

NL



EUROPESE
REKENKAMER

2013

De EU-controle in vogelvlucht

Presentatie van de Jaarverslagen 2013
van de Europese Rekenkamer

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: 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, 2014

ISBN 978-92-872-1011-1
doi:10.2865/25790

© Europese Unie, 2014
Overneming met bronvermelding toegestaan.

Printed in Luxembourg

NL

2013

De EU-controle in vogelvlucht

**Presentatie van de Jaarverslagen 2013
van de Europese Rekenkamer**



De Europese Rekenkamer (ERK) brengt ieder jaar in november verslag uit over de resultaten van haar jaarlijkse controles van het financieel beheer van de EU in het voorgaande begrotingsjaar. Op basis van de door ons verzamelde controle-informatie verschaffen we zekerheid over de kwestie hoe EU-middelen werden gebruikt. Daarbij geven we aan waar het grootste risico bleek te bestaan dat EU-middelen verkeerd worden uitgegeven. De verslagen bevatten ook aanbevelingen ter verbetering van het financieel beheer van de EU. Zo helpt onze instelling het Europees Parlement en de Raad bij het houden van toezicht op de EU-uitgaven en bevordert zij dat er doeltreffend verantwoording wordt afgelegd aan de EU-burgers.

In deze „2013 EU-controle in het kort“ worden de belangrijkste bevindingen in onze jaarverslagen over de uitvoering van de EU-begroting en de Europese Ontwikkelingsfondsen 2013 samengevat en toegelicht. Evenals in voorgaande jaren laten de verslagen zien in welke mate degenen die verantwoordelijk zijn voor het beheer van EU-middelen (op EU- en nationaal niveau) getrouw verslag hebben uitgebracht over het beheer van de middelen, in welke mate ze de toepassing van de financiële regels van de EU hebben gewaarborgd en de beginselen van zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid in acht hebben genomen.

2013 was het laatste jaar van een zevenjarige programmeringsperiode en we publiceren onze jaarverslagen over dat jaar tijdens een overgangperiode die belangrijk is voor de EU en haar financiën. De programmeringsperiode 2014-2020 loopt nu en het nieuwe Europees Parlement en de nieuwe Europese Commissie staan, zoals uit onze verslagen blijkt, voor zowel oude als nieuwe uitdagingen op het gebied van financieel beheer en verantwoording.

De voortdurende druk op de EU- en nationale financiën vraagt om een zorgvuldig beheer en een zorgvuldige controle van de EU-middelen maar ook om een betere raming van de financieringsbehoeften op de langere termijn. We onderstrepen in onze verslagen dat de Commissie en de lidstaten er bij hun financieel beheer van de EU-begroting beter op moeten letten dat EU-geld wordt gebruikt om resultaten te bereiken die anders niet zo efficiënt of doeltreffend konden worden gerealiseerd. Tegelijkertijd wijzen de controleresultaten van de ERK er ook op dat er meer kan en moet worden gedaan om te verzekeren dat EU-geld in overeenstemming met de regels wordt uitgegeven.

De ERK ziet ernaar uit het nieuwe Europees Parlement en de nieuwe Commissie te helpen bij het aanpakken van deze en andere kwesties op het gebied van financieel beheer en verantwoording waarmee de EU wordt geconfronteerd. Daartoe hebben we, op basis van onze controle-ervaring, ook twee overzichten, zogenaamde „landscape reviews“, opgesteld waarin de belangrijkste uitdagingen voor de EU op het gebied van verantwoording, controle en financieel beheer naar voren komen.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'V. Caldeira'.

President van de Europese Rekenkamer

Blz.

04 **Algemene resultaten**

04 **Kernboodschap**

05 **EU-geld uitgeven volgens de regels**

15 **Resultaten behalen met EU-geld**

18 **De ontvangsten en uitgaventerreinen nader bekeken**

18 **Ontvangsten**

20 **Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun**

22 **Plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid**

24 **Regionaal beleid, energie en vervoer**

26 **Werkgelegenheid en sociale zaken**

28 **Externe betrekkingen, steun en uitbreiding**

30 **Onderzoek en ander intern beleid**

32 **Administratieve en daarmee samenhangende uitgaven**

33 **Europese Ontwikkelingsfondsen (EOF's)**

35 **Achtergrondinformatie**

35 **Controleaanpak in het kort**

37 **De Europese Rekenkamer en haar werk**

Kernboodschap

Samenvatting van de betrouwbaarheidsverklaring 2013

De Europese Rekenkamer (ERK) geeft een **goedkeurend oordeel** af over de betrouwbaarheid van de rekeningen over 2013 van de Europese Unie.

De **ontvangsten** over 2013 waren over het geheel genomen **wettig en regelmatig**.

De **vastleggingen** over 2013 waren over het geheel genomen **wettig en regelmatig**.

De **betalingen** over 2013 vertonen fouten van materieel belang. De ERK geeft dan ook een **afkeurend oordeel** over hun wettigheid en regelmatigheid.

Voor de betrouwbaarheidsverklaring wordt verwezen naar hoofdstuk 1 van het Jaarverslag 2013.

- Het **geschatte foutenpercentage**, waarmee het onregelmatigheidsniveau wordt gemeten, is voor de betalingen over 2013 4,7 %. Het benadert het percentage van 2012 (4,8 %) en blijft voortdurend boven de materialiteitsdrempel van 2 %.
- In het algemeen waren de onderzochte **toezicht- en controlesystemen** gedeeltelijk doeltreffend in het waarborgen van de regelmatigheid van de betalingen; maar er waren aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten.
- De twee meest foutgevoelige uitgaventerreinen waren *regionaal beleid, energie en vervoer* met 6,9 % en *plattelandontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid* met 6,7 %. Voor alle uitgaventerreinen onder **gedeeld beheer** samen, d.w.z. ook *landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun* en *werkgelegenheid en sociale zaken*, bedroeg het geschatte foutenpercentage 5,2 %.
- **Corrigerende maatregelen en terugvorderingen** door de autoriteiten in de lidstaten en de Commissie hadden een positieve invloed op het geschatte foutenpercentage. Zonder deze maatregelen zou het algemene geschatte foutenpercentage 6,3 % zijn geweest.
- Evenals in 2012 **beschikten de autoriteiten in de lidstaten** bij een groot deel van de verrichtingen die fouten vertoonden op gebieden onder gedeeld beheer **over voldoende informatie** om de fouten te kunnen ontdekken en corrigeren voordat de uitgaven bij de Commissie werden gedeclareerd.
- Aangezien **de bedragen die betaald moeten worden uit toekomstige begrotingen blijven toenemen** (ondanks een aanzienlijke verhoging van de betalingskredieten voor 2013), is het van essentieel belang dat de Commissie een plan maakt om te voorzien in haar betalingsbehoeften op de middellange en lange termijn.
- Bij de besteding van de EU-middelen voor de programmeringsperiode 2007-2013 ligt de nadruk meer op absorptie van de middelen („gebruiken of verliezen”) en op naleving van de regels dan op goede prestaties. Dit **gebrek aan prestatiegerichtheid** is een fundamentele tekortkoming in de opzet van een groot deel van de EU-begroting.

Besteding van EU-geld overeenkomstig de regels

EU-geld in 2013

Ieder jaar controleert de ERK de ontvangsten en uitgaven van de EU-begroting en geeft zij een oordeel over de betrouwbaarheid van de jaarrekening en over de mate waarin inkomsten- en uitgavenverrichtingen voldoen aan de toepasselijke regels en rechtsvoorschriften.

In 2013 beliepen de begrotingsuitgaven van de EU in totaal **148,5 miljard euro**, ofwel ongeveer 290 euro per burger. Dit is circa 1 % van het bruto nationaal inkomen van de EU en komt overeen met circa 2 % van de totale overheidsuitgaven van de EU-lidstaten.

De begroting van de EU wordt jaarlijks vastgesteld — in de context van zevenjarige financiële kaders — door het Europees Parlement en de Raad. De verantwoordelijkheid voor het verzekeren van een juiste besteding van de begroting ligt voornamelijk bij de Commissie. Voor ongeveer 80 % van de uitgaven — met name landbouw en cohesie — wordt deze verantwoordelijkheid gedeeld met de EU-lidstaten.

Waar komt het geld vandaan?

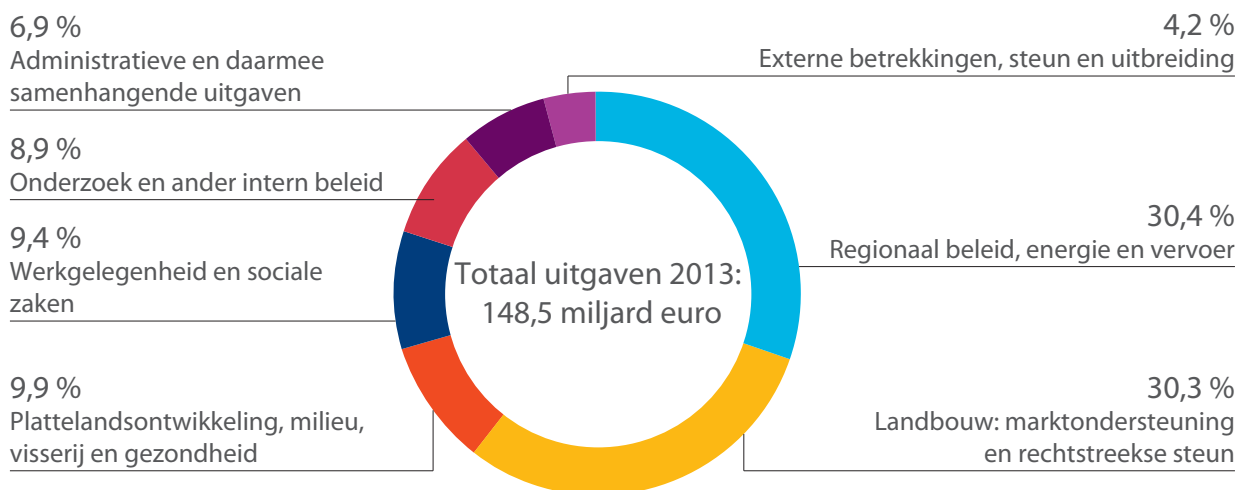
De EU-begroting wordt met verschillende middelen gefinancierd. Het grootste gedeelte wordt door de lidstaten betaald op basis van hun bruto nationaal inkomen (110,0 miljard euro). Andere bronnen omvatten betalingen door de lidstaten op basis van de belasting over de toegevoegde waarde die zij innen (14,5 miljard euro) en douanerechten en landbouwheffingen (15,4 miljard euro).

Waarom wordt het geld besteed?

De jaarlijkse EU-begroting wordt besteed aan een breed scala van beleidsterreinen (zie **figuur 1**). Betalingen worden gedaan ter ondersteuning van activiteiten variërend van onderzoeksprojecten tot opleiding voor werklozen tot landbouwproductie.

Figuur 1

EU-begroting 2013

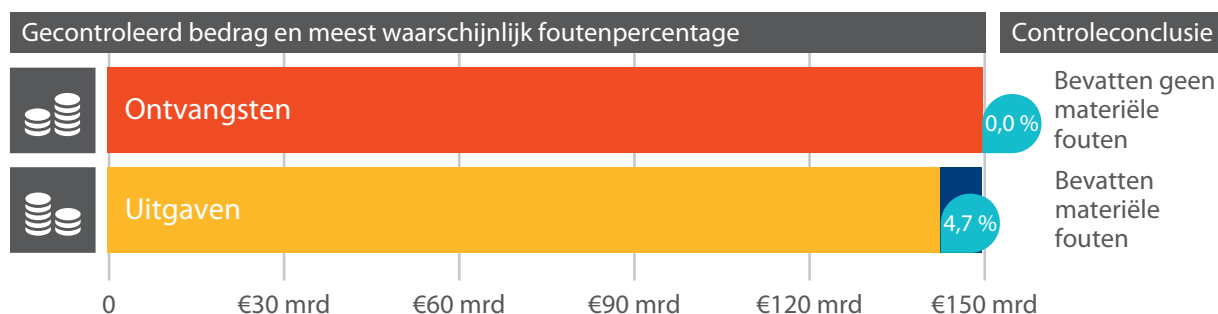


Controlebevindingen voor 2013

Een essentieel element van de controlewerkzaamheden van de ERK is het toetsen van steekproeven van verrichtingen uit de gehele EU-begroting, dit om statistisch gefundeerde schattingen te geven van de mate waarin de ontvangsten en de verschillende uitgaventerreinen fouten vertonen. **Figuur 2** bevat een samenvatting van de resultaten over 2013. Zie bladzijde 35 voor meer informatie over de controleaanpak van de ERK en de schatting van het meest waarschijnlijke foutenpercentage.

Figuur 2

Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor de gehele EU-begroting over 2013



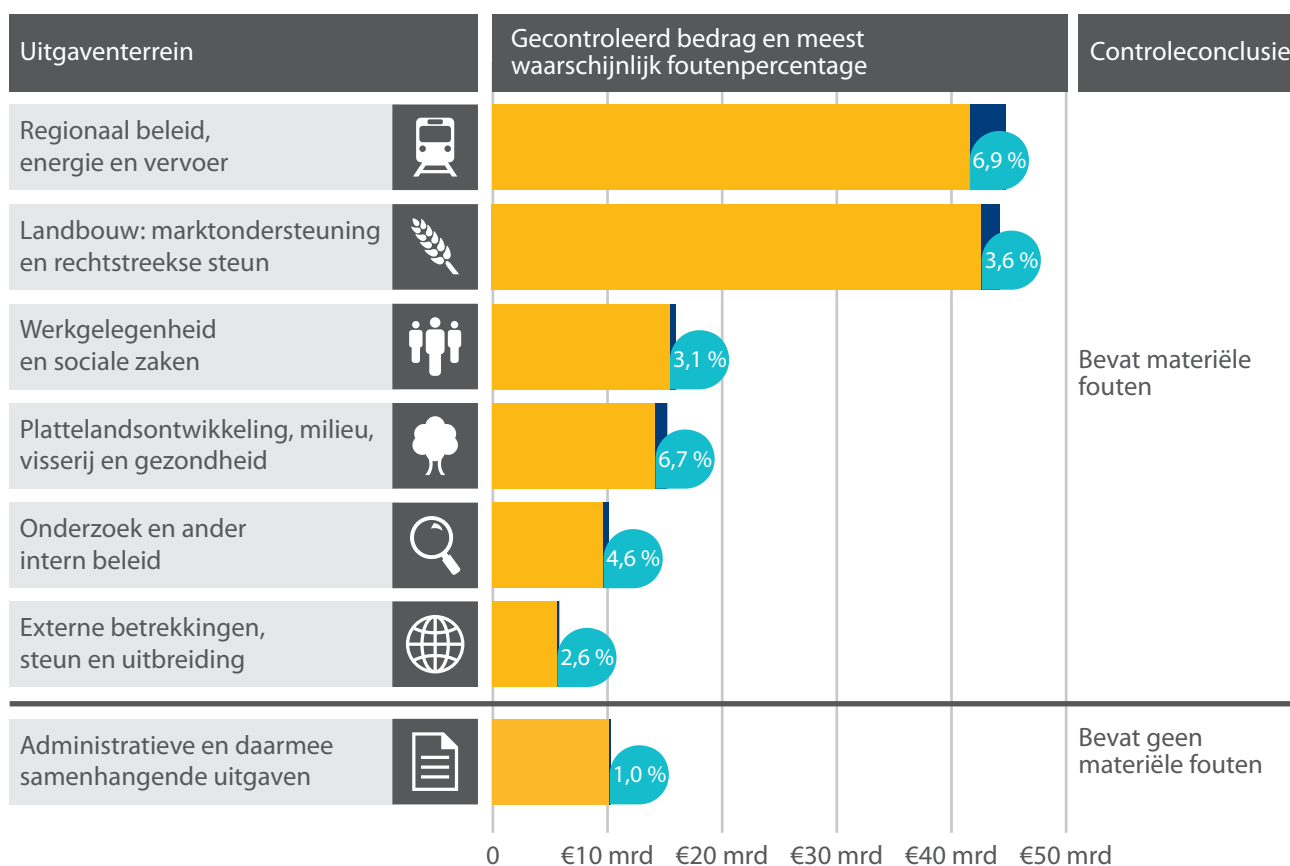
Meest waarschijnlijk foutenpercentage (geschat foutenpercentage op basis van de in de statistische steekproef van verrichtingen aangetroffen kwantificeerbare fouten)

De ERK concludeert over 2013 dat de ontvangsten geen fouten van materieel belang vertonen. Voor de uitgavenbegroting als geheel leidt het geschatte foutenpercentage van 4,7 % tot een afkeurend oordeel over de regelmatigheid van de uitgaven (zie bladzijde 36 voor een toelichting op de term „regelmatigheid”).

De toetsing verschaft ook resultaten voor ieder uitgaventerrein, zoals weergegeven in **figuur 3**.

Meer informatie over elk uitgaventerrein wordt op de bladzijden 18 tot en met 34 verstrekt, alsook in de desbetreffende hoofdstukken van het Jaarverslag 2013.

Figuur 3 Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor de uitgaventerreinen van de EU over 2013



% Meest waarschijnlijk foutenpercentage (geschat foutenpercentage op basis van de in de statistische steekproef van verrichtingen aangetroffen kwantificeerbare fouten)

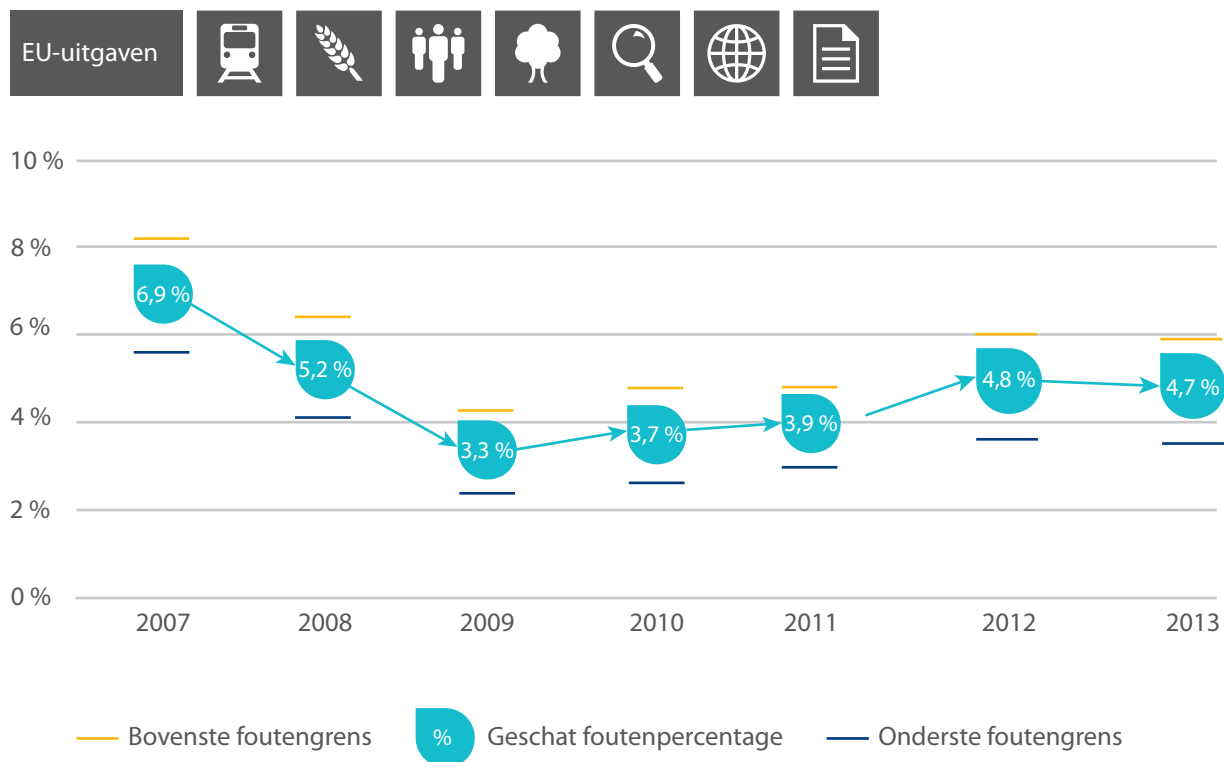
Noot: De ERK hanteert standaard statistische technieken om het foutenpercentage te schatten (zie hoofdstuk 1, bijlage 1.1 van het jaarverslag).

Analyse van de controleresultaten

Het geschatte foutenpercentage, waarmee het onregelmatigheidsniveau wordt gemeten, bedraagt voor de betalingen over 2013 4,7 %. Het benadert het percentage van 2012 (4,8 %) en blijft voortdurend boven de materialiteitsdrempel van 2 % (zie *figuur 4*).

Figuur 4

Geschat foutenpercentage voor de gehele EU-begroting: 2007-2013



Noot: De ERK hanteert standaard statistische technieken om het meest waarschijnlijke foutenpercentage te schatten. De Rekenkamer heeft 95 % zekerheid dat het foutenpercentage in de populatie tussen de onderste en de bovenste foutengrens ligt. Voor meer informatie: zie hoofdstuk 1, bijlage 1.1, en grafiek 1.3 van het jaarverslag.

Fouten, verspilling en fraude

De foutenschatting van de ERK is geen graadmeter voor fraude, ondoelmatigheid of verspilling. Het betreft een schatting van het geld dat niet uitbetaald had moeten worden, omdat het niet in overeenstemming met toepasselijke wetgeving werd gebruikt. Typische fouten omvatten betalingen voor niet-subsidiabele uitgaven of voor aankopen waarbij de aanbestedingsregels niet juist zijn toegepast.

Fraude is bewuste misleiding om een voordeel te verkrijgen. De ERK meldt tijdens haar werkzaamheden gerezen vermoedens van fraude aan OLAF, het Europees Bureau voor fraudebestrijding, dat — zo nodig in samenwerking met de autoriteiten van de lidstaten — een onderzoek instelt en er follow-up aan geeft.

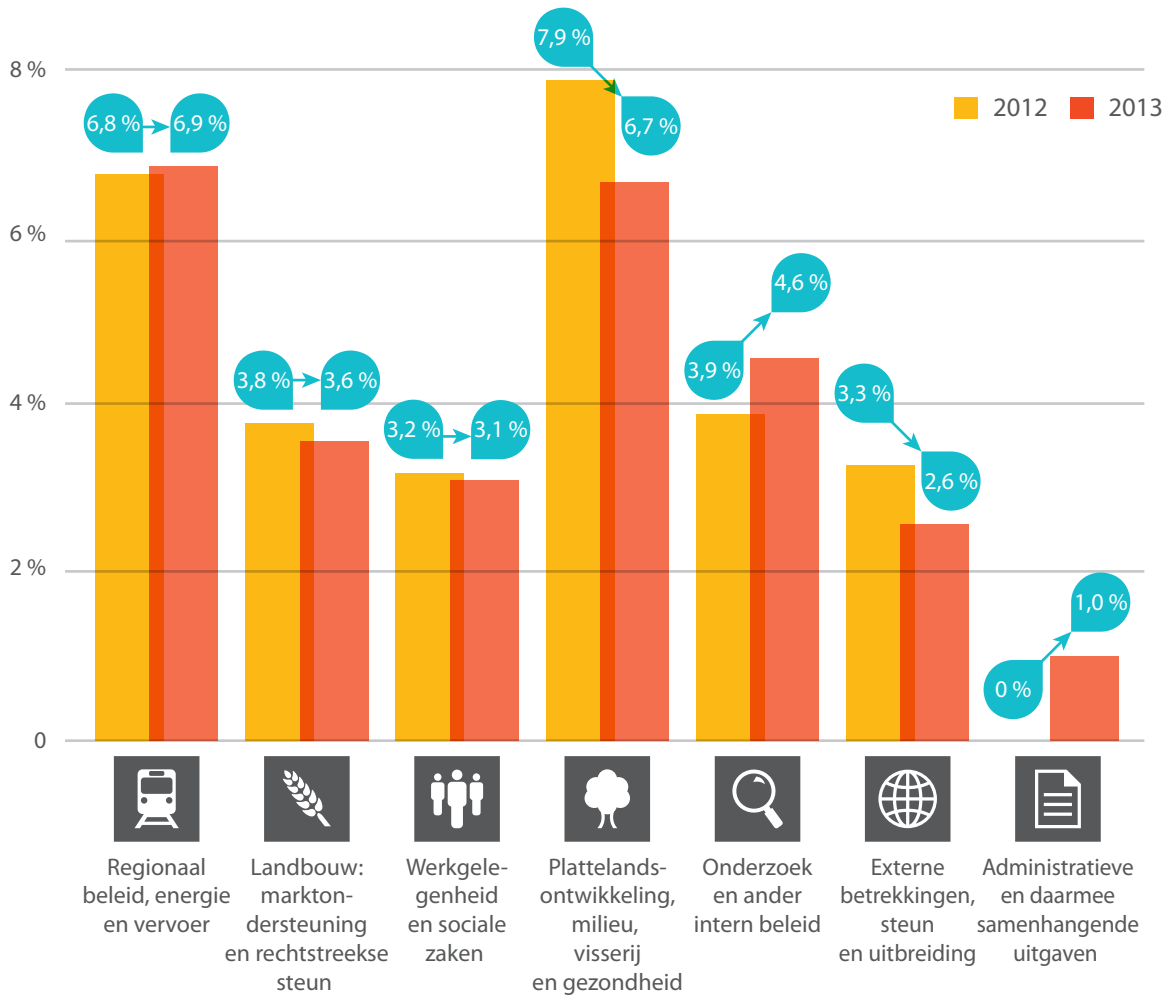
Figuur 5 toont een vergelijking van de geschatte foutenpercentages voor de verschillende uitgaventerreinen. Stijgingen bij *onderzoek en ander intern beleid* en bij *administratieve en daarmee samenhangende uitgaven* werden gecompenseerd door dalingen bij *plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid* en *externe betrekkingen, steun en uitbreiding*.

Evenals in 2012 waren de twee uitgaventerreinen die het meest foutgevoelig waren *regionaal beleid, energie en vervoer* en *plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid*. Het geschatte foutenpercentage van deze twee terreinen in combinatie met de twee andere **terreinen onder gedeeld beheer** (*landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun* en *werkgelegenheid en sociale zaken*) is 5,2 %. Het geschatte foutenpercentage voor alle andere (grotendeels direct door de Commissie beheerde) beleidsuitgaven is 3,7 %. Tot slot constateerde de ERK een geschat foutenpercentage van 1,0 % bij de administratieve uitgaven.



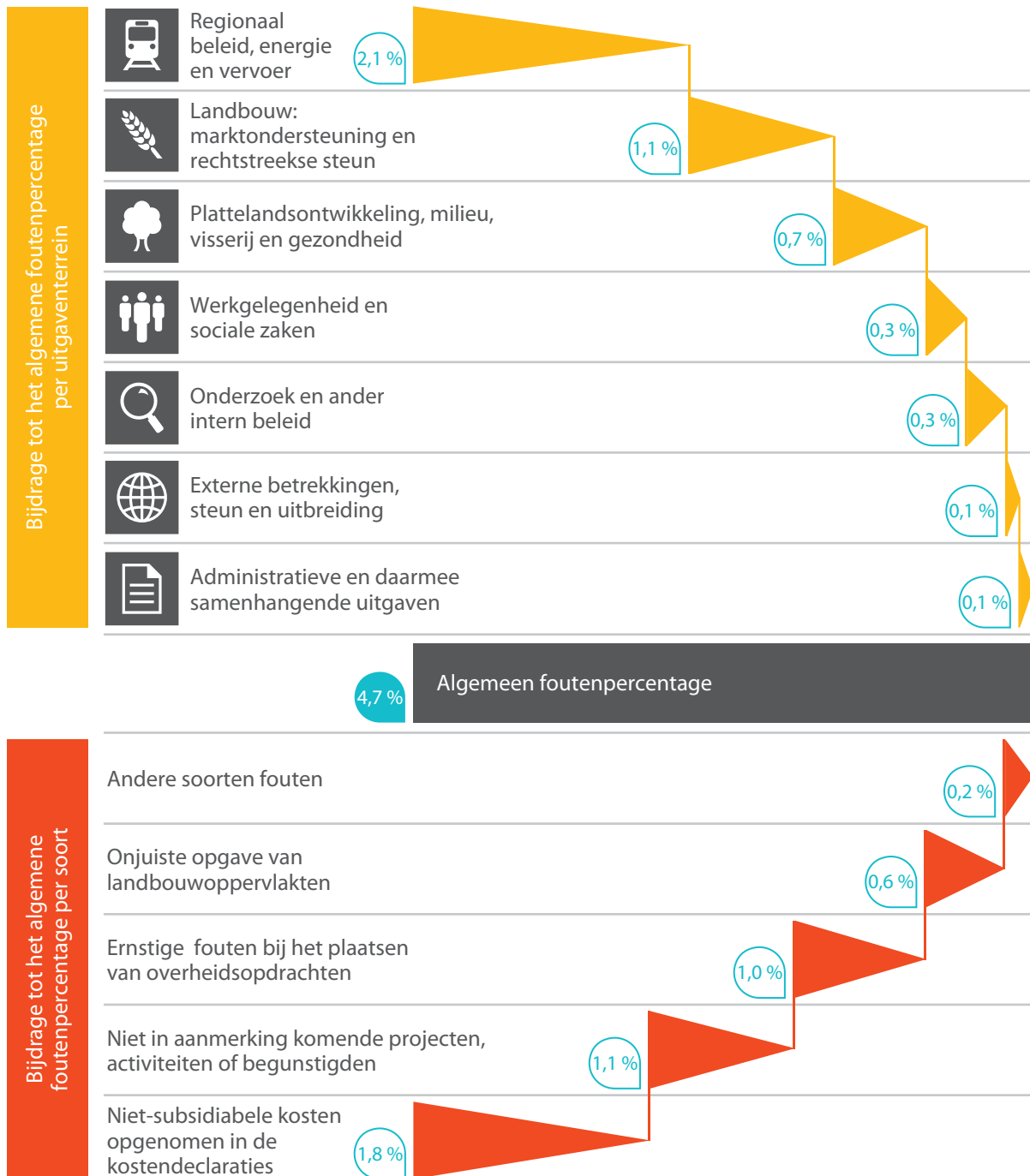
Figuur 5

Vergelijking van de geschatte foutenpercentages voor de uitgaventerreinen van de EU in 2012 en 2013



Figuur 6

Verdeling van het algemene geschatte foutenpercentage naar uitgaventerrein en naar soort fout



Geschat algemeen foutenpercentage voor de EU-begroting als geheel

Aandeel in het algemene foutenpercentage, uitgedrukt in procentpunten

De ERK analyseert het aandeel van specifieke soorten fouten alsook van specifieke uitgaventerreinen in het algemene geschatte foutenpercentage (zie **figuur 6**).

Uitgaven die niet aan de voorwaarden voldeden om ten laste van door de EU gefinancierde projecten te worden gebracht, droegen het meest bij aan het algemene geschatte foutenpercentage (*in de kostendeclaraties opgenomen niet-subsidiabele kosten*: 39 % ofwel 1,8 procentpunt van het algemene geschatte foutenpercentage). Op de tweede plaats volgden projecten waarbij het gefinancierde voorwerp, de gefinancierde activiteit of de begunstigde niet was toegestaan krachtens de toepasselijke regels (*niet in aanmerking komende projecten, activiteiten of begunstigten*: 22 % ofwel 1,1 procentpunt van het algemene geschatte foutenpercentage).

Regionaal beleid, energie en vervoer heeft als grootste uitgaventerrein met tegelijkertijd het hoogste geschatte foutenpercentage veruit het grootste aandeel in het algemene geschatte foutenpercentage (44 % ofwel 2,1 procentpunt van het algemene geschatte foutenpercentage). *Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun*, dat een vergelijkbaar uitgavenniveau heeft, draagt ongeveer half zoveel bij aan het algemene geschatte foutenpercentage.

Corrigerende maatregelen hebben een positieve impact op het foutenpercentage

De lidstaten en de Commissie gebruiken corrigerende maatregelen om de EU-begroting te beschermen bij ondoeltreffende controlesystemen of onregelmatige uitgaven. Indien dergelijke corrigerende maatregelen niet waren toegepast op de door de ERK gecontroleerde betalingen over 2013, zou het algemene geschatte foutenpercentage 6,3 % zijn geweest in plaats van 4,7 %.

Het geschatte foutenpercentage kan echter nog aanzienlijk worden verlaagd door beter gebruik te maken van bestaande controlesystemen en corrigerende maatregelen. De ERK constateerde bij een groot deel van de verrichtingen die fouten vertoonden op gebieden onder gedeeld beheer dat de autoriteiten van de lidstaten over voldoende informatie beschikten om de fouten te kunnen ontdekken en corrigeren voordat de uitgaven bij de Commissie werden gedeclareerd. Hierdoor zou bijvoorbeeld het foutenpercentage bij *regionaal beleid, energie en vervoer* zijn teruggebracht van 6,9 % tot 3,9 %, bij *plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid* van 6,7 % tot 2,0 % en bij *werkgelegenheid en sociale zaken* van 3,1 % tot 1,9 %.

Nieuwe uitdagingen bij het presenteren van betrouwbare financiële informatie

Bij de rapportage over deze corrigerende aanpassingen wordt geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen de belangrijkste soorten corrigerende aanpassingen; daarnaast wordt de informatie voor een groot deel buiten het boekhoudsysteem om verstrekt. Dit bemoeilijkt nadere analyse en maakt de cijfers in de rekeningen en bijbehorende financiële verslaglegging minder nauwkeurig.

Een andere ontwikkeling betreft het toenemende gebruik van financiële instrumenten. Hiermee worden investeringen in potentieel economisch levensvatbare projecten gesteund door middel van leningen, garanties, deelnemingen en andere risicodragende mechanismen. Vanwege hun complexe aard vereisen financiële instrumenten extra aandacht om ervoor te zorgen dat ze worden gewaardeerd en geboekt in overeenstemming met de internationale boekhoudnormen voor de overheidssector.

Uit toekomstige begrotingen moeten steeds hogere bedragen worden betaald

De voornaamste kenmerken van het budgettaire en financieel beheer van de EU in 2013 zijn:

- o een sterke toename van de omvang van de betalingen die de Commissie mocht doen op grond van gewijzigde begrotingen: 9,6 % van de oorspronkelijke begroting;
- o een voortdurende stijging van de toekomstige betalingsverplichtingen met 2,6 %, en dit ondanks het hoge niveau van betalingen;
- o het feit dat de periode tussen initiële vastlegging en aanvaarding van kostendeclaraties door de Commissie lang blijft (gemiddeld meer dan twee jaar);
- o het feit dat eind 2012 slechts 37 % van de aan financieringsinstrumenten betaalde middelen was uitbetaald aan eindbegunstigden; en
- o het feit dat werd nagelaten een sinds 2008 gecumuleerd bedrag van 259 miljoen euro aan terugbetalingen, rente en dividend te boeken als ontvangsten.

Wat zijn vastleggingen en betalingen?

De EU-begroting kent twee componenten: vastleggingen (in het lopende jaar of toekomstige jaren te betalen bedragen) en betalingen (ter dekking van betalingen van middelen in het lopende jaar). Betalingen kunnen enkel worden verricht indien ze op geldige vastleggingen berusten. De jaarlijkse maxima voor vastleggingen en betalingen worden vastgelegd in door de Raad en het Parlement vastgestelde meerjarige financiële kaders.

Door de aard van de EU-uitgavenprogramma's en met name de lange periode tussen vastlegging en betaling, neemt de druk op toekomstige betalingsbegrotingen toe. Dit blijkt uit de grote stijging van de betalingskredieten voor 2013 en naar verwachting geldt dit ook voor toekomstige begrotingen.

Hoe kan het begrotings- en financieel beheer worden verbeterd?

De ERK is van oordeel dat de Commissie:

- o meer nuttige informatie moet publiceren over de werking van correctiemechanismen (timing, herkomst en aard) en meer zekerheid moet verschaffen over de nauwkeurigheid van haar cijfers door de informatie binnen conventionele boekhoudsystemen te boeken;
- o financiële instrumenten en financieringsinstrumenten moet boeken en waarderen in overeenstemming met de internationale boekhoudnormen voor de overheidssector, met name door middel van betrouwbare procedures voor het identificeren en vastleggen van waardevermindering van activa;
- o informatie moet verschaffen over contant geld dat wordt aangehouden vóór de uitbetaling aan eindbegunstigden, en
- o een jaarlijks bij te werken kasstroomraming voor de lange termijn moet opstellen en publiceren. Dit zou belanghebbenden helpen bij het beoordelen van de toekomstige betalingsbehoeften en budgettaire prioriteiten.



Meer weten? Alle informatie over de belangrijkste bevindingen is opgenomen in hoofdstuk 1 „Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij” van het Jaarverslag over de EU-begroting 2013.



Resultaten behalen met EU-geld

EU-geld moet worden besteed volgens de beginselen van goed financieel beheer: zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid. Goede prestaties vergen input (financiële, personele, materiële, organisatorische middelen en regelgeving die nodig zijn voor de uitvoering van het programma), output (wat het programma oplevert), resultaten (de onmiddellijke gevolgen van het programma voor de rechtstreekse doelgroep of begunstigden) en impact (maatschappelijke veranderingen op de lange termijn die op zijn minst gedeeltelijk toe te schrijven zijn aan het EU-optreden). De ERK beoordeelt al deze zaken door middel van haar doelmatigheidscontroles.

Onvoldoende prestatiegerichtheid

Bij de besteding van de EU-middelen voor de programmeringsperiode 2007-2013 werd meer gelet op absorptie van de middelen („gebruiken of verliezen”) en op naleving van de regels dan op goede prestaties. Zo werd bij de selectie van projecten die EU-middelen zouden ontvangen, in de eerste plaats gedacht aan het uitgeven van de beschikbare EU-middelen, vervolgens aan het voldoen aan de regels en pas daarna — en in beperkte mate — aan het verwezenlijken van resultaten en impact. Dit gebrek aan prestatiegerichtheid is een fundamentele tekortkoming in de opzet van een groot deel van de EU-begroting.

Volgens de Commissie ligt in de programmeringsperiode 2014-2020 de nadruk meer op prestaties, met de prestatiereserves als belangrijkste stimulans. Door middel van deze reserves zal de Commissie 6 % van de voor een afzonderlijke lidstaat bestemde middelen inhouden totdat de prestaties bevredigend worden geacht. In de praktijk zullen input- en outputindicatoren echter nog steeds grotendeels bepalend zijn voor de vrijgave van de middelen. De Commissie zal slechts op een aantal terreinen gebruikmaken van resultaatindicatoren.

Een doeltreffender werking van de prestatiereserves is afhankelijk van de mate waarin de Commissie erin slaagt aan het begin van de programmeringsperiode passende streefdoelen en mijlpalen af te spreken en tijdig van de lidstaten juiste en betrouwbare gegevens te verkrijgen om te kunnen uitmaken of de streefdoelen werden bereikt.

Rapportage past niet bij het streven naar een prestatiecultuur

De rapportage over de prestaties op het niveau van de begroting als geheel vindt verspreid over een aantal algemene verslagen plaats. Deze verslagen betreffen niet de vooruitgang ten aanzien van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie en bieden ook geen compleet overzicht van de resultaten wat betreft de EU-meerwaarde. Met het vierde evaluatieverslag is echter een stap in de goede richting gezet omdat wordt getracht verband te leggen tussen de voornaamste financiële programma's en de beschikbare prestatiegegevens met betrekking tot de Europa 2020-strategie.

Op het niveau van de afzonderlijke directoraten-generaal van de Commissie worden voor hun beleidsverantwoordelijkheden prestatiedoelstellingen vastgesteld in beheersplannen. Daarover wordt vervolgens gerapporteerd in hun jaarlijkse activiteitenverslagen. Uit het onderzoek door de ERK van de beheersplannen en jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-generaal van de Commissie bleek dat de zekerheid beperkt blijft tot de regelmatigheid en de interne beheersing en niet de prestaties omvat. Daarnaast hadden de doelstellingen een te hoog niveau om geschikt te zijn voor beheersdoelstellingen en waren de gekozen indicatoren niet altijd geschikt voor prestatiemeting.

Meerwaarde van EU-uitgaven niet altijd aangetoond

In de 19 speciale verslagen die de ERK in 2013 heeft vastgesteld, wordt een breed scala aan onderwerpen van doelmatigheidscontroles bestreken waarbij wordt beoordeeld of het beheer van het EU-optreden strookte met de beginselen van goed financieel beheer (zuinigheid, efficiëntie, doeltreffendheid).

De ERK onderzocht welke lessen kunnen worden getrokken uit haar speciale verslagen van 2013 voor de voorbereiding van nieuwe programma's en projecten voor de programmeringsperiode 2014-2020. Zij constateerde dat:

- o **de EU-meerwaarde niet altijd was verzekerd, en**

Voorbeeld: Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering

Uit het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering wordt compensatie betaald aan werknemers die werden getroffen door massaontslagen. De ERK constateerde dat de lidstaten een derde van de financiering ook zelf zouden hebben betaald. (Speciaal verslag nr. 7/2013 „Heeft het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering Europese meerwaarde gehad voor de herintegratie van ontslagen werknemers?“)

- o **er in een aantal gevallen sprake kon zijn van buitenkanseffect, wat inhoudt dat begunstigen de activiteit ook zonder EU-steun zou hebben ondernomen.**

Voorbeeld: Financieringsfaciliteit met risicodeling

De Commissie had niet afdoende aangetoond dat de EU-steun uit de financieringsfaciliteit met risicodeling (een financieel instrument dat betere toegang moest verschaffen tot schuldfinanciering voor onderzoek) leidde tot meer investeringen dan de begunstigen ook zonder de steun zouden hebben gedaan. (Speciaal verslag nr. 2/2013 „Heeft de Commissie gezorgd voor een doelmatige uitvoering van het zevende kaderprogramma voor onderzoek?“)



De meeste aanbevelingen van de ERK zijn uitgevoerd

De follow-up door de ERK van aanbevelingen die werden gedaan naar aanleiding van doelmatigheidscontroles vormt een zeer belangrijk element van de verantwoordingscyclus en zorgt er mede voor dat de Commissie de aanbevelingen uit de verslagen doeltreffend uitvoert. De ERK onderzocht de follow-up door de Commissie van aanbevelingen uit acht speciale verslagen die werden vastgesteld in de periode 2007-2010; zij concludeerde dat 79 % ervan geheel of in de meeste opzichten is uitgevoerd.

De ERK doet de volgende aanbevelingen:

- o bij de volgende herziening van de Financiële Regels moet de Commissie haar rapportagekader inzake prestaties rationaliseren;
- o de Commissie moet ervoor zorgen dat het evaluatieverslag een samenvatting bevat waarin alle beschikbare informatie over de vooruitgang ten aanzien van de Europa 2020-doelstellingen wordt samengevoegd, en
- o de Commissie moet haar systeem voor het beheer van en de rapportage over prestaties verder ontwikkelen, zodat zij daarmee de verantwoordelijkheid kan nemen voor een goed financieel beheer alsook voor de bijdrage van de EU-begroting aan de beleidsresultaten.

De ontvangsten en uitgaventerreinen nader bekeken

18



Ontvangsten
149,5 miljard euro

Wat we controleerden

De controle betrof de ontvangsten van de EU, waarmee zij haar begroting financiert. In 2013 maakten de op basis van het bni van de lidstaten berekende bijdragen aan de ontvangsten 74 % daarvan uit en de op basis van de door hen geïnde btw berekende bijdragen 10 %. Douanerechten die worden geheven op importen en productieheffingen voor suiker die namens de EU worden geïnd door overheidsinstanties van de lidstaten leverden 10 % van de ontvangsten op; de resterende 6 % betrof andere ontvangsten.

Toelichting bij de controle van de ontvangsten van de EU

EU-ontvangsten op basis van bni en btw worden berekend op basis van macro-economische statistieken en schattingen die afkomstig zijn van de lidstaten. De controle door de ERK van de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen heeft betrekking op de verwerking door de Commissie van deze gegevens, maar niet op het oorspronkelijke genereren ervan door de autoriteiten in de lidstaten. De controleconclusie van de ERK heeft dan ook betrekking op de impact van fouten van de Commissie op het totale bedrag aan ontvangsten.

Voor de douanerechten onderzoekt de ERK de verwerking door de Commissie van het door de lidstaten ingediende rechtenoverzicht en de beheersingsmaatregelen in geselecteerde lidstaten.

Wat we constateerden

Komen hierin materiële fouten voor?

Neen

Geschat foutenpercentage:

0,0 % (2012: 0,0 %)

Onderzochte controlesystemen:

Doeltreffend

De ERK wijst op de kwestie van de **gegevens over de verborgen economie**, die worden betrokken bij de berekening door de lidstaten van de bijdrage op basis van het bni. Het niveau van harmonisering van deze gegevens tussen de lidstaten is onvoldoende.

Door middel van een voorbehoud kan een onzeker element in door een lidstaat ingediende bni-gegevens worden opgehouden voor correctie. Er geldt een **algemeen voorbehoud voor de Griekse bni-gegevens** met betrekking tot de jaren 2008 en 2009, omdat de gegevens nog steeds op voorlopige ramingen zijn gebaseerd. Dit houdt verband met een probleem in de nationale rekeningen van Griekenland.

De douaneautoriteiten van de lidstaten voeren controles uit om na te gaan of importeurs de tarief- en invoerregeringen naleven. De Rekenkamer constateerde dat de kwaliteit van deze controles in de bezochte lidstaten aanzienlijk uiteenliep. Dit kan ertoe leiden dat importeurs ervoor kiezen goederen aan te geven in een andere lidstaat dan die waar zij gevestigd zijn om de kans te verkleinen dat ze zouden worden gecontroleerd en om de invordering van verschuldigde rechten te compliceren. Een voorbeeld waarin dit het geval leek, betreft een importeur die Chinese textielproducten loste in Hamburg (Duitsland) en deze vervoerde naar Rotterdam (Nederland), waar hij ze aangaf voor plaatsing in het vrije verkeer, en ze vervolgens naar Polen bracht voor de verkoop.

Wat we aanbevelen

De ERK beveelt aan dat de Commissie:

- o de harmonisering tussen de lidstaten bevordert van hun methodologieën voor het compileren van de gegevens over de verborgen economie;
- o een gedetailleerd actieplan instelt en nauwlettend volgt en dat dit plan duidelijke mijlpalen bevat voor het aanpakken van de problemen met de compilatie van de nationale rekeningen van Griekenland, en
- o minimumnormen vaststelt inzake de douanecontroles zodat lidstaten zich beter kunnen richten op importeurs met een hoog risico.



Meer weten? Alle informatie over de controle door de ERK van de ontvangsten van de EU is te vinden in hoofdstuk 2 van het Jaarverslag over de EU-begroting 2013.



Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun 45 miljard euro

Wat we controleerden

Dit uitgaventerrein heeft betrekking op het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF), een van de twee hoofdinstrumenten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU. Dit beleid heeft ten doel de productiviteit van de landbouw te doen toenemen, de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, de markten te stabiliseren en de voorziening van voedsel tegen redelijke prijzen veilig te stellen. Het beheer van de uitgaven wordt gedeeld met de lidstaten.

Wat we constateerden

Komen hierin materiële fouten voor?	Geschat foutenpercentage:	Onderzochte controlesystemen:
Ja	3,6 % (2012: 3,8 %)	Gedeeltelijk doeltreffend

Het merendeel van de uitgaven op dit terrein wordt berekend op basis van de oppervlakte landbouwgrond. Veel kwantificeerbare fouten komen voort uit onjuiste opgaven door begunstigden, waarbij **te hoge opgave van de grondoppervlakte** het meest voorkomt (zie voorbeeld).

Voorbeeld: Te hoge opgaven — steunaanvraag voor niet-subsidiabele grond

In Duitsland, Ierland, Griekenland, Frankrijk, Polen en Roemenië* was als **blijvend grasland** gedeclareerde en betaalde grond soms in werkelijkheid volledig of gedeeltelijk bedekt met niet-subsidiabele vegetatie (dicht struikgewas of bomen). Deze niet-subsidiabele oppervlakten hadden moeten worden uitgesloten van EU-steun. In Griekenland trad deze fout op doordat dergelijke gebieden waren aangemerkt als subsidiabel grasland en als zodanig waren opgenomen in het landbouwpercelenidentificatiesysteem.

* Opmerking betreffende het noemen van lidstaten in voorbeelden: vanwege haar steekproefbenadering controleert de ERK niet elk jaar verrichtingen in elke lidstaat, begunstigde staat en/of regio. De voorbeelden van fouten worden gegeven ter illustratie van de meest voorkomende soorten fouten. Op grond daarvan kunnen geen conclusies worden getrokken over de betrokken lidstaten, begunstigde staten en/of regio's.

Volgens alle ELGF-regelingen voor rechtstreekse steun zijn begunstigden van EU-steun wettelijk verplicht aan **randvoorwaarden** te voldoen. Deze voorwaarden hebben betrekking op de bescherming van het milieu, de gezondheid van mens, dier en plant, dierenwelzijn en op het in goede landbouw- en milieuconditie houden van landbouwgrond. Als landbouwers niet aan deze voorwaarden voldoen, wordt hun steun gekort. De ERK trof bij haar toetsing overtredingen aan bij 25 % van de verrichtingen waarvoor verplichtingen inzake de randvoorwaarden bestonden.

Voor een aanzienlijk aantal verrichtingen met fouten **beschikten de autoriteiten van de lidstaten over voldoende informatie** om deze fouten te kunnen ontdekken en corrigeren voordat de uitgaven bij de Commissie werden gedeclareerd. Indien al deze informatie gebruikt was om fouten te corrigeren voordat de uitgaven bij de Commissie werden gedeclareerd, zou het geschatte foutenpercentage voor dit terrein 2,5 % zijn geweest.

Uit het onderzoek door de ERK van **geïntegreerde beheers- en controlesystemen (GBCS)** in vier lidstaten (Duitsland, Ierland, Frankrijk en Italië) bleken de volgende gebreken:

- o tekortkomingen in de administratieve controleprocedures met inbegrip van de kwaliteit van de databanken in drie lidstaten (Ierland, Frankrijk en Italië);
- o gebreken in de kwaliteit van de controles ter plaatse (Duitsland en Italië), en
- o tekortkomingen in de procedures om terugvordering van onverschuldigde betalingen te verzekeren in twee lidstaten (Ierland en Italië).

Ondanks de bij de controle ontdekte tekortkomingen draagt het GBCS over het geheel genomen aanzienlijk bij tot de voorkoming van fouten in de uitgaven die het bestrijkt.

In de lidstaten die in 2004 of daarna tot de EU toetraden, is EU-steun beschikbaar voor **groeperingen van groente- en fruitproducenten**. Om als zodanig te kunnen worden erkend, moeten producentengroeperingen voldoen aan voorwaarden met betrekking tot het aantal en de relatieve omvang van aangesloten producenten. De ERK constateerde dat negen van de veertig gecontroleerde producentengroeperingen in Polen niet voldeden aan de voorwaarden. De Commissie heeft in haar jaarlijks activiteitenverslag 2013 gemeld dat zij een voorbehoud heeft gemaakt ter waarde van 25 % van de totale uitgaven in het kader van de maatregel die een risico vormt in Polen.

Wat we aanbevelen

De ERK doet de volgende aanbevelingen:

- o de Commissie en de lidstaten treffen de noodzakelijke maatregelen om ervoor te zorgen dat het GBCS ten volle wordt benut, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat de subsidiabiliteit en omvang van landbouwpercelen juist worden beoordeeld en geregistreerd, en
- o de Commissie houdt toezicht op de corrigerende maatregelen met betrekking tot de gebreken bij de EU-steun voor producentengroeperingen in Polen.



Meer weten? Alle informatie over de controle door de ERK van de EU-uitgaven voor marktondersteuning en rechtstreekse steun op het gebied van landbouw is te vinden in hoofdstuk 3 van het Jaarverslag over de EU-begroting 2013.



Plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid 15,6 miljard euro

Wat we controleerden

Dit uitgaventerrein heeft betrekking op plattelandsontwikkeling, milieu en klimaatmaatregelen; maritieme zaken en visserij; en gezondheid en consumentenbescherming.

Het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) is goed voor 88 % van de betalingen op dit terrein. Het beheer van de uitgaven wordt gedeeld met de lidstaten. Het Elfpo cofinanciert uitgaven voor plattelandsontwikkeling via programma's voor plattelandsontwikkeling van de lidstaten. De uitgaven betreffen oppervlaktegerelateerde maatregelen (zoals agromilieubetalingen en compensatiebetalingen voor landbouwers in gebieden met natuurlijke handicaps) en niet-oppervlaktegerelateerde maatregelen (zoals modernisering van landbouwbedrijven en het opzetten van basisvoorzieningen voor de plattelandseconomie en -bevolking).

Wat we constateerden

Komen hierin materiële fouten voor?

Ja

Geschat foutenpercentage:

6,7 % (2012: 7,9 %)

Onderzochte controlesystemen:

Gedeeltelijk doeltreffend

De meeste fouten waren te wijten aan de **niet-inachtneming van de subsidiabiliteitsvereisten**, en met name die inzake agromilieuverbintenissen (zie voorbeeld), specifieke vereisten voor investeringsprojecten en aanbestedingsregels.

Voorbeeld: Niet-nakoming van agromilieuverbintenissen

Een landbouwer op Sardinië (Italië) werd gecompenseerd omdat hij zou afzien van het gebruik van **voor het milieu schadelijke plantbeschermingsproducten op artisjokken**. Bij haar bezoek ter plaatse ontdekte de ERK dat de begunstigde dit soort producten tijdens de gecontroleerde periode twaalf maal had gebruikt. Dit maakte de betaling niet-subsidiabel.

Vergelijkbare gevallen van niet-nakoming van agromilieuverbintenissen werden ook ontdekt in Piemonte (Italië), Hongarije, Nederland, Polen en Roemenië.

Voor een aanzienlijk aantal verrichtingen met fouten **beschikten de autoriteiten van de lidstaten over voldoende informatie** om deze fouten te kunnen ontdekken en corrigeren voordat de uitgaven bij de Commissie werden gedeclareerd. Indien al deze informatie gebruikt was om fouten te corrigeren voordat de uitgaven bij de Commissie werden gedeclareerd, zou het geschatte foutenpercentage voor dit terrein 2,0 % zijn geweest.

Uit het onderzoek door de ERK van de **controlesystemen** voor plattelandsontwikkeling bleken de volgende gebreken:

- o tekortkomingen in de **controles van de subsidiabiliteitsvoorwaarden**, zoals het niet ontdekken van niet-subsidiabele btw of het risico op dubbele financiering (met uitzondering van Polen, in zeven van de acht onderzochte lidstaten: Duitsland, Spanje, Italië, Letland, Malta, Roemenië en Slovenië);
- o ontoereikende evaluatie van de **redelijkheid van kosten** (in alle vier de onderzochte lidstaten: Italië, Letland, Polen en Roemenië);
- o tekortkomingen in de opzet en de toepassing van **controles van de randvoorwaarden** (in alle vier de onderzochte lidstaten: de Tsjechische Republiek, Spanje, Italië en Malta). De randvoorwaarden houden in dat begunstigden moeten voldoen aan bepaalde voorwaarden, zoals sociale en milieunormen, om in aanmerking te komen voor steun;
- o tekortkomingen in de **controles van aanbestedingsregels** (in alle drie de onderzochte lidstaten: Italië, Letland en Polen; zie voorbeeld).

Voorbeeld: ontoereikende controles van de aanbestedingsregels door de lidstaat

In Letland had het betaalorgaan 2 miljoen euro aan Elfpo-steun ontvangen ter financiering van zijn **uitbestede IT-systeem**. Voor het plaatsen van de opdracht golden openbare-aanbestedingsregels. De ERK ontdekte dat de gunning van het contract voor het IT-systeem en het daaropvolgende onderhoud verscheidene ernstige fouten vertoonde. Zo had het betaalorgaan een procedure van gunning via onderhandelingen toegepast in plaats van de wettelijk voorgeschreven openbare of niet-openbare procedure. De niet-inachtneming van de vereiste procedures maakt de uitgaven niet-subsidiabel voor EU-financiering.

Wat we aanbevelen

De ERK doet op het gebied van plattelandsontwikkeling de volgende aanbevelingen:

- o de lidstaten voeren de bestaande administratieve controles beter uit door alle relevante en voor de betaalorganen beschikbare informatie te gebruiken. Hierdoor kan potentieel het grootste deel van de fouten worden opgespoord en gecorrigeerd, en
- o de lidstaten zorgen ervoor dat de actieplannen om het hoge geschatte foutenpercentage bij plattelandsontwikkeling aan te pakken, alle regio's en alle maatregelen (en met name investeringsmaatregelen) betreffen en dat daarin rekening wordt gehouden met de controlebevindingen van de Commissie en de Rekenkamer.



Regionaal beleid, energie en vervoer 45,5 miljard euro

Wat we controleerden

Deze controle betrof het regionaal beleid (96 % van de betalingen op dit uitgaventerrein), dat grotendeels wordt gefinancierd uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds (CF). Het regionale beleid is gericht op het versterken van de economische en sociale cohesie binnen de Europese Unie door het verschil in ontwikkelingsniveau tussen verschillende regio's terug te dringen. Het beheer van de uitgaven voor regionaal beleid wordt gedeeld met de lidstaten en behelst de cofinanciering van projecten binnen goedgekeurde uitgavenprogramma's.

Energie en vervoer maken de resterende 4 % uit van dit gecontroleerde uitgaventerrein. Het energie- en vervoerbeleid is erop gericht veilige, duurzame en concurrerende energie- en vervoersystemen en -diensten voor de Europese burgers en ondernemingen te bieden. Deze uitgaven worden rechtstreeks beheerd door de Commissie.

Wat we constateerden



De ERK constateerde **ernstige fouten bij het plaatsen van overheidsopdrachten**; deze maken 39 % van het geschatte foutenpercentage uit. De gecombineerde geschatte contractwaarde van de 122 onderzochte aanbestedingsprocedures bedroeg 4,2 miljard euro.

Voorbeeld: Ongerechtvaardigde onderhandse gunning

Contracten voor bijkomende bouwwerkzaamheden voor een **passagiersterminal op een luchthaven** in Duitsland werden onderhands gegund aan de oorspronkelijke contractant. Deze bijkomende werkzaamheden waren nodig vanwege tekortkomingen in de voorbereiding, planning en uitvoering van het project, niet vanwege onvoorziene omstandigheden. In dergelijke gevallen is onderhandse gunning onwettig en hadden de bijkomende werkzaamheden moeten worden aanbesteed.

Soortgelijke gevallen van onterechte onderhandse gunning werden aangetroffen in projecten in België, de Tsjechische Republiek, elders in Duitsland, Spanje, Italië en Zweden.

De ERK-controleurs gaan ook na of de EU-**staatssteunregels** worden nageleefd. Onwettige staatssteun levert de begunstigde een ongerechtvaardigd voordeel op en verstoort zo de interne markt. Staatssteunfouten waren goed voor ongeveer 17 % van het geschatte foutenpercentage op dit terrein (zie voorbeeld).

Voorbeeld: Staatssteun voor een winstgevend project

Er werd steun verleend aan een bedrijf uit het midden- en kleinbedrijf (mkb) in Slovenië voor **onderzoeken en ontwikkelingsactiviteiten in de automobielandustrie**. Dit bedrijf was echter volledig in handen van grote bedrijven en verrichtte de onderzoeksactiviteiten uitsluitend voor hen. Aangezien de regels inzake overheidsfinanciering strikter zijn voor grote ondernemingen, had de onderneming geen recht op het volledige financieringsbedrag.

Soortgelijke gevallen werden aangetroffen in Bulgarije en Hongarije.

Voor een aanzienlijk aantal verrichtingen met fouten **beschikten de autoriteiten van de lidstaten over voldoende informatie** om deze fouten te kunnen ontdekken en corrigeren voordat de uitgaven bij de Commissie werden gedeclareerd. Indien al deze informatie gebruikt was om fouten te corrigeren voordat de uitgaven bij de Commissie werden gedeclareerd, zou het geschatte foutenpercentage voor dit terrein 3,9 % zijn geweest.

De controleurs van de ERK constateerden ook dat **financieringsinstrumenten** (FI's) nog steeds lage uitbetalingspercentages aan eindbegunstigden kennen. Deze fondsen verlenen bijstand aan ondernemingen of stedelijke projecten door middel van kapitaalinvesteringen, leningen of garanties. Zij ontvangen een bijdrage bij hun juridische oprichting; vervolgens gebruiken ze dit geld om projecten te ondersteunen. In totaal zijn er 940 FI's opgericht in 25 lidstaten met een toewijzing van ongeveer 12,6 miljard euro.

Wat we aanbevelen

De ERK beveelt de Commissie aan:

- te eisen dat de lidstaten in hun beheersverklaringen een uitdrukkelijke bevestiging opnemen van de doeltreffendheid van de door de beheersautoriteiten en de certificeringsinstanties verrichte eerstelijnscontroles;
- een grondige beoordeling uit te voeren van de aanhoudende problemen bij eerstelijnscontroles door autoriteiten van de lidstaten tijdens de programmeringsperiode 2007-2013, zoals voorgeschreven in de Financiële Regels;
- de redenen te analyseren voor het grote aantal gevallen van niet-naleving van de Europese regels inzake staatssteun, en
- de aanhoudende vertragingen bij de uitbetaling van EU-middelen via FI's te verminderen.



Werkgelegenheid en sociale zaken

16,2 miljard euro

Wat we controleerden

De controle betrof het uitgaventerrein *werkgelegenheid en sociale zaken*, onderdeel van het cohesiebeleid van de EU. De uitgaven zijn met name gericht op de bestrijding van werkloosheid, de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen en de bevordering van integratie op de arbeidsmarkt. Het Europees Sociaal Fonds (ESF) is het belangrijkste instrument voor de uitvoering van het beleid op het gebied van werkgelegenheid en sociale zaken en is in 2013 goed voor 98 % van de betalingen voor dit uitgaventerrein. Het ESF financiert investeringen in menselijk kapitaal door middel van opleiding en andere werkgelegenheidsmaatregelen. Het beheer van de uitgaven wordt gedeeld met de lidstaten.

Wat we constateerden

Komen hierin materiële fouten voor?	Geschat foutenpercentage:	Onderzochte controlesystemen:
Ja	3,1 % (2012: 3,2 %)	Gedeeltelijk doeltreffend

De meeste ontdekte fouten — 93 % van het geschatte foutenpercentage — hadden betrekking op de vergoeding van **niet-subsidiabele kosten, projecten, begunstigen of deelnemers** (zie voorbeeld). Voor het overige ging het om fouten inzake het plaatsen van overheidsopdrachten.

Voorbeeld: Te hoog opgegeven personeelskosten

Volgens de toepasselijke regels moeten overheadkosten verhoudingsgewijs volgens eerlijke en billijke methoden worden toegerekend aan de met EU-geld gefinancierde projecten. Op een **privéschool** in Portugal werd het volledige salaris van de schooldirecteur ten laste van het EU-project gebracht, ook al had hij ook nog andere verantwoordelijkheden. Bovendien werd het maximum voor cofinanciering van salarissen niet in acht genomen.

Soortgelijke bevindingen werden ook gedaan in Duitsland, Spanje, Italië, Polen en het Verenigd Koninkrijk.

Voor een aanzienlijk aantal verrichtingen met fouten **beschikten de autoriteiten van de lidstaten over voldoende informatie** om deze fouten te kunnen ontdekken en corrigeren voordat de uitgaven bij de Commissie werden gedeclareerd. Indien al deze informatie gebruikt was om fouten te corrigeren voordat de uitgaven bij de Commissie werden gedeclareerd, zou het geschatte foutenpercentage voor dit terrein 1,8 % zijn geweest.

Op aanbeveling van de ERK werd de gebruikmaking van uitbetalingen van **forfaitaire en vaste bedragen** in plaats van de vergoeding van de „werkelijke kosten” in 2009 uitgebreid, om de kans te verkleinen dat fouten voorkomen en de administratieve last voor projectontwikkelaars te verlichten. De ERK ontdekte bij haar controle over 2013 geen kwantificeerbare fouten met betrekking tot het specifieke gebruik van forfaitaire en vaste bedragen. Dit wijst erop dat projecten waarvan de kosten aan de hand van dergelijke betalingsopties werden gedeclareerd, **minder foutgevoelig** zijn.

Wat we aanbevelen

De ERK beveelt de Commissie aan:

- o de lidstaten aan te moedigen de controles te versterken met betrekking tot aanbestedingsregels, kosten die geen verband houden met het project en projecten zonder EU-meerwaarde;
- o ervoor te zorgen dat de lidstaten de kwestie aanpakken dat er hogere personeelskosten worden aangerekend voor EU-projecten dan voor projecten die worden gefinancierd met nationale middelen, en
- o ervoor te zorgen dat de lidstaten alle mogelijke vereenvoudigingen die toegestaan zijn op grond van de verordeningen inzake de Europese structuur- en investeringsfondsen van 2014-2020, hebben overwogen.



Meer weten? Alle informatie over de controle door de ERK van de EU-uitgaven voor werkgelegenheid en sociale zaken is te vinden in hoofdstuk 6 van het Jaarverslag over de EU-begroting 2013.



Externe betrekkingen, steun en uitbreiding 6 miljard euro

Wat we controleerden

Dit uitgaventerrein heeft betrekking op uitgaven op het gebied van externe betrekkingen, ontwikkeling en humanitaire steun en maatregelen voor kandidaat-lidstaten van de EU en toetredende landen. De ontwikkelingsprojecten zijn verspreid over meer dan 150 landen en de uitvoerende organisaties lopen sterk uiteen in omvang en ervaring. Om in aanmerking te komen voor EU-steun moeten projecten voldoen aan voorwaarden die opgenomen zijn in specifieke financieringsovereenkomsten alsmede aan andere regels, waaronder die voor aanbestedings- en gunningsprocedures. De uitgaven worden rechtstreeks uitgevoerd door de directoraten-generaal van de Commissie, ofwel vanuit hun hoofdkantoren in Brussel, door de EU-delegaties in ontvangende landen, ofwel gezamenlijk met internationale organisaties.

Wat we constateerden

Komen hierin materiële fouten voor?	Geschat foutenpercentage:	Onderzochte controlesystemen:
Ja	2,6 % (2012: 3,3 %)	Gedeeltelijk doeltreffend

Het merendeel van de fouten betreft niet-subsidiabele uitgaven die zijn gedaan op het niveau van de eindbegunstigde, zoals: buiten de subsidiabiliteitsperiode gedane uitgaven, opname van niet-subsidiabele uitgaven (bijv. btw, personeelskosten en ongerechtvaardigde vaste kosten) in declaraties van projectkosten, en uitgaven die niet onderbouwd zijn met toereikende bewijsstukken.

Voorbeeld: Niet gedane uitgaven

De Commissie tekende voor een bijdrage van 9,5 miljoen euro aan het ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties ter **bevordering van de sociale ontwikkeling in Moldavië**. In 2013 stemde de Commissie in met de vergoeding van contracten ter waarde van 1,8 miljoen euro waarvoor geen onderliggende uitgaven waren gedaan.

De Commissie valideerde pretoetredingsuitgaven van in totaal 150 miljoen euro zonder te beschikken over bewijsstukken waaruit bleek dat de uitgaven werkelijk waren gedaan en dat ze subsidiabel waren. De gevalideerde bedragen waren gebaseerd op eigen ramingen van de Commissie, en niet op gemaakte, betaalde en geaccepteerde kosten die onderbouwd waren met bewijsstukken. Na de ontdekking van deze **stelsysteemfout** door de ERK bracht de Commissie boekhoudkundige correcties aan bij de betrokken verrichtingen.

EuropeAid, een directoraat-generaal van de Commissie, beheert het grootste deel van de EU-begrotingsuitgaven voor extern optreden. De onderzochte systemen van EuropeAid worden beoordeeld als gedeeltelijk doeltreffend. In mei 2013 stelde EuropeAid een actieplan vast om de belangrijkste geconstateerde gebreken aan te pakken.

Wat we aanbevelen

De ERK beveelt de Commissie aan:

- ervoor te zorgen dat in de instructies voor het personeel wordt aangegeven dat verrekeningen alleen mogen worden gebaseerd op gedane uitgaven en niet op eigen ramingen. De Commissie heeft er al in toegestemd haar verrekeningsprocedure in die zin aan te passen.



Meer weten? Alle informatie over de controle door de ERK van de EU-uitgaven voor externe betrekkingen, steun en uitbreiding is te vinden in hoofdstuk 7 van het Jaarverslag over de EU-begroting 2013.



Onderzoek en ander intern beleid

10,4 miljard euro

Wat we controleerden

Het belangrijkste onderdeel van dit uitgaventerrein betreft onderzoeks- en innovatieprojecten met 7,7 miljard euro aan betalingen in 2013. Het andere interne beleid betreft uitgaven aan een reeks beleidsdoelstellingen, waaronder onderwijs en cultuur, veiligheid, migratie en maatregelen ter bestrijding van de gevolgen van de financiële crisis. Het leeuwendeel van de uitgaven wordt rechtstreeks beheerd door de Commissie.

Wat we constateerden

Komen hierin materiële fouten voor?

Ja

Geschat foutenpercentage:

4,6 % (2012: 3,9 %)

Onderzochte controlesystemen:

Gedeeltelijk doeltreffend

De meeste betalingen op dit uitgaventerrein betreffen de vergoeding door de Commissie van kosten die door de begunstigen worden opgegeven in declaraties van projectkosten. Fouten ontstaan wanneer begunstigen niet-subsidiabele kosten opgeven die niet worden ontdekt door de controlesystemen voordat de Commissie ze vergoedt. 35 % van het geschatte foutenpercentage is te wijten aan **onjuist berekende of niet-subsidiabele personeelskosten**. Hieronder valt het opgeven van de begrote kosten in plaats van de werkelijke personeelskosten alsook het aanrekenen van kosten voor tijd die niet aan het project is besteed.

De vergoeding van niet-subsidiabele kosten betekent niet alleen dat de voorschriften voor de uitgaven niet worden nageleefd, maar belemmert ook dat de beleidsdoelstellingen met succes ten uitvoer worden gelegd en beperkt dus ook de **meerwaarde van de EU-steun** (zie voorbeeld).

Voorbeeld: Niet-subsidiabele uitgaven beperken de Europese meerwaarde

De EU verleent financiering ter ondersteuning van doeltreffende en doelmatige controles aan de buitengrenzen van de EU. De ERK onderzocht een project in Spanje voor de **aankoop van vier helikopters** die voor 75 % van de werkzame tijd zouden worden gebruikt voor de bewaking en controle van de buitengrens. De ERK constateerde echter dat de helikopters hiervoor slechts 25 % van de tijd werden gebruikt; Dit betekent dat de EU slechts 25 % van de kosten van de helikopters had moeten betalen, en niet 75 %.

Als onderdeel van het controlesysteem voor onderzoeksuitgaven **verifieert de Commissie** de voortgangsverslagen en kostendeclaraties van gefinancierde projecten voordat zij betalingen verricht. De Rekenkamer constateerde dat de Commissie haar procedures niet altijd op uniforme wijze volgt, hetgeen de doelmatigheid van programma's kan verminderen en de administratieve last voor de begunstigden verzwaart.

Wat we aanbevelen

De ERK beveelt de Commissie aan:

- o voor de nieuwe programma's voor onderzoek (Horizon 2020) en ander intern beleid voor 2014-2020 de begunstigden en autoriteiten in de lidstaten tijdig consistente en duidelijke richtsnoeren te bieden over de subsidiabiliteitsregels en controleregelingen, en
- o haar controleactiviteiten gericht te maken door de controles te richten op risicovolle begunstigden (bijvoorbeeld entiteiten met minder ervaring inzake Europese financiering) en door de controlelast bij begunstigden met minder risico te verminderen.



Meer weten? Alle informatie over de controle door de ERK van de EU-uitgaven voor onderzoek en ander intern beleid is te vinden in hoofdstuk 8 van het Jaarverslag over de EU-begroting 2013.



Administratieve en daarmee samenhangende uitgaven 10,6 miljard euro

Wat we controleerden

De administratieve en daarmee samenhangende uitgaven hebben betrekking op de uitgaven van de instellingen en andere organen van de EU. Dit zijn het Parlement, de Europese Raad en Raad, de Commissie, het Hof van Justitie, de Rekenkamer, de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO), het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's, de Ombudsman en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming.

Uitgaven voor personele middelen (salarissen, toelagen en pensioenen) zijn goed voor 60 % van het uitgaven-terrein; het resterende deel bestaat uit uitgaven voor gebouwen, uitrusting, energieverbruik, communicatie en informatietechnologie.

Over de resultaten van de ERK-controles van de agentschappen en andere gedecentraliseerde organen van de Europese Unie wordt verslag uitgebracht in specifieke jaarverslagen, die afzonderlijk worden gepubliceerd, vergezeld van een samenvatting van de resultaten.

Wat we constateerden

Komen hierin materiële fouten voor?	Geschat foutenpercentage:	Onderzochte controlesystemen:
Neen	1,0 % (2012: 0,0 %)	Doeltreffend

Het onderzoek van de meeste controlesystemen bracht geen ernstige tekortkomingen aan het licht. De ERK constateert echter dat herhaaldelijk fouten optreden bij de betaling van salarissen en toelagen door de Commissie en de EDEO; ook constateert zij tekortkomingen in de aanbestedingsprocedures van EU-delegaties (beheerd door de EDEO).

Wat we aanbevelen

De ERK doet de volgende aanbevelingen:

- o de Commissie en de EDEO dienen nadere maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de personeelsdossiers zijn bijgewerkt voor zaken die gevolgen hebben voor salaris en toelage, en
- o de EDEO dient EU-delegaties steun en begeleiding te bieden met betrekking tot aanbestedingsprocedures.



Europese ontwikkelingsfondsen (EOF's)

2,6 miljard euro

Wat we controleerden

De EOF's bieden ontwikkelingshulp van de Europese Unie aan de staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS-staten) en in landen en gebieden overzee (LGO). De uitgaven zijn gericht op het terugdringen en uiteindelijk uitbannen van armoede, en op de bevordering van duurzame ontwikkeling en de integratie van de ACS- en LGO-landen in de wereldeconomie.

De EOF's worden gefinancierd door de lidstaten, hebben een eigen financieel reglement en worden door de Europese Commissie beheerd buiten het kader van de EU-begroting. De uit de EOF's gefinancierde externe steun wordt uitgevoerd in een omgeving met hoge risico's, met name vanwege de geografische spreiding van de activiteiten en de zwakke institutionele en administratieve capaciteiten van de partnerlanden.

Wat we constateerden

Betrouwbaarheid van de EOF-rekeningen:

de rekeningen over 2013 geven een getrouw beeld van de financiële situatie van de EOF's en van de resultaten van hun verrichtingen, van hun kasstromen en van de veranderingen in de nettoactiva.

Bevatten de EOF-ontvangsten materiële fouten?

Neen

Bevatten de EOF-vastleggingen materiële fouten?

Neen

Bevatten de EOF-betalingen materiële fouten?

Ja

Geschat foutenpercentage:

3,4 % (2012: 3,0 %)

Onderzochte controlesystemen:

Gedeeltelijk doeltreffend

Ongeveer de helft van het geschatte foutenpercentage was te wijten aan **niet-naleving van aanbestedingsregels** (zie voorbeeld). Een andere significante bron van fouten betreft de afwezigheid van bewijsstukken ter verantwoording van uitgaven.

Voorbeeld: Niet-naleving door de begunstigde van aanbestedingsregels

De ERK onderzocht een aanbesteding voor **IT-materiaal ten behoeve van een adviescentrum voor ondernemingen**, gefinancierd in het kader van het programma „Steun aan micro- en kleine ondernemingen”. Uit de controle bleek dat het contract niet was gegund aan de laagste offerte, hoewel de laagste prijs het gunningscriterium was. De fout werd niet ontdekt door de controleur van de Commissie, die een financiële controle van dit programma had verricht.

De EOF's worden ook gebruikt om **begrotingssteun** te verlenen, wat inhoudt dat onder bepaalde voorwaarden rechtstreekse betalingen in de staatsbegroting van een ontwikkelingsland worden gestort. De ERK ontdekte fouten bij verrichtingen voor begrotingssteun waar niet goed was gemeten of aan de voorwaarden was voldaan en een onjuiste wisselkoers werd gehanteerd om begrotingssteun om te zetten in de lokale munteenheid.

EuropeAid, een directoraat-generaal van de Commissie, beheert de meeste externe uitgaven van de EU-begroting en bijna alle uitgaven in het kader van de EOF's. De onderzochte systemen van EuropeAid worden aangemerkt als gedeeltelijk doeltreffend. In mei 2013 stelde EuropeAid echter een actieplan vast om de belangrijkste geconstateerde gebreken aan te pakken.

Wat we aanbevelen

De ERK beveelt de Commissie aan:

- o rente terug te vorderen die is gegenereerd door voorfinancieringen;
- o de kwantificering van baten van uitgevoerde controles te herzien, en
- o verslag te doen van de voortgang bij de uitvoering van het actieplan om gebreken in het controlesysteem aan te pakken.



Meer weten? Alle informatie over de controle door de ERK van de Europese Ontwikkelingsfondsen is te vinden in het Jaarverslag over de activiteiten gefinancierd uit het achtste, negende en tiende Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) 2013.

Controleaanpak in het kort

De oordelen die de Rekenkamer geeft in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring zijn gebaseerd op objectieve controle-informatie die wordt verkregen door middel van controletests die worden uitgevoerd overeenkomstig internationale controlestandaarden. Dat werkt als volgt.

Betrouwbaarheid van de rekeningen

Verschaft de jaarrekening van de EU volledige en juiste informatie?

De EU-begroting is ingewikkeld. Ieder jaar initiëren de directoraten-generaal van de Commissie honderd-duizenden boekingen die informatie bevatten uit vele verschillende bronnen (waaronder de lidstaten). De ERK controleert of de boekhoudkundige processen naar behoren werken en of de daaruit voortvloeiende boekhoudkundige gegevens volledig zijn, correct werden vastgelegd en naar behoren worden gepresenteerd.

- **Beoordeling van het boekhoudsysteem** om te waarborgen dat het systeem een goede basis biedt voor betrouwbare (volledige en juiste) gegevens.
- **Controle van essentiële boekhoudprocedures** om te waarborgen dat zij correct werken.
- **Analytische controles van boekhoudgegevens** om te waarborgen dat deze op consistente wijze worden gepresenteerd en redelijk lijken.
- **Rechtstreekse controle van een steekproef van boekingen** om te waarborgen dat de onderliggende ver-richting inderdaad bestaat en nauwkeurig is vastgelegd.
- **Controle van de financiële staten** om te waarborgen dat deze de financiële situatie getrouw weergeven.

Regelmatigheid van de verrichtingen

Voldoen de aan de EU-rekeningen ten grondslag liggende verrichtingen inzake de ontvangsten en verrichte betalingen¹ van de EU aan de daarvoor geldende regels?

Uit de EU-begroting worden miljoenen betalingen gedaan aan begunstigden in zowel de EU als de rest van de wereld. Het merendeel van deze uitgaven wordt beheerd door de lidstaten. Om de bewijzen te verzamelen die zij nodig heeft, toetst de ERK ontvangsten en verrichte betalingen rechtstreeks en beoordeelt zij de systemen waarmee de betalingen worden beheerd en gecontroleerd.

- o Met gebruikmaking van statistische technieken worden **steekproeven getrokken van verrichtingen** uit de gehele EU-begroting die de basis vormen voor een gedetailleerde toetsing door de controleurs van de ERK.
- o **De verrichtingen uit de steekproef worden nauwkeurig gecontroleerd**, doorgaans ter plaatse bij de eindbegunstigden (bijv. een landbouwer, een onderzoeksinstituut, een bedrijf dat openbaar aanbestede werken uitvoert of diensten levert), om rechtstreeks bewijs te verkrijgen dat de onderliggende gebeurtenis „bestaat”, naar behoren is vastgelegd en voldoet aan de regelgeving die geldt voor de desbetreffende betalingen.
- o **Fouten worden geanalyseerd en ingedeeld** als kwantificeerbaar of niet-kwantificeerbaar.
- o **De impact van fouten wordt berekend** door extrapolatie van de kwantificeerbare fouten in de vorm van een „meest waarschijnlijk” foutenpercentage.
- o Om het oordeel van de ERK te bepalen, wordt het **geschatte foutenpercentage** afgezet tegen een materialiteitsdrempel van 2 %.
- o **Een aantal controlesystemen wordt beoordeeld** om te bepalen hoe doeltreffend ze zijn in het waarborgen van de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die ermee worden beheerd.
- o Met **andere relevante informatie**, zoals jaarlijkse activiteitenverslagen en verslagen van andere externe controleurs, wordt rekening gehouden.
- o **Alle bevindingen worden besproken** met zowel de autoriteiten in de lidstaten als de Commissie om ervoor te zorgen dat de daarin vermelde feiten juist zijn.
- o **De ERK stelt haar oordelen vast** op basis van de verrichte werkzaamheden en bereikte resultaten.

¹ Verrichte betalingen: tussentijdse betalingen, saldobetalingen en verrekening van voorschotten.

De Europese Rekenkamer en haar werk

De Europese Rekenkamer is de onafhankelijke **controle-instantie** van de Europese Unie. Wij zijn gevestigd te Luxemburg en hebben ongeveer 900 professionele en ondersteunende personeelsleden van alle EU-nationaliteiten in dienst. Sinds onze oprichting in 1977 hebben wij de aandacht gevestigd op het belang van het financieel beheer van de EU en bijgedragen tot de verbetering ervan.

De controleverslagen en adviezen van de ERK vormen een essentieel onderdeel van de **verantwoordingsketen van de EU**. Onze output wordt gebruikt om degenen die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de EU-begroting — met name in het kader van de jaarlijkse kwijtingsprocedure — ter verantwoording te roepen. Dit betreft hoofdzakelijk de Commissie, maar ook de andere instellingen en organen van de EU. De lidstaten spelen ook een belangrijke rol bij gedeeld beheer.

Onze hoofdtaken zijn de volgende:

- o **financiële en nalevingsgerichte controles**, hoofdzakelijk in de vorm van de betrouwbaarheidsverklaring;
- o **doelmatigheidscontroles** van geselecteerde onderwerpen om de impact van ons werk te maximaliseren;
- o **adviezen** over regelgeving in verband met begrotingsbeheer en andere belangrijke kwesties.

Wij streven ernaar onze **middelen** zodanig te beheren dat een passend evenwicht wordt verzekerd tussen onze verschillende activiteiten, hetgeen bijdraagt tot het bereiken van degelijke resultaten en een goede dekking van de verschillende terreinen van de EU-begroting.



Onze output

Wij produceren:

- o **jaarverslagen** over de EU-begroting en de Europese Ontwikkelingsfondsen. De jaarverslagen bestaan hoofdzakelijk uit de oordelen die worden gegeven en de resultaten die worden verkregen in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring, en worden ieder jaar in november gepubliceerd;
- o **specifieke jaarverslagen**, waarin de ERK oordelen geeft in het kader van een financiële controle betreffende elk van de afzonderlijke agentschappen en organen van de EU. Daarvan zullen er 53 worden gepubliceerd in 2014;
- o **speciale verslagen** over geselecteerde controleonderwerpen, die het hele jaar door worden gepubliceerd. Dit betreft hoofdzakelijk doelmatigheidscontroles. Daarvan zullen er ongeveer 25 worden gepubliceerd in 2014;
- o **adviezen**, die worden gebruikt door het Europees Parlement en de Raad bij het goedkeuren van wetten en andere besluiten van de EU met een significante impact op het financieel beheer. Daarvan zullen er ongeveer zes worden gepubliceerd in 2014;
- o **overzichten** van geselecteerde EU-beleidsterreinen waarin algemenere uitdagingen en langetermijntrends worden geanalyseerd. Daarvan zullen er twee worden gepubliceerd in 2014;
- o een **jaarlijks activiteitenverslag**, dat informatie en inzicht verschaft met betrekking tot onze activiteiten gedurende het jaar.

Ons werk draagt bij tot een toenemende bekendheid met en transparantie van het financieel beheer van de EU doordat zekerheid wordt verschaft over de stand van zaken van dat beheer en aanbevelingen worden gedaan voor verdere verbetering. Dit doen wij in het belang van de **burgers van de Europese Unie**.

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>).

Betaalde abonnementen:

- bij een van de verkoopkantoren van het Bureau voor publicaties van de Europese Unie (http://publications.europa.eu/others/agents/index_nl.htm).

De Europese Rekenkamer is de onafhankelijke externecontroleinstantie van de EU — hoedster van de EU-financiën

In haar jaarverslagen over de EU-begroting en over de Europese Ontwikkelingsfondsen geeft de ERK haar oordeel — ofwel betrouwbaarheidsverklaring — over de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Dit document geeft een samenvatting van de belangrijkste bevindingen en conclusies. De volledige verslagen zijn beschikbaar op de website van de ERK en worden gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau

