte betalingen.

12

Daarom werd in de controle beoordeeld hoe de agentschappen subsidies beheerden en of ze in overeenstemming met de regels werden uitgevoerd. Dit werd opgesplitst in de volgende subvragen in de controle:

- a) Kiezen agentschappen subsidies omdat ze het geschiktste financieringsinstrument zijn en zijn gesubsidieerde activiteiten adequaat afgestemd op de missie, strategische taken en doelstellingen van de agentschappen?
- b) Waarborgen de procedures van de agentschappen dat de selectie van de voorstellen in overeenstemming is met de geldende regels en dat op de uitvoering ervan doeltreffend toezicht wordt gehouden?
- c) Meten en evalueren de agentschappen de uitkomsten van subsidieactiviteiten op adequate wijze?

13

De controle was gericht op het gehele subsidiebeheerproces. De sociaal-economische impact van de subsidies van de agentschappen werd niet onderzocht.

Aanpak van de controle

14

De controle was gebaseerd op:

- a) bezoeken ter plaatse aan vijf agentschappen (EIT, Frontex, EEA, EFSA en ECDC) om controle-informatie over subsidiebeheerpraktijken te verzamelen door middel van interviews met belangrijk operationeel en administratief personeel, documentatieonderzoek, een analyse van internecontroleprocessen en een onderzoek van de in de **bijlage** beschreven steekproef;
- b) een onderzoek van de oprichtingsverordeningen, meerjarige en jaarlijkse werkprogramma's, subsidieprogrammeringsdocumenten, subsidiebeheerrichnoeren, alsmede subsidie-evaluatieverslagen van de vijf voor de controlebezoeken geselecteerde agentschappen;
- c) een gedetailleerde analyse van 16 procedures voor oproepen tot het indienen van voorstellen en 75 subsidiebetalingen door de vijf geselecteerde agentschappen in de periode januari 2013 tot maart 2015 (zie **bijlage**).

15

De controle werd uitgevoerd binnen de kaders van het algemene FR en de UV ervan, de internecontrole-normen en de oprichtingsverordening van het gecontroleerde agentschap alsmede de meerjarige beleidskaders voor het beleidsgebied van het betreffende agentschap.

16

Onze opmerkingen zijn onderverdeeld in drie delen, die overeenkomen met de in paragraaf 12 genoemde controlesubvragen: a) de strategische keuze voor het financieringsinstrument, b) de uitvoering van dit besluit en c) de meting van resultaten.

De agentschappen maakten niet van alle financieringsmogelijkheden gebruik, subsidies waren niet altijd het geschiktste instrument en de programmeringsdocumenten van de agentschappen sloten niet volledig aan op hun mandaat en strategische doelstellingen

Ontoereikende follow-up van de evaluatie vooraf droeg bij tot de keuze van agentschappen voor ongeschikte financieringsinstrumenten en tot slecht subsidieontwerp

Ontoereikende follow-up van evaluaties vooraf

17

De agentschappen zijn verplicht evaluaties vooraf van hun programma's en activiteiten uit te voeren om te voldoen aan het beginsel van goed financieel beheer. De evaluatie vooraf moet onder meer de toegevoegde waarde van de EU-betrokkenheid en de selectie van de meest geschikte uitvoeringsmethode omvatten alsmede de kosteneffectiviteit van de geselecteerde methode en de lessen die uit soortgelijke ervaringen in het verleden zijn getrokken⁸.

18

Zowel het EEA als de EFSA verrichtte gedegen evaluaties vooraf voordat ze hun respectieve oproepen tot het indienen van voorstellen deden. De routekaart voor wetenschappelijke samenwerking 2014-2016 van de EFSA is een voorbeeld van een goede praktijk van een evaluatie vooraf. De belangrijkste doelstelling ervan was de doeltreffendheid en doelmatigheid van toekomstige subsidies te verbeteren en daarbij de toegevoegde waarde van haar betrokkenheid in overweging te nemen (zie **tekstvak 2**).

8 Artikel 18, lid 1, van de UV.

De EFSA paste de lessen uit het verleden toe en voerde in 2015 nieuwe en doeltreffendere subsidieconcepten in

De EFSA verrichtte de evaluatie vooraf om haar toekomstige wetenschappelijke samenwerking met de lidstaten te versterken. Hiertoe startte de EFSA in 2013 een overlegproces met haar steunpuntennetwerk en de discussiegroep voor wetenschappelijke samenwerking van het adviesforum. Ook gaf zij opdracht tot een extern onderzoek om de impact van haar bestaande subsidie- en aanbestedingsprojecten op de uitvoering van haar werkzaamheden te beoordelen. De EFSA analyseerde de uitkomsten en aanbevelingen van deze onderzoeken bij het opstellen van haar routekaart voor wetenschappelijke samenwerking 2014-2016, waarin nieuwe en doeltreffendere subsidieprojecten werden gepresenteerd, namelijk thematische subsidies (bijv. microbiële, door voedsel overgedragen pathogenen) en subsidies voor gemeenschappelijke projecten (bijv. VectorNet).

Thematische subsidies worden nu toegekend aan brede prioritaire onderwerpen die vooraf in samenwerking met de lidstaten worden vastgesteld. De EFSA verhoogde het maximale subsidiebedrag naar 500 000 euro om grote strategische projectvoorstellen aan te moedigen en beperkte tegelijkertijd haar cofinancieringspercentage tot 50 % (vergeleken met het eerdere cofinancieringspercentage van 90 % voor specifieke subsidies). De EFSA verwacht dat dankzij deze nieuwe subsidies de toegevoegde waarde en de kosteneffectiviteit van haar activiteiten op het gebied van wetenschappelijke samenwerking kunnen toenemen.

19

Een belangrijk element van een doeltreffende evaluatie vooraf is de toepassing van geleerde lessen. In 2011 werd in een effectbeoordeling van het EIT, waarin de vereisten voor een evaluatie vooraf waren geïntegreerd⁹, het belang onderstreept van de invoering van robuuste monitoringprocedures om de prestaties van het EIT en de KIG's te meten¹⁰. Het EIT is momenteel bezig een dergelijk toezichtstelsel in te voeren (zie **tekstvak 6** en paragraaf 45). Deze tekortkomingen in de monitoring van prestaties zijn van invloed op de uitvoering van het vergelijkend evaluatiemechanisme door het EIT¹¹.

- 9 De evaluatie vooraf werd door de Commissie verricht en ging vergezeld van het voorstel om de oprichtingsverordening van het EIT te wijzigen.
- 10 SEC(2011) 1433 definitief van 30 november 2011, „Impact Assessment — integrating ex-ante evaluation requirements” (Impactbeoordeling — integratie van ex-ante-evaluatievereisten), aanbevelingen 4 en 5.
- 11 Het vergelijkende evaluatiemechanisme is vastgelegd in artikel 14, lid 7, van de oprichtingsverordening van het EIT en vormt de basis voor de toewijzing van de financiële bijdrage van het EIT aan de KIG's. De financiële bijdrage bestaat uit een ondersteunend financierings-element (60 % gelijkelijk verdeeld over de KIG's) en een competitief financierings-element (40 %). Het competitieve financierings-element wordt toegekend op basis van drie criteria die evenveel wegen: 1) eerdere KIG-prestaties; 2) voorgesteld KIG-bedrijfsplan en geraamde begroting; 3) uitvoering van de meerjarige KIG-strategie. Zie ook Speciaal verslag nr. 4/2016 van de Rekenkamer „Het Europees Instituut voor innovatie en technologie moet zijn uitvoeringsmechanismen en elementen van zijn opzet veranderen om de verwachte impact te verwezenlijken”, paragraaf 73 (<http://eca.europa.eu>).

Ongeschikte financieringsinstrumenten

20

De keuze die de agentschappen uit verschillende financieringsinstrumenten kunnen maken voor de uitvoering van hun specifieke taken, is beperkt: subsidiëring, openbare aanbesteding of andere mechanismen zoals samenwerkingsovereenkomsten of uitbesteding (via overeenkomsten inzake het dienstverleningsniveau). De keuze dient te berusten op een analyse van de behoeften van het agentschap, de middelen ervan, de te verwezenlijken doelstellingen, de potentiële beoogde begunstigden, alsmede het concurrentieniveau dat noodzakelijk is om de kosteneffectiviteit te waarborgen. De deelnemende entiteiten moeten voldoen aan de relevante vereisten van de door het agentschap geselecteerde financieringsoptie.

21

Bij subsidieprocedures wordt gebruikgemaakt van restrictievere subsidiabiliteitscriteria en zwakkere financiële toekenningscriteria dan bij aanbestedingsprocedures. Zo wordt bij de beoordeling van de voorgestelde subsidiebegroting niet nagegaan wat het economisch voordeligste voorstel is¹², zoals bij een aanbesteding het geval zou zijn. Bij subsidiëring kan de concurrentie in het algemeen en op basis van prijs in het bijzonder zeer beperkt zijn. Daarom moet subsidiëring niet de standaard-financieringsoptie zijn, maar worden gebruikt wanneer het gebruik van een openbare aanbesteding om naar behoren gemotiveerde redenen niet geschikt is.

22

De gecontroleerde agentschappen hebben geen specifieke richtlijnen en criteria geformuleerd, zoals vereist in het kader van de internecontrole-normen, om het management bij te staan bij het nemen van een beslissing over het meest geschikte financieringsmechanisme voor de uitvoering van een specifieke taak of activiteit.

23

Sommige van de gecontroleerde agentschappen (Frontex, EFSA, ECDC) hebben subsidies verleend om specifieke diensten of prestaties te ontvangen van openbare organen die hooggespecialiseerd zijn op het werkterrein van het agentschap. Ze hebben deze aanpak gemotiveerd door te verwijzen naar hun verplichting om meer samen te werken en te netwerken met hun openbare partners en door te stellen dat het in het kader van de aanbestedingsregels problematisch is om alleen consortia toe te laten en particuliere organen met een mogelijk belangenconflict uit te sluiten. De Rekenkamer heeft echter gevallen vastgesteld waarin deze agentschappen ofwel gebruik hebben gemaakt van zowel subsidies als aanbestedingen voor soortgelijke diensten (EFSA, Frontex), ofwel geen andere opties hebben onderzocht (EFSA, ECDC). Zie de voorbeelden in **tekstvak 3**.

12 In artikel 203 van de UV inzake subsidietoekenningscriteria wordt slechts vereist dat bij de evaluatie wordt gewaarborgd dat de middelen van de Unie adequaat worden beheerd.

Voorbeelden waarbij het gebruik van subsidies niet het meest doeltreffende instrument is

De EFSA gebruikt specifieke subsidies en aanbestedingen voor wetenschappelijke studies en taken op het gebied van gegevensverzameling

De EFSA verstrekt regelmatig specifieke subsidies voor projecten en activiteiten waarmee de missie van de EFSA op het gebied van gegevensverzameling, voorbereidende werkzaamheden voor wetenschappelijke adviezen en andere wetenschappelijke studies wordt ondersteund. Alleen publieke partners die op de lijst van bevoegde organisaties staan, kunnen reageren op een oproep tot het indienen van voorstellen.

De EFSA schreef ook aanbestedingen uit voor het opstellen van wetenschappelijke adviezen en het op korte termijn verrichten van wetenschappelijke studies waarop publieke en particuliere organen kunnen reageren. In dergelijke gevallen is de selectieverhouding tussen organisaties waarnaar in artikel 36 van de oprichtingsverordening¹³ wordt verwezen en andere organisaties 50:50. De EFSA onderzocht de aanbestedingsoptie echter niet bij de gecontroleerde subsidieprojecten.

Inspecties vanuit de lucht voor gezamenlijke Frontex-operaties

Frontex financierde deze operaties doorgaans door middel van subsidies voor de deelnemende nationale autoriteiten, en het tarief liep uiteen van 4 800 tot 6 900 euro per gepatrouilleerd uur. In 2012 en 2013 zette Frontex proefprojecten op om de haalbaarheid te beoordelen van de uitvoering van inspecties vanuit de lucht op basis van aanbestedingen. Dit resulteerde in een overeengekomen forfaitair tarief van 2 250 euro per gepatrouilleerd uur. In 2015 schreef Frontex op basis van de resultaten van de proefprojecten een aanbestedingsprocedure uit voor kadercontracten, waarbij de concurrentie weer werd geopend. De procedure resulteerde in elf succesvolle aanbestedingen (zes contracten werden gesloten voor maritieme inspecties vanuit de lucht en vijf contracten voor landinspecties vanuit de lucht). Uit de vergelijkende analyse door de Rekenkamer van de maritieme inspecties vanuit de lucht blijkt dat particuliere organen beschikken over geschiktere en kleinere vliegtuigen die gespecialiseerd zijn in inspecties vanuit de lucht, in tegenstelling tot de door de deelnemende lidstaten aangeboden grotere vliegtuigen die normaal gesproken voor militaire doeleinden of de burgerluchtvaart worden gebruikt. Als gevolg daarvan daalde de gemiddelde uurprijs van het eerdere tarief van 5 700 euro tot 2 300 euro.

Het ECDC gebruikt subsidies voor wetenschappelijke studies

Het ECDC gebruikte subsidies voor de wetenschappelijke studies „Vaccine European New Integrated Collaboration Effort — Phase III” (VENICE III) en „European Reference Laboratory Network for Tuberculosis” (ERLTB-net). Het noemde historische redenen alsmede de vertrouwdeheid van de partners met het subsidiëringsmodel, de gedeelde eigendom en het belang van de betrouwbaarheid van de verkregen gegevens als argumenten voor het gebruik van subsidies. Voordat het een oproep tot het indienen van voorstellen deed, onderzocht het echter niet de mogelijkheid om een aanbesteding uit te schrijven.

¹³ In artikel 36 van Verordening (EG) nr. 178/2002 wordt de basis gelegd voor het netwerken met lidstaatorganisaties die actief zijn op gebieden die onder de missie van de EFSA vallen. De raad van bestuur van de EFSA stelt een lijst van bevoegde, door de lidstaten aangewezen publieke organisaties samen en houdt die bij. De lijst bevat momenteel ongeveer 330 publieke organen.

Slecht subsidieontwerp

24

Om zowel agentschappen als begunstigen geen onnodige administratieve lasten op te leggen, wordt in het FR en de UV bepaald dat subsidies in uitzonderlijke gevallen rechtstreeks mogen worden toegekend zonder oproep tot het indienen van voorstellen¹⁴ en wordt het gebruik van vereenvoudigde kostenopties aangemoedigd om het subsidiebeheer te vergemakkelijken, met name als sprake is van subsidies met een geringe waarde (subsidies van minder dan 60 000 euro)¹⁵.

25

Uit de controle kwamen verschillende gevallen aan het licht waarin de subsidietoekenningsprocedure van de gecontroleerde agentschappen aanzienlijke administratieve lasten voor zowel het agentschap als de begunstigen meebracht wanneer geen gebruik werd gemaakt van deze toekenningsmogelijkheden (zie **tekstvak 4** voor een voorbeeld).

14 Krachtens artikel 190 van de UV is het toegestaan om rechtstreekse subsidies te verlenen aan publieke organen of lidstaten waarvan in een basisbesluit is vastgesteld dat zij de begunstigen zijn of voor acties met bijzondere kenmerken waarvoor een beroep moet worden gedaan op een orgaan met een bepaalde technische deskundigheid en zeer specialistische kennis.

15 De artikelen 123 en 124 van het FR en artikel 181 van de UV bepalen dat vergoedingen gebaseerd zijn op eenheidskosten, vaste bedragen of forfaitaire financieringen.

Tekstvak 4

Voorbeeld van een onnodig bureaucratische subsidietoekenningsprocedure

ECDC-beursovereenkomsten

Elk jaar verstuurt het ECDC uitnodigingen om een voorstel in te dienen voor een kaderpartnerschapsovereenkomst (KPO) aan erkende opleidingscentra die het jaar ervoor EPIET-fellows hebben ontvangen. Voor het afsluiten van de KPO inzake EPIET-beurzen voert het centrum een volledige evaluatieprocedure uit op basis van de criteria, meegedeeld in de niet-openbare oproep tot het indienen van voorstellen. Deze procedure vormt een onnodig zware administratieve belasting voor zowel het Centrum als de opleidingscentra, met name omdat het ECDC deze organen al heeft gecertificeerd als erkende opleidingscentra. Het ECDC had de procedure voor rechtstreekse toekenning kunnen gebruiken¹⁶.

¹⁶ Artikel 190, lid 1, onder f), van de UV.

26

De keuze voor een ongeschikte subsidievorm kan ook leiden tot aanzienlijke ondoelmatigheden bij de uitvoering van en het toezicht op de subsidieactiviteiten. Agentschappen kunnen vaker gebruikmaken van de vereenvoudigde kostenopties (zie de voorbeelden in **tekstvak 5**).

Voorbeelden van het gebruik van een ongeschikte subsidievorm

Europese thematische centra van het EEA (ETC's) en het Eionet

De ETC's maken deel uit van het Europees netwerk voor milieu-informatie en -observatie (Eionet) en ondersteunen het Agentschap bij de uitvoering van zijn werkprogramma's. Het EEA sluit bij de opzet van elk ETC KPO's af met consortia, aangezien de partnerorganisaties hun expertise moeten bundelen om elk onderwerp te kunnen behandelen. De meeste EEA-partners zijn organen uit de publieke sector, omdat het verzamelen, beoordelen en rapporteren van milieugegevens voornamelijk in deze sector plaatsvindt. Het opstellen en vervolgens analyseren van de kostenstaten van meer dan veertig partners vergt een aanzienlijke administratieve inspanning die vereist is omdat de subsidies betaald worden op basis van rechtstreekse subsidiabele kosten. Het EEA zou het gebruik van vereenvoudigde kostenopties voor deze subsidies verder kunnen onderzoeken¹⁷.

Exploitatiekosten van middelen voor Frontex-toezicht vanuit de lucht

Frontex financiert door de deelnemende lidstaten verrichte operaties aan land-, zee- en luchtgrenzen met subsidies. Een van de elementen van deze operaties heeft betrekking op luchtinspecties. Het subsidiesysteem voor dit soort inspecties berust op de vergoeding van de gedeclareerde exploitatiekosten van middelen (Running Expenses of Means, REM), die hoofdzakelijk bestaan uit afschrijvings-, onderhouds- en brandstofkosten en toelagen voor de bemanning per vlieg uur. De deelnemende autoriteiten volgen allemaal verschillende benaderingen voor de berekening en declaratie van hun onderhoudskosten en uitgaven voor missies (met name toelagen voor de bemanning), met als gevolg dat het beheren van deze subsidies bijzonder ondoelmatig en bureaucratisch is.

¹⁷ De artikelen 123 en 124 van het FR.

27

De vereenvoudigde kostenoptie van de EFSA voor de subsidiëring van haar steunpunten is een voorbeeld van een goede praktijk voor de doelmatige uitvoering van subsidies met een geringe waarde. De steunpunten ondersteunen de EFSA bij de praktische uitvoering van netwerk- en wetenschappelijke samenwerkingsactiviteiten. Ze fungeren als interface tussen de EFSA en de nationale voedselveiligheidsautoriteiten, onderzoeksinstituten, consumenten en andere belanghebbenden. In 2015 sloot de EFSA rechtstreeks meerjarige subsidieovereenkomsten af met haar steunpunten voor de levering van vooraf omschreven, terugkerende diensten. De jaarlijkse subsidie voor elk steunpunt (subsidies met een geringe waarde onder de 60 000 euro) was gebaseerd op vaste bedragen voor de berekening waarvan de EFSA van twee bronnen afhankelijk was: a) historische gegevens over kostendeclaraties (verzameld in de laatste zeven jaar van de samenwerking) en b) de Eurostat-gegevens over ambtenarensalarissen in de betreffende lidstaat. Aan het eind van het jaar kon de EFSA het totale subsidiebedrag betalen op basis van de verleende diensten zonder te hoeven vragen om bewijsstukken voor de exacte gemaakte kosten, wat de administratieve belasting voor haar partners en de kosten van verificaties vooraf voor de EFSA aanzienlijk verminderde.

In onvolledige jaarlijkse programmeringsdocumenten waren de gesubsidieerde acties van agentschappen niet volledig afgestemd op hun mandaat en strategische doelstellingen

Er werden geen SMART-doelstellingen voor resultaten en effecten vastgesteld

28

De agentschappen zijn verplicht meerjarige en jaarlijkse werkprogramma's op te stellen waarin de doelstellingen, verwachte resultaten en prestatie-indicatoren worden uiteengezet¹⁸. De vastgelegde doelstellingen moeten specifiek, meetbaar, haalbaar, relevant en tijdgebonden (SMART) zijn en betrekking hebben op alle sectoren waarin het agentschap actief is¹⁹. Het jaarlijks werkprogramma moet aansluiten op het meerjarige werkprogramma en moet alle maatregelen bevatten die gefinancierd zullen worden²⁰. De gesubsidieerde activiteiten moeten duidelijk gekoppeld zijn aan de doelstellingen in de werkprogramma's van de agentschappen²¹.

29

Bij alle gecontroleerde agentschappen bleek uit ons onderzoek dat SMART-doelstellingen in het algemeen ontbraken in de meest recente JWP's (2013-2015). In de meeste gevallen waren de doelstellingen ofwel globale beschrijvingen van de voor dat jaar geplande subsidieactiviteiten, ofwel vage outputbeschrijvingen. Het gebrek aan SMART-doelstellingen ondermijnde het vermogen van de gecontroleerde agentschappen om aan te tonen dat hun subsidieactiviteiten aansloten op hun strategische doelstellingen en het mandaat van hun oprichtingsverordeningen (zie de voorbeelden in **tekstvak 6**).

18 Artikel 32 van de FKR.

19 Artikel 29, lid 4, van de FKR.

20 Artikel 32, lid 3, van de FKR.

21 Artikel 121, lid 1, van het FR.

Voorbeelden van slecht gedefinieerde doelstellingen in de JWP's

In de JWP's van het EIT zijn geen globale SMART-doelstellingen met betrekking tot de verwachte innovatieverbeteringen opgenomen

Het EIT beschreef in zijn jaarlijks werkprogramma geen globale SMART-doelstellingen betreffende de innovatie die werd verwacht van uit de kennisdriehoek van de KIG's voortvloeiende synergieën (onderzoek, onderwijs en innovatie) of betreffende de duurzaamheid van de bestaande KIG's. Als gevolg daarvan waarborgden de JWP's niet dat de subsidiedoelstellingen in de bedrijfsplannen van de KIG's volledig aansloten op de verwezenlijking van de strategische doelstellingen van het EIT, de strategische innovatieagenda en Horizon 2020, en die ondersteunden.

In de JWP's van het ECDC ontbreken SMART-doelstellingen voor terugkerende subsidieactiviteiten

Sinds het ECDC in 2006 het EPIET-programma van de Commissie overnam, heeft het ongeveer 450 epidemiologen opgeleid en momenteel volgen er twaalf per jaar een opleiding. De lidstaten leiden echter ook hun eigen epidemiologen op en het ECDC heeft geen gegevens over het aantal opgeleide specialisten op lidstaatsniveau. Als gevolg daarvan ontbreken er in de opleidingsstrategie op het gebied van volksgezondheid (vastgesteld in juni 2015) relevante en tijdgebonden strategische doelstellingen. Uit de JWP's van het ECDC bleek niet hoe de terugkerende subsidies voor opleidingen op het gebied van volksgezondheid bijdragen tot de verwezenlijking van zijn algemene mandaat en strategische doelstellingen voor Europees epidemiologisch toezicht en tot zijn vermogen om uitbraken van ziekten te beschrijven en te bestrijden.

Frontex heeft geen kwantitatieve doelstellingen en streefdoelen voor zijn gezamenlijke operaties

Frontex heeft operationele programma's vastgesteld voor al zijn gesubsidieerde gezamenlijke operaties. De afgelopen jaren is het als gevolg van talrijke migratiecrises belast met ad-hocopsporings- en -reddingsoperaties die van invloed zijn geweest op zijn planning. Bij de meeste operationele programma's — waaronder de drie grootste programma's van Frontex (Hermes, Triton en Poseidon Sea) — werden er weliswaar doelstellingen vastgelegd, maar deze waren niet kwantitatief en bevatten geen streefwaarden. Het gebrek aan gekwantificeerde streefdoelen belemmert de meting van de doeltreffendheid van de gezamenlijke operaties op de lange termijn.

Financieringsbesluiten waren onvolledig

30

Agentschappen moeten een financieringsbesluit nemen voordat ze een oproep tot het indienen van voorstellen doen²². Indien een dergelijk besluit ontbreekt, moeten in hun JWP's de doelstellingen, het indicatieve bedrag en het maximale cofinancieringspercentage van de geplande subsidieactiviteiten²³ zijn opgenomen en dan dienen deze plannen als wettelijk conforme financieringsbesluiten²⁴.

31

In de meeste gevallen hadden de gecontroleerde agentschappen geen aparte financieringsbesluiten genomen en ontbrak in de JWP's de informatie²⁵ die noodzakelijk was voor de JWP's om als rechtsgeldige financieringsbesluiten voor hun gesubsidieerde acties te gelden (zie **tekstvak 7** voor voorbeelden).

22 Artikel 68, leden 2 en 3, van de FKR.

23 Artikel 188 van de UV.

24 Artikel 94 van de UV en artikel 68 van de FKR.

25 In de JWP's moeten de geplande jaarlijkse activiteiten die worden uitgevoerd in het kader van kaderpartnerschappen of van specifieke subsidieovereenkomsten, de vorm van de subsidie, de doelstellingen en verwachte resultaten, het indicatieve bedrag en het maximale cofinancieringspercentage van de geplande subsidieactiviteiten worden aangegeven.

Tekstvak 7

Voorbeelden van jaarlijkse werkprogramma's die geen geldige financieringsbesluiten vormen

In de JWP's voor 2013 van het EEA is het indicatieve bedrag niet opgenomen

In 2013 ondertekende het EEA vierjarige KPO's met ETC's. In de bijbehorende programmeringsdocumenten (JWP, oproepen tot het indienen van voorstellen) was het indicatieve bedrag echter niet opgenomen.

In de JWP's van het EIT ontbrak belangrijke informatie over KIG-subsidies

In de JWP's van het EIT ontbrak belangrijke informatie over de geplande jaarlijkse specifieke subsidieovereenkomsten met de KIG's, zoals de maximale specifieke jaarlijkse subsidiebedragen per KIG, de jaarlijkse doelstellingen van het EIT in samenhang daarmee, de verwachte resultaten en de indicatoren.

De agentschappen voerden subsidies in grote lijnen uit in overeenstemming met de regels, maar er waren tekortkomingen in bepaalde procedures voor de toekenning van subsidies, de selectie van deskundigen en de interne controle

In specifieke gevallen werden bij de selectie- en toekenningsprocedures voor subsidies de grondbeginselen niet volledig in acht genomen en is er nog altijd sprake van een potentieel belangenconflict

32

De agentschappen moeten de beginselen van transparantie en gelijke behandeling bij de toekenning van subsidies in acht nemen, evenals bij de selectie van alle deskundigen die bij de toekenningsprocedures zijn betrokken. Verder moeten ze zorgen voor de noodzakelijke waarborgen tegen potentiële belangenconflicten.

33

Agentschappen die gebruikmaakten van de selectie- en toekenningsprocedures voor subsidies van het FR (d.w.z. het EEA, de EFSA en het ECDC) namen deze beginselen in acht. Er werden tekortkomingen geconstateerd in gevallen waarin agentschappen specifieke procedures voor de selectie van deskundigen en de toekenning van subsidies toepasten op basis van vrijstellingen in de oprichtingsverordening en basishandeling (te weten het EIT en Frontex).

Het risico van niet-inachtneming van het transparantiebeginsel en het beginsel van gelijke behandeling

34

Met betrekking tot subsidies gelden het transparantiebeginsel en het beginsel van gelijke behandeling²⁶. De selectie- en toekenningsprocedures van de agentschappen die in de oproepen tot het indienen van voorstellen zijn beschreven, moeten ervoor zorgen dat alle aanvragen gelijk worden behandeld en dat de subsidie wordt toegekend aan het meest geschikte voorstel op basis van de in de oproep gepubliceerde criteria²⁷. In de oproep dient duidelijk verschil te worden gemaakt tussen selectie- en toekenningscriteria. Aan de hand van selectiecriteria moet het financiële, professionele en operationele vermogen van de aanvragers om de voorgestelde gesubsidieerde actie tot een goed einde te brengen, kunnen worden beoordeeld. Toekenningscriteria moeten het mogelijk maken de kwaliteit van het ingediende voorstel te beoordelen (met inachtneming van de doelstellingen en prioriteiten die voor de te subsidiëren actie zijn vastgesteld)²⁸.

35

De Rekenkamer constateerde dat Frontex en het EIT procedures hadden ingevoerd op basis van de vrijstellingen in hun oprichtingsverordeningen. Dergelijke procedures waarborgen niet dat agentschappen het transparantiebeginsel en het beginsel van gelijke behandeling volledig waarborgen (zie **tekstvak 8** voor nadere bijzonderheden).

26 Artikel 125, lid 1, van het FR.

27 Artikelen 203, lid 2, en 204, lid 1, van de UV.

28 Artikel 132 van het FR en de artikelen 202 en 203 van de UV.

Oproepprocedures op basis van vrijstellingen in de oprichtingsverordening

Het gebruik door Frontex van onderhandelingsteams bij bilaterale gesprekken

In overeenstemming met de oprichtingsverordening doet Frontex geen oproep tot het indienen van voorstellen voor de toekenning van subsidies in het kader van gezamenlijke operaties. In plaats daarvan sluit het rechtstreeks vierjarige KPO's af met de autoriteiten van de deelnemende lidstaten. Elk jaar wijst de operationele dienst van Frontex informeel onderhandelingsteams aan en beschrijft het de middelen die het komende jaar nodig zijn voor de gezamenlijke operaties. Vervolgens onderhandelt Frontex bilateraal met de deelnemende landen en stelt het hun bijdrage vast op het gebied van personele middelen en technische apparatuur. De onderhandelingsteams van Frontex zijn bevoegd om de door de deelnemende landen voorgestelde middelen te aanvaarden of er opnieuw over te onderhandelen. Het besluit over de teamsamenstelling of over de aan te vragen middelen werd echter niet door de directeur of de raad van bestuur genomen. Verder werden de onderhandelingsteams niet formeel aangesteld door de directeur of de raad van bestuur. Als gevolg daarvan worden door de procedure die resulteert in specifieke subsidies voor gezamenlijke operaties, het transparantiebeginsel en het beginsel van gelijke behandeling niet volledig gewaarborgd.

EIT-procedure voor KIG-aanwijzing

De in de oproep van 2014 voor KIG-voorstellen gespecificeerde criteria zijn een afspiegeling van de bepalingen van de EIT-oprichtingsverordening voor de selectie en aanwijzing van KIG's²⁹. Deze criteria werden echter niet alleen gebruikt als selectiecriteria (technische, operationele en financiële capaciteit), maar ook als toekenningscriteria (kwaliteit en potentieel van de voorgestelde innovatiestrategie) en op het niveau van de subcriteria werd enige overlapping geconstateerd. Verder werd in de oproep geen drempel voor voorstellen vastgesteld voor het bereiken van het stadium van de hoorzitting.

Bij de aanwijzing van een KIG houdt de raad van bestuur van het EIT rekening met het resultaat van het evaluatiepanel van externe deskundigen, het verslag van het panel dat de definitieve aanbeveling doet en de uitkomst van de ondervraging door de raad van bestuur van de drie beste KIG-kandidaten. Met betrekking tot de oproep van 2014 merkte de Rekenkamer op dat de beoordeling door de raad van bestuur kwalitatief van aard was en geen scores bevatte. Daarnaast werd in de oproep en de interne richtsnoeren van het EIT niet gespecificeerd hoe de raad van bestuur de evaluatieresultaten van de verschillende panels moest wegen. Deze tekortkomingen kunnen de gelijke behandeling van kandidaten beïnvloeden en de doeltreffendheid van het KIG-selectie- en -aanwijzingsproces belemmeren.

29 Artikel 7, lid 2, van Verordening (EG) nr. 294/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 tot oprichting van het Europees Instituut voor innovatie en technologie (PB L 97 van 9.4.2008, blz. 1).

Er blijven risico's van potentiële belangenconflicten bestaan

36

De externe deskundigen die een agentschap moeten bijstaan bij de evaluatie van subsidieaanvragen, dienen te worden geselecteerd met voldoende aandacht voor potentiële belangenconflicten³⁰. Na een oproep tot het indienen van blijken van belangstelling moeten er lijsten van deskundigen worden opgesteld³¹.

37

De Rekenkamer constateerde dat Frontex en het EIT potentiële belangenconflicten niet voldoende hadden aangepakt (zie voor bijzonderheden **tekstvak 9**).

30 Artikel 204, lid 1, van de UV. Zie ook Speciaal verslag nr. 15/2012 van de Rekenkamer „Omgang met belangenconflicten bij een selectie van agentschappen van de EU” (<http://eca.europa.eu>).

31 Artikel 287 van de UV.

Tekstvak 9

Benoeming van deskundigen en potentieel belangenconflict

Gebrek aan adequaat beleid inzake belangenconflicten bij Frontex

Hoewel al het personeel van Frontex jaarlijks een belangenverklaring moet ondertekenen, bestaat er geen formele eis voor een verklaring inzake de afwezigheid van een belangenconflict voordat er wordt deelgenomen aan de bilaterale onderhandelingsteams. Als zodanig heeft Frontex voor de personeelsleden in de onderhandelingsteams geen adequaat beleid voor belangenconflicten vastgesteld.

Aanstelling van deskundigen door het EIT

Voor de selectie van externe deskundigen die KIG-voorstellen en -bedrijfsplannen evalueren, maakt het EIT gebruik van artikel 89 van zijn FR om af te wijken van de verplichting om een oproep tot het indienen van voorstellen te doen. De interne procedures die het EIT heeft ingevoerd om de uitvoering van deze afwijking te regelen, zijn echter niet volledig.

In de praktijk stelt het EIT zijn pools van deskundigen vast op basis van bestaande lijsten van deskundigen en databanken van andere EU-instellingen (voornamelijk de Commissie), en met gebruikmaking van personen die niet op deze lijsten staan op aanbeveling van de raad van bestuur van het EIT en personeelsleden. Het contract voor een van de belangrijkste externe deskundigen werd voor de KIG-oproep van 2014 rechtstreeks gesloten.

Potentiële belangenconflicten worden door de directeur van het EIT beoordeeld en per geval worden risico-beperkende maatregelen overeengekomen. Er waren geen bewijzen voor een doeltreffende beoordeling van situaties waarin dezelfde deskundige meerdere verplichtingen tegelijk heeft, die allemaal tot een potentieel belangenconflict kunnen leiden. Deze tekortkomingen verhogen het risico van een inbreuk op het beginsel van non-discriminatie en potentiële belangenconflicten.

De agentschappen hebben de uitvoering van en controles op hun subsidies in het algemeen verbeterd, maar er blijven enkele tekortkomingen bestaan

38

Voor betalingen gelden controles vooraf en achteraf om te bevestigen dat ze in overeenstemming zijn met de geldende bepalingen en dat het beginsel van goed financieel beheer is toegepast³². Voor subsidies boven de drempel is een ondersteunend certificaat betreffende de financiële staten van de maatregel, dat is opgesteld door een goedgekeurde en erkende externe accountant of ambtenaar, verplicht³³. Alleen kosten die de begunstigde daadwerkelijk en noodzakelijkerwijs heeft moeten maken ter uitvoering van de actie en die in de begroting van de actie zijn opgenomen, zijn subsidiabel³⁴.

Controles vooraf en achteraf

39

De Rekenkamer gaf een oordeel met beperking af met betrekking tot de verrichtingen die ten grondslag lagen aan de rekeningen van het EIT en Frontex voor 2012 en 2013 vanwege het gebrek aan doeltreffende controles vooraf en achteraf bij subsidiebetalingen. Zij maakte soortgelijke opmerkingen bij het EEA en het ECDC, hoewel in die gevallen een goedkeurend controleoordeel werd afgegeven. Naar aanleiding daarvan hebben de gecontroleerde agentschappen hun controleprocedures aanzienlijk versterkt en ook hun beleid inzake controles achteraf en controlestrategieën herzien. Hoewel het op financiële en nalevingsgerichte controles gebaseerde controleoordeel van de Rekenkamer voor alle agentschappen over 2014 goedkeurend was, werden er aanhoudende tekortkomingen in de controleprocedures voor subsidiebetalingen geconstateerd. Zie voor concrete voorbeelden van aanhoudende tekortkomingen in systemen **tekstvak 10**.

32 Artikel 45 FKR.

33 Artikel 207 van de UV stelt een certificaat verplicht voor gesubsidieerde acties van meer dan 750 000 euro en voor exploitatiesubsidies van meer dan 100 000 euro. Sommige agentschappen nemen lagere drempels op in hun interne beleidslijnen.

34 Artikel 126 FR.

Voorbeelden van tekortkomingen in de procedures inzake vooraf verrichte controles van subsidies

EEA

Eén ETC diende een definitieve kostenstaat in voor activiteiten waarbij één partner 180 000 euro aan kosten had gedeclareerd voor het jaar dat op 31 december 2013 eindigde. Bij de controle vooraf werden fouten in de berekeningsmethode van de gedeclareerde brutovergoedingen voor het personeel van de partner ontdekt (meer dan 40 % werd als niet-subsidiabel beschouwd), maar toch werd het volledige bedrag betaald.

Frontex

De verslagen van de verschillende deelnemende landen over de activiteiten tijdens gezamenlijke operaties voor de bewaking aan luchtgrenzen (Air Border Surveillance, ABS), de bewaking aan zeegrenzen (Sea Border Surveillance, SBS) en de bewaking aan landgrenzen (LBS) verschillen aanzienlijk in lengte, structuur en inhoud. Dit belemmerde een doelmatige controle vooraf van kostendeclaraties.

ECDC

In 2014 vonden de eerste controles achteraf plaats van activiteiten die in 2012 en 2013 door het ECDC waren gesubsidieerd. Toen werden zes gesubsidieerde acties die betrekking hadden op vier begunstigden, gecontroleerd. Uit de controle achteraf bleek dat er bij een van de begunstigden onvoldoende bewijs beschikbaar was om de directe kosten van de actie vast te kunnen stellen. Het personeel van de begunstigde werkte aan een groot aantal projecten en er werd geen tijdregistratiesysteem gebruikt. Dit wijst erop dat het systeem voor controles vooraf verder verbeterd moet worden in het licht van de uitkomst van de controle achteraf.

Andere tekortkomingen op het gebied van interne controle

40

De Rekenkamer merkte op dat in de periode 2011-2014 de EIT-subsidieovereenkomsten gemiddeld drie maanden na de start van het kalenderjaar werden ondertekend. De ondertekening van de subsidieovereenkomsten voor 2015 vond pas in juni 2015 plaats.

41

In 2013 en 2014 ondertekende het EEA KPO's met vijf ETC's die tot 2018 lopen. Het EEA heeft de begroting voor de volledige looptijd van de KPO's niet geraamd of gepubliceerd. Er is dus ook geen financieel plafond vastgesteld. Door specifieke subsidieovereenkomsten kan dus feitelijk ongelimiteerd gebruikgemaakt worden van KPO's, al wordt hier jaarlijks toezicht op gehouden.

Hoewel de subsidies in het algemeen bijdroegen aan de uitvoering van het beleid van de gecontroleerde agentschappen, lieten de agentschappen na om adequate toezichtsystemen op te zetten om de algehele doeltreffendheid van hun door subsidies gefinancierde activiteiten te meten, en evaluaties achteraf ontbraken of waren ontoereikend

35 Artikel 29, lid 4, van de FKR.

36 Artikel 32, lid 3, van de FKR.

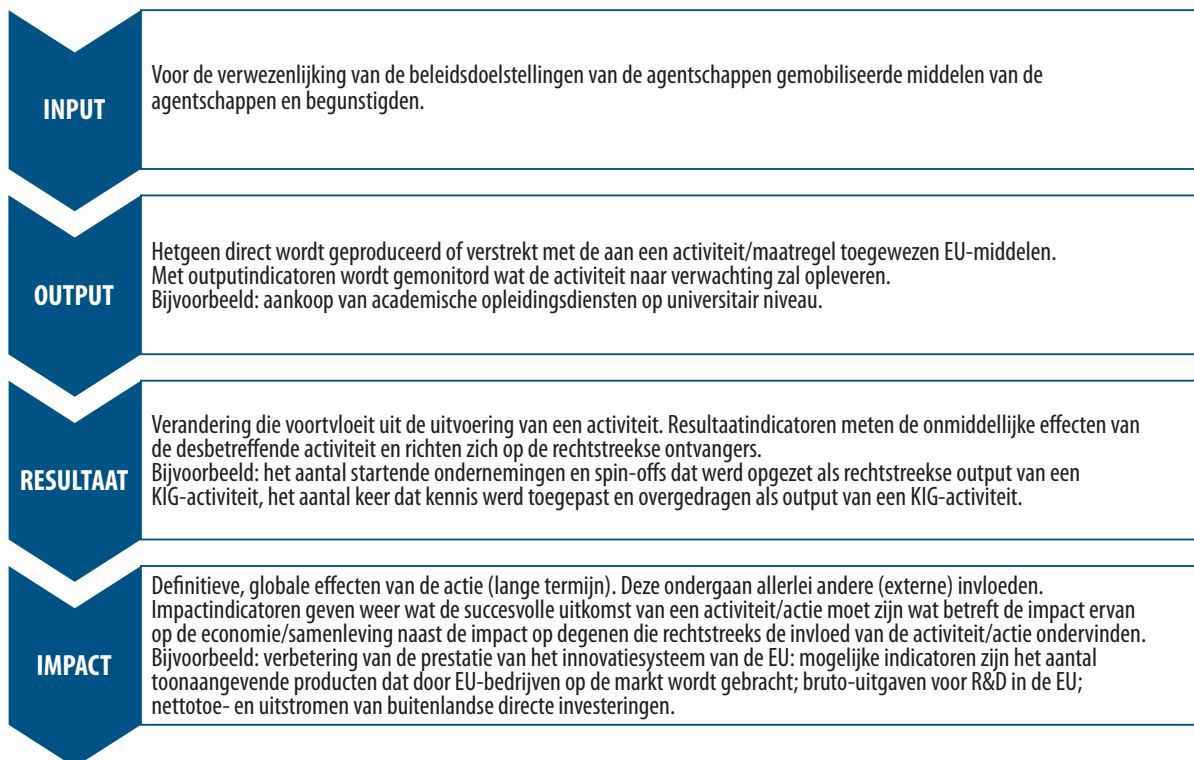
Gebrek aan essentiële prestatie-indicatoren

42

Voor iedere activiteit moet de verwezenlijking van de doelstellingen worden gemonitord door middel van prestatie-indicatoren³⁵. Deze prestatie-indicatoren moeten worden opgenomen in de JWP's van de agentschappen³⁶ (zie **figuur 3** voor voorbeelden van indicatoren).

Figuur 3

Voorbeelden van input-, output-, resultaat- en impactindicatoren



Bron: ERK, op basis van de richtsnoeren van de Commissie: „Horizon 2020 Indicators: Assessing the results and impact of Horizon 2020” (Horizon 2020-indicatoren: beoordeling van de resultaten en impact van Horizon 2020).

Opmerkingen

43

Hoewel de gecontroleerde agentschappen in hun meerjarige en jaarlijkse werkprogramma's enkele fundamentele outputgerelateerde prestatie-indicatoren voor subsidieactiviteiten hebben omschreven, hebben ze geen essentiële RACER³⁷-prestatie-indicatoren (KPI's) met betrekking tot resultaten en impact vastgesteld. Daarom konden ze de samenhang en doeltreffendheid van hun subsidieactiviteiten niet monitoren en de behaalde resultaten en impact niet meten.

44

De JWP's van Frontex bevatten 38 prestatie-indicatoren om zijn operaties en activiteiten te monitoren, maar slechts enkele worden voor rapportagedoeleinden gebruikt. Geen van de op die manier gebruikte KPI's meet de doeltreffendheid van de gesubsidieerde activiteiten van het Agentschap adequaat. Het hoge aantal prestatie-indicatoren, vergeleken met de weinige indicatoren die werkelijk voor rapportagedoeleinden worden geanalyseerd, ondermijnt de doeltreffendheid van het toezicht- en rapportagesysteem van Frontex.

45

Het EIT heeft nog geen alomvattend evaluatiesysteem opgezet om zijn eigen activiteiten en die van de KIG's te monitoren, zoals voorgeschreven door de oprichtingsverordening, de Horizon 2020-verordening en de strategische innovatieagenda van het EIT³⁸. De belangrijkste prestatie-indicatoren van het EIT zijn nog steeds gericht op input of output in plaats van op resultaten of impact. Het is zodoende niet mogelijk om de innovatieve impact te beoordelen die door de synergie-effecten van de kennisdriehoek wordt gecreëerd.

Evaluaties achteraf ontbreken of zijn onvolledig

46

Om de doeltreffendheid en besluitvorming te verbeteren, moeten agentschappen belangrijke activiteiten achteraf evalueren³⁹. De op jaarbasis gefinancierde activiteiten moeten ten minste om de zes jaar aan de hand van de behaalde resultaten worden geëvalueerd⁴⁰. Bij deze evaluaties moeten de resultaten van een meerjarige subsidieactiviteit worden geanalyseerd, alsmede terugkerende jaarlijkse subsidiëeringsmaatregelen om na te gaan of de doelstellingen zijn verwezenlijkt⁴¹.

47

De gecontroleerde agentschappen hebben echter niet altijd evaluaties achteraf uitgevoerd en de agentschappen die dat wel deden, verzuimden om de resultaten te gebruiken voor de verbetering van hun toezicht op en verslaglegging over gesubsidieerde activiteiten.

- 37 Relevant (doelstellinggerelateerd), geaccepteerd, geloofwaardig, eenvoudig en robuust.
- 38 Zie artikel 7 bis van Verordening (EG) nr. 294/2008.
- 39 Artikel 29, lid 5, van de FKR en artikel 18, lid 3, van de UV.
- 40 Artikel 18, lid 3, onder b), van de UV.
- 41 Artikel 18, lid 3, van de UV.

48

In 2013 voerde de EFSA een evaluatie achteraf uit van de impact van haar subsidies en aanbestedingen. Op basis van de evaluatieresultaten voerde de EFSA nieuwe subsidieconcepten uit in het kader van haar strategie voor wetenschappelijke samenwerking voor 2014-2016 (zie paragraaf 18). De JWP's bevatten echter nog steeds slechts vage subsidiedoelstellingen en basisindicatoren met betrekking tot de uitvoering van de begroting en output (bijvoorbeeld het aandeel van de subsidiebegroting dat aan het einde van het jaar was vastgelegd/betaald; de hoeveelheid vastgestelde wetenschappelijke output). Bij gebrek aan relevante en resultaatgerichte KPI's kon de EFSA de doeltreffendheid van haar eerdere gesubsidieerde acties niet monitoren en kan zij de Europese meerwaarde en de doeltreffendheid van haar nieuw ingevoerde subsidieregelingen niet beoordelen.

49

In 2012 vroeg de raad van bestuur van het EEA om een evaluatie achteraf van de doeltreffendheid van de ETC's. In deze evaluatie werd het belang onderstreept van de gebruikmaking van synergieën ter vergroting van de doelmatigheid op alle thematische gebieden, alsmede van de groeiende behoefte aan een uitgebreidere en meer geïntegreerde analyse van milieugegevens. Hoewel de evaluatie een zekere basis legde voor de strategische besluitvorming die van invloed is op toekomstige subsidies (bijvoorbeeld om specialistische IT-capaciteit voor de geïntegreerde analyse van milieugegevens binnen het EEA te ontwikkelen), omvatte deze geen beoordeling van het impactmetingssysteem voor zowel EEA- als ETS-activiteiten.

50

De evaluaties achteraf moeten volledig genoeg zijn om de verwezenlijking van strategische doelstellingen te kunnen beoordelen. Zowel Frontex als het ECDC beschikt niet over alle gegevens van de lidstaten om dit te kunnen doen. Verder merkte geen van beide agentschappen dit fundamentele probleem op in hun evaluaties achteraf en interne analyses. Als gevolg hiervan voldeden ze niet aan hun verplichtingen om relevante strategische doelstellingen te bepalen voor hun subsidieactiviteiten en een doeltreffend (resultaatgericht) toezicht- en rapportagesysteem vast te stellen met relevante en meetbare KPI's.

51

De implicaties van deze situatie voor ECDC- en Frontex-subsidieactiviteiten zijn uiteengezet in **tekstvak 11**.

Voorbeelden van onvolledige evaluaties achteraf

Onvermogen om de doeltreffendheid van de subsidieactiviteiten van het ECDC te meten

Tot het mandaat van het ECDC behoort de ondersteuning en coördinatie van scholingsprogramma's om de lidstaten en de Commissie te helpen om te beschikken over een toereikend aantal geschoolde deskundigen, met name op het gebied van epidemiologische surveillance en veldonderzoek, en om gezondheidsmaatregelen ter bestrijding van uitbraken van ziekten te kunnen vaststellen⁴².

In collegiaal getoetste wetenschappelijke literatuur wordt een verhouding van 1 epidemioloog per 100 000 mensen aanbevolen. De EU heeft een populatie van meer dan 500 miljoen, wat inhoudt dat er ongeveer 5 000 epidemiologen moeten zijn. Het ECDC en de lidstaten moeten naar schatting ongeveer 500 fellows per jaar opleiden. Het ECDC beschikt niet over informatie over het aantal fellows dat jaarlijks in de lidstaten wordt opgeleid, noch over het huidige aantal actieve epidemiologen in de EU. Als gevolg hiervan is het ECDC niet in staat om de doeltreffendheid van zijn gesubsidieerde opleidingstaak te monitoren.

Onvermogen om de doeltreffendheid van de subsidieactiviteiten van Frontex te meten

Frontex coördineert gezamenlijke operaties met de Schengenlanden, wat kan inhouden dat het de Schengenlanden bijstand verleent bij humanitaire reddingsacties op zee.

In 2014 registreerde Frontex via verschillende operaties ongeveer 340 000 personen die de Schengenzone op onregelmatige wijze waren binnengekomen. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor het vaststellen van de status van binnenkomende personen (asiel verleend, teruggekeerd, ondergedoken). Er is echter onvoldoende gegevensuitwisseling tussen Frontex en de lidstaten op dit gebied. Als gevolg hiervan kan de doeltreffendheid van de door Frontex gesubsidieerde gezamenlijke operaties niet worden beoordeeld.

⁴² Artikel 9, lid 6, van Verordening (EG) nr. 851/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 tot oprichting van een Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (PB L 142 van 30.4.2004, blz. 1).

Conclusies en aanbevelingen

52

Uit de controle is gebleken dat subsidies niet altijd het meest geschikte instrument zijn voor de agentschappen om hun taken te vervullen en beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. Uit de controle is ook gebleken dat agentschappen, behalve bij specifieke selectieprocedures voor subsidies, subsidies in grote lijnen in overeenstemming met de regels beheerden. Hoewel de subsidies in het algemeen bijdroegen tot de uitvoering van het beleid van de agentschappen en de samenwerking met publieke organen in de lidstaten bevorderden, maten de agentschappen de verdere Europese meerwaarde en de algehele doeltreffendheid van hun gesubsidieerde activiteiten niet. De volgende aanbevelingen zijn gericht aan alle agentschappen en andere organen die gebruikmaken van subsidies of overwegen dat in de toekomst te doen.

Adequaat gebruik van het subsidie-instrument

53

De meeste gecontroleerde agentschappen zijn niet adequaat ingegaan op de vraag of subsidiëring het meest doeltreffende en doelmatige instrument was om een specifieke taak of activiteit uit te voeren (zie de paragrafen 17-19) en of andere mogelijkheden, zoals een openbare aanbesteding, overeenkomsten inzake het dienstverleningsniveau of samenwerkingsovereenkomsten, geschikter of economisch voordeliger zouden zijn geweest (zie de paragrafen 20-23). Bovendien is er sprake van ondoelmatigheden met betrekking tot de gekozen subsidieprocedure of het soort subsidie (zie de paragrafen 24-27).

Aanbeveling 1

Voordat agentschappen subsidies ter beschikking stellen, moeten zij onderzoeken of subsidies het meest doeltreffende instrument zijn. Er moet gebruik worden gemaakt van vereenvoudigde kostenopties en rechtstreekse toekenning wanneer dat gerechtvaardigd is.

Wanneer agentschappen gebruikmaken van subsidies voor een specifieke actie, dient deze keuze gebaseerd te zijn op een grondige analyse van de behoeften en de strategische doelstellingen van het agentschap, de te verwezenlijken Europese meerwaarde, de beoogde potentiële kandidaten, alsmede het concurrentieniveau dat noodzakelijk is om kosteneffectiviteit te bereiken. Agentschappen dienen voor zover mogelijk te kiezen voor vereenvoudigde kostenopties. Subsidies moeten zonder oproep tot het indienen van voorstellen (d.w.z. rechtstreeks) worden verleend wanneer dat gerechtvaardigd is op grond van artikel 190 van de UV. De agentschappen moeten duidelijke richtsnoeren en criteria vaststellen om het management te helpen beslissen wat het meest doeltreffende, doelmatige en zuinige instrument is voor de uitvoering van een specifieke taak of activiteit.

Beoogde uitvoeringsdatum: zo snel mogelijk.

Jaarlijkse programmering van gesubsidieerde acties

54

In de meerjarige en jaarlijkse werkprogramma's van de agentschappen ontbreken specifieke, meetbare en tijdgebonden doelstellingen met betrekking tot de resultaten van de geplande gesubsidieerde acties. Deze tekortkoming ondermijnt het vermogen van de agentschappen om hun (jaarlijkse) subsidieactiviteiten af te stemmen op de strategische doelstellingen van hun meerjarige programmeringsdocumenten en het mandaat van de oprichtingsverordening (zie de paragrafen 28 en 29). Vaak ontbreekt er belangrijke informatie over de geplande oproep tot het indienen van voorstellen. In dergelijke gevallen vormt het jaarlijks werkprogramma geen geldig financieringsbesluit voor de gesubsidieerde acties van het agentschap (zie de paragrafen 30 en 31).

Aanbeveling 2

De werkprogramma's van de agentschappen moeten aangeven welke activiteiten met behulp van subsidies moeten worden uitgevoerd, wat de specifieke doelstellingen en verwachte resultaten zijn die met de gesubsidieerde acties moeten worden behaald, en welke geplande financiële en personele middelen nodig zijn om de subsidieactiviteiten uit te voeren.

Als agentschappen hun jaarlijks werkprogramma vaststellen, moeten ze specifieke, resultaatgerichte doelstellingen bepalen voor hun gesubsidieerde acties, die duidelijk afgestemd moeten zijn op hun strategische doelstellingen en het mandaat van de oprichtingsverordening. Willen de jaarlijkse werkprogramma's geldige financieringsbesluiten zijn, dan moeten agentschappen daarin de voor de uitvoering van de gesubsidieerde acties goedgekeurde financiële en personele middelen aangeven (begrotingslijn en kredieten), alsmede essentiële informatie opnemen over de geplande oproep tot het indienen van voorstellen (selectie- en toekenningscriteria, maximaal subsidiebedrag, maximaal percentage van cofinanciering, tijdschema). In het geval van meerjarige kaderpartnerschappen moeten er jaarlijkse prioriteiten en verwachte resultaten voor de specifieke subsidies worden vastgelegd.

Beoogde uitvoeringsdatum: jaarlijkse werkprogramma's 2018.

Conclusies en aanbevelingen

Subsidietoekenningsprocedures

55

Er bestonden tekortkomingen in gevallen waarin de gecontroleerde agentschappen specifieke procedures voor de selectie van deskundigen en de toekenning van subsidies toepasten op basis van vrijstellingen in de oprichtingsverordening (te weten het EIT en Frontex). Als gevolg hiervan werden risico's met betrekking tot de beginselen van gelijke behandeling en transparantie en op het gebied van belangenconflicten niet afdoende aangepakt (zie de paragrafen 34-37).

Aanbeveling 3

Agentschappen die specifieke subsidieprocedures toepassen, moeten formele interne procedures vastleggen die in overeenstemming zijn met de beginselen van transparantie en gelijke behandeling en beschermen tegen potentiële belangenconflicten.

In gevallen waarin de oprichtingsverordeningen van de agentschappen afwijken van het FR, moet het agentschap formele interne procedures vaststellen voor de toepassing van de afwijking. De interne procedures moeten in het bijzonder zorgen voor:

- transparantie: interne personeelsleden die betrokken zijn bij subsidieprocedures moeten formeel worden aangesteld en duidelijk bevoegd zijn verklaard door de verantwoordelijke autoriteit (ordonnateur/raad van bestuur); in de consensusverslagen dienen alle belangrijke besluiten duidelijk te worden onderbouwd; voor iedere evaluatiefase moeten zowel de onderliggende criteria als de relatieve weging van de evaluatiefase in de oproep tot het indienen van voorstellen worden gepubliceerd;
- gelijke behandeling van kandidaten: communiceren van geharmoniseerde methodologieën en drempels aan alle leden van het selectiepanel/-comité; vaststellen van duidelijk gescheiden subsidiabiliteits-, selectie- en toekenningscriteria; vaststellen van selectie- en toekenningscriteria die niet te specifiek maar ook niet te vaag zijn; niet rechtstreeks externe deskundigen benoemen; vastleggen van drempels voor voorstellen voor het bereiken van de laatste hoorzitting en deze in de oproep publiceren;
- afwezigheid van een belangenconflict: er dient een formeel beleid inzake belangenconflicten te worden vastgesteld voor externe deskundigen, intern personeel en leden van de raad van bestuur die betrokken zijn in het selectie- en toekenningsproces; in het beleid moet een indeling worden gemaakt van kwesties inzake belangenconflicten op basis van het gecumuleerde effect van verschillende kleine belangenconflicten en moeten doeltreffende risicobeperkende maatregelen worden beschreven.

Beoogde uitvoeringsdatum: zo snel mogelijk.

Controles vooraf en achteraf

56

Hoewel de gecontroleerde agentschappen hun subsidie-uitvoerings- en toezicht-procedures hebben verbeterd, zijn er nog altijd tekortkomingen in het interne-controlesysteem (zie de paragrafen 39-41).

Aanbeveling 4

Agentschappen moeten hun controlesysteem voor de uitvoering van subsidieprojecten versterken.

De agentschappen moeten gestandaardiseerde rapportagevereisten voor de begunstigen vaststellen om een doelmatig en doeltreffend toezichtstelsysteem mogelijk te maken. De uitkomsten van controles achteraf moeten minimaal jaarlijks worden geëvalueerd om potentiële problemen van systemische aard in het systeem van vooraf uitgevoerde controles aan te pakken. In de KPO's moet een maximumbedrag worden aangegeven. Specifieke overeenkomsten voor de uitvoering van terugkerende subsidies en KPO's moeten vóór de geplande begindatum van de gesubsidieerde actie worden ondertekend tenzij een afwijking hiervan naar behoren is gemotiveerd.

Beoogde uitvoeringsdatum: zo snel mogelijk.

Essentiële prestatie-indicatoren en evaluaties achteraf

57

Hoewel de gecontroleerde agentschappen in hun werkprogramma's enkele output-gerelateerde basisindicatoren voor hun gesubsidieerde acties hebben omschreven, hebben ze geen relevante essentiële prestatie-indicatoren met betrekking tot resultaten en impact vastgesteld. Bovendien hebben de gecontroleerde agentschappen niet altijd evaluaties achteraf van belangrijke activiteiten uitgevoerd of follow-up gegeven aan deze resultaten om hun toezicht op en verslaglegging van gesubsidieerde activiteiten te verbeteren. Ten slotte werd bij sommige evaluaties niet onderkend dat essentiële gegevens van de lidstaten ontbraken. Als gevolg hiervan konden agentschappen geen toezicht houden op de samenhang en doeltreffendheid van hun gesubsidieerde acties en werden de behaalde resultaten en impact niet adequaat aangetoond in verslagen (zie de paragrafen 42-51).

Aanbeveling 5

Agentschappen moeten toezicht- en rapportagesystemen voor subsidies opzetten op basis van resultaat- en impactgerichte essentiële prestatie-indicatoren en van evaluatieresultaten achteraf.

Voor iedere in de meerjarige en jaarlijkse werkprogramma's vastgelegde impact- en resultaatgerichte doelstelling moeten agentschappen minstens één relevante essentiële prestatie-indicator met betrekking tot impact en resultaten ontwikkelen. Daarnaast moeten agentschappen evaluaties achteraf van belangrijke gesubsidieerde acties uitvoeren (waaronder de terugkerende subsidieactiviteiten die jaarlijks worden gefinancierd), waarbij rekening wordt gehouden met de behoefte aan belangrijke gegevens en informatie van de betrokken lidstaten, om ervoor te zorgen dat de subsidieactiviteiten consistent zijn met de vastgelegde strategische doelstellingen.

Beoogde uitvoeringsdatum: jaarlijks werkprogramma 2018.

Dit verslag werd door kamer IV onder leiding van de heer Milan Martin CVIKL, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 2 maart 2016.

Voor de Rekenkamer



Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

Steekproef van gecontroleerde oproepen tot het indienen van voorstellen (2013-2015)

Naam agent-schap	Soort procedure	Titel	Subsidiereferentie	Subsidie-begroting (euro)
EFSa	Oproep tot het indienen van voorstellen	Verband tussen seroprevalentie bij de belangrijkste veesoorten en de aanwezigheid van <i>Toxoplasma gondii</i> in vlees	GP/EFSa/BIOHAZ/2013/01	400 000
EFSa	Oproep tot het indienen van voorstellen	Gegevensverzameling met het oog op de vaststelling van cumulatieve beoordelingsgroepen van pesticiden	GP/EFSa/BIOHAZ/2013/02	160 000
EFSa	Oproep tot het indienen van voorstellen	Biomarkers van blootstelling aan mycotoxinen hoofdzakelijk voor deoxynivalenol — verzamelen en genereren van gegevens	GP/EFSa/CONTAM/2013/04	300 000
EFSa	Oproep tot het indienen van voorstellen	Studie over de implicaties van herzien ontwerprijksnoer inzake FCM (voedselcontactmateriaal) voor de volksgezondheid en administratieve gevolgen	GP/EFSa/BIOHAZ/2013/01	250 000
EFSa	Oproep tot het indienen van voorstellen	Gegevens over de aanwezigheid van tropanalkaloïden in voedsel en diervoeders	GP.EFSa.BIOCONTAM.2014.01	530 000
EFSa	Geen oproep tot het indienen van voorstellen op grond van art. 190, lid 1, onder c)	Uitvoering van de kaderpartnerschapsovereenkomst — Ondersteunen van de uitvoering van de regelgeving met betrekking tot de beoordeling van de cumulatieve risico's van pesticiden, ondertekend op 15.12.2014	GP/EFSa/BIOHAZ/2014/02	400 000
EFSa	Geen oproep tot het indienen van voorstellen op grond van art. 190, lid 1, onder c)	Meerjarige steunpuntovereenkomsten voor subsidies	BELGIË — STEUNPUNTOVEREENKOMST 2015	45 000
ECDC	Openbare oproep tot het indienen van voorstellen KPO	Toezicht op vaccinatieprogramma's in de Europese Unie en de EER-/EVA-landen: delen van informatie ter verbetering van de prestaties	GRANT/2013/001	1 600 000
ECDC	Niet-openbare oproep tot het indienen van voorstellen KPO	Epiet-opleidingscentrum	GRANT/2013/002	6 000 000
ECDC	Openbare oproep tot het indienen van voorstellen KPO	Europees netwerk van referentielaboratoria voor tuberculose (ERLTB-net) - om tb-diagnoses, het testen op gevoeligheid voor geneesmiddelen en de coördinatie op EU-niveau te versterken	GRANT/2013/003	800 000
ECDC	Oproep tot het indienen van voorstellen KPO	Epiet-opleidingscentrum	GRANT/2014/001	6 000 000
ECDC	Oproep tot het indienen van voorstellen KPO	Wetenschappelijke coördinatie voor Epiet-beurzen (trajecten epidemiologie en volksgezondheidsmicrobiologie (Euphem))	GRANT/2014/002	3 000 000
EEA	Oproep tot het indienen van voorstellen KPO	Europees Thematisch Centrum voor stedelijk, land- en bodemgebruik 2015-2018	EEA/NSV/14/001-ETC/ULS	N.v.t.
EEA	Oproep tot het indienen van voorstellen KPO	Europees Thematisch Centrum voor afval en materialen in een groene economie 2014-2018	EEA/IEA/13/003-ETC/WMGE	N.v.t.
EIT	Oproep tot het indienen van voorstellen KPO	KIG gezond leven en actief ouder worden	N.v.t.	N.v.t.
EIT	Oproep tot het indienen van voorstellen KPO	KIG grondstoffen	N.v.t.	N.v.t.

Frontex doet geen oproepen tot het indienen van voorstellen. Het onderhandelt jaarlijks rechtstreeks met de autoriteiten van de deelnemende landen over de vereiste personele middelen en technische apparatuur voor het komende jaar.

Steekproef van gecontroleerde subsidiebetalingverrichtingen (2013-2015)

Naam agent-schap	Officieel begro-tingson-derdeel	Finan-cie-rings-bron	Jaar van de verrich-ting	Code betalings-soort	Begunstigde	Bedrag van de geaccep-teerde
EFSa	B3-010	C1	2013	Definitief	OOSTENRIJKS AGENTSCHAP VOOR GEZONDHEID EN VOEDSELVEILIGHEID (OSTERREICHISCHE AGENTUR FUR GESUNDHEIT UND ERNAHRUNGS-SICHERHEIT GMBH)	57 125,40
EFSa	B3-110	C1	2013	Definitief	NATIONAAL BUREAU VOOR VEILIGHEID IN DE VOEDSELKETEN (NEMZETI ELELMISZERLANC-BIZTONSAGI HIVATAL)	327 865,88
EFSa	B3-110	C1	2013	Definitief	ISTITUTO ZOOPROFILATTICO SPERIMENTALE DELL'ABRUZZO E DEL MOLISE G CAPORALE ENTE	32 160,00
EFSa	B3-010	C1	2014	Definitief	WETENSCHAPPELIJK INSTITUUT VOLKSGEZONDHEID, WISSENSCHAFT-LICHESINSTITUT FUR VOLKSGESUNDHEIT IPH	86 012,72
EFSa	B3-110	C1	2014	Definitief	STICHTING DLO, STICHTING DIENST LANDBOUWKUNDIG ONDERZOEK	59 276,45
EFSa	B3-110	C1	2013	Definitief	VERENIGD KONINKRIJK VAN GROOT-BRITANNIË EN NOORD-IERLAND	45 787,83
EFSa	B3-110	C1	2014	Definitief	FINSE AUTORITEIT VOOR VOEDSELVEILIGHEID EVIRA (ELINTARVIKETUR-VALLISUUSVIRASTO EVIRA)	54 871,30
ECDC	B03002	C1	2013	Voorfinan-ciering	ISTITUTO SUPERIORE DI SANITA	70 362,56
ECDC	B03002	C8	2014	Definitief	ISTITUTO SUPERIORE DI SANITA	73 264,06
ECDC	B03003	C1	2014	Voorfinan-ciering	NARODOWY INSTYTUT ZDROWIA PUBLICZNEGO PANSTWOWY ZAKLAD HIGIENY	35 955,64
ECDC	B03003	C8	2015	Definitief	NARODOWY INSTYTUT ZDROWIA PUBLICZNEGO PANSTWOWY ZAKLAD HIGIENY	13 881,00
ECDC	B03003	C8	2014	Definitief	MINISTERIE VAN VWS, AGENTSCHAP RIVM	148 925,66
ECDC	B03003	C8	2014	Definitief	INSTITUTO DE SALUD CARLOS III	101 937,18
ECDC	B03003	C8	2014	Definitief	INSTITUTO DE SALUD CARLOS III	51 749,50
ECDC	B3-003	C8	2013	Definitief	VERENIGD KONINKRIJK VAN GROOT-BRITANNIË EN NOORD-IERLAND	242 090,00
ECDC	B3-003	C8	2013	Definitief	ZWEEDS INSTITUUT VOOR DE BEHEERSING VAN BESMETTELIJKE ZIEKTEN (SMITTSKYDDSIINSTITUTET SMI)	100 476,59
ECDC	B3-003	C8	2013	Definitief	KONINKRIJK DER NEDERLANDEN	149 687,00
ECDC	B3-002	C8	2013	Definitief	AGENTSCHAP VOOR GEZONDHEIDSBESCHERMING, STRALINGSCEN-TRUM, CHEMISCHE GEVAREN EN GEVAREN VOOR HET MILIEU, AFDELING STRALINGSBESCHERMING (HEALTH PROTECTION AGENCY CENTRE FOR RADIATION CHEMICAL AND ENVIRONMENTAL HAZARDS RADIATION PROTECTION DIVISION)	200 000,00
ECDC	B3-002	C8	2014	Definitief	VERENIGD KONINKRIJK VAN GROOT-BRITANNIË EN NOORD-IERLAND	228 599,60
ECDC	B03003	C8	2014	Definitief	NOORS INSTITUUT VOOR VOLKSGEZONDHEID	71 129,00
EEA	B3-331	C8	2013	Definitief	RIJKSINSTITUUT VOOR VOLKSGEZONDHEID EN MILIEU	644 948,90
EEA	B3-332	C8	2013	Definitief	TSJECHISCH AGENTSCHAP VOOR MILIEU-INFORMATIE (CENIA, CESKA INFORMACNI AGENTURA ZIVOTNIHO PROSTREDI CENIA)	420 000,00
EEA	B3-334	C8	2013	Definitief	UNIVERSIDAD DE MALAGA	132 938,52

Naam agent-schap	Officieel begrotingsonderdeel	Financieringsbron	Jaar van de verrichting	Code betalingssoort	Begunstigde	Bedrag van de geaccepteerde
EEA	B3-336	C8	2013	Definitief	CENTRO EURO-MEDITERRANEO SUI CAMBIAMENTI CLIMATICI SCARL SMCC	174 039,47
EEA	B03540-RO-GISC	R0	2013	Definitief	RIVM RIJKSINSTITUUT VOOR VOLKSGEZONDHEID EN MILIEUAGENTSCHAP MIN VOLKS	44 290,00
EEA	B3-331	C1	2013	Tussentijds	KONINKRIJK DER NEDERLANDEN	1 505 000,00
EEA	B3-333	C1	2013	Tussentijds	MUSEE NATIONAL D'HISTOIRE NATURELLE	787 500,00
EEA	B3-331	C8	2014	Definitief	KONINKRIJK DER NEDERLANDEN	2 070 068,76
EEA	B3-332	C8	2014	Definitief	TSJECHISCH AGENTSCHAP VOOR MILIEU-INFORMATIE (CENIA, CESKA INFORMACNI AGENTURA ZIVOTNIHO PROSTREDI CENIA)	1 460 000,00
EEA	B3-333	C8	2014	Definitief	MUSEE NATIONAL D'HISTOIRE NATURELLE	1 037 850,00
EEA	B3-334	C8	2014	Definitief	UNIVERSIDAD DE MALAGA	1 159 628,00
EEA	B3-336	C8	2014	Definitief	CENTRO EURO-MEDITERRANEO SUI CAMBIAMENTI CLIMATICI SCARL CMCC	603 169,26
EEA	B3-436	R0	2014	Definitief	AGENCIJA ZA ZASTITU OKOLISA AZO, KROATISCH MILIEUAGENTSCHAP	51 972,00
EEA	B3-436	R0	2014	Definitief	BONDSREPUBLIC DUITSLAND	121 093,00
EEA	B3-436	R0	2013	Voorfinanciering	Lets agentschap voor geospatiale informatie	15 755,00
EEA	B3-436	R0	2013	Tussentijds	Lets agentschap voor geospatiale informatie	15 755,00
EEA	B3-436	R0	2014	Definitief	Lets agentschap voor geospatiale informatie	7 877,00
EEA	B3-436	R0	2013	Voorfinanciering	Noors bossen- en landschapsinstituut	142 676,00
EEA	B3-436	R0	2014	Tussentijds	Noors bossen- en landschapsinstituut	142 676,00
EEA	B3-436	R0	2015	Definitief	Noors bossen- en landschapsinstituut	16 344,00
EIT	B3-000	C1	2013	Definitief	KIG INNOENERGY SE	32 199 586,00
EIT	B3-000	C1	2013	Definitief	EIT ICT LABS IVZW	24 207 511,05
EIT	B3-000	C1	2013	Tussentijds	ASSOCIATION CLIMATE-KIG	3 128 841,53
EIT	B3-000	C1	2013	Definitief	ASSOCIATION CLIMATE-KIG	27 118 969,48
EIT	B3-000	C5	2014	Definitief	KIG INNOENERGY SE	417 517,00
EIT	B3-000	C1	2014	Definitief	EIT ICT LABS IVZW	39 241 064,71
EIT	B3-000	C1	2014	Definitief	KIG INNOENERGY SE	40 100 022,64
EIT	B3-000	C1	2014	Definitief	ASSOCIATION CLIMATE-KIG	42 096 006,57
Frontex	A-3010	C1	2013	Voorfinanciering	IJslandse kustwacht	291 217,00
Frontex	A-3010	C8	2014	Definitief	IJslandse kustwacht	305 048,95

Naam agent-schap	Officieel begrotingsonderdeel	Financieringsbron	Jaar van de verrichting	Code betalingssoort	Begunstigde	Bedrag van de geaccepteerde
Frontex	A-3050	C1	2014	Definitief	Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere	230 592,05
Frontex	A-3050	C1	2014	Voorfinanciering	Immigratie- en naturalisatiedienst	23 940,00
Frontex	A-3050	C8	2015	Definitief	Immigratie- en naturalisatiedienst	27 304,20
Frontex	A-3010	C1	2014	Voorfinanciering	Finse kustwacht	187 088,79
Frontex	A-3010	C8	2015	Definitief	Finse kustwacht	177 200,71
Frontex	A-3000	C1	2014	Definitief	Hongaars hoofdbureau van politie	74 997,35
Frontex	A-3000	C1	2014	Definitief	Federaal ministerie van Binnenlandse Zaken	129 913,50
Frontex	A-3000	C1	2013	Definitief	REPUBLIEK POLEN	6 649,78
Frontex	A-3000	C8	2013	Definitief	KONINKRIJK DER NEDERLANDEN	26 748,18
Frontex	A-3010	C8	2013	Definitief	PORTUGESE REPUBLIEK	589 441,25
Frontex	A-3010	C8	2013	Definitief	ITALIAANSE REPUBLIEK	297 038,21
Frontex	A-3010	C8	2013	Definitief	KONINKRIJK SPANJE	69 328,22
Frontex	A-3010	C8	2013	Definitief	HELLEENSE REPUBLIEK	1 539 693,09
Frontex	A-3020	C1	2013	Definitief	ZWITSERSE BONDSSTAAT	6 413,84
Frontex	A-3050	C1	2013	Definitief	REPUBLIEK OOSTENRIJK	218 662,39
Frontex	A-3050	C8	2013	Definitief	KONINKRIJK NOORWEGEN	44 593,26
Frontex	A-3050	C1	2013	Definitief	KONINKRIJK DER NEDERLANDEN	14 271,28
Frontex	A-3020	C1	2013	Definitief	ITALIAANSE REPUBLIEK	15 824,45
Frontex	A-3000	C1	2014	Definitief	KONINKRIJK SPANJE	11 777,87
Frontex	A-3000	C8	2014	Definitief	BONDSREPUBLIEK DUITSLAND	26 793,97
Frontex	A-3010	C8	2014	Tussentijds	ITALIAANSE REPUBLIEK	100 697,34
Frontex	A-3010	C8	2014	Definitief	PORTUGESE REPUBLIEK	504 603,65
Frontex	A-3010	C8	2014	Definitief	HELLEENSE REPUBLIEK	429 722,67
Frontex	A-3010	C8	2014	Definitief	REPUBLIEK IJSLAND	291 218,57
Frontex	A-3010	C8	2014	Definitief	KONINKRIJK SPANJE	160 627,33
Frontex	A-3050	C1	2014	Definitief	KONINKRIJK SPANJE	78 735,84
Frontex	A-3050	C1	2014	Definitief	VERENIGD KONINKRIJK VAN GROOT-BRITTANNIË EN NOORD-IERLAND	44 312,15
Frontex	A-3050	C8	2014	Definitief	ITALIAANSE REPUBLIEK	193 800,00
Frontex	A-3010	C1	2014	Definitief	KONINKRIJK SPANJE	417 533,43
Frontex	A-3010	C8	2014	Definitief	ITALIAANSE REPUBLIEK	33 774,29
Frontex	A-3050	C1	2014	Definitief	REPUBLIEK FINLAND	32 346,26
Frontex	A-3000	C8	2014	Definitief	REPUBLIEK HONGARIJE	74 997,35

Samenvatting

IV

Zie de antwoorden op de vijf aanbevelingen hieronder.

Opmerkingen

19

Naar aanleiding van de aanbevelingen in de beoordeling van 2011 heeft het EIT in 2012 een prestatietingsysteem (PMS) ontworpen en ingevoerd waarmee een resultaatgerichte monitoring van de tenuitvoerlegging van zijn strategie wordt ondersteund. In het kader van het PMS worden eerdere prestaties van kennis- en innovatiegemeenschappen (KIG's) in het competitieve beoordelingsmechanisme onder meer beoordeeld door KIG's met elkaar te vergelijken voor wat betreft de resultaten voor de volgende zes belangrijkste kernprestatie-indicatoren (KPI's): 1) aantrekkelijkheid van EIT-gelabelde onderwijsprogramma's; 2) aantal afgestudeerden van EIT-gelabelde opleidingen; 3) nieuwe bedrijfsideeën; 4) start-ups/spin-offs; 5) overdracht en overname van kennis; 6) nieuwe of verbeterde producten/diensten/processen.

Daarom hanteert het EIT actief de belangrijkste KPI's voor de onderlinge vergelijking van KIG's, met name in het kader van het jaarlijkse competitieve proces van financieringstoewijzing.

Niettemin werkt het EIT op dit moment aan versterking van zijn bewakingsstelsel. Als belangrijke stap in deze richting heeft zijn raad van bestuur op 3 december 2015 een uitgebreide nieuwe bewakingsstrategie aangenomen.

20

Wat het EIT betreft, zij erop gewezen dat zowel de „*keuze van het financieringsinstrument*” als de thematische gebieden waarop het EIT oproepen tot het indienen van voorstellen moet doen, strikt zijn geregeld in zijn oprichtingsverordening¹, zijn financieel reglement en de strategische innovatieagenda². De selectie van thematische gebieden is gebaseerd op een voorafgaande evaluatie van het Instituut voor technologische prognose van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Europese Commissie, waarbij tevens werd geconcludeerd dat subsidieverlening de meest adequate wijze van tenuitvoerlegging vormt³.

Tot slot bieden artikel 14, lid 2, van de oprichtingsverordening van het EIT en artikel 90, leden 2 en 3, van zijn financieel reglement het instituut geen speelruimte om te overwegen de EIT-subsidies aan KIG's te vervangen door alternatieven, zoals openbare aanbestedingen of dienstenniveau-overeenkomsten, zoals door de Rekenkamer wordt aanbevolen.

1 Verordening (EG) nr. 294/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 1292/2013 van het Europees Parlement en de Raad.

2 Besluit nr. 1312/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013.

3 <http://ipts.jrc.ec.europa.eu/publications/pub.cfm?id=4479>

29

Het jaarlijks werkprogramma van het EIT bevat weliswaar geen gedetailleerde operationele doelstellingen, te leveren prestaties, indicatoren en van de KIG's verwachte resultaten, maar deze worden door de KIG's wel vastgelegd in hun jaarplannen, op basis van de autonomie van KIG's die is verankerd in artikel 6, lid 2, onder d), van de oprichtingsverordening van het EIT. Bij de jaarlijkse subsidietoewijzing controleert het EIT of de jaarlijkse operationele doelstellingen van KIG's, als vermeld in hun jaarplannen, bijdragen tot de meerjarenstrategieën die KIG's die partij zijn bij de partnerschapskaderovereenkomst met het EIT in hun strategische agenda hebben vastgelegd. Deze vernieuwende benadering wijkt opzettelijk af van andere programma's en dient te worden beschouwd als een van de sterke punten van het EIT, aangezien hiermee de weg wordt vrijgemaakt voor een effectieve gedecentraliseerde benadering van innovatie.

De meerjarenstrategieën van de KIG's worden op één lijn gebracht met de strategische doelstellingen van het EIT in zijn doorlopend werkprogramma voor drie jaar. Bijlage III bij het driejarenprogramma van het EIT bevat immers de toekomstperspectieven, strategische doelstellingen en belangrijkste prioriteiten van iedere KIG voor de komende drie jaar. Tot slot is het driejarenprogramma van het EIT gebaseerd op de strategische innovatieagenda van het instituut.

Voor een gedetailleerde beschrijving van de doelstellingen van het EIT en de geplande werkzaamheden in verband met de financiële duurzaamheid van de KIG's wordt verwezen naar bladzijde 21 van het werkprogramma voor 2016 van het EIT⁴.

Niettemin legt het EIT zich op dit moment toe op het ontwerpen van op effect gebaseerde kernprestatie-indicatoren (KPI's) waarmee de door de KIG's gerealiseerde innovatieverbeteringen beter kunnen worden gemeten. Voorts is het EIT ook voornemens specifieke KPI's op te stellen voor het meten van de resultaten van de integratie van de kennisdriehoek. Daarnaast stemt het EIT ermee in om in de toekomst meer informatie over subsidies in zijn jaarlijks werkprogramma's op te nemen.

31

Het EIT is van oordeel dat zijn jaarlijks werkprogramma reeds alle informatie bevat die nodig is om een valide besluit over de financiering te nemen.

Zo worden het maximale totale subsidiebedrag dat aan KIG's wordt toegekend en het maximaal toegestane percentage van medefinanciering vermeld in paragraaf 5.2 van zijn jaarprogramma. Dit programma vermeldt ook de jaarlijkse doelstellingen, de verwachte resultaten en de indicatoren die het EIT heeft vastgesteld. De gedetailleerde operationele doelstellingen, te leveren prestaties, indicatoren en verwachte resultaten van de KIG's worden vastgelegd in hun jaarplannen. Deze worden door het EIT gecontroleerd in het kader van het proces van subsidietoewijzing.

Niettemin gaat het EIT ermee akkoord om in de toekomst meer informatie over subsidies in zijn jaarlijkse werkprogramma's op te nemen, zoals de belangrijkste jaardoelstellingen, de thematische werkterreinen en de geplande acties van de KIG's.

33

Zie de antwoorden op de paragrafen 35 en 37.

35

Het EIT heeft de beginselen van transparantie en gelijke behandeling verweven in zijn procedures waarmee de vrijstellingen in de oprichtingsverordening van het EIT worden geïmplementeerd. Het EIT blijft zich inzetten voor verdere verbetering van de efficiëntie en de effectiviteit van zijn procedures.

⁴ <http://eit.europa.eu/sites/default/files/EIT%20Annual%20Work%20Programme%202016.pdf>

Een oproep aan KIG's tot het indienen van voorstellen houdt geen toekenning van een subsidie in en kan daarom niet met dit proces worden vergeleken, zoals de Rekenkamer suggereert. Dit is slechts een van de stappen die leiden naar de toekenning van een kaderpartnerschapsovereenkomst. Na de selectie van een KIG volgt een opstartfase waarin de toekenningscriteria worden gedefinieerd en gecontroleerd; een uitvloeisel daarvan is een kaderpartnerschapsovereenkomst. Vervolgens worden subsidies toegekend op basis van afzonderlijke procedures waarvoor andere bepalingen gelden.

Het EIT heeft zijn processen verder verbeterd en op 5 oktober 2015 een herziene lijst met criteria gepubliceerd voor de oproep aan KIG's tot het indienen van voorstellen voor 2016. Zoals in het gepubliceerde document wordt uiteengezet, kunnen voor elk van de drie criteria die de raad van bestuur toepast, maximaal 10 punten worden toegekend. Tijdens de hoorzitting kan dus een maximale score van 30 punten worden behaald. De score van de raad van bestuur wordt berekend als het gemiddelde van de individuele scores van de leden van de raad van bestuur. De som van de punten die tijdens de hoorzitting worden behaald, wordt opgeteld bij de punten die zijn verkregen naar aanleiding van de technische beoordeling door het panel van deskundigen. Het voorstel met het hoogste aantal punten (het maximum bedraagt 130) wordt door de raad van bestuur van het EIT geselecteerd (één voorstel per thematisch gebied).

Op grond van de ervaringen met de oproep aan KIG's tot het indienen van voorstellen in 2014 en ter vereenvoudiging van het proces is het panel voor definitieve aanbeveling voor de oproep aan KIG's voor 2016 afgeschaft.

Het EIT is van oordeel dat de herziene procedure die in de oproep aan KIG's tot het indienen van voorstellen voor 2016 moet worden gevolgd, volledig transparant is en gelijke behandeling van alle potentiële indieners waarborgt.

37

Het EIT heeft *voldoende maatregelen getroffen om potentiële belangenconflicten te voorkomen*.

Er zij op gewezen dat van de 15 deskundigen die in het kader van de beoordeling van KIG-voorstellen zijn aangewezen, slechts één belangrijke deskundige rechtstreeks is aangewezen. Dit was noodzakelijk wegens de specifieke vereisten voor deze taak, met name diepgaande kennis van het KIG-model van het EIT, een brede visie op en praktisch inzicht in de algemene Europese innovatiedoelstellingen en praktisch inzicht in en praktische ervaring met academische, onderzoeks- en bedrijfsomgevingen. Voorts is de controle van potentiële belangenconflicten voor deze deskundige naar behoren uitgevoerd.

Bij de selectie van externe deskundigen voor de beoordeling van KIG-voorstellen in het kader van bedoelde oproep in 2014 heeft het EIT ieder potentieel belangenconflict zorgvuldig beoordeeld conform de desbetreffende bepalingen van Horizon 2020 en gepaste maatregelen getroffen. De beoordeling en maatregelen van het EIT zijn naar behoren gemotiveerd en gedocumenteerd. Ter voorkoming van potentiële belangenconflicten bij de selectie van deskundigen heeft het EIT op grond van de standaardbepalingen van Horizon 2020 gedetailleerde interne procedures opgesteld. Op grond hiervan zijn diverse maatregelen getroffen, zoals volledige of gedeeltelijke uitsluiting van deskundigen uit het proces, afhankelijk van het veronderstelde risico en het niveau van belangenverstremming. Niettemin blijft het EIT zich toeleggen op verbetering van de efficiëntie en effectiviteit van het proces voor de selectie van deskundigen voor de oproep aan KIG's tot het indienen van voorstellen voor 2016. Overeenkomstig de specifieke aanbevelingen van de dienst Interne Audit van de Commissie zal het EIT in het proces voor de selectie van deskundigen, in samenwerking met een aanbestedingsspecialist, ruim van tevoren een EIT-specifieke lijst van mogelijk geschikte deskundigen opstellen, op basis van profielen die overeenkomen met de vraag. Met deze lijst kunnen belangenconflicten ook vroegtijdig worden voorkomen door waar mogelijk eventuele bestaande contractuele betrekkingen met de voornaamste actoren op de respectieve KIG-terreinen vast te stellen.

40

Gezien de jaarperiodiciteit van de begroting van het EIT en het feit dat de EU-begroting doorgaans niet vóór half december wordt vastgesteld, kunnen subsidieovereenkomsten voor een bepaald jaar niet vóór 1 januari van dat jaar worden ondertekend. De Europese Rekenkamer heeft deze kwestie voor het eerst aangesneden in het specifieke verslag voor het boekjaar 2011 en het EIT heeft hierop gereageerd. Het EIT heeft zich ertoe verbonden de kloof tussen de begindatum van de maatregel, zoals vastgelegd in de bedrijfsplannen van de KIG's, en de datum van ondertekening van de subsidieovereenkomsten te verkleinen. Dit heeft ertoe geleid dat de subsidieovereenkomsten voor 2013 en 2014 in februari 2013 respectievelijk februari 2014 met de drie KIG's zijn ondertekend.

Het jaar 2015 vormde een uitzondering omdat KIG's om extra tijd vóór de toepassing van de nieuwe kaderpartnerschaps-overeenkomst hadden verzocht teneinde samen met het EIT en de Europese Commissie meer duidelijkheid te scheppen over de implicaties van specifieke bepalingen, tegen de achtergrond van de afstemming op de regels van Horizon 2020. Voorts nam de voorafgaande goedkeuring van de nieuwe subsidieovereenkomsten ten gevolge van de benodigde juridische raadplegingen meer tijd in beslag dan gebruikelijk. Het EIT verwacht dat subsidieovereenkomsten met ingang van 2016, wanneer de nieuwe overeenkomsten al zullen zijn ingevoerd, weer tijdig worden ondertekend. De late ondertekening in 2015 was dus eenmalig.

45

De raad van bestuur van het EIT heeft de bewakingsstrategie van het EIT op 3 december 2015 aangenomen. Die houdt in dat gegevens voor Horizon 2020 worden gemeten, te weten de impact van het EIT via zijn eigen werkzaamheden en die van KIG's en de resultaten van KIG's.

Daarnaast is het EIT voornemens een verfijnd bewakingssysteem in te voeren „*dat is toegespitst op resultaten en impact*”, zoals vastgelegd in het werkprogramma voor 2015-2017 van het EIT. In 2015 heeft het EIT een consultancyopdracht uitgeschreven voor het ontwerpen van op impact gebaseerde KPI's en heeft het hiertoe een werkgroep ingesteld die haar werkzaamheden naar verwachting in 2016 zal afronden. Voorts is het EIT ook voornemens specifieke KPI's op te stellen voor het meten van de resultaten wat betreft de integratie van de kennisdriehoek. Het EIT zal het prestatiemetingsysteem en de onderliggende KPI's op basis van de uitkomst van deze KPI-exercitie in 2016 herzien.

47

Overeenkomstig de bepalingen van artikel 16, lid 2, van zijn oprichtingsverordening heeft in 2011 een eerste evaluatie van het EIT plaatsgevonden. De volgende evaluatie staat voor eind 2016 gepland.

Conclusies en aanbevelingen

53

Zie de antwoorden op de paragrafen 17-19, 20-23 en 24-27.

Aanbeveling 1: Het EIT aanvaardt de aanbeveling waar deze van toepassing is.

Het EIT aanvaardt het volgende deel van de aanbeveling: „*Agentschappen dienen waar mogelijk vereenvoudigde kostenberekeningsmethoden te hanteren.*” Het resterende gedeelte van de aanbeveling is om de in onze antwoorden toegelichte redenen niet van toepassing op het EIT.

54

Zie de antwoorden op de paragrafen 28-29 en 30-31.

Aanbeveling 2: Het EIT aanvaardt de aanbeveling.

Het EIT stemt ermee in om in de toekomst meer informatie over subsidies in zijn jaarlijkse werkprogramma's op te nemen. Gedetailleerde operationele doelstellingen, te leveren prestaties, indicatoren en van de KIG's verwachte resultaten worden door de KIG's echter vastgelegd in hun jaarlijkse bedrijfsplannen overeenkomstig artikel 6, lid 2, onder d), van de oprichtingsverordening van het EIT. Deze worden niet opgenomen in het jaarlijks werkprogramma.

55

Zie de antwoorden op de paragrafen 34-37.

Aanbeveling 3: Het EIT aanvaardt de aanbeveling ten dele.

Het EIT aanvaardt de aanbeveling, met uitzondering van de volgende zin: „*Wijs externe deskundigen niet rechtstreeks aan.*” In naar behoren gemotiveerde en uitzonderlijke gevallen moet het EIT de mogelijkheid hebben om deskundigen rechtstreeks aan te wijzen.

56

Zie de antwoorden op de paragrafen 39-41.

Aanbeveling 4: Het EIT aanvaardt de aanbeveling ten dele.

Het EIT aanvaardt de aanbeveling, met uitzondering van de volgende zin: „*In kaderpartnerschapsovereenkomsten dient een maximumbedrag te worden aangegeven.*” Het is niet haalbaar noch redelijk om voor zevenjarige kaderpartnerschapsovereenkomsten vooraf maximale subsidiebedragen aan te geven.

Aanbeveling 5: Het EIT aanvaardt de aanbeveling.

Samenvatting

I

Het ECDC verwelkomt het verslag van de Europese Rekenkamer.

Wat betreft de delen van het verslag die op het ECDC betrekking hebben, zou het Centrum de volgende opmerkingen willen maken:

Opmerkingen

17

Het ECDC voert stelselmatig analyses van kansen en waarden (Opportunity and Values Studies — OVS'en) uit voordat nieuwe projecten worden gelanceerd. OVS'en worden beschouwd als beoordelingen vooraf. Ze worden jaarlijks herzien voordat de projecten in het jaarlijks werkprogramma worden opgenomen. Niettemin zullen de OVS'en in de toekomst verder worden verbeterd om er zeker van te zijn dat ze alle genoemde aspecten volledig bestrijken.

23

Hoewel het ECDC van mening is dat subsidiëring het meest geschikte mechanisme was voor de financiering van de Venice III- en ERLTB-projecten, onderschrijft het Centrum de opmerking dat het besluit om het subsidiemechanisme te gebruiken beter had kunnen worden gedocumenteerd. In toekomstige werkplannen zal de keuze voor het gebruik van dit specifieke financieringsmechanisme per geval beter worden onderbouwd.

25

De benadering op basis van een volledige evaluatie werd gezien als de beste aanpak voor het toekennen van Epiet-subsidies aan EU-begunstigden onder waarborging van de beginselen van transparantie en gelijke behandeling. In 2015 heeft de interne commissie Aanbestedingen, Subsidies en Contracten (CPCG) van het ECDC mogelijkheden in kaart gebracht om het proces te vereenvoudigen zonder afbreuk te doen aan deze beginselen. Een van die mogelijkheden was rechtstreekse toekenning; deze is voor toepassing in 2016 geselecteerd. Een en ander is later door de Rekenkamer bekrachtigd. Vanaf januari 2016 worden de nieuwe kaderpartnerschapsovereenkomsten via een procedure voor rechtstreekse gunning uitgevoerd.

29

Na vaststelling van de opleidingsstrategie op het gebied van volksgezondheid in juni 2015 heeft het ECDC zich verder ingespannen om dit deel van de opleidingsbehoeften te meten door het uitvoeren van een EU-breed onderzoek ter beoordeling van de opleidingsbehoeften (december 2015). De verzamelde gegevens worden momenteel geanalyseerd en besproken met de belanghebbenden.

31

De bijlage bij het jaarlijks werkprogramma voor 2016 bevat een specifieke tabel voor het vermelden van geplande subsidie-activiteiten, waarin onder meer gegevens over het soort subsidie, het geraamde bedrag en de duur worden opgenomen. In het enkelvoudig programmeringsdocument voor 2017 zal nog meer informatie worden vermeld, zoals doelstellingen en verwachte resultaten.

39

In het kader van het huidige systeem voor controle vooraf moet voor definitieve betaling ofwel een controlecertificaat ofwel een aantal steekproefsgewijs geselecteerde bewijsstukken van de begunstigde worden verlangd. Het ECDC bekijkt de resultaten van de controles achteraf wanneer de procedures voor controle vooraf worden bijgewerkt.

43

Het ECDC is momenteel bezig zijn indicatoren te verfijnen om de resultaten en impact van zijn subsidieactiviteiten beter te kunnen beoordelen.

47

Zie het antwoord op paragraaf 50.

50

Aangezien het niet mogelijk is via de KPI's het aantal epidemiologen dat in de lidstaten wordt opgeleid te meten, heeft het ECDC informeel maar stelselmatig jaarlijkse gegevens verzameld die als indicatie voor de opleidingsbehoeften kunnen worden beschouwd. Deze indicatoren, die in de verslagen van de raad van bestuur niet worden vermeld, zijn onder meer: 1) jaarlijks aantal individuele aanvragen voor het EU-deel van het beursprogramma; 2) jaarlijks aantal blijken van belangstelling van EU-lidstaten voor plaatsen in het beursprogramma; 3) jaarlijks overzicht, gebaseerd op vrij toegankelijke, openbare informatiebronnen, van de arbeidsstatus van bursalen die het programma hebben voltooid. Opgemerkt zij verder dat ECDC-belanghebbenden sinds 2015 in het kader van de jaarlijkse enquête onder belanghebbenden om feedback wordt gevraagd en verzocht wordt aan te geven hoe tevreden zij zijn over de diverse gesubsidieerde opleidingen. Zie ook het antwoord op paragraaf 29.

Conclusies en aanbevelingen

53

Zie de antwoorden op de paragrafen 17, 23 en 25.

Aanbeveling 1:

Het ECDC aanvaardt de aanbeveling.

54

Zie de antwoorden op de paragrafen 29 en 31.

Aanbeveling 2:

Het ECDC aanvaardt de aanbeveling.

55

De oprichtingsverordening van het Centrum voorziet niet in dergelijke derogaties.

Aanbeveling 3:

De aanbeveling is niet van toepassing op het ECDC.

56

Zie het antwoord op paragraaf 39.

Aanbeveling 4:

Het ECDC aanvaardt de aanbeveling.

57

Zie de antwoorden op de paragrafen 43 en 50.

Aanbeveling 5:

Het ECDC aanvaardt de aanbeveling.

Opmerkingen

Niet-passende financieringsinstrumenten

20

Wat betreft de subsidies die uit hoofde van de met DG GROW gesloten delegatieovereenkomst voor de tenuitvoerlegging van GIO Land zijn toegekend, is het financieringsinstrument door de Commissie gekozen.

Tevens zij erop gewezen dat in sommige gevallen (bv. Luxemburg) besloten is om niet met subsidie maar met een dienstencontract te werken om redenen van doelmatigheid.

Bij de oprichtingsverordening van het EEA is naast het Agentschap ook het Europese milieuobservatie- en -informatienetwerk in het leven geroepen, met als doel de Gemeenschap en de lidstaten te voorzien van betrouwbare, vergelijkbare informatie op Europees niveau. De verordening vermeldt uit welke partnerorganisaties het netwerk bestaat. De beschikbare financieringsopties (subsidies via oproepen tot het indienen van voorstellen en aanbestedingsprocedures) brengen het risico mee dat het netwerk een competitief karakter krijgt, waardoor de voor de uitvoering van de taken van het EEA en het netwerk vereiste samenwerking onder druk kan komen te staan.

22

Wat de Europese thematische centra (ETC's) betreft, is de kwestie van passende financieringsinstrumenten opnieuw aan de orde gekomen tijdens de evaluatie die in 2012 vóór de bekendmaking van de oproep tot het indienen van voorstellen is verricht.

Het uitgebreid samenvattend verslag dat de aangewezen beoordelingscommissie op speciaal verzoek van de raad van bestuur heeft opgesteld, vormt een solide, afdoende basis voor het nemen van beslissingen omtrent de keuze van het financieringsmechanisme.

Gebrekkige opzet van subsidieregelingen

26

Voor het gebruik van vereenvoudigde kostenopties zouden op grond van artikel 124, lid 2, van het Financieel Reglement vooraf, voor meerdere voorafgaande jaren, statistische of historische gegevens of gegevens over de gebruikelijke kostenberekeningsmethoden van de partnerorganisaties moeten worden verzameld en geanalyseerd. De administratieve last zou dus worden verschoven en niet per definitie worden beperkt.

Er zijn geen SMART-doelstellingen voor resultaten en effecten vastgesteld

29

Het EEA zal ervoor zorgen dat in het programmeringsdocument voor 2017 SMART-doelstellingen worden opgenomen. Opgemerkt zij evenwel dat de doelstellingen voor subsidieovereenkomsten uit hoofde van de delegatieovereenkomst worden vastgesteld in de jaarlijkse werkprogramma's van de Commissie en het projectuitvoeringsplan van de betrokken delegatieovereenkomst.

Financieringsbesluiten waren onvolledig

31

Het jaarlijks werkprogramma voor 2013 van het EEA bevatte informatie over de op activiteiten gebaseerde begroting, uitgesplitst naar de in het beheersplan voor dat jaar vermelde activiteiten, en in het bestek van de oproepen tot het indienen van voorstellen voor de toekenning van partnerschapskaderovereenkomsten werd het geraamde jaarlijks budget vermeld.

Naar aanleiding van de opmerking van de Rekenkamer heeft de raad van bestuur van het EEA op 25 november 2015 een financieringsbesluit vastgesteld met een gedetailleerd werkprogramma voor de uitvoering van de actieplannen inzake de Europese thematische centra voor 2016.

Ex-ante- en ex-postcontroles

39

Het EEA heeft diverse maatregelen ingevoerd om zijn verificatieprocedure aan te scherpen. Meer bepaald heeft het verificatie-richtsnoeren uitgewerkt die zijn verspreid onder de medewerkers die ex-antecontroles van subsidies verrichten, alsook een passend verificatiebeleid dat de dekking en subsidiabiliteit van uitgaven moet waarborgen.

Naar aanleiding van de opmerking van de Rekenkamer is het aan de betrokken begunstigde betaalde bedrag inmiddels teruggevorderd (zie kader 10).

Andere tekortkomingen in de interne controle

41

Daar waar partnerschapskaderovereenkomsten en subsidieverstrekking het voorkeursinstrument voor het financieren van door ETC's uit te voeren activiteiten blijven, zal het EEA het geraamde totale budget voor de volledige duur van de overeenkomsten in de betrokken oproepen tot het indienen van voorstellen vermelden.

Ontbreken van kernprestatie-indicatoren (KPI's)

43

De KPI's voor 2016 worden voor alle ETC's als „verwachte resultaten” vermeld in de tabel met belangrijkste te leveren prestaties, onder verwijzing naar het tijdschema in het door de raad van bestuur op 16 december 2015 vastgestelde financieringsbesluit.

Het EEA zal in de eerstvolgende overeenkomstige financieringsbesluiten voor 2017 expliciete KPI's opnemen.

Ontbreken van of onvolledige ex-postevaluatie

49

In 2016 is een systeem van vergelijking vooraf van ontwerpactieplannen ingevoerd waarmee mogelijkheden voor synergie tussen ETC's in kaart worden gebracht. Het doel is nadrukkelijk de samenhang, doelmatigheid en doeltreffendheid van de werkzaamheden van de ETC's in het kader van het werkprogramma van het EEA te verbeteren.

Vóór het einde van 2018 zal het EEA een evaluatie van de doeltreffendheid van de ETC's uitvoeren die onder meer zal zijn gericht op de resultaten en effecten van hun activiteiten.

Conclusies en aanbevelingen

Passend gebruik van het subsidiefinancieringsinstrument

53

Het EEA zal met het oog op de aanwijzing in 2018 van de nieuwe ETC's zijn eerdere beoordeling van de financieringsmechanismen voor ETC's hernemen en daarbij ook kijken naar de effecten van het gebruik van andere vormen van subsidie.

Een soortgelijke beoordeling zal in samenspraak met de Europese Commissie worden verricht indien wordt overwogen subsidies als financieringsinstrument te gebruiken voor de uitvoering van de uit hoofde van de delegatieovereenkomst gedelegeerde taken betreffende de implementatie van de landmonitoringdienst Copernicus en de in-situcomponent.

Aanbeveling 1

Het EEA aanvaardt de aanbeveling.

Jaarlijkse programmering van subsidieactiviteiten

54

Het EEA zal ervoor zorgen dat in het programmeringsdocument voor 2017 SMART-doelstellingen worden opgenomen.

Verder zal het EEA vanaf 2017 in zijn jaarlijkse werkprogramma's aanvullende informatie opnemen over, met name, te verwezenlijken doelstellingen, verwachte resultaten, toe te passen prestatie-indicatoren en geraamde financiële middelen voor de geplande subsidieactiviteiten, zodat de jaarlijkse werkprogramma's een financieringsbesluit vormen in de zin van artikel 84 van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie.

Aanbeveling 2

Het EEA aanvaardt de aanbeveling.

Procedures voor de toekenning van subsidies

55

De oprichtingsverordening van het EEA voorziet niet in dergelijke derogaties.

Aanbeveling 3

De aanbeveling is niet van toepassing op het EEA.

Ex-ante- en ex-postcontroles

56

Bij de laatste oproepen tot het indienen van voorstellen voor de toekenning van partnerschapskaderovereenkomsten voor de diverse ETC's, in 2012 en 2013, heeft het EEA de gelegenheid te baat genomen om de contractdocumenten te herzien en een template voor rapportage op te stellen. Inmiddels heeft het Agentschap ook financiële richtsnoeren voor zowel de begunstigden als de voor ex-antecontroles verantwoordelijke medewerkers ontwikkeld.

In 2016 zal het EEA werken aan het verder versterken van zijn verificatiesysteem door toe te zien op strikte toepassing van de internecontrole-normen en actie te ondernemen als de uitkomsten van eventueel uitgevoerde ex-postcontroles daartoe aanleiding geven.

Aanbeveling 4

Het EEA aanvaardt de aanbeveling.

Kernprestatie-indicatoren en ex-postevaluaties

57

Het EEA zal relevante kernprestatie-indicatoren inzake de resultaten en effecten van de door het Agentschap gesubsidieerde activiteiten opnemen in zijn programmeringsdocument voor 2017.

Met het oog op de vaststelling van relevante prestatie-indicatoren voor bewakingsdoeleinden zal het EEA vóór het einde van 2018 een evaluatie van de doeltreffendheid van de ETC's uitvoeren die onder meer zal zijn gericht op de resultaten en effecten van hun activiteiten.

Aanbeveling 5

Het EEA aanvaardt de aanbeveling.

Samenvatting

III

De EFSA (hierna „de Autoriteit”) heeft een degelijke voorafgaande evaluatie van haar subsidie- en aanbestedingsprojecten verricht (kader 2), maakt gebruik van een leidraad om de leiding te helpen het meest geschikte financieringsmechanisme te bepalen en heeft in voorkomend geval vereenvoudigde kostenberekenningsmethoden toegepast (zie paragraaf 27). In het voorjaar van 2015 zijn de verificatieprocedures voor de tenuitvoerlegging van subsidies verder aangescherpt.

Wat betreft de aanbeveling inzake toezicht- en rapportagesystemen voor subsidies die zijn gebaseerd op resultaat- en effectgerichte essentiële prestatie-indicatoren en ex-postevaluaties, erkent de Autoriteit dat er ruimte is voor verdere verbetering waar het gaat om het vaststellen van relevante effectindicatoren in haar programmeringsdocumenten.

IV

De Autoriteit merkt op dat de aanbevelingen in dit verslag niet specifiek voor haar gelden.

Opmerkingen

22

De Autoriteit maakt gebruik van een leidraad met zes stappen om de leiding te helpen het meest geschikte financieringsmechanisme te bepalen.

23

Wanneer de Autoriteit geen bevredigend voorstel in het kader van het subsidietraject ontvangt, kan zij besluiten de doelgroep te verruimen door te kiezen voor het aanbestedingstraject dat openstaat voor alle geïnteresseerde organisaties (waarbij ervoor wordt gezorgd belangenconflicten te voorkomen).

48

In 2013 heeft de Autoriteit een uitgebreide, specifieke ex-postevaluatie van haar aanbestedings- en subsidieprogramma voor wetenschappelijke diensten en de bijdrage daarvan aan haar kerntaken verricht.

Conclusies en aanbevelingen

Passend gebruik van het subsidiefinancieringsinstrument

53

De Autoriteit maakt gebruik van een leidraad met zes stappen om de leiding te helpen bepalen wat het meest geschikte financieringsmechanisme is.

Wanneer de Autoriteit geen bevredigend voorstel in het kader van het subsidietraject ontvangt, kan zij besluiten de doelgroep te verruimen door te kiezen voor het aanbestedingstraject dat openstaat voor alle geïnteresseerde organisaties (waarbij ervoor wordt gezorgd belangenconflicten te voorkomen).

Aanbeveling 1

Aanvaard. De Autoriteit onderschrijft deze aanbeveling die zij in voorgaande jaren al heeft uitgevoerd. Zij hanteert op kosten-effectiviteit gebaseerde richtsnoeren om de leiding te helpen het meest geschikte financieringsmechanisme te bepalen.

Jaarlijkse programmering van subsidieactiviteiten

54

Sinds 2015 is de transparantie van de planning voor de uitbesteding van werkzaamheden verbeterd doordat de Autoriteit werkt met één enkel aanbestedings- en subsidieplan dat op haar website wordt gepubliceerd en regelmatig wordt bijwerkt.

Aanbeveling 2

Aanvaard. De Autoriteit onderschrijft deze aanbeveling, die zij in voorgaande jaren al heeft uitgevoerd, zoals de Rekenkamer in de follow-up van de opmerkingen van voorgaande jaren van het verslag over de jaarrekening van de Autoriteit betreffende het begrotingsjaar 2014 heeft erkend.

Procedures voor de toekenning van subsidies

55

De oprichtingsverordening van de Autoriteit voorziet niet in dergelijke derogaties.

Aanbeveling 3

Niet van toepassing op de Autoriteit.

Ex-ante- en ex-postcontroles

56

De Autoriteit hanteert een passende procedure voor het controleren van de tenuitvoerlegging van subsidies, die zich volgens een op risico gebaseerde benadering concentreert op wezenlijke elementen. Deze procedure is in het voorjaar van 2015 verder aangescherpt.

Aanbeveling 4

Aanvaard. De Autoriteit onderschrijft deze aanbeveling, die zij in voorgaande jaren al heeft uitgevoerd. Zij hanteert op kosten-effectiviteit gebaseerde procedures om de tenuitvoerlegging van subsidies te controleren.

Essentiële prestatie-indicatoren en ex-postevaluaties

57

De Autoriteit heeft een uitgebreide, speciale ex-postevaluatie van haar aanbestedings- en subsidieprogramma voor wetenschappelijke diensten en de bijdrage daarvan aan haar kerntaken uitgevoerd (zie paragraaf 48).

Aanbeveling 5

Aanvaard. De Autoriteit heeft deze aanbeveling wat ex-postevaluaties betreft, in voorgaande jaren uitgevoerd. Zij erkent dat er ruimte is voor verdere verbetering waar het gaat om het vaststellen van relevante effectindicatoren in haar programmeringsdocumenten.

Opmerkingen

17

De evaluatie vooraf van de vraag of de activiteiten van het Agentschap waarde toevoegen en of de meest geschikte uitvoeringsmethode is gekozen, werd al in 2003 door de wetgever uitgevoerd voordat de oprichtingsverordening van Frontex werd aangenomen. Bovendien blijven de vraag naar operationele solidariteit aan de buitengrenzen van de EU en de politieke realiteit buiten beeld bij een evaluatie vooraf van de kosteneffectiviteit van de operationele middelen die worden ingezet tijdens door Frontex gecoördineerde gezamenlijke operaties.

20

Frontex benadrukt dat op grond van artikel 3, lid 4, van zijn oprichtingsverordening de financiering door Frontex van „gezamenlijke operaties” beperkt is tot subsidies. Als gevolg daarvan zijn de financieringsinstrumenten die het Agentschap ter beschikking staan bij voorbaat beperkt.

De oprichtingsverordening van het Agentschap wordt momenteel herzien (zie mededeling COM(2015) 671 van de Commissie)¹ en Frontex maakt zich sterk de financieringsmechanismen niet langer te beperken tot het gebruik van subsidies.

22

Binnen de beperkingen die zijn oprichtingsverordening oplegt, zal Frontex onderzoeken of er activiteiten zijn die een aanvulling vormen op de „gezamenlijke operaties” en die kunnen worden gefinancierd met behulp van andere financieringsmechanismen. Indien dergelijke activiteiten worden vastgesteld, zullen richtsnoeren en criteria worden opgesteld om te helpen bij de keuze van het meest geschikte financieringsmechanisme.

23

Frontex heeft tot taak de operationele samenwerking tussen de EU-lidstaten op het gebied van het beheer van de buitengrenzen te coördineren. De technische uitrusting van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten moet in de Frontex-operaties met prioriteit worden ingezet.

Artikel 7, lid 5, van de Frontex-verordening bepaalt dat het Agentschap de inzet van technische uitrusting financiert. Het gebruik van bewakingsdiensten verleend door particuliere ondernemingen is één optie waarmee de door de lidstaten geleverde technische middelen kunnen worden aangevuld. Deze optie kan echter nooit de samenwerking met de lidstaten volledig vervangen.

Het voorbeeld dat door de Rekenkamer wordt aangehaald, is de eerste praktijkervaring van Frontex die volgde op een proefproject. De feitelijke kosten van het inzetten van particuliere vliegtuigen en de praktische voorwaarden zullen worden beoordeeld tijdens de tenuitvoerlegging van de raamovereenkomst met een hernieuwde oproep tot mededinging.

Opgemerkt zij dat het Agentschap problemen met autoriteiten van ontvangende lidstaten heeft ondervonden in verband met de inzet van luchtvaartuigen in het kader van deze raamovereenkomst.

26

De omslachtigheid van het vergoedingensysteem hangt samen met de verschillen tussen de lidstaten wat betreft de financieringsvoorwaarden voor de inzet.

¹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2007/2004, Verordening (EG) nr. 863/2007 en Besluit 2005/267/EG van de Raad.

Het systeem voor lopende kosten van middelen (Running Expenses of Means, REM) is een oplossing die Frontex samen met deskundigen van de lidstaten heeft gecreëerd en die het mogelijk maakt de in de gemeenschappelijke lijst opgenomen, nauwkeurig omschreven subsidiabele kosten van de inzet van technische uitrusting te cofinancieren. Ook kan dankzij het systeem rekening worden gehouden met de nationale voorschriften en de specifieke omstandigheden van de verschillende autoriteiten van de lidstaten.

29

Doelstellingen in de operationele plannen zijn doorgaans onderworpen aan een kwalitatieve beoordeling. De kwantitatieve aanpak is namelijk willekeurig en legt de nadruk op het bereiken van doelwaarden zonder dat het resultaat en de uitdagingen tijdens de periode van tenuitvoerlegging uitgebreid worden geëvalueerd.

Op het gebied van irreguliere migratie, waarop Frontex actief is, gelden bepaalde beperkingen ten aanzien van kwantificering. Het is niet eenvoudig de coördinatie van gezamenlijke operaties/opsporings- en reddingsoperaties of (in samenwerking met andere EU-agentschappen) het ontmantelen van criminele netwerken achter gefaciliteerde irreguliere migratie te vertalen naar kwantificeerbare doelstellingen. Frontex meent niettemin dat het kan aantonen dat zijn operationele activiteiten zijn afgestemd op zijn strategische doelstellingen door niet zozeer zuiver kwantitatieve als wel kwalitatieve doelstellingen te hanteren.

35

In het besluitvormingsproces zijn al bepaalde wijzigingen doorgevoerd. Vanaf de jaarlijkse bilaterale onderhandelingen (JBO) van 2015 geeft de uitvoerend directeur schriftelijke volmachten aan de medewerkers die aan onderhandelingen deelnemen.

Met betrekking tot het formele besluitvormingsproces onderzoekt het Agentschap de mogelijkheid evaluatiecomités op te zetten die bestaan uit ten minste drie medewerkers van ten minste twee entiteiten.

37

Sinds het najaar van 2015 ondertekenen de aangestelde medewerkers die tijdens de JBO onderhandelingen voeren, een speciale verklaring waarin zij bevestigen dat er geen sprake is van belangenconflicten.

39

Frontex merkt op dat het zwakke punt dat in tekstvak 10 is gesignaleerd, verband houdt met het omslachtige REM-proces. Zie ook onze reactie op paragraaf 26.

44

De voornaamste indicatoren worden berekend en verstrekt zoals voor de jaarlijkse verslaglegging vereist is.

Omwille van de governance is overeengekomen een beperkt aantal indicatoren te gebruiken, zodat het bestuursorgaan de werkzaamheden van het Agentschap kan sturen.

Het is in dit verband een overweldigende opgave gebleken om in het jaarlijks werkprogramma prestatie-indicatoren (zoals in 2012 en 2013) alsmede de desbetreffende streefwaarden vast te stellen. Dit had tevens tot gevolg dat er minder verslag werd uitgebracht aan de raad van bestuur.

51

Frontex benadrukt dat er geen rechtskader is voor de gegevensoverdracht waarnaar de Rekenkamer verwijst. Volgens het huidige rechtskader zijn de lidstaten verantwoordelijk voor de afhandeling van vervolgpcedures ten aanzien van de irreguliere migranten die tijdens gezamenlijke operaties zijn aangehouden en gered. In alle gevallen wordt de status van irreguliere migranten in een later stadium door de lidstaten vastgesteld en verleend. In overeenstemming met het huidige rechtskader bezit Frontex geen persoonsgegevens van irreguliere migranten en is het daartoe ook niet gerechtigd.

Het voorstel dat de Commissie in december 2015 heeft ingediend (COM(2015) 671), heeft tot doel de situatie te verbeteren. De Commissie zal onderzoeken of het mogelijk is het Agentschap toegang te verlenen tot Europese databases zoals het Schengen-informatiesysteem (SIS) en Eurodac, en zal overwegen voorstellen in te dienen tot wijziging van de rechtshandelingen die de rechtsgrondslag voor die databases vormen.

Conclusies en aanbevelingen

53

Frontex benadrukt dat op grond van artikel 3, lid 4, van zijn oprichtingsverordening de financiering door Frontex van „gezamenlijke operaties” beperkt is tot subsidies. Als gevolg daarvan zijn de financieringsinstrumenten die het Agentschap ter beschikking staan bij voorbaat beperkt.

De oprichtingsverordening van het Agentschap wordt momenteel herzien. Tot op heden is deze beperking echter niet opgeheven.

Binnen de beperkingen die zijn oprichtingsverordening oplegt, zal Frontex onderzoeken of er activiteiten zijn die een aanvulling vormen op de „gezamenlijke operaties” en die kunnen worden gefinancierd met behulp van andere financieringsmechanismen. Indien dergelijke activiteiten worden vastgesteld, zullen richtsnoeren en criteria worden opgesteld om te helpen bij de keuze van het meest geschikte financieringsmechanisme.

Het gebruik van bewakingsdiensten verleend door particuliere ondernemingen, waarnaar de Rekenkamer verwijst, is de eerste praktijkervaring van Frontex die volgde op een proefproject. De feitelijke kosten van het inzetten van particuliere vliegtuigen en de praktische voorwaarden zullen worden beoordeeld tijdens de tenuitvoerlegging van de raamovereenkomst.

Opgemerkt zij echter dat het Agentschap bepaalde problemen met autoriteiten van lidstaten heeft ondervonden wat betreft de inzet van particuliere dienstverleners op dit gebied.

De omslachtigheid van het vergoedingensysteem hangt samen met de verschillen tussen de lidstaten wat betreft de financieringsvoorwaarden voor de inzet.

Aanbeveling 1

Frontex aanvaardt de aanbeveling; de toepassing ervan zal evenwel afhangen van de uitkomst van de besprekingen over het voorstel tot wijziging van de oprichtingsverordening.

54

Doelstellingen in de operationele plannen zijn doorgaans onderworpen aan een kwalitatieve beoordeling. De kwantitatieve aanpak is namelijk willekeurig en legt de nadruk op het bereiken van doelwaarden zonder dat het resultaat en de uitdagingen tijdens de periode van tenuitvoerlegging uitgebreid worden geëvalueerd.

Op het gebied van irreguliere migratie, waarop Frontex actief is, gelden bepaalde beperkingen ten aanzien van kwantificering. Het is niet eenvoudig de coördinatie van gezamenlijke operaties/opsporings- en reddingsoperaties of (in samenwerking met andere EU-agentschappen) het ontmantelen van criminele netwerken achter gefaciliteerde irreguliere migratie te vertalen naar kwantificeerbare doelstellingen. Frontex meent niettemin dat het kan aantonen dat zijn operationele activiteiten zijn afgestemd op zijn strategische doelstellingen door niet zozeer zuiver kwantitatieve als wel kwalitatieve doelstellingen te hanteren.

Aanbeveling 2

Frontex aanvaardt de aanbeveling.

55

In het besluitvormingsproces zijn al bepaalde wijzigingen doorgevoerd. Vanaf de jaarlijkse bilaterale onderhandelingen (JBO) van 2015 geeft de uitvoerend directeur schriftelijke volmachten aan de medewerkers die aan onderhandelingen deelnemen.

Met betrekking tot het formele besluitvormingsproces onderzoekt het Agentschap de mogelijkheid evaluatiecomités op te zetten die bestaan uit ten minste drie medewerkers van ten minste twee entiteiten.

Sinds het najaar van 2015 ondertekenen de aangestelde medewerkers die tijdens de JBO onderhandelingen voeren, een speciale verklaring waarin zij bevestigen dat er geen sprake is van belangenconflicten.

Aanbeveling 3

Frontex aanvaardt deze aanbeveling en heeft het gedeelte over transparantie en de afwezigheid van belangenconflicten reeds gedeeltelijk ten uitvoer gelegd. Frontex moet ook het criterium van solidariteit in aanmerking nemen.

56

Frontex merkt op dat het zwakke punt dat in tekstvak 10 is gesignaleerd, verband houdt met het omslachtige REM-proces. Zie ook onze reactie op paragraaf 26.

Aanbeveling 4

Frontex aanvaardt de aanbeveling en zal zijn verificatiesystemen verder blijven verbeteren.

57

De voornaamste indicatoren worden berekend en verstrekt zoals voor de jaarlijkse verslaglegging vereist is.

Omwille van de governance is overeengekomen een beperkt aantal indicatoren te gebruiken, zodat het bestuursorgaan de werkzaamheden van het Agentschap kan sturen. Het is in dit verband een overweldigende opgave gebleken om in het jaarlijks werkprogramma prestatie-indicatoren (zoals in 2012 en 2013) alsmede de desbetreffende streefwaarden vast te stellen. Dit had tevens tot gevolg dat er minder verslag werd uitgebracht aan de raad van bestuur.

Frontex benadrukt dat er geen rechtskader is voor de gegevensoverdracht waarnaar de Rekenkamer verwijst. Volgens het huidige rechtskader zijn de lidstaten verantwoordelijk voor de afhandeling van vervolgprocedures ten aanzien van de irreguliere migranten die tijdens gezamenlijke operaties zijn aangehouden en gered. In alle gevallen wordt de status van irreguliere migranten in een later stadium door de lidstaten vastgesteld en verleend. In overeenstemming met het huidige rechtskader bezit Frontex geen persoonsgegevens van migranten en is het daartoe ook niet gerechtigd.

Het voorstel dat de Commissie in december 2015 heeft ingediend (COM(2015) 671), heeft tot doel de situatie te verbeteren. De Commissie zal onderzoeken of het mogelijk is het Agentschap toegang te verlenen tot Europese databases zoals het Schengen-informatiesysteem (SIS) en Eurodac, en zal overwegen voorstellen in te dienen tot wijziging van de rechtshandelingen die de rechtsgrondslag voor die databases vormen.

Aanbeveling 5

Frontex aanvaardt de aanbeveling; de toepassing ervan zal evenwel afhangen van veranderingen in het rechtskader en de informatie-uitwisseling met de lidstaten.

WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

Gratis publicaties:

- één exemplaar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie (http://ec.europa.eu/represent_nl.htm),
bij de delegaties in niet-EU-landen (http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm),
door contact op te nemen met Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm),
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (*).

(*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

Betaalde publicaties:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

In de drie jaren 2013-2015 bedroegen de totale uitgaven aan subsidies van de agentschappen 740 miljoen euro. Bij de controle van de Rekenkamer werden de wettelijke conformiteit en de doeltreffendheid van de bestaande systemen en controleprocedures voor het beheer van subsidies bij vijf agentschappen onderzocht (circa 92 % van het totale subsidiebedrag). De Rekenkamer constateerde dat de gecontroleerde agentschappen subsidies in het algemeen toekenden en betaalden in overeenstemming met de regels. De meeste hebben alternatieve financieringsopties echter niet voldoende onderzocht en als gevolg daarvan waren subsidies niet altijd de beste manier om hun doelstellingen te bereiken. Verder hebben de gecontroleerde agentschappen de doeltreffendheid van hun subsidies niet adequaat gemeten.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau