

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 322



Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

60e jaargang
28 september 2017

Inhoud

IV *Informatie*

INFORMATIE AFKOMSTIG VAN DE INSTELLINGEN, ORGANEN EN INSTANTIES VAN DE EUROPESE UNIE

Rekenkamer

2017/C 322/01	Jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2016, vergezeld van de antwoorden van de instellingen	1
2017/C 322/02	Jaarverslag van de Rekenkamer over de activiteiten gefinancierd uit het achtste, negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) over het begrotingsjaar 2016, vergezeld van de antwoorden van de Commissie	281

© Europese Unie, 2017.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van (beeld)materiaal dat niet onder het auteursrecht van de Europese Unie valt, dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.

IV

*(Informatie)*INFORMATIE AFKOMSTIG VAN DE INSTELLINGEN, ORGANEN EN INSTANTIES VAN DE
EUROPESE UNIE

REKENKAMER



Overeenkomstig de bepalingen van artikel 287, leden 1 en 4, VWEU en de artikelen 148, lid 1, en 162, lid 1, van 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 en de artikelen 43, 48 en 60 van Verordening (EG) nr. 215/2008 van de Raad van 18 februari 2008 houdende het Financieel Reglement van toepassing op het 10e Europees Ontwikkelingsfonds, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 567/2014

heeft de Rekenkamer van de Europese Unie op haar vergadering van 13 juli 2017 vastgesteld haar

JAARVERSLAGEN

over het begrotingsjaar 2016.

Deze verslagen, tezamen met de antwoorden van de instellingen op de opmerkingen van de Rekenkamer, zijn aan de kwijtingverlenende autoriteiten en aan de andere instellingen toegezonden.

De leden van de Rekenkamer zijn:

Klaus-Heiner LEHNE (president), Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Ladislav BALKO, Lazaros S. LAZAROU, Hans Gustaf WESSBERG, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES, Alex BRENNINKMEIJER, Danièle LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS, Phil WYNN OWEN, Oskar HERICS, Bettina JAKOBSEN, Janusz WOJCIECHOWSKI, Samo JEREB, Jan GREGOR, Mihails KOZLOVS, Rimantas ŠADŽIUS, Leo BRINCAT, João FIGUEIREDO, Juhan PARTS, Ildikó GÁLL-PELCZ.

JAARVERSLAG OVER DE UITVOERING VAN DE BEGROTING

(2017/C 322/01)

INHOUD

	<i>Bladzijde</i>
Algemene inleiding	7
Hoofdstuk 1 — Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij	9
Hoofdstuk 2 — Begrotings- en financieel beheer	39
Hoofdstuk 3 — Resultaten behalen met de EU-begroting	65
Hoofdstuk 4 — Ontvangsten	133
Hoofdstuk 5 — Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid	149
Hoofdstuk 6 — Economische, sociale en territoriale cohesie	165
Hoofdstuk 7 — Natuurlijke hulpbronnen	205
Hoofdstuk 8 — Veiligheid en burgerschap	241
Hoofdstuk 9 — Europa als wereldspeler	251
Hoofdstuk 10 — Administratie	269

ALGEMENE INLEIDING

0.1. De Europese Rekenkamer werd bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ⁽¹⁾ opgericht als extern controleur van de financiën van de EU. Als zodanig treden wij op als onafhankelijk hoedster van de financiële belangen van alle EU-burgers, met name door te helpen het financieel beheer van de EU te verbeteren. Meer informatie over ons werk is te vinden in ons activiteitenverslag, onze speciale verslagen, onze overzichten („landscape reviews”) en in onze adviezen over nieuwe of geactualiseerde EU-wetgeving of over andere besluiten met gevolgen voor het financieel beheer ⁽²⁾.

0.2. Dit is ons veertigste jaarverslag over de uitvoering van de EU-begroting; het heeft betrekking op het begrotingsjaar 2016. Een afzonderlijk jaarverslag betreft de Europese Ontwikkelingsfondsen.

0.3. De algemene begroting van de EU wordt jaarlijks goedgekeurd door de Raad en het Europees Parlement. Ons jaarverslag vormt samen met onze speciale verslagen de grondslag voor de kwijtingsprocedure, waarbij het Parlement op aanbeveling van de Raad beslist of de Commissie haar verantwoordelijkheid voor de begrotingsuitvoering naar tevredenheid heeft vervuld. Bij de publicatie sturen wij het naar de nationale parlementen, het Europees Parlement en de Raad.

0.4. De kern van ons jaarverslag vormt de verklaring over de betrouwbaarheid van de geconsolideerde rekeningen van de EU en over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen (*regelmatigheid van de verrichtingen*). Aan die verklaring worden specifieke beoordelingen toegevoegd voor ieder belangrijk werkterrein van de EU.

0.5. Ons verslag is dit jaar als volgt opgebouwd:

- hoofdstuk 1 bevat de *betrouwbaarheidsverklaring* en geeft een overzicht van de resultaten van onze controle betreffende de betrouwbaarheid van de rekeningen en de regelmatigheid van de verrichtingen;
- hoofdstuk 2 omvat onze analyse van het budgettaire en financieel beheer;

- hoofdstuk 3 is dit jaar gericht op het kader van de Commissie voor de verslaglegging over prestaties en bevat belangrijke resultaten van onze speciale verslagen uit 2016 over prestaties, alsmede een analyse van de uitvoering door de Commissie van de aanbevelingen die we in een selectie van speciale verslagen uit voorgaande jaren deden;
- hoofdstuk 4 bevat onze bevindingen over de EU-ontvangsten;
- de hoofdstukken 5 tot en met 10 bevatten voor de belangrijkste rubrieken van het huidige *meerjarig financieel kader* (MFK) ⁽³⁾ de resultaten van onze toetsing van de regelmatigheid van de verrichtingen en ons onderzoek van de jaarlijkse activiteitenverslagen, andere elementen van de interne beheersingssystemen en andere governance-regelingen.

0.6. Aangezien er geen afzonderlijke financiële staten zijn voor afzonderlijke rubrieken van het MFK, houden de conclusies bij elk hoofdstuk geen controleoordeel in. In plaats daarvan beschrijven ze significante kwesties die specifiek zijn voor iedere MFK-rubriek.

0.7. We streven ernaar onze opmerkingen helder en beknopt weer te geven. We kunnen niet altijd vermijden termen te gebruiken die specifiek zijn voor de EU, haar beleid en begroting, en voor financiële verslaglegging en controle. Op onze website hebben we een woordenlijst gepubliceerd met definities en een toelichting op de meeste van deze specifieke termen ⁽⁴⁾. De in de woordenlijst gedefinieerde termen zijn de eerste keer dat ze in elk hoofdstuk worden gebruikt, *cursief* weergegeven.

0.8. De antwoorden van de Commissie op onze opmerkingen (of, waar van toepassing, de antwoorden van andere EU-instellingen en organen) worden bij dit verslag weergegeven en dienen naast dit verslag in aanmerking te worden genomen. Het is echter onze verantwoordelijkheid als extern controleur om verslag uit te brengen over onze controlebevindingen en de nodige conclusies te trekken om zo een onafhankelijk en onpartijdig oordeel te geven over de betrouwbaarheid van de rekeningen en de regelmatigheid van de verrichtingen.

⁽¹⁾ Artikelen 285-287 (PB C 326 van 26.10.2012, blz. 169-171).

⁽²⁾ Beschikbaar op onze website: www.eca.europa.eu

⁽³⁾ Hoofdstuk 8 betreft rubriek 3 („Veiligheid en burgerschap”). De analyse van rubriek 3 omvat geen geschat foutenpercentage. We geven geen specifieke beoordeling voor uitgaven in het kader van rubriek 6 („Compensaties”) of voor uitgaven buiten het MFK.

⁽⁴⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY_AR_2016/GLOSSARY_AR_2016_NL.pdf

HOOFDSTUK 1

Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
De aan het Europees Parlement en de Raad voorgelegde betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer — Verslag van de onafhankelijke accountant	I-XXVIII
Inleiding	1.1-1.3
De rol van de Europese Rekenkamer	1.1-1.2
De EU-uitgaven vormen een belangrijk instrument ter verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen	1.3
Betrouwbaarheid van de rekeningen — de controlebevindingen voor het begrotingsjaar 2016	1.4-1.7
De rekeningen vertoonden geen afwijkingen van materieel belang	1.4-1.6
Essentiële controleaangelegenheden	1.7
Regelmatigheid van de verrichtingen: de ontvangsten en ongeveer de helft van de uitgaven vertonen geen fouten van materieel belang	1.8-1.34
Onze controleresultaten voor 2016 laten een verbetering zien	1.9-1.21
De schattingen van foutenpercentages door de Commissie ...	1.22-1.24
... komen, in de meeste gevallen, in grote lijnen overeen met onze eigen bevindingen	1.25-1.27
De Commissie verstrekte cijfers over correcties en terugvorderingen ...	1.28-1.30
Er zijn verschillende aanleidingen voor correcties en terugvorderingen	1.31-1.32
Onder bepaalde omstandigheden houden we rekening met corrigerende maatregelen bij het schatten van het foutenpercentage	1.33-1.34
We melden gevallen van vermoedelijke fraude aan OLAF	1.35-1.36
Conclusies	1.37-1.38
Controleresultaten	1.38
Bijlage 1.1 — Controleaanpak en -methodologie	
Bijlage 1.2 — Frequentie van ontdekte fouten in de controlesteekproef voor het jaar 2016	

DE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VOORGELEGDE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING VAN DE REKENKAMER — VERSLAG VAN DE ONAFHANKELIJKE CONTROLEUR

Oordeel

- I. Wij hebben het volgende gecontroleerd:
- a) de *geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie*, die de geconsolideerde financiële staten⁽¹⁾ en de verslagen over de uitvoering van de begroting⁽²⁾ voor het op 31 december 2016 afgesloten begrotingsjaar bevatten, zoals goedgekeurd door de Commissie op 26 juni 2017, en
 - b) de wettigheid en de *regelmatigheid* van de onderliggende *verrichtingen* bij die rekening, zoals voorgeschreven door artikel 287 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Betrouwbaarheid van de rekeningen

Oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen

II. Naar ons oordeel geven de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie (EU) over het op 31 december 2016 afgesloten jaar op alle materiële punten een getrouw beeld van de financiële situatie van de Unie per 31 december 2016, van de *resultaten* van haar verrichtingen en kasstromen en van de veranderingen van de nettoactiva in het op die datum afgesloten jaar, overeenkomstig het *Financieel Reglement* en de boekhoudregels die berusten op internationaal aanvaarde boekhoudnormen voor de overheidssector.

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen

Ontvangsten

Oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende ontvangsten bij de rekeningen

III. Naar ons oordeel zijn de onderliggende ontvangsten bij de rekeningen betreffende het per 31 december 2016 afgesloten begrotingsjaar op alle materiële punten wettig en regelmatig.

Betalingen

Oordeel met beperking over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen

IV. Naar ons oordeel zijn de onderliggende betalingen bij de rekeningen betreffende het per 31 december 2016 afgesloten begrotingsjaar, behoudens de gevolgen van de aangelegenheid die is beschreven in de grondslag voor een oordeel met beperking over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen, op alle materiële punten wettig en regelmatig.

⁽¹⁾ De geconsolideerde financiële staten omvatten de balans en de staat van de financiële resultaten, het kasstroomoverzicht en het mutatieoverzicht van de nettoactiva, alsook een overzicht van de belangrijkste grondslagen voor financiële verslaglegging en andere toelichtingen (met verslaglegging per begrotingsterrein).

⁽²⁾ De verslagen over de uitvoering van de begroting omvatten ook de toelichtingen.

Grondslag voor het oordeel

V. Wij verrichtten onze controle overeenkomstig de internationale controlestandaarden (ISA) en de regels inzake beroepsethiek van IFAC en de internationale standaarden van hoge controle instanties (ISSAI) van INTOSAI. Onze verantwoordelijkheden volgens die standaarden worden nader beschreven in het onderdeel van ons verslag over de verantwoordelijkheden van de controleur. We zijn onafhankelijk, zoals voorgeschreven in de Ethische Gedragscode voor professionele accountants (Code of Ethics for Professional Accountants) van de International Ethics Standards Board for Accountants („IESBA Code”) en de ethische vereisten die relevant zijn voor onze controle, en we hebben ons van onze andere ethische verantwoordelijkheden gekwet in overeenstemming met deze vereisten en de IESBA Code. We achten de verkregen controle-informatie toereikend en geschikt als grondslag voor ons oordeel.

Grondslag voor een oordeel met beperking over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen

VI. In 2016 geboekte uitgaven die betrekking hebben op bestedingen op basis van een vergoedingsregeling ⁽³⁾, vertonen fouten van materieel belang. Ons *geschatte foutenpercentage* voor betalingen in het kader van een vergoedingsregeling is 4,8 %. Het door ons geschatte totale foutenpercentage (3,1 %) ligt nog steeds boven onze *materialiteitsdrempel*, maar is niet van diepgaande invloed. De betalingen op basis van rechten vertonen geen materieel foutenpercentage ⁽⁴⁾. Onze algemene conclusie wordt bevestigd door de analyse door de Commissie van de risicobedragen, zoals gepresenteerd in het jaarlijks beheers- en prestatieverslag voor de EU-begroting.

Essentiële controleaangelegenheden

VII. Essentiële controleaangelegenheden zijn aangelegenheden die naar ons professionele oordeel het belangrijkste waren bij onze controle van de geconsolideerde rekeningen van de huidige periode. Deze aangelegenheden werden behandeld in het kader van onze controle van de geconsolideerde rekeningen als geheel en bij het vormen van ons oordeel daarover, en we geven geen afzonderlijk oordeel af over deze aangelegenheden.

We beoordeelden de in de rekeningen gepresenteerde voorziening voor pensioenen en andere personeelsbeloningen

VIII. De EU-balans omvatte eind 2016 pensioenen en andere personeelsbeloningen ten bedrage van 67,2 miljard euro. Dit is een van de belangrijkste verplichtingen in de balans, goed voor bijna een derde van de totale verplichtingen in 2016 (234,8 miljard euro).

IX. Het grootste deel van deze *voorziening* voor pensioenen en andere personeelsbeloningen (58,7 miljard euro) houdt verband met de pensioenregeling van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese Unie (de „pensioenregeling”). Deze pensioenverplichting dekt de „toegezegde uitkering” die in artikel 83 van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen (het „Statuut”) wordt gegarandeerd, evenals in artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (het „VEU”). De in de rekeningen opgenomen verplichting weerspiegelt het bedrag dat in een pensioenfonds zou zijn opgenomen als er één zou zijn opgezet voor de betaling van de bestaande ouderdomspensioenverplichtingen ⁽⁵⁾. Naast ouderdomspensioenen dekt het bedrag invaliditeitspensioenen en pensioenen die worden betaald aan weduwen/weduwnaars/wezen van EU-ambtenaren. Krachtens artikel 83 van het Statuut komen de uitkeringen die worden uitbetaald in het kader van de pensioenregeling, ten laste van de EU-begroting; de lidstaten waarborgen gezamenlijk de uitbetaling van deze uitkeringen en de ambtenaren dragen voor een derde bij in de financiering van de regeling.

⁽³⁾ 66,0 miljard euro. In paragraaf 1.10 van ons Jaarverslag 2016 verstrekken we nadere informatie.

⁽⁴⁾ 63,3 miljard euro. In paragraaf 1.11 van ons Jaarverslag 2016 verstrekken we nadere informatie.

⁽⁵⁾ Zie International Public Sector Accounting Standard (IPSAS) nr. 25 over personeelsbeloningen. Voor de pensioenregeling geeft de verplichting op basis van vaste toezeggingen de huidige waarde weer van de verwachte toekomstige betalingen die de EU moet verrichten om aan de pensioenverplichtingen te voldoen die voortvloeien uit werknemersprestaties in de huidige periode en in voorgaande perioden.

X. De pensioenregeling is een verplichte bedrijfspensioenregeling voor EU-ambtenaren in het kader waarvan bijdragen van personeelsleden en van de instellingen en organen waarbij zij in dienst zijn, worden gebruikt om toekomstige pensioenen te financieren. De regeling is zo opgezet dat het actuariële evenwicht automatisch wordt gewaarborgd door aanpassing van het pensioenbijdragepercentage en de pensioengerechtigde leeftijd. Door het aantal en de diversiteit van de parameters die worden gebruikt voor een projectie van de pensioenkosten op de lange termijn, komt het actuariële karakter van deze berekening, die uiteindelijk jaarlijks door Eurostat wordt uitgevoerd, duidelijk naar voren.

XI. In het kader van onze controle hebben we de actuariële veronderstellingen en de daarmee samenhangende waardering van de pensioenvoorziening geëvalueerd. We controleerden de numerieke gegevens, de actuariële parameters, de berekening van de voorziening alsmede de presentatie in het geconsolideerde balans en de toelichtingen bij de geconsolideerde financiële staten. Bij onze controle van de reële waarde van de voorziening ontdekten we dat de onderliggende primaire databank op enkele punten onvolledig en onjuist was, wat echter geen materiële invloed op de geconsolideerde rekeningen van de EU heeft. De Commissie zal, zoals opgemerkt in toelichting 2.9 bij de geconsolideerde financiële staten, nadere maatregelen treffen ter versterking van haar processen voor de berekening van de verplichting voor personeelsbeloningen, en wij zullen deze in het oog blijven houden.

Wij hebben de in de rekeningen opgenomen te betalen lasten beoordeeld

XII. Eind 2016 schatte de Commissie de subsidiabele gemaakte kosten die aan de *begunstigden* verschuldigd waren maar die nog niet waren gerapporteerd, op 102 miljard euro (eind 2015: 106 miljard euro). Zij boekte deze als te betalen kosten.

XIII. Wij onderzochten de methodologieën en controlesystemen die in de belangrijkste directoraten-generaal werden toegepast voor de schattingen aan het einde van het jaar. We namen steekproeven van facturen en voorfinancieringsbetalingen en onderzochten deze elementen om het risico van onjuiste vermelding van de te betalen lasten te onderzoeken. We vroegen de accountantsdiensten van de Commissie om een nadere toelichting op de algemene toegepaste methoden en met name op de nieuwe methode die bij Cohesie wordt toegepast voor de *programmeringsperiode 2014-2020*.

XIV. Op basis van de door ons verrichte werkzaamheden kunnen we concluderen dat de schatting van het totaalbedrag aan te betalen lasten in de geconsolideerde balans reël is voor de belangrijkste directoraten-generaal. Bij een aantal kleinere directoraten-generaal troffen we echter systeemgebreken aan met betrekking tot de boekingen aan het einde van het jaar. De Commissie heeft in verband hiermee een actieplan ontwikkeld.

Wij hebben aanvullende informatie opgevraagd bij de Commissie ter onderbouwing van de waardering van financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer

XV. Autoriteiten in de lidstaten hevelen een deel van de door de Commissie voorgeschoten financiering over naar *financieringsinstrumenten* in de vorm van leningen, eigenvermogensinstrumenten of garanties.

XVI. Voor het *meerjarig financieel kader (MFK) 2007-2013* schreef de EU-wetgeving deze autoriteiten niet voor om met het oog op de voorbereiding van de rekeningen periodieke verslagen op te stellen over de bedragen die deze instrumenten bevatten. Daarom maakte de Commissie een schatting van het gebruik van de voorschotten op basis van het meest recente beschikbare verslag (in dit geval eind 2015) in de veronderstelling dat de middelen gedurende de looptijd (oorspronkelijk tot en met 31 december 2015, maar later verlengd tot 31 maart 2017) volledig en gelijkmatig gebruikt zouden worden. We merken op dat, hoewel we vinden dat het gebruik van de financieringsinstrumenten in 2016 buiten de subsidiabiliteitsperiode viel (zie hoofdstuk 6, de paragrafen 6.20 en 6.21), de Commissie niet probeert deze bedragen terug te vorderen. De presentatie in de balans en toelichting 2.5 bij de geconsolideerde financiële staten geeft dan ook dit standpunt van de Commissie weer.

XVII. Voor het MFK 2014-2020 moeten de autoriteiten in elke kostendeclaratie informatie verschaffen over de aan financieringsinstrumenten betaalde voorschotten en de aan eindbegunstigden gedane betalingen hieruit. Op basis van deze informatie wordt een geschat bedrag berekend en opgenomen in de rekeningen voor de periode tussen de datum van de laatste ontvangen kostendeclaratie en het einde van het jaar.

XVIII. We onderzochten de procedure voor het opnemen van de betreffende voorfinanciering en we achten het in de balans vermelde bedrag reël.

Andere aangelegenheden

XIX. De leiding is verantwoordelijk voor de overige informatie. De overige informatie omvat de toelichting „Financiële staten — bespreking en analyse”, maar niet de geconsolideerde rekeningen en het verslag van onze controleurs daarover. Ons oordeel over de geconsolideerde rekeningen heeft geen betrekking op de overige informatie en we formuleren geen enkele conclusie over de betrouwbaarheid daarvan. In het kader van onze controle van de geconsolideerde rekeningen is het onze verantwoordelijkheid de overige informatie te lezen en daarbij na te gaan of die informatie in materieel opzicht inconsistent is met de geconsolideerde rekeningen of de kennis die we in de loop van de controle hebben opgedaan, of anderszins afwijkingen van materieel belang lijkt te bevatten. Wanneer we op basis van de door ons verrichte werkzaamheden concluderen dat er sprake is van een afwijking van materieel belang in deze overige informatie, moeten we dat feit melden. We hebben in dit verband niets te melden.

Verantwoordelijkheden van de leiding

XX. Overeenkomstig de artikelen 310-325 van het VWEU en het Financieel Reglement is de leiding verantwoordelijk voor het opstellen en weergeven van de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie op basis van de internationaal aanvaarde boekhoudnormen voor de overheidssector, alsmede voor de wettigheid en *regelmaticheid* van de onderliggende verrichtingen. Deze verantwoordelijkheid omvat het ontwerpen, invoeren en in stand houden van internebeheersingsmaatregelen die relevant zijn voor het opmaken en weergeven van financiële staten die geen afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude of fouten bevatten. De leiding dient er ook voor te zorgen dat de in de financiële staten weergegeven activiteiten, financiële verrichtingen en informatie in overeenstemming zijn met de voorschriften waar ze onder vallen. De Commissie draagt de eindverantwoordelijkheid voor de wettigheid en de regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen van de Europese Unie (artikel 317 van het VWEU).

XXI. Bij het voorbereiden van de geconsolideerde rekeningen is de leiding verantwoordelijk voor het beoordelen van het vermogen van de EU om haar activiteiten voort te zetten, voor het in voorkomend geval melden van kwesties die verband houden met de bedrijfscontinuïteit en voor het hanteren van het continuïteitsbeginsel, tenzij de leiding voornemens is om de entiteit te liquideren of om haar activiteiten stop te zetten, of als er geen realistisch alternatief bestaat.

XXII. De Commissie is verantwoordelijk voor de supervisie van het proces van financiële verslaglegging over de EU.

Verantwoordelijkheden van de controleur voor de controle van de geconsolideerde rekeningen en onderliggende verrichtingen

XXIII. Onze doelstellingen bestaan erin redelijke zekerheid te verkrijgen over de vraag of de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie geen afwijkingen van materieel belang vertonen en of de onderliggende verrichtingen wettig en regelmatig zijn, alsmede op basis van onze controle het Europees Parlement en de Raad een *betrouwbaarheidsverklaring* voor te leggen over de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Redelijke zekerheid is een hoge mate van zekerheid, maar geen garantie dat bij een controle een bestaande materiële afwijking of niet-conformiteit altijd zal worden opgespoord. Deze kan voortkomen uit fraude of fouten en wordt van materieel belang geacht indien hiervan, afzonderlijk of geaggregeerd, redelijkerwijs zou kunnen worden verwacht dat deze een invloed heeft op de economische beslissingen die gebruikers op basis van deze geconsolideerde rekeningen nemen.

XXIV. Ten aanzien van de ontvangsten nemen we bij onze controle van de *eigen middelen* op basis van de belasting over de toegevoegde waarde en het *bruto nationaal inkomen* als uitgangspunt de relevante macro-economische aggregaten die de basis vormen voor de berekening daarvan, en onderzoeken we de systemen van de Commissie voor de verwerking van de gegevens totdat de bijdragen van de lidstaten zijn ontvangen en opgenomen in de geconsolideerde rekeningen. Bij de traditionele eigen middelen onderzoeken we de rekeningen van de douaneautoriteiten en analyseren we de stroom van douanerechten totdat de bedragen zijn ontvangen door de Commissie en opgenomen in de rekeningen.

XXV. Ten aanzien van de uitgaven onderzoeken we betalingsverrichtingen wanneer de uitgaven zijn gedaan, geboekt en goedgekeurd. Dit onderzoek betreft alle soorten betalingen (inclusief die voor de verwerving van activa) behalve voorschotten op het moment dat deze worden gedaan. Voorschotbetalingen worden onderzocht wanneer de *ontvanger* van de middelen het passende gebruik ervan aantoont en de instelling of het orgaan dit bewijs accepteert door het afwikkelen van de voorschotbetaling in hetzelfde jaar of later.

XXVI. Als onderdeel van een controle in overeenstemming met de ISA's en ISSAI's passen we professionele oordeelsvorming toe en handhaven we gedurende de hele controle een professioneel-kritische instelling. Daarnaast:

- identificeren en beoordelen we de risico's op afwijkingen van materieel belang in de geconsolideerde rekeningen en op niet-conformiteit van materieel belang van de onderliggende verrichtingen met vereisten uit de wet- en regelgeving van de Europese Unie, hetzij door fraude, hetzij door fouten; ontwerpen we in het licht van die risico's controleprocedures en voeren we deze uit, en verkrijgen we controle-informatie die toereikend is en geschikt als grondslag voor ons oordeel. Het risico dat een afwijking of niet-conformiteit van materieel belang als gevolg van fraude niet wordt ontdekt is groter dan bij fouten, aangezien er bij fraude sprake kan zijn van collusie, vervalsing, opzettelijke omissies, verkeerde voorstellingen van zaken of het terzijde stellen van de interne beheersing;
- verkrijgen we inzicht in de internebeheersingsmaatregelen die relevant zijn voor de controle om controleprocedures op te zetten die onder de gegeven omstandigheden adequaat zijn, maar niet om een oordeel uit te spreken over de doeltreffendheid van de internebeheersingsmaatregelen;
- beoordelen we de geschiktheid van de gehanteerde grondslagen voor financiële verslaglegging en van de redelijkheid van de boekhoudkundige schattingen en de daarmee samenhangende informatieverzorging door de leiding;
- trekken we conclusies over de geschiktheid van de wijze waarop de leiding het continuïteitsbeginsel hanteert en, op basis van de verkregen controle-informatie, over het al dan niet bestaan van materiële onzekerheden die verband houden met gebeurtenissen of omstandigheden die mogelijk aanzienlijke twijfel doen rijzen over het vermogen van de entiteit om haar bedrijfsactiviteiten voort te zetten. Als we tot de conclusie komen dat er een materiële onzekerheid bestaat, zijn we verplicht in ons verslag van de controleur de aandacht te vestigen op de gerelateerde informatie in de geconsolideerde rekeningen of, indien de informatie ontoereikend is, ons oordeel aan te passen. Onze conclusies zijn gebaseerd op de controle-informatie die we hebben verkregen tot de datum van vaststelling van ons verslag van de controleur. Toekomstige gebeurtenissen of omstandigheden kunnen er echter toe leiden dat de entiteit haar bedrijfsactiviteiten niet langer kan voortzetten;
- evalueren we de algemene presentatie, structuur en inhoud van de geconsolideerde rekeningen, met inbegrip van de toelichtingen, en beoordelen we of de geconsolideerde rekeningen een getrouw beeld geven van de onderliggende verrichtingen en gebeurtenissen;
- verkrijgen we voldoende passende controle-informatie met betrekking tot de financiële informatie van de entiteiten die onder het consolidatiebereik van de Europese Unie vallen om een oordeel te formuleren over de geconsolideerde rekeningen en de onderliggende verrichtingen. We zijn verantwoordelijk voor de aansturing van, het toezicht op en de uitvoering van de controle. We blijven als enige verantwoordelijk voor ons controleoordeel.

XXVII. Wij communiceren met de leiding onder meer over de geplande reikwijdte en timing van de controle en over significante controlebevindingen, waaronder eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing die we tijdens onze controle constateren.

XXVIII. Wij bepalen welke van de punten die we met de Commissie en andere gecontroleerde entiteiten hebben besproken, het belangrijkste waren bij de controle van de geconsolideerde rekeningen van de huidige periode en dus de essentiële controleaangelegenheden vormen. We beschrijven deze aangelegenheden in ons verslag van de controleur, tenzij openbaringmaking ervan verboden is op grond van de wet- en regelgeving of we, in zeer uitzonderlijke omstandigheden, besluiten dat een aangelegenheid niet in ons verslag moet worden opgenomen omdat redelijkerwijs te verwachten is dat de negatieve gevolgen daarvan zwaarder wegen dan de voordelen van een dergelijke mededeling voor het algemeen belang.

13 juli 2017

Klaus-Heiner LEHNE

President

Europese Rekenkamer

12, rue Alcide De Gasperi, Luxemburg, LUXEMBURG

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

De rol van de Europese Rekenkamer

1.1. Wij zijn de onafhankelijke controleur van de EU. In overeenstemming met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU):

- spreken wij een oordeel uit over de rekeningen van de EU;
- controleren wij of de EU-begroting in overeenstemming met de van toepassing zijnde wetten en voorschriften wordt gebruikt;
- rapporteren wij of de EU-middelen zuinig, efficiënt en doeltreffend zijn uitgegeven ⁽⁶⁾, en
- geven wij adviezen over voorstellen voor wetgeving met financiële impact.

1.2. Onze werkzaamheden voor de betrouwbaarheidsverklaring (toegelicht in **bijlage 1.1**) voldoen rechtstreeks aan de eerste twee van deze doelstellingen. Wat betreft hoofdstuk 3 en bepaalde beleidsterreinen ⁽⁷⁾ zijn onze werkzaamheden voor het jaarverslag tevens gericht op de zuinigheid, efficiëntie of doeltreffendheid van de uitgaven. Onze controlewerkzaamheden vormen als geheel ook essentiële input voor onze adviezen over voorstellen voor financiële wetgeving.

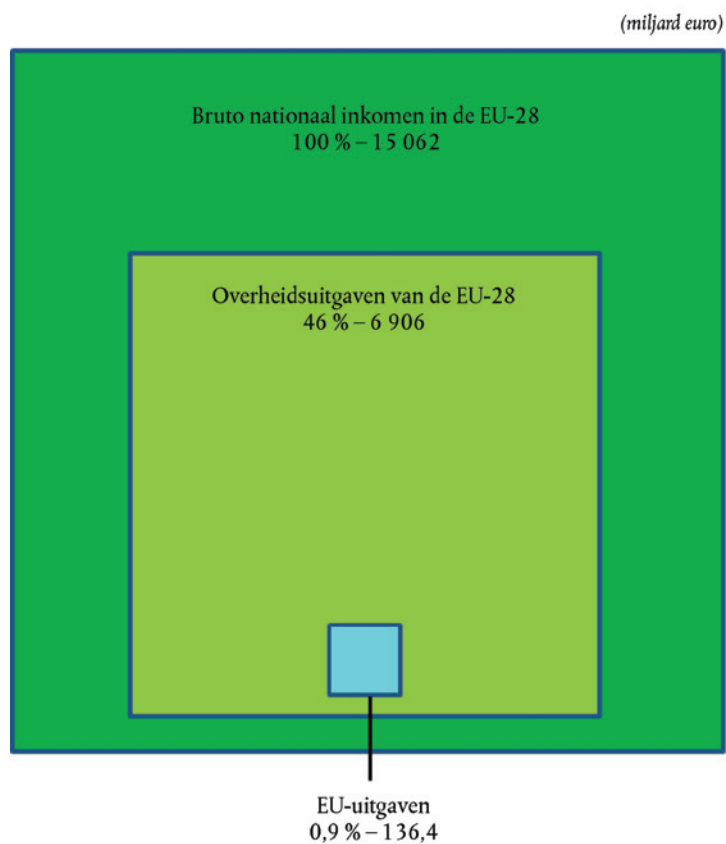
De EU-uitgaven vormen een belangrijk instrument ter verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen

1.3. De uitgaven van de Europese Unie (EU) vormen een belangrijk — maar niet het enige — middel om de beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. Andere belangrijke middelen omvatten gebruikmaking van wetgeving en het vrije verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen in de EU. De EU-uitgaven in 2016 bedroegen 136,4 miljard euro ⁽⁸⁾, hetgeen overeenkomt met 2,0 % van de totale overheidsuitgaven van de EU-lidstaten en 0,9 % van het bruto nationaal inkomen van de EU (zie **tekstvak 1.1**).

⁽⁶⁾ Zie woordenlijst: *Goed financieel beheer*.

⁽⁷⁾ Zie deel 2 van hoofdstukken 5, 6 en 7.

⁽⁸⁾ Zie de geconsolideerde jaarrekening 2016 van de EU, Verslagen over de uitvoering van de begroting en toelichtingen daarbij, 4.3 MFK. Uitvoering van de betalingskredieten.

Tekstvak 1.1 — De EU-uitgaven als aandeel in de overheidsuitgaven van de lidstaten en in het bruto nationaal inkomen (bni)

Bron voor het bni van de lidstaten: Overeengekomen reeks prognoses van traditionele eigen middelen en btw-/bni-grondslagen van 19.5.2016 (Europese Commissie).

Bron voor de overheidsuitgaven van de lidstaten: Eurostat — nationale jaarrekeningen.

Bron voor EU-uitgaven: Boekhoudgegevens van de Europese Commissie.

Gecompileerd door de Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**BETROUWBAARHEID VAN DE REKENINGEN —
DE CONTROLEBEVINDINGEN VOOR HET BEGRO-
TINGSJAAR 2016****De rekeningen vertoonden geen afwijkingen van
materieel belang**

1.4. Onze opmerkingen hebben betrekking op de geconsolideerde rekeningen⁽⁹⁾ (de „rekeningen”) van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2016. We ontvingen deze, samen met de „representation letter” van de rekenplichtige, op 26 juni 2017. De rekeningen gaan vergezeld van een bespreking en analyse van de financiële staten („Financial Statement Discussion and Analysis” — FSDA)⁽¹⁰⁾. Deze analyse valt niet onder ons controleoordeel. Overeenkomstig de controlenormen hebben we de analyse evenwel beoordeeld op haar consistentie met de informatie in de rekeningen.

1.5. Uit de door de Commissie gepubliceerde rekeningen blijkt dat op 31 december 2016 de totale passiva 234,8 miljard euro bedroegen, en de totale activa 162,7 miljard euro. Het *economisch resultaat* voor 2016 bedroeg 1,7 miljard euro⁽¹¹⁾.

1.6. Tijdens onze controle stelden we vast dat de rekeningen geen afwijkingen van materieel belang vertoonden. We presenteren onze opmerkingen over het begrotings- en financieel beheer van EU-middelen in hoofdstuk 2.

⁽⁹⁾ De geconsolideerde rekeningen omvatten:

- a) de geconsolideerde financiële staten, die de balans (met de activa en passiva aan het eind van het jaar), de staat van de financiële resultaten (met de inkomsten en uitgaven over het jaar), het kasstroomoverzicht (dat toont hoe mutaties in de rekeningen van invloed zijn op geldmiddelen en kasequivalenten) en het mutatieoverzicht van de nettoactiva, alsook de bijbehorende toelichtingen bevatten;
- b) de verslagen over de uitvoering van de begroting betreffende de ontvangsten en uitgaven van het jaar, alsook de bijbehorende toelichtingen.

⁽¹⁰⁾ Zie Recommended Practice Guideline 2 (RPG ofwel aanbevolen praktisch richtsnoer 2) „Financial Statement Discussion and Analysis” van de International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB).

⁽¹¹⁾ Zie de staat van de financiële resultaten in de geconsolideerde jaarrekening 2016 van de EU.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Essentiële controleaangelegenheden

1.7. Essentiële controleaangelegenheden ⁽¹²⁾ zijn kwesties die naar ons professionele oordeel het belangrijkste waren bij onze controle van de financiële staten van de huidige periode. Deze aangelegenheden werden behandeld in het kader van onze controle van de financiële staten als geheel en bij het vormen van ons oordeel daarover, maar we geven geen afzonderlijk oordeel af over deze aangelegenheden. In overeenstemming met internationale standaard van hoge controle-instanties (ISSAI) nr. 1701 brengen we als onderdeel van ons oordeel verslag uit over essentiële controleaangelegenheden (zie de paragrafen VII-XVIII van onze betrouwbaarheidsverklaring).

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN: DE ONTVANGSTEN EN ONGEVEER DE HELFT VAN DE UITGAVEN VERTONEN GEEN FOUTEN VAN MATERIEEL BELANG

1.8. Wij onderzoeken de ontvangsten en de uitgaven van de EU ⁽¹³⁾ om te beoordelen of deze in overeenstemming zijn met de van toepassing zijnde wetten en voorschriften. We presenteren onze controleresultaten voor de ontvangsten in hoofdstuk 4 en voor de uitgaven in de hoofdstukken 5-10 (zie **tekstvak 1.2**). Onze belangrijkste bevindingen waren de volgende:

- a) De ontvangsten bevatten geen materiële fouten (zie paragraaf 4.21).
- b) De uitgaven vertonen nog steeds een materieel foutenpercentage, maar de fouten zijn niet van diepgaande invloed. We schatten het foutenpercentage in de uitgaven als geheel op 3,1 %, maar de materiële fouten waren hoofdzakelijk beperkt tot uitgaven in het kader van vergoedingen, die ongeveer de helft van de gecontroleerde populatie uitmaken (zie **tekstvak 1.4**).

1.8 en 1.9. De Commissie stelt tevreden vast dat de resultaten van dit jaar een aanzienlijke verbetering laten zien ten opzichte van vorig jaar.

Wat betreft de financiële instrumenten voor het cohesiebeleid (waarnaar wordt verwezen in tekstvak 1.2), is de Commissie van mening dat de uitbetalingen die overeenkomstig haar afsluitingsrichtsnoeren tot eind maart 2017 aan eindontvangers zijn gedaan, binnen de subsidiabiliteitsperiode vallen (zie het antwoord van de Commissie op de paragrafen 6.20 en 6.21).

⁽¹²⁾ Controleurs zijn verplicht te rapporteren over essentiële controleaangelegenheden als gevolg van de invoering in 2016 van ISSAI nr. 1701 op grond van ISA nr. 701.

⁽¹³⁾ **Bijlage 1.1**, paragrafen 7-10.

Tekstvak 1.2 — Samenvatting van de bevindingen voor 2016 inzake de regelmatigheid van verrichtingen

Hoofdstuk van het jaarverslag	MFK-rubriek	Aan controle onderhevige verrichtingen (miljard euro)	Geschat foutenpercentage 2016 (%)	Betrouwbaarheidsinterval (%)		Geschat foutenpercentage 2015 (%)
				Onderste foutengrens (LEL)	Bovenste foutengrens (UEL)	
5. Concurrentievermogen	Rubriek 1a	15,2	4,1	2,1	6,1	4,4
6. Cohesie	Rubriek 1b	35,7	4,8 ⁽¹⁾	2,2	7,4	5,2
7. Natuurlijke hulpbronnen	Rubriek 2	57,9	2,5	1,5	3,5	2,9
8. Veiligheid en burgerschap	Rubriek 3	2,4	—	—	—	—
9. Europa als wereldspeler	Rubriek 4	8,3	2,1	0,6	3,6	2,8
10. Administratie	Rubriek 5	9,4	0,2	0,0	0,8	0,6
Overige ⁽²⁾	Rubriek 6 en overige	0,4	—	—	—	—
Totaal		129,3	3,1 ⁽¹⁾	2,2	4,0	3,8
Ontvangsten		144,7	0	0	0	0

⁽¹⁾ Het geschatte foutenpercentage voor Cohesie omvat niet de kwantificering van de stortingen in financieringsinstrumenten in 2016 ter hoogte van 2,5 miljard euro, die volgens ons buiten de subsidiabiliteitsperiode vallen zoals bepaald in artikel 56, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 25) (zie de paragrafen 6.20 en 6.21). Met deze stortingen zou het geschatte foutenpercentage voor de totale EU-uitgaven 2,0 % hoger zijn geweest.

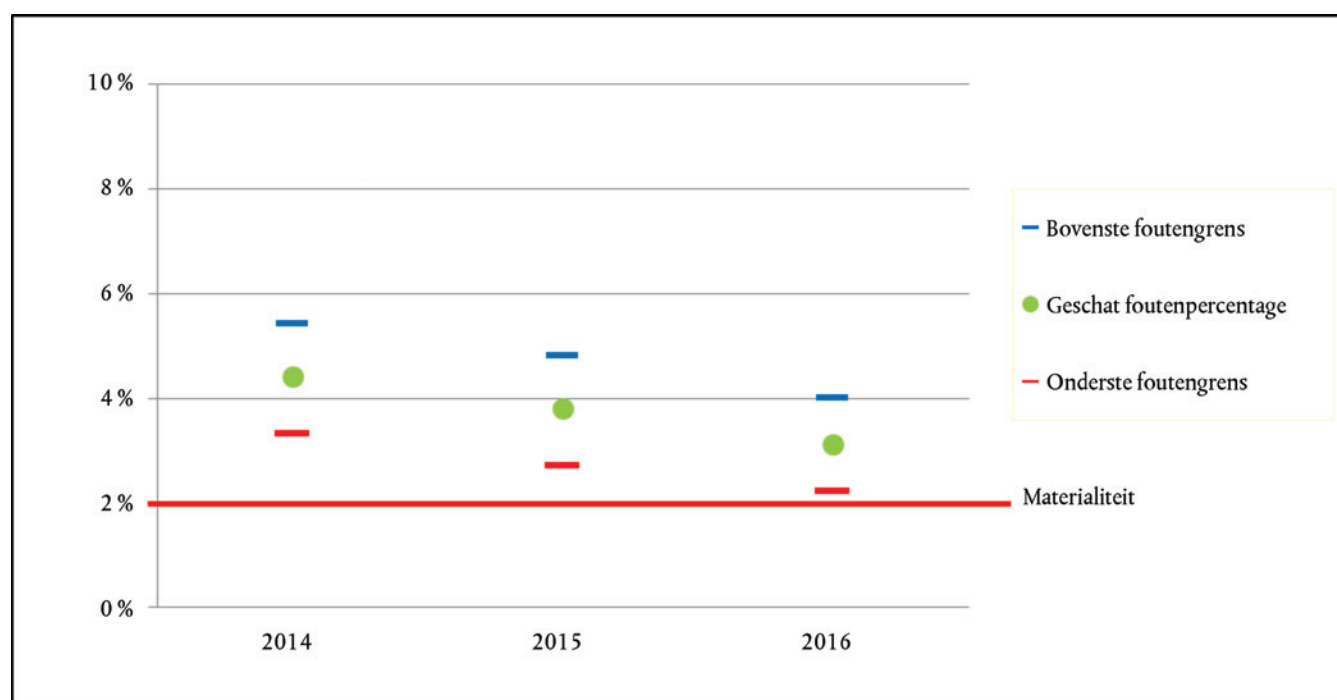
⁽²⁾ We geven geen specifieke beoordeling van uitgaven in het kader van de MFK-rubrieken 3 (Veiligheid en burgerschap) en 6 (Compensaties), noch voor de overige uitgaven (speciale instrumenten buiten het kader van het MFK 2014-2020, zoals de reserve voor noodhulp, het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering, het Solidariteitsfonds van de Europese Unie en het flexibiliteitsinstrument). De werkzaamheden op deze gebieden hebben echter bijgedragen tot onze algemene conclusie met betrekking tot de uitgaven voor het jaar 2016.

Bron: ERK.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Onze controleresultaten voor 2016 laten een verbetering zien

1.9. Het door ons geschatte totale foutenpercentage is verbeterd ten opzichte van dat in de afgelopen jaren (zie **tekstvak 1.3**), maar het is nog altijd hoger dan onze benchmark voor materialiteit van 2 %. Niettemin vertoonde ongeveer de helft van de uitgaven in 2016 geen fouten van materieel belang (zie **tekstvak 1.4**).

Tekstvak 1.3 — Het geschatte foutenpercentage (meest waarschijnlijke fout, MLE) (2014–2016)

Bron: ERK.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Resultaten op verschillende uitgaventerreinen vertonen uiteenlopende foutenpatronen

1.10. We schatten het foutenpercentage bij uitgaven in het kader van vergoedingen op 4,8 % (2015: 5,2 %), wat aanzienlijk hoger is dan de materialiteitsdrempel van 2 % (zie **tekstvak 1.4**). Bij dit soort uitgaven verzoeken begunstigten om EU-middelen voor subsidiabele kosten die ze hebben gemaakt. Dergelijke betalingen omvatten onderzoeksprojecten (hoofdstuk 5) en opleidingsprogramma's (hoofdstuk 6), alsmede projecten op het gebied van regionale en plattelandsontwikkeling (hoofdstukken 6 en 7) en ontwikkelingsprojecten (hoofdstuk 9). Bij deze regelingen moeten de *ontvangers* informatie verstrekken om aan te tonen dat zij een subsidiabele activiteit uitoefenen en kosten hebben gemaakt die voor vergoeding in aanmerking komen. Daarbij moeten zij zich houden aan ingewikkelde regels met betrekking tot de vragen wat mag worden gedeclareerd (subsidiabiliteit) en hoe kosten naar behoren worden gemaakt (bijv. regels inzake het plaatsen van *overheidsopdrachten* of *staatssteun*). Dit leidt tot fouten die van invloed zijn op onze conclusie voor de MFK-rubrieken 1a „Concurrentievermogen” (zie de paragrafen 5.28 en 5.29), 1b „Cohesie” (zie de paragrafen 6.38 en 6.39), 2 „Natuurlijke hulpbronnen” (algemeen — de paragrafen 7.32 en 7.33) en 4 „Europa als wereldspeler” (zie de paragrafen 9.34 en 9.35).

1.11. We schatten het foutenpercentage bij op rechten gebaseerde uitgaven (met inbegrip van administratieve uitgaven) op 1,3 % (2015: 1,9 %, zie **tekstvak 1.4**). Bij dit soort uitgaven ontvangen begunstigten betalingen indien zij aan bepaalde voorwaarden voldoen. De desbetreffende betalingen omvatten studie- en onderzoeksbeurzen (hoofdstuk 5), *rechtstreekse steun* voor landbouwers en agromilieumaatregelen (hoofdstuk 7), en salarissen en pensioenen (hoofdstuk 10). We constateerden verbeteringen op alle terreinen waar sprake is van op rechten gebaseerde uitgaven en we stellen vast dat het geschatte foutenpercentage voor rechtstreekse steun voor landbouwers onder de materialiteitsdrempel lag.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.10. Vereenvoudiging is de meest doeltreffende manier om de kosten, de controlelast en het risico op fouten te verminderen. Beleidssterreinen met robuuste beheers- en controlesystemen en minder complexe subsidiabiliteitsregels zijn ook minder foutgevoelig.

De Rekenkamer heeft bevestigd dat projecten waarvoor vereenvoudigde kostenopties (SCO's) worden gebruikt, minder foutgevoelig zijn dan wanneer de reële kosten worden vergoed. Om deze reden heeft de Commissie zich de voorbije jaren actief ingezet voor het gebruik van SCO's in het kader van het cohesiebeleid en de plattelandsontwikkeling. Bovendien zorgen SCO's ervoor dat de administratieve lasten afnemen en dat de beheersautoriteiten, betaalorganen en begunstigten resultaatgerichter te werk gaan, met name wanneer de SCO's gebaseerd zijn op de verwezenlijking van outputs of resultaten.

De regels inzake overheidsopdrachten en staatssteun gelden niet alleen voor de uitgaven van de EU. Om de problemen op dit vlak aan te pakken, legt de Commissie samen met de lidstaten actieplannen ten uitvoer (zie het antwoord van de Commissie op de paragrafen 6.15 en 6.18).

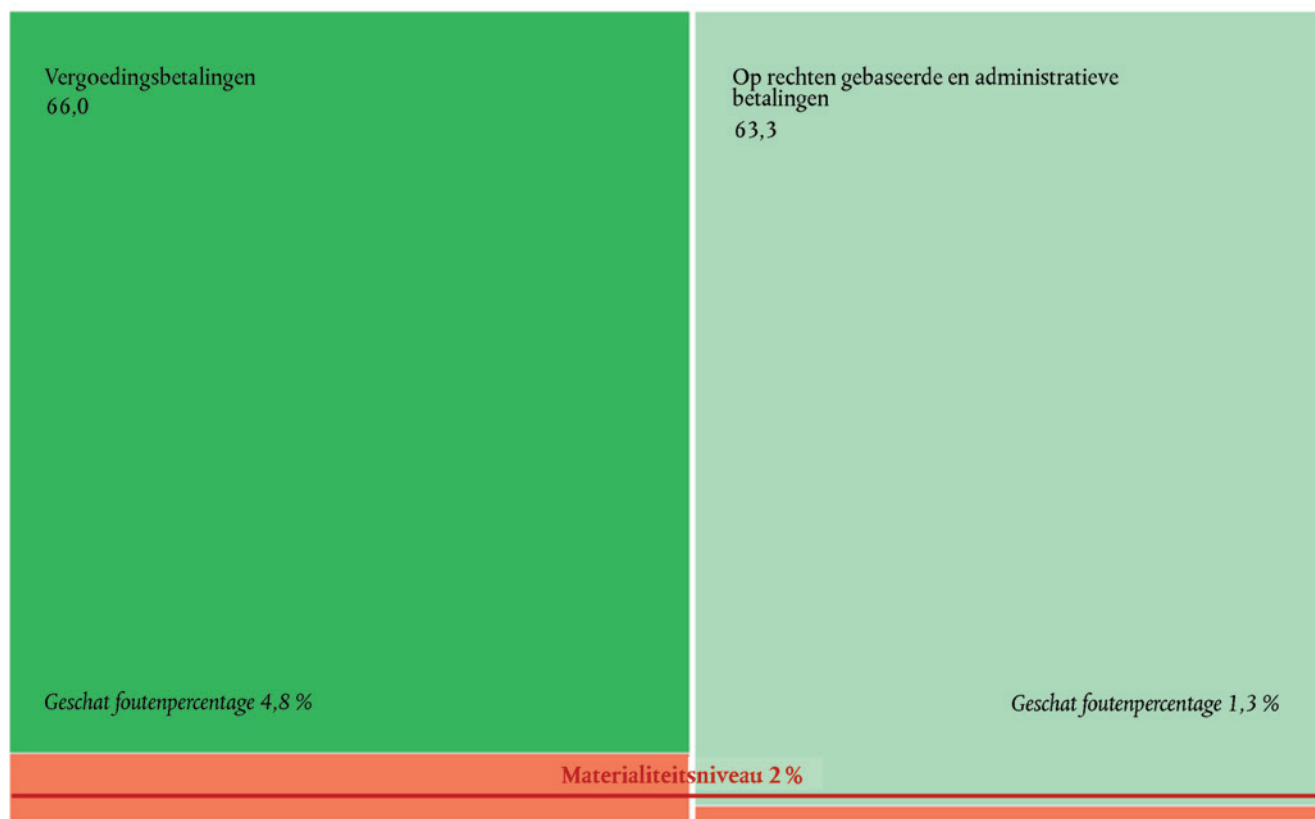
Op het gebied van de landbouw moet er nog steeds nauwlettend toezicht worden gehouden op de plattelandsontwikkeling, met name voor investeringsmaatregelen. De Commissie vraagt de lidstaten systematisch om corrigerende actieplannen uit te werken wanneer gebreken in de controle worden vastgesteld, en ze biedt ondersteuning bij de uitvoering van dergelijke plannen. Aangezien een evenwicht moet worden gevonden tussen wettigheid en regelmatigheid enerzijds en de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen anderzijds, daarbij rekening houdend met de beheers- en controlekosten, kan echter niet met enige zekerheid worden verwacht dat voor betalingen aan begunstigten met redelijke inspanningen een foutenpercentage van minder dan 2 % haalbaar zou zijn. Niettemin kan de Commissie zekerheid krijgen over de GLB-uitgaven dankzij het corrigerend vermogen van de terugvorderingen door de lidstaten en de financiële correcties van de Commissie in het jaar volgend op het jaar van de uitgaven.

Zie ook het antwoord van de Commissie op de paragrafen 1.12 en 6.7.

1.11. De Commissie is ingenomen met de beoordeling door de Rekenkamer van de op rechten gebaseerde uitgaven.

Tekstvak 1.4 — Op rechten gebaseerde en administratieve betalingen in 2016 bevatten geen materiële fouten

(miljard euro)



Bron: ERK.

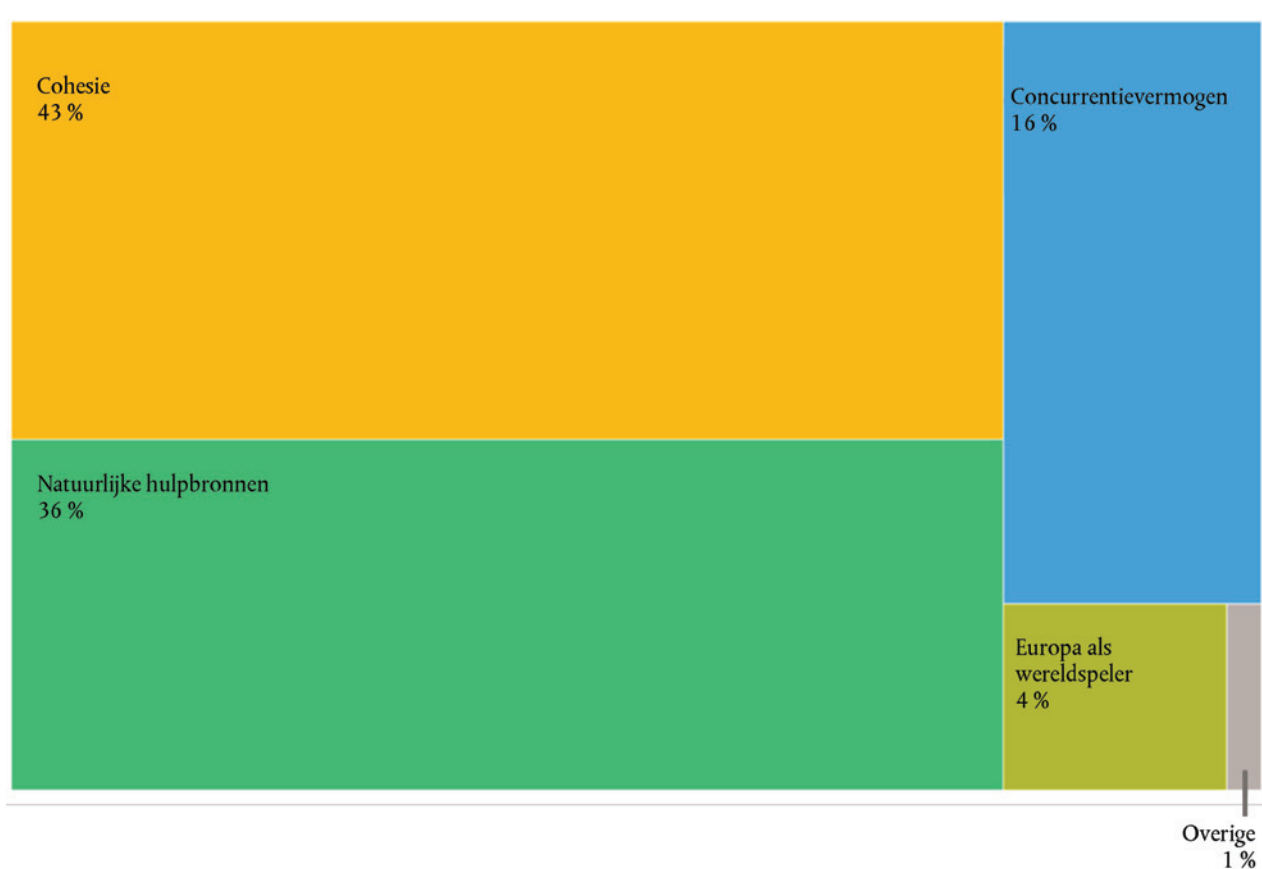
OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.12. Zoals uit **tekstvak 1.5** blijkt, leverde „Cohesie” de grootste bijdrage aan het door ons geschatte foutenpercentage voor 2016, gevolgd door „Natuurlijke hulpbronnen”, „Concurrentievermogen” en „Europa als wereldspeler”. Deze verdeling komt overeen met onze bevindingen voor 2015.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.12. De Commissie werkt voortdurend samen met de lidstaten om hun beheers- en controlesystemen te verbeteren en zal de beschikbare wettelijke toezichtsinstrumenten onverkort en tijdig blijven gebruiken om te waarborgen dat alle materiële fouten worden gecorrigeerd. Actieplannen voor de aanpak van specifieke oorzaken van fouten worden, indien nodig, systematisch ten uitvoer gelegd.

Tekstvak 1.5 — Aandeel in het totale geschatte foutenpercentage voor 2016 per rubriek van het MFK



Bron: ERK.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.13. „Concurrentievermogen” (hoofdstuk 5): het geschatte foutenpercentage is 4,1 %, wat een daling inhoudt ten opzichte van 2015 (4,4 %). Veel van de uitgaven worden gedaan op basis van kostenvergoedingen, en de fouten weerspiegelen hier voornamelijk verschillende categorieën niet-subsidiabele kosten (met name personeelskosten, overige directe kosten en *indirecte kosten*).

1.14. „Concurrentievermogen” (hoofdstuk 6): het geschatte foutenpercentage is 4,8 %, wat lager ligt dan het resultaat in 2015 (5,2 %). De uitgaven op dit terrein betreffen vooral kostenvergoedingen. Niet-subsidiabele kosten in uitgavendeclaraties en niet-subsidiabele projecten zijn goed voor 70 % van de fouten.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.13. De Commissie verwijst naar haar gezamenlijk antwoord op de paragrafen 5.9 en 5.10.

1.14. Zie het antwoord op de paragrafen 1.10, 1.12, 6.7 en 6.11.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.15. „Concurrentievermogen” (hoofdstuk 7): het geschatte foutenpercentage is 2,5 %, wat een daling inhoudt ten opzichte van 2015 (2,9 %). Het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF) is goed voor meer dan driekwart van de uitgaven op dit terrein en vertoont geen fouten van materieel belang (1,7 %), terwijl we bij plattelandsontwikkeling nog steeds een hoog foutenpercentage (4,9 %) vaststellen, vooral met betrekking tot uitgaven voor vergoedingen. We troffen geen fouten van materieel belang aan in op rechten gebaseerde uitgaven voor *rechtstreekse steun* aan landbouwers, waarvoor vereenvoudigde regels voor de subsidiabiliteit van grond gelden en er een doeltreffend systeem voor controle vooraf bestaat (het GBCS) waarmee geautomatiseerde kruiscontroles tussen verschillende databanken kunnen worden uitgevoerd.

1.16. „Europa als wereldspeler” (hoofdstuk 9): het geschatte foutenpercentage is 2,1 %, wat een daling inhoudt ten opzichte van de resultaten in 2015 (2,8 %). Ontbrekende essentiële bewijsstukken en te hoge tussentijdse ⁽¹⁴⁾ verrekening door de Commissie zijn goed voor twee derde van het totaal.

1.17. „Administratie” (hoofdstuk 10): dit terrein vertoont geen materieel foutenpercentage. Het geschatte foutenpercentage is 0,2 %, wat een daling inhoudt ten opzichte van de resultaten in 2015 (0,6 %). Het merendeel van de uitgaven op dit terrein heeft betrekking op de door EU-instellingen en -organen betaalde salarissen, pensioenen en toelagen.

1.18. We schatten geen foutenpercentages op andere uitgaventerreinen, met inbegrip van MFK-rubriek 3 (zie hoofdstuk 8). In totaal bedroegen de uitgaven waarop onze betrouwbaarheidsverklaring op deze terreinen betrekking heeft, 2,8 miljard euro (2,2 % van de door onze controle bestreken uitgaven). De werkzaamheden op deze terreinen dragen nog steeds bij tot onze algemene conclusies over 2016.

1.19. Subsidiabiliteitsfouten bij kostenvergoedingsregelingen blijven het meest bijdragen aan het geschatte foutenpercentage:

- opname van niet-subsidiabele kosten in de kostendeclaraties, en
- niet-subsidiabele projecten, activiteiten en begunstigen (zie **tekstvak 1.6**).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.15. Wat het ELGF betreft, is de Commissie ingenomen met de beoordeling van de Rekenkamer, met name wat de doeltreffendheid van het geïntegreerde beheers- en controlesysteem (GBCS) betreft, dat een belangrijke bijdrage levert bij het voorkomen en terugdringen van fouten (zie paragraaf 7.13). De Commissie zal blijven samenwerken met de lidstaten om de kwaliteit van het landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS) en het GBCS in het algemeen te waarborgen.

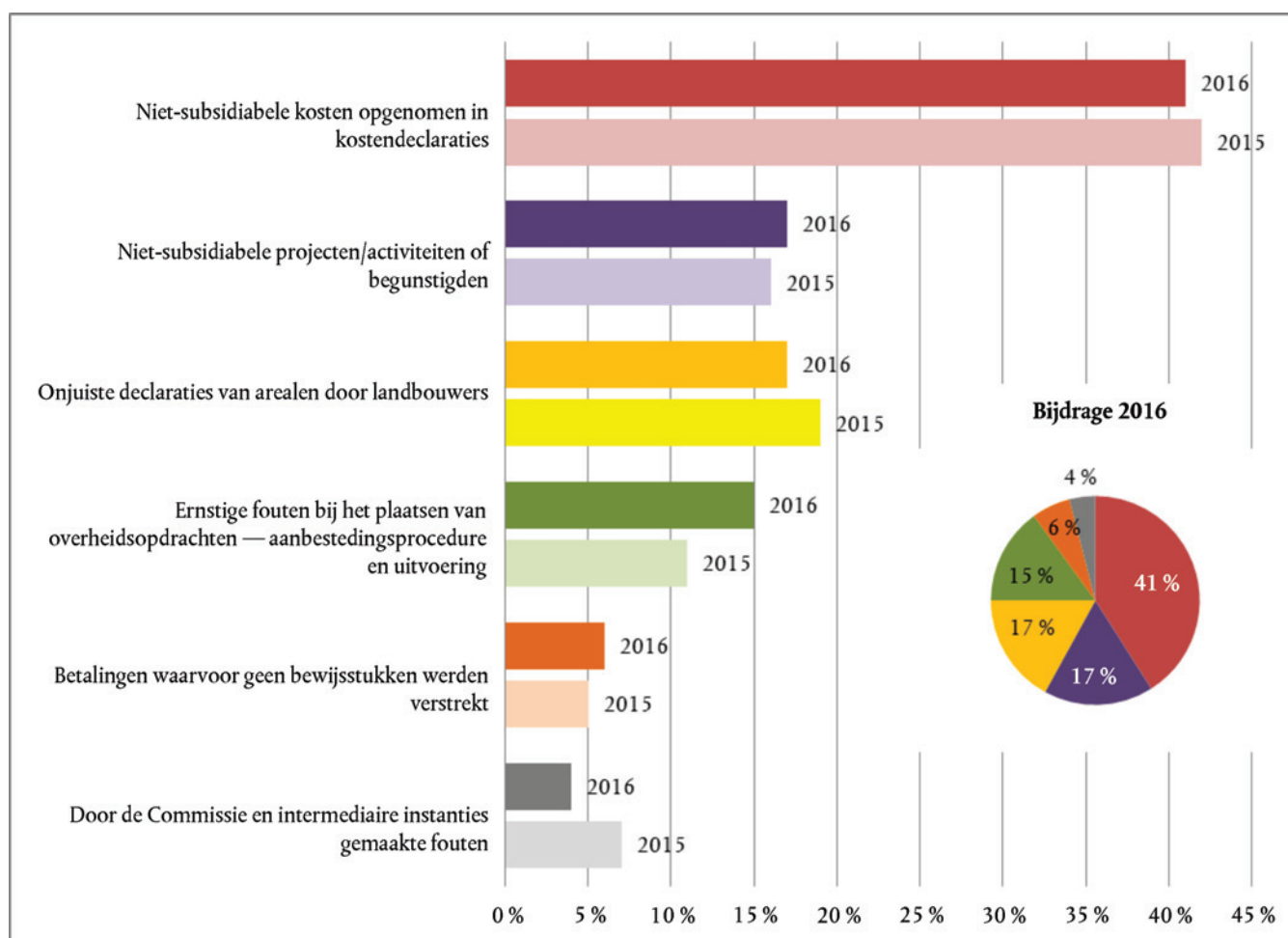
Zie ook het antwoord van de Commissie op de paragrafen 1.10 en 1.12.

1.19. De Commissie komt tot dezelfde conclusies wat betreft de aard en de onderliggende oorzaken van de fouten.

Vereenvoudiging is de doeltreffendste manier om het risico op fouten te verminderen en de kosten en de controlelast te verlagen. Voor deze programma's met aanhoudend hoge foutenniveaus treft de Commissie voortdurend zowel preventieve als corrigerende maatregelen om de onderliggende oorzaken en de impact van deze fouten aan te pakken. Meer details staan in de mededeling van de Commissie „Onderliggende oorzaken van fouten en genomen maatregelen (Artikel 32, lid 5, van het Financieel Reglement)” — COM(2017) 124 final van 28.2.2017.

⁽¹⁴⁾ Bij een verrekening wordt voorfinanciering omgezet in aanvaarde uitgaven. Bij een te hoge verrekening is een gedeelte van het bedrag dat in de rekeningen is geboekt als uitgaven, niet onderbouwd door financiële verslagen.

Tekstvak 1.6 — Uitsplitsing van het geschatte totale foutenpercentage per soort fout



Bron: ERK.

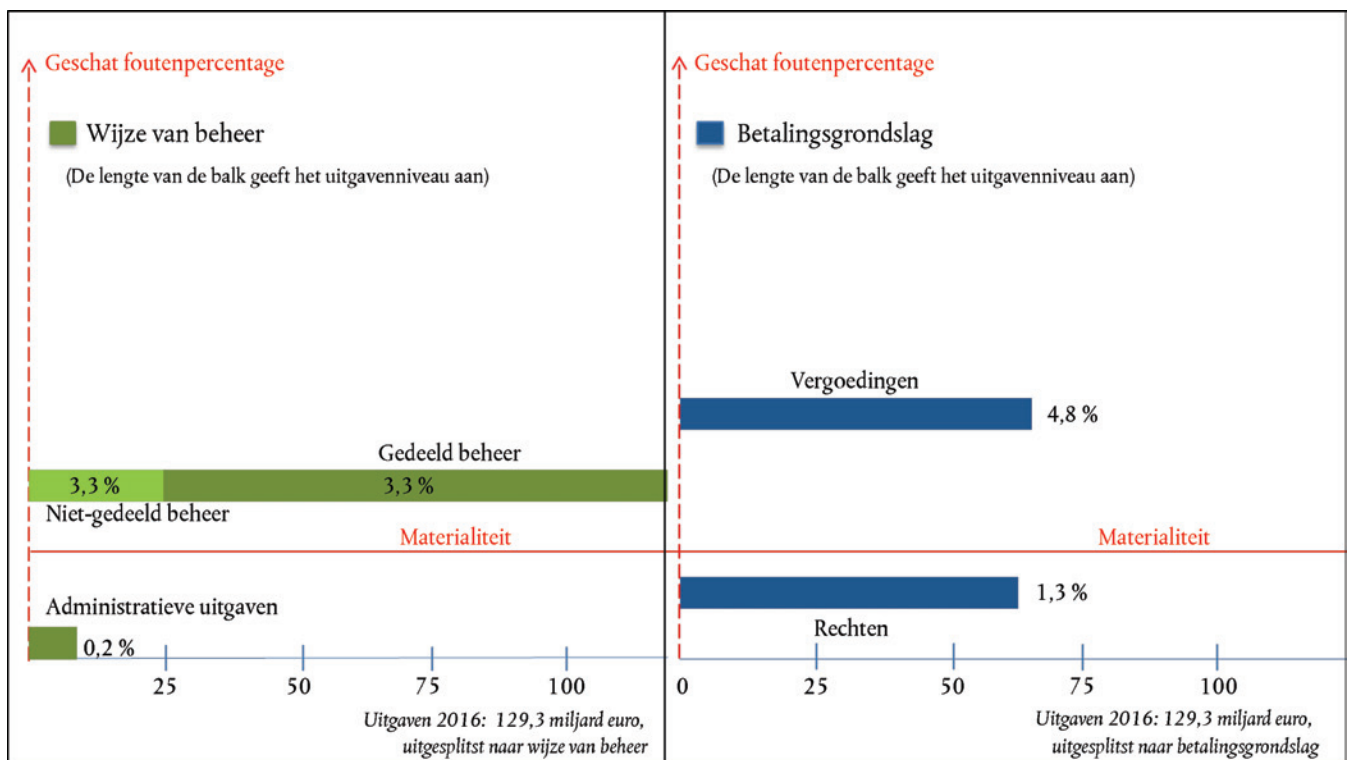
OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De beheerswijze heeft een beperkte invloed op de foutenpercentages

1.20. Uit ons geschatte foutenpercentage op de verschillende uitgaventerreinen blijkt dat het verband met de betalingsgrondslag (te weten vergoeding of recht) veel sterker is dan met de beheerswijze ⁽¹⁵⁾. We stelden de hoogste foutenpercentages vast bij „Cohesie” (onder gedeeld beheer) en „Concurrentievermogen” (onder direct beheer van de Commissie en onder indirect beheer via met de uitvoering belaste entiteiten). Op deze beide terreinen vallen de uitgaven hoofdzakelijk onder vergoedingsregelingen (zie **tekstvak 1.7**).

⁽¹⁵⁾ Direct beheer (de begroting wordt rechtstreeks door de Europese Commissie uitgevoerd), indirect beheer (de uitvoering van de begroting wordt toevertrouwd aan partnerlanden buiten de EU, internationale organisaties, nationale agentschappen, de EIB-groep enz.), gedeeld beheer (de uitvoering van de begroting wordt gedeeld tussen de Commissie en de lidstaten).

Tekstvak 1.7 — Gemiddeld geschat foutenpercentage per beheerswijze en betalingsgrondslag (2016)



Bron: ERK.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.21. Voor 2016 bedraagt het geschatte foutenpercentage voor de uitgaven onder gedeeld beheer als geheel 3,3 % (2015: 4,3 %) en 3,3 % (2015: 4,2 %) voor alle andere vormen van operationele uitgaven⁽¹⁶⁾. Het geschatte foutenniveau voor administratieve uitgaven bedraagt 0,2 % (2015: 0,6 %).

De schattingen van foutenpercentages door de Commissie ...

1.22. Elk directoraat-generaal (DG) van de Commissie stelt een *jaarlijks activiteitenverslag* (JAV) op. Hierin is een verklaring opgenomen waarin de directeur-generaal zekerheid geeft dat het verslag een getrouw beeld geeft van de financiële informatie en dat de verrichtingen onder zijn/haar verantwoordelijkheid wettig en regelmatig zijn. Het verslag gaat ook in op de verwezenlijking van de belangrijkste beleidsdoelstellingen (besproken in de paragrafen 3.5 en 3.18-3.32) en een door de directeur-generaal opgesteld beheersverslag voor de commissarissen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.22. In het *jaarlijks activiteitenverslag* (JAV) rapporteert de directeur-generaal aan het college van commissarissen over de uitvoering van zijn/haar taken. De jaarlijkse activiteitenverslagen bieden een overzicht van de voortgang in de verwezenlijking van de algemene en specifieke doelstellingen die zijn vastgelegd in het strategisch managementplan van het directoraat-generaal. In deze verslagen wordt eveneens melding gemaakt van de voortgang op het gebied van financieel beheer, interne controle en organisatorisch beheer.

⁽¹⁶⁾ Voornamelijk uitgaven vermeld in de hoofdstukken 5 en 8, maar ook gedeelten van de uitgaven die door de hoofdstukken 6 en 7 worden bestreken en die worden uitgevoerd onder direct of indirect beheer. De geëxtrapoleerde fout voor uitgaven onder gedeeld beheer is gebaseerd op het onderzoek van 560 verrichtingen (getrokken uit een populatie van 94,5 miljard euro); de extrapolatie voor andere vormen van operationele uitgaven is gebaseerd op het onderzoek van 321 verrichtingen (getrokken uit een populatie van 25,4 miljard euro).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.23. Dit jaar maakten alle DG's voor het eerst een schatting van het foutenpercentage bij „relevante uitgaven”. De definitie van relevante uitgaven⁽¹⁷⁾ sluit aan op onze definitie van onderliggende verrichtingen (zie **bijlage 1.1**, paragraaf 10).

Tekstvak 1.8 — De controleresultaten 2016 van de ERK vergeleken met de door de Commissie geschatte risicobedragen bij betaling in haar jaarlijkse activiteitenverslagen 2016

Hoofdstuk van het jaarverslag	Geschat foutenpercentage (%) ⁽¹⁾	Betrouwbaarheidsinterval (%)		Jaarlijkse activiteitenverslagen van de directo-raten-generaal van de Commissie ⁽²⁾ ⁽³⁾	Geschat totaal risicobedrag bij betaling (%) ⁽³⁾ ⁽⁶⁾	
		Onderste foutengrens (LEL)	Bovenste foutengrens (UEL)		Laagste waarde	Hoogste waarde
Hoofdstuk 5 — Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid	4,1	2,1	6,1	CNECT, EAC, EACEA, EASME, ECFIN, ENER, ERCEA, FISMA, GROW, INEA, JRC, MOVE, REA, RTD en TAXUD	2,0	2,4
Hoofdstuk 6 — Economische, sociale en territoriale cohesie	4,8	2,2	7,4	EMPL en REGIO	2,2	3,6
Hoofdstuk 7 — Natuurlijke hulpbronnen	2,5	1,5	3,5	AGRI, MARE, ENV en CLIMA	2,5	2,5
Hoofdstuk 9 — Europa als wereldspeler	2,1	0,6	3,6	DEVCO, NEAR, ECHO, FPI, TRADE, AGRI, EMPL, REGIO, EACEA en ECFIN	1,3	1,4
Hoofdstuk 10 — Administratie	0,2	0,0	0,8	Administratie ⁽⁴⁾	0,2	0,2
Totaal	3,1	2,2	4,0	Totaal	2,1	2,6
Bron: ERK.				Bron: ERK, op basis van jaarlijkse activiteitenverslagen van de Commissie.		

⁽¹⁾ Geschat foutenpercentage: zie **tekstvak 1.2** en de voetnoten.

⁽²⁾ Sommige DG's beheren uitgaven die in het kader van meer dan één MFK-rubriek zijn toegewezen (AGRI, EACEA, ECFIN, EMPL en REGIO).

⁽³⁾ De (volledige) namen van de DG's van de Commissie en de uitvoerende agentschappen waarvan de afkorting voorkomt in dit tekstvak, zijn te vinden in paragraaf 9.6 van de Interinstitutionele schrijfwijzer (<http://publications.europa.eu/code/nl/nl-390600.htm>).

⁽⁴⁾ BUDG, COMP, DGT, DIGIT, EPSC, EPSO/EUSA, ESTAT, HR, IAS, OIB, OIL, OLAF, OP, PMO, SCIC, SG, SJ en SRSS.

⁽⁵⁾ Het percentage uitgaven die wellicht niet voldoen aan de toepasselijke regelgevings- en contractuele vereisten ten tijde van de betaling.

⁽⁶⁾ De meeste DG's vermeldten het risicobedrag in de vorm van één cijfer. Sommige (ECFIN, FISMA, CNECT, RTD REA, OIB en INEA) gaven een bandbreedte tussen de minimum- en de maximumwaarde aan en DG REGIO vermeldde een bandbreedte tussen het gemiddelde en het maximum.

⁽¹⁷⁾ Verrichte betalingen, minus nieuwe voorfinanciering, maar met inbegrip van in het verleden verstrekte voorfinanciering die tijdens het begrotingsjaar werkelijk is verrekend (Jaarlijks beheers- en prestatieverslag 2016, COM(2017) 351 final, bijlage 3, blz. 16).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.24. Nadat het concept „risicobedrag bij afsluiting” in het jaarlijks beheers- en prestatieverslag 2015 was geïntroduceerd, namen de DG's deze informatie op in hun JAV's. De Commissie richtte zich op de impact van de meerjarige correctiemechanismen, die haar geschatte foutenpercentage zal doen dalen.

... komen, in de meeste gevallen, in grote lijnen overeen met onze eigen bevindingen

1.25. Wat betreft de indicatoren inzake de wettigheid en regelmatigheid komen de in de JAV's vermelde cijfers voor de risicobedragen bij betaling, in de meeste gevallen, in grote lijnen overeen met onze schattingen van het foutenpercentage (zie **tekstvak 1.8**) ⁽¹⁸⁾.

1.26. Wij constateerden dat DG's binnen dezelfde MFK-rubriek uiteenlopende benaderingen volgden bij de presentatie van foutenpercentages en risicobedragen ⁽¹⁹⁾. We constateerden tevens dat er methodologische risico's bestonden met betrekking tot de werkzaamheden die *audita* autoriteiten hadden verricht ten aanzien van uitgaven voor de periode 2014-2020 ⁽²⁰⁾. Ook stelden we vast dat de Commissie significante aanpassingen moest aanbrengen in de controlestatistieken die *betaalorganen* ⁽²¹⁾ overlegden.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.24. Het concept „risicobedrag bij afsluiting” maakt het totale plaatje van de meerjarige programma's compleet. Het biedt namelijk extra informatie over het risicobedrag dat overblijft nadat alle corrigerende maatregelen in aanmerking zijn genomen, waaronder het „corrigerend vermogen” (d.w.z. de best mogelijke schatting van de correcties die zullen worden doorgevoerd in de jaren volgend op de uitgaven).

1.25. Wat betreft het geraamde totale risicobedrag bij betaling (zie tekstvak 1.8), moet worden opgemerkt dat de cijfers in de jaarlijkse activiteitenverslagen en het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag van 2016 de uitgaven voor programma's van de programmeringsperioden 2007-2013 én 2014-2020 naar behoren omvatten. In het geval van het cohesiebeleid liggen de gerapporteerde cijfers voor 2007-2013 tussen 2,6 % en 4,2 %. De Commissie is echter van mening dat de huidige cohesieprogramma's zo ontworpen zijn dat ze een lager risico inhouden, zoals blijkt uit de cijfers voor 2014-2020 die volgens de verslagen van de Commissie 0,9 % tot 1,7 % bedragen.

1.26. De Commissie beschikt over een degelijke methodologie om het foutenpercentage binnen de verrichtingen te ramen. Bij de toepassing van deze methodologie houden de diensten van de Commissie rekening met de vereisten van hun specifieke wettelijke kader en beheersvorm. Daarom volgt iedere directeur-generaal de aanpak die het meest geschikt is om tot realistische raming van het foutenpercentage in de beleidsterreinen onder zijn/haar verantwoordelijkheid te komen, waarbij rekening wordt gehouden met de inherente risicokenmerken van de programma's (bv. hoger risico in het midden- en kleinbedrijf en een lager risico bij Marie Curie-programma's) en met de controleresultaten op de verschillende uitgaventerreinen (bv. beschikbaarheid van voldoende resultaten achteraf, de kwaliteit van de verslaglegging van de uitvoerende entiteiten).

Zie ook het antwoord van de Commissie op de paragrafen 6.33 en 6.34.

⁽¹⁸⁾ We hebben de JAV's onderzocht van BUDG en ESTAT (zie paragraaf 4.20); RTD, EAC en MOVE (zie paragraaf 5.20); REGIO en EMPL (zie paragraaf 6.26); AGRI (zie paragraaf 7.28); MARE, ENV en CLIMA (zie paragraaf 7.31); NEAR (zie paragraaf 9.29); HR, DIGIT, OIB, OIL, OP en PMO (zie paragraaf 10.7) en DEVCO (zie het EOF-jaarverslag, paragraaf 33).

⁽¹⁹⁾ MFK-rubriek 1a „Concurrentievermogen” (zie paragraaf 5.21).

⁽²⁰⁾ MFK-rubriek 1b „Cohesie” (zie paragraaf 6.34).

⁽²¹⁾ MFK-rubriek 2 „Natuurlijke hulpbronnen” (zie paragraaf 7.29).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.27. Het globale foutenpercentage bij betaling dat de Commissie voor 2016 had berekend in het jaarlijks beheers- en prestatieverslag, was van materieel belang: 2,1 % tot 2,6 % (in 2015: 2,3 % tot 3,1 %). Het door ons geschatte foutenpercentage bedraagt 3,1 % (2015: 3,8 %).

De Commissie verstrekte cijfers over correcties en terugvorderingen ...

1.28. In de FSDA van 2016 worden uitgevoerde financiële correcties en terugvorderingen gerapporteerd voor in totaal 3,4 miljard euro. In **tekstvak 1.9** is aangegeven hoe de gerapporteerde bedragen zijn verdeeld over de uitgaventerreinen en in welke fase van de uitgavencyclus de Commissie de corrigerende maatregel nam (declaratie/aanvaarding van de uitgaven/betaling uit de begroting).

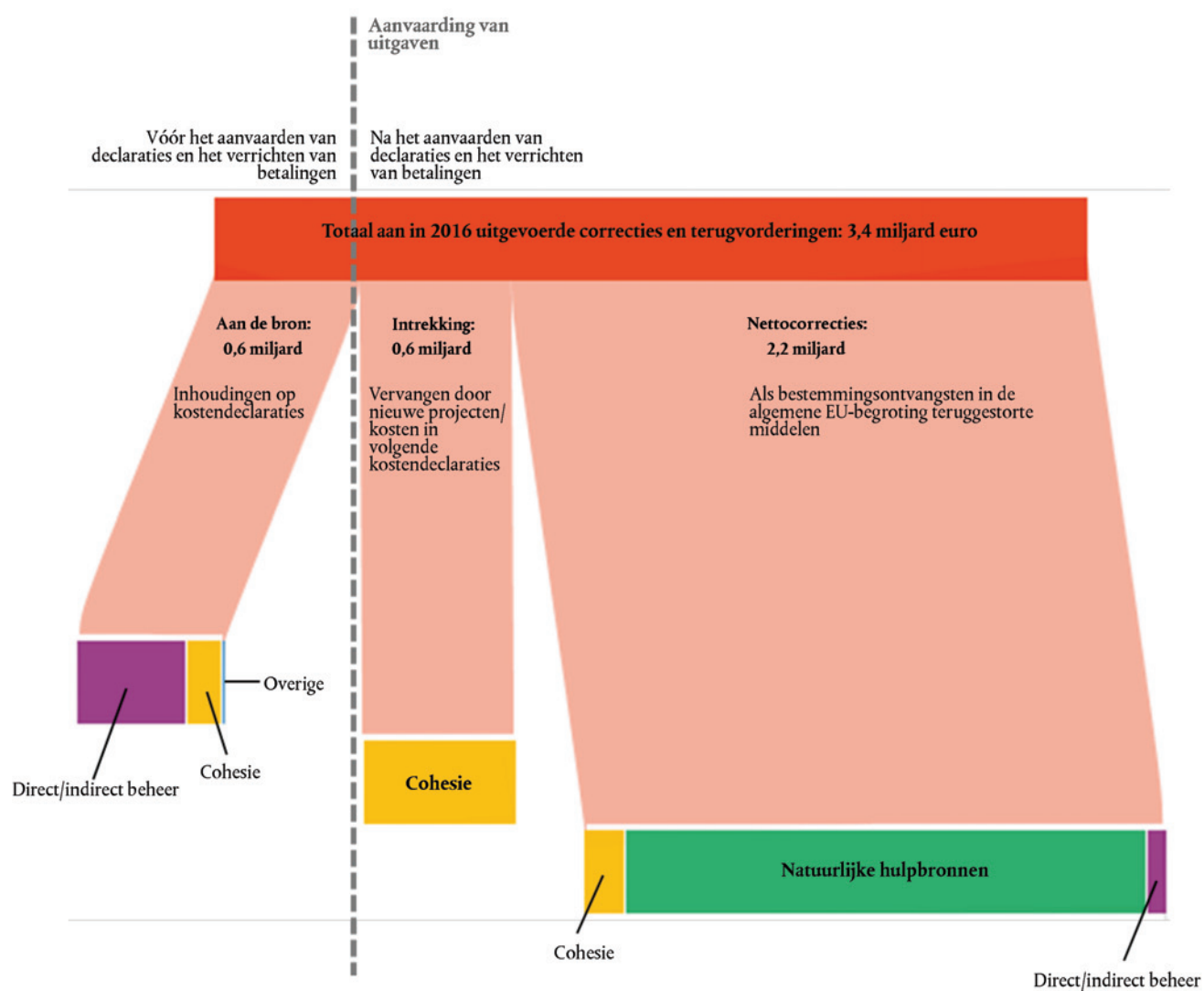
ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.27. De Commissie heeft vooruitgang geboekt bij het beperken van het totale foutenpercentage bij betaling. Het totale risicobedrag bij afsluiting voor 2016 wordt in het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag geraamd op minder dan 2 % van de totale relevante uitgaven, rekening houdend met de geraamde toekomstige correcties.

1.28. Meer details over de financiële correcties en invorderingen staan in de bijlage bij deel II van het jaarlijks beheers- en prestatieverslag ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag van 2016 (COM(2017) 351 final), deel II

Tekstvak 1.9 — Corrigerende maatregelen in 2016: hoe werden ze uitgevoerd op de verschillende uitgaventerreinen?



Bron: ERK, op basis van de FSDA bij de geconsolideerde rekeningen voor 2016 van de EU en de onderliggende gegevens.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.29. De Commissie rapporteerde voor 2016 een bedrag van 0,6 miljard euro aan correcties en terugvorderingen aan de bron voorafgaand aan de aanvaarding van de uitgaven. Deze vinden plaats in de vorm van inhouding van niet-subsidiabele bedragen op declaraties voordat de desbetreffende betalingen worden gedaan uit de EU-begroting (dat betekent dat de ingehouden bedragen vervolgens geen deel uitmaken van de door ons gecontroleerde populatie, aangezien we ter toetsing verrichtingen selecteren uit de door de Commissie aanvaarde betalingen). Dergelijke terugvorderingen (0,4 miljard euro) maakten in 2016 meer dan vier vijfde van alle corrigerende maatregelen op de terreinen onder direct en indirect beheer uit.

1.30. De resterende 2,8 miljard euro hield verband met declaraties die de Commissie al had aanvaard (en die dus waren opgenomen in de populatie betalingen die we controleerden). Van dit bedrag:

- a) had voor „Natuurlijke hulpbronnen” ongeveer 2 miljard euro betrekking op *conformiteitsbeschikkingen* op het gebied van landbouw die de Commissie als *bestemmingsontvangsten* had geboekt, beschikbaar voor de financiering van landbouwuutgaven;
- b) betrof voor „Cohesie” ongeveer 0,6 miljard euro intrekkingen door lidstaten van eerder aanvaarde declaraties ter vergoeding van projecten/uitgaven en de vervanging daarvan door nieuwe projecten/uitgaven. Dergelijke intrekkingen resulteren niet in de terugstorting van middelen in de EU-begroting ⁽²²⁾;
- c) had voor terreinen onder direct en indirect beheer (met name „Concurrentievermogen” en „Europa als wereldspeler”) ongeveer 0,1 miljard euro betrekking op bedragen die waren teruggevorderd na betaling.

Er zijn verschillende aanleidingen voor correcties en terugvorderingen

1.31. De Commissie en de lidstaten kunnen correcties en terugvorderingen op verschillende wijzen toepassen, waarbij zij de in het Financieel Reglement bepaalde volgorde aanhouden ⁽²³⁾:

- a) Ten onrechte uitgegeven geld: door correcties te baseren op de waarde van de foutieve verrichtingen (individuele correcties).
- b) Systematische fouten binnen een representatieve steekproef van verrichtingen: door de resultaten te extrapoleren naar de gehele populatie (geëxtrapoleerde correcties).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.29. *De bedragen van de correcties en terugvorderingen aan de bron tonen aan dat de Commissie zich op preventieve maatregelen richt om de EU-begroting te beschermen voordat de uitgaven worden aanvaard.*

1.30.

- b) *De wetgeving biedt de lidstaten de mogelijkheid om onregelmatige uitgaven te schrappen en te vervangen door nieuwe, regelmatige uitgaven. Dit beschermt de EU-begroting, in overeenstemming met het beginsel dat het de lidstaten zijn die bij gedeeld beheer in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor het opsporen van onregelmatigheden en, waar nodig, het aanbrengen van financiële correcties.*

1.31.

⁽²²⁾ Zie Speciaal verslag nr. 4/2017.

⁽²³⁾ Artikel 80, lid 4, van het Financieel Reglement bepaalt: „De Commissie baseert haar financiële correcties op de vaststelling van ten onrechte uitgegeven bedragen, en de financiële gevolgen voor de begroting. Wanneer zulke bedragen niet nauwkeurig kunnen worden vastgesteld kan de Commissie geëxtrapoleerde of forfaitaire correcties toepassen overeenkomstig de sectorspecifieke regelgeving.”

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- c) Systeemgebreken waarbij het niet mogelijk is de financiële gevolgen voor de begroting nauwkeurig te berekenen: door de percentages toe te passen die in de sectorspecifieke richtsnoeren zijn vastgesteld voor de betreffende situatie („forfaitaire correcties”).

1.32. In onze schatting van het foutenpercentage worden veel situaties waarin de Commissie en lidstaten correcties en terugvorderingen toepassen en rapporteren, door ons niet als fout gekwantificeerd:

- a) Forfaitaire correcties worden toegepast om systeemgebreken aan te pakken en niet om individuele *onregelmatigheden* weg te werken. Systeemgebreken wijzen op een risico van onregelmatige uitgaven, maar het is niet altijd mogelijk om een verband vast te stellen tussen deze gebreken en eventuele onregelmatige betalingen die we aantreffen en kwantificeren bij onze schatting van het foutenpercentage.
- b) Sommige gevallen die de Commissie aanmerkt als fouten en waarin correcties worden toegepast, zien wij niet als (kwantificeerbare) fouten. Zo wordt in het door ons geschatte foutenpercentage geen rekening gehouden met overschreden termijnen, gebrekkige openbaarmaking en niet-naleving van de *randvoorwaarden*.

Onder bepaalde omstandigheden houden we rekening met corrigerende maatregelen bij het schatten van het foutenpercentage

1.33. We houden zo veel mogelijk rekening met corrigerende maatregelen door de lidstaten en de Commissie voor zover deze vóór ons onderzoek zijn getroffen. We gaan na of deze correcties (met inbegrip van de terugvordering van ten onrechte aan begunstigen betaald geld en correcties op projectniveau) zijn toegepast en passen de schatting van het foutenpercentage zo nodig aan. De impact van de corrigerende maatregelen varieert echter aanzienlijk tussen de verschillende uitgaventerreinen en tussen de verschillende corrigerende maatregelen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- c) *Forfaitaire correcties* worden toegepast wanneer er een *gegrond risico* bestaat dat de geconstateerde systeemgebreken een financiële impact hebben gehad op de EU-begroting, maar dat de financiële schade niet preciezer kan worden vastgesteld met een evenredige inspanning. Zij worden gebruikt om systeemgebreken en de daaraan verbonden risico's voor de EU-begroting aan te pakken, en herstellen bijgevolg ook afzonderlijke onregelmatigheden.

Forfaitaire correcties zijn een belangrijk onderdeel van de systeemgerichte auditaanpak die gewoonlijk wordt toegepast bij gedeeld beheer, en knopen aan bij de huidige tendens van vereenvoudiging van de EU-wetgeving. *Forfaitaire correcties* vormen voor de lidstaten een sterke stimulans om hun beheers- en controlesystemen te verbeteren en zo bij te dragen tot de wettigheid en regelmatigheid van de afzonderlijke onderliggende verrichtingen.

Daarom is de Commissie van oordeel dat *forfaitaire correcties* van groot belang zijn bij de analyse van het foutenpercentage op een beleidsterrein.

1.32.

- a) De Commissie beschermt de EU-begroting tegen uitgaven die in strijd met de wetgeving zijn. Indien de exacte bedragen niet met een evenredige inspanning nauwkeuriger kunnen worden vastgesteld, kan de Commissie geëxtrapoleerde of *forfaitaire correcties* toepassen om aan deze verplichting te voldoen. *Forfaitaire correcties* vormen voor de lidstaten een sterke stimulans om hun beheers- en controlesystemen te verbeteren.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 1.31, onder c), en de antwoorden van de Commissie op Speciaal verslag nr. 4/2017 van de Europese Rekenkamer „Het beschermen van de EU-begroting tegen onregelmatige uitgaven”.

- b) De Commissie merkt op dat correcties als gevolg van niet-naleving van de randvoorwaarden niet in de raming van het corrigerend vermogen zijn opgenomen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.34. Voor 41 verrichtingen die in 2016 steekproefsgewijs werden gecontroleerd, hadden de Commissie en de autoriteiten van de lidstaten corrigerende maatregelen toegepast die rechtstreeks van invloed waren op de verrichting en van belang waren voor onze berekeningen. Deze maatregelen verminderden het door ons geschatte foutenpercentage met 1,2 procentpunt (2015: 0,5 procentpunt). Veranderingen in het aantal verrichtingen met fouten en de impact van de maatregelen op het door ons geschatte foutenpercentage duiden er niet op dat corrigerende maatregelen meer of minder doeltreffend zijn geworden, aangezien deze maatregelen betrekking hebben op een betrekkelijk klein deel van onze steekproef en te verwachten is dat van jaar tot jaar zekere schommelingen optreden.

WE MELDEN GEVALLEN VAN VERMOEDELIJKE FRAUDE AAN OLAF

1.35. We melden gevallen van vermoedelijke fraude — of deze nu ontdekt zijn tijdens onze controle (inclusief onze werkzaamheden met betrekking tot de prestaties) of bleken uit informatie die rechtstreeks aan ons is verstrekt — aan het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) voor een voorlopige analyse en eventueel onderzoek. We kunnen niet ingaan op afzonderlijke gevallen of op de reactie van OLAF hierop. In 2016:

- beoordeelden we de wettigheid en regelmatigheid van circa 1 000 verrichtingen in het kader van onze controlewerkzaamheden voor het jaarverslag en stelden we daarnaast 36 speciale verslagen op;
- meldden we 11 tijdens onze controles geconstateerde gevallen van vermoedelijke fraude aan OLAF (2015: 27), alsook 5 gevallen op basis van informatie die door het publiek is verstrekt (2015: 15);
- betrof de vermoedelijke fraude meestal het kunstmatig scheppen van voorwaarden om aan subsidiabiliteitscriteria te voldoen, het niet leveren van goederen/diensten en de declaratie van kosten die niet voldeden aan de subsidiabiliteitscriteria, gevolgd door belangenconflicten en andere onregelmatigheden bij de aanbesteding.

1.36. Per 31 december 2016 hadden de gevallen van vermoedelijke fraude die we tussen 2010 en 2016 hebben gemeld aan OLAF, geleid tot 67 onderzoeken, waarvan er 16 nog lopen. OLAF heeft ons geïnformeerd dat 28 van de 51 onderzoeken die het heeft afgerond en afgesloten, ofwel hadden geresulteerd in de aanbeveling geld terug te vorderen en gerechtelijke stappen te overwegen, ofwel waren afgesloten omdat de Commissie of nationale autoriteiten al maatregelen hadden getroffen. OLAF heeft laten weten dat het tot en met 31 december 2016 aanbevelingen heeft gedaan om in deze gevallen in totaal 247 miljoen euro terug te vorderen. In de gevallen waarin OLAF een zaak sloot zonder verdere maatregelen aan te bevelen, luidde zijn conclusie het vaakst dat er geen bewijs was van fraude die de financiële of andere belangen van de EU schaadt.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.34. *De Commissie zal haar rol van toezichthouder blijven vervullen door financiële correcties en terugvorderingen op te leggen op het niveau dat overeenkomt met dat van de vastgestelde onregelmatigheden en tekortkomingen.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

CONCLUSIES

1.37. Dit hoofdstuk dient hoofdzakelijk ter onderbouwing van het in de betrouwbaarheidsverklaring gegeven controleoordeel.

Controleresultaten

1.38. Uit onze controleresultaten blijkt dat er de afgelopen jaren verbeteringen zijn opgetreden. We concluderen dat op rechten gebaseerde uitgaven geen materiële fouten bevatten en dat de uitgaven in het kader van vergoedingen materiële fouten vertonen. Op basis hiervan concluderen we dat de fouten niet van diepgaande invloed zijn.

BIJLAGE 1.1

CONTROLEAANPAK EN -METHODOLOGIE

1. Onze controleaanpak wordt beschreven in de Handleiding financiële en nalevingsgerichte controle (FCAM — Financial and Compliance Audit Manual), die beschikbaar is op onze website. We gebruiken een betrouwbaarheidsmodel om onze werkzaamheden te plannen. In onze planning houden we rekening met het risico dat zich fouten voordoen (inherent risico), en het risico dat fouten niet worden voorkomen, dan wel opgespoord en gecorrigeerd (interne beheersingsrisico).

DEEL 1 — Controleaanpak en -methodologie voor de betrouwbaarheid van de rekeningen

2. We onderzoeken de geconsolideerde rekeningen van de EU om de betrouwbaarheid daarvan vast te stellen. Deze bestaan uit:

- a) de geconsolideerde financiële staten, en
- b) de verslagen over de uitvoering van de begroting.

3. De geconsolideerde rekeningen dienen een in elk materieel opzicht getrouwe weergave te vormen van:

- a) de financiële situatie van de Europese Unie aan het eind van het jaar;
- b) de resultaten van haar verrichtingen en kasstromen, en
- c) de veranderingen in de nettoactiva voor het afgesloten jaar.

4. Bij onze controle:

- a) evalueren we de boekhoudcontroleomgeving;
- b) controleren we de werking van de essentiële boekhoudprocedures en het proces van afsluiting van het begrotingsjaar;
- c) analyseren we de voornaamste boekhoudgegevens met betrekking tot consistentie en redelijkheid;
- d) analyseren we rekeningen en/of saldi en sluiten we deze aan;
- e) verrichten we gegevensgerichte controles van *vastleggingen*, betalingen en specifieke balansposten op basis van representatieve steekproeven;
- f) gebruiken we voor zover mogelijk en in overeenstemming met de internationale controlestandaarden het werk van andere controleurs. Dit is met name het geval voor de controle van door de Commissie beheerde verstrekte en opgenomen leningen waarvoor externe controlecertificaten voorhanden zijn.

DEEL 2 — Controleaanpak en -methodologie voor de regelmatigheid van de verrichtingen

5. De controle van de regelmatigheid van de verrichtingen die aan de rekeningen ten grondslag liggen, houdt in dat wordt nagegaan of deze voldoen aan de relevante regels en rechtsvoorschriften (zie **tekstvak 1.2**).

6. Bij onze controlewerkzaamheden gaan we na of we de regelmatigheidscontroles die anderen al hebben verricht, efficiënt kunnen gebruiken. Als we de resultaten van deze controles willen gebruiken, beoordelen we, in overeenstemming met de controlestandaarden, de onafhankelijkheid en bekwaamheid van die ander en de reikwijdte en toereikendheid van diens werk.

Hoe wij de verrichtingen toetsen

7. Voor iedere MFK-rubriek (hoofdstukken 5-10) toetsen we een representatieve steekproef van verrichtingen om te ramen welk deel van de verrichtingen binnen de gehele populatie onregelmatig is.

8. Voor iedere geselecteerde verrichting bepalen we of de declaratie of de betaling al dan niet plaatsvond met het doel dat krachtens de begroting was toegestaan en in de wetgeving was gespecificeerd. We onderzoeken hoe het bedrag van de declaratie of betaling werd berekend (voor grotere declaraties op basis van een representatieve selectie van alle posten binnen de verrichting). Hierbij volgen we de verrichting van de begrotingsrekeningen tot de eindbegunstigde (bijv. een landbouwer, een organisator van cursussen of een ontwikkelingshulpproject) en toetsen we de naleving op ieder niveau.

9. Bij de toetsing van ontvangstenverrichtingen nemen we bij ons onderzoek van de eigen middelen op basis van de belasting over de toegevoegde waarde en het bni de macro-economische aggregaten als uitgangspunt die de basis vormen voor de berekening daarvan. We onderzoeken de controles van de Commissie met betrekking tot deze bijdragen van de lidstaten tot het moment waarop deze zijn ontvangen en opgenomen in de geconsolideerde rekeningen. Bij de traditionele eigen middelen onderzoeken we de rekeningen van de douaneautoriteiten en de stroom van douanerechten — opnieuw tot het moment waarop deze door de Commissie zijn ontvangen en opgenomen.

10. Aan de uitgavenzijde onderzoeken we betalingen wanneer de uitgaven zijn gedaan, geboekt en goedgekeurd. Dit geldt voor alle categorieën betalingen (inclusief die voor de verwerving van activa). We onderzoeken voorschotten niet op het tijdstip van de verrichting, maar wanneer

- a) de eindontvanger van EU-middelen (bijv. een landbouwer, een onderzoeksinstituut of een bedrijf dat openbaar aanbestede werkzaamheden of diensten levert) het gebruik ervan heeft aangetoond, en
- b) de Commissie (of een andere instelling die of een ander orgaan dat EU-middelen beheert) het uiteindelijke gebruik van de middelen heeft aanvaard door het verrekenen van de voorschotbetaling.

11. Onze controlesteekproef is zo opgezet dat een schatting kan worden gemaakt van het foutenpercentage voor de uitgaven als geheel en niet voor individuele verrichtingen (bijv. een bepaald project). We selecteren declaraties of betalingen volgens de methode van „*monetary unit sampling*” (selectie op geldwaarde) en, op een lager niveau, afzonderlijke elementen binnen een verrichting (bijv. facturen voor een project, percelen in de opgave van een landbouwer). De voor deze zaken gerapporteerde foutenpercentages moeten niet worden gezien als conclusies over de desbetreffende verrichtingen, maar dragen rechtstreeks bij tot het totale foutenpercentage voor de EU-uitgaven als geheel.

12. We onderzoeken niet elk jaar verrichtingen in iedere lidstaat, begunstigde staat en regio. Hoewel we bepaalde lidstaten, begunstigde staten en/of regio's bij naam noemen, wil dat niet zeggen dat de voorbeelden zich niet ook elders voordoen. De illustratieve voorbeelden in dit verslag bieden geen grondslag voor het trekken van conclusies over de desbetreffende lidstaten, begunstigde staten en/of regio's.

13. Onze aanpak is er niet op gericht om gegevens te verzamelen over de foutenfrequentie in de gehele populatie. De vermelde cijfers over het aantal fouten dat is ontdekt in een MFK-rubriek, door een DG beheerde uitgaven of de uitgaven in een bepaalde lidstaten zeggen dan ook niets over de frequentie van fouten in door de EU gefinancierde verrichtingen of in de afzonderlijke lidstaten. Bij onze steekproefbenadering wordt aan verschillende verrichtingen een verschillend gewicht toegekend, al naargelang de waarde van de desbetreffende uitgaven en de intensiteit van onze controlewerkzaamheden. Deze weging wordt verwijderd in frequentie-informatie, die evenveel gewicht toekent aan plattelandsontwikkeling als aan rechtstreekse steun op het gebied van natuurlijke hulpbronnen, en evenveel aan uitgaven van het Europees Sociaal Fonds als aan regionale en cohesiebetalingen.

Hoe wij de resultaten van de toetsing van verrichtingen evalueren en presenteren

14. Een fout kan betrekking hebben op het gehele bedrag dat is betrokken bij een individuele verrichting, of op een deel daarvan. We gaan na of fouten kwantificeerbaar of niet-quantificeerbaar zijn, dus of het mogelijk is te meten op welk deel van het onderzochte bedrag de fout betrekking heeft. Fouten die worden opgespoord en gecorrigeerd vóór onze controles en die daar los van staan, worden niet meegenomen in de berekening van de fout en de foutenfrequentie, aangezien de ontdekking en correctie daarvan aantoont dat de controlesystemen doeltreffend hebben gewerkt.

15. Onze criteria voor de kwantificering van fouten inzake overheidsopdrachten worden beschreven in het document „Non-compliance with the rules on public procurement — types of irregularities and basis for quantification” (Niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten — soorten onregelmatigheden en basis voor kwantificering) ⁽¹⁾.

16. Onze kwantificering kan afwijken van die welke gehanteerd wordt door de Commissie of de lidstaten wanneer besloten wordt op welke wijze gereageerd zal worden op de onjuiste toepassing van de regels inzake overheidsopdrachten.

Geschat foutenpercentage

17. Wat wij schatten is het „meest waarschijnlijke foutenpercentage” (MLE). We doen dit voor de meeste MFK-rubrieken en voor het geheel van de begrotingsuitgaven. In het MLE wordt uitsluitend rekening gehouden met kwantificeerbare fouten; het wordt uitgedrukt als percentage. Voorbeelden van fouten zijn kwantificeerbare inbreuken op toepasselijke rechtsvoorschriften, regels en contract- en subsidievoorwaarden. We stellen eveneens de onderste foutengrens (LEL — „lower error limit”) en de bovenste foutengrens (UEL — „upper error limit”) vast.

18. We hanteren het niveau van 2 % als materialiteitsdrempel bij onze beoordeling. Ook houden we rekening met de aard, het bedrag en de context van de fouten.

⁽¹⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

Hoe wij systemen beoordelen en verslag doen van de resultaten

19. De Commissie, andere EU-instellingen en -organen, autoriteiten van de lidstaten en begunstigde landen en regio's stellen systemen in om de risico's voor de begroting te beheren en om toe te zien op de regelmatigheid van de verrichtingen/deze te waarborgen. Het is nuttig deze systemen te onderzoeken om vast te stellen waar verbeteringen mogelijk zijn.

20. Elke MFK-rubriek, waaronder ontvangsten, omvat vele individuele systemen. We selecteren elk jaar een steekproef van systemen en presenteren de resultaten samen met aanbevelingen voor verbeteringen.

Hoe wij tot onze oordelen in de betrouwbaarheidsverklaring komen

21. De werkzaamheden die worden gerapporteerd in de hoofdstukken 4-10, vormen de grondslag voor ons oordeel over de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de geconsolideerde rekeningen van de EU. Ons oordeel wordt uiteengezet in de betrouwbaarheidsverklaring. Onze werkzaamheden stellen ons in staat om tot een gefundeerd oordeel te komen inzake de vraag of de fouten in de populatie de materialiteitsdrempel al dan niet overschrijden.

22. Wanneer we vaststellen dat het foutenpercentage van materieel belang is en de impact ervan op het controleoordeel vaststellen, moeten we bepalen of de fouten, of het ontbreken van controle-informatie, „van diepgaande invloed” zijn. Daarbij volgen we de richtsnoeren vervat in ISSAI 1705 (waarbij we, in overeenstemming met ons mandaat, de reikwijdte van deze richtsnoeren uitbreiden tot kwesties van wettigheid en regelmatigheid). Als de fouten van materieel belang en van diepgaande invloed zijn, geven we een afkeurend oordeel af.

23. Een fout of de afwezigheid van controle-informatie wordt „van diepgaande invloed” geacht indien deze naar het oordeel van de controleur niet is beperkt tot specifieke elementen, rekeningen of posten van de financiële staten (d.w.z. deze komt verspreid over de rekeningen of getoetste verrichtingen voor), of, indien deze wel daartoe beperkt is, een substantieel deel van de financiële staten vertegenwoordigt of zou kunnen vertegenwoordigen, of verband houdt met toelichtingen die van fundamenteel belang zijn voor het begrip van gebruikers van de financiële staten.

24. Onze beste schatting van het foutenpercentage voor het geheel van de uitgaven in 2016 is 3,1 %. We achten deze fout niet van diepgaande invloed, aangezien deze beperkt is tot een specifiek soort uitgaven op slechts enkele uitgaventerreinen. Het voor de verschillende MFK-rubrieken geconstateerde geschatte foutenniveau loopt uiteen, zoals wordt beschreven in de hoofdstukken 5-7, 9 en 10.

Vermoeden van fraude

25. Als we redenen hebben om te vermoeden dat er frauduleus is gehandeld, melden we dit bij OLAF, het fraudebestrijdingsbureau van de EU. OLAF heeft de verantwoordelijkheid om op grond daarvan een onderzoek in te stellen. We melden meerdere gevallen per jaar bij OLAF.

DEEL 3 — Het verband tussen het controleoordeel betreffende de betrouwbaarheid van de rekeningen en dat betreffende de regelmatigheid van de verrichtingen

26. Wij hebben:

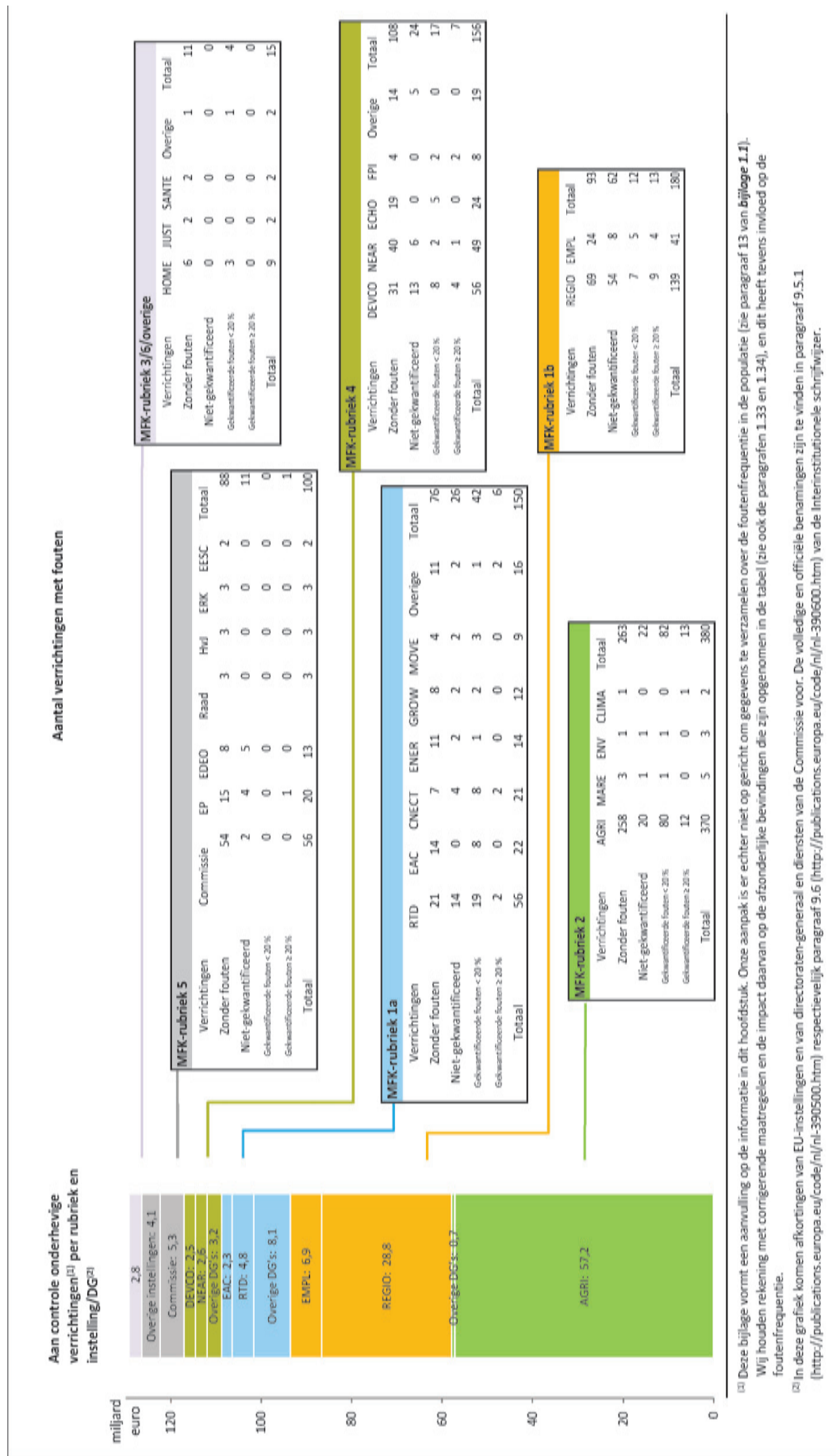
- a) een controleoordeel afgegeven betreffende de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie voor het afgesloten begrotingsjaar, en
- b) controleoordelen afgegeven betreffende de regelmatigheid van de ontvangsten en betalingen die ten grondslag liggen aan die rekeningen.

27. We verrichten onze werkzaamheden en geven onze controleoordelen af overeenkomstig de internationale controlestandaarden en de regels inzake beroepsethiek van IFAC, en de internationale standaarden van hoge controleinstanties van INTOSAI.

28. Deze standaarden bepalen dat ingeval controleurs controleoordelen afgeven betreffende de betrouwbaarheid van de rekeningen en betreffende de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij die rekeningen, een aangepast oordeel over de regelmatigheid van de verrichtingen op zichzelf niet leidt tot een aangepast oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen. In de financiële staten, waarover wij een oordeel afgeven, wordt erkend dat er sprake is van een materieel vraagstuk in verband met inbreuken op de regels inzake uitgaven die ten laste van de EU-begroting worden gebracht. We hebben dan ook besloten dat het bestaan van een materieel foutenpercentage dat van invloed is op de regelmatigheid, op zichzelf genomen geen reden is om ons afzonderlijke oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen te wijzigen.

BIJLAGE 1.2

FREQUENTIE VAN ONTDEKTE FOUTEN IN DE CONTROLESTEEKPROEF VOOR HET JAAR 2016



²¹ Deze bijlage vormt een aanvulling op de informatie in dit hoofdstuk. Onze aanpak is er echter niet op gericht om gegevens te verzamelen over de foutenfrequentie in de populatie (zie paragraaf 1.3 van *bijlage 1.1*). Wij houden rekening met corrigerende maatregelen en de impact daarvan op de afzonderlijke bevindingen die zijn opgenomen in de tabel (zie ook de paragrafen 1.33 en 1.34), en dit heeft tevens invloed op de foutenfrequentie.

²⁾ In deze grafiek komen afkortingen van EU-instellingen en van directoren-generaal en diensten van de Commissie voor. De volledige en officiële benamingen zijn te vinden in paragraaf 9.5.1 (http://publications.europa.eu/code/nl/nl-390600.htm) respectievelijk paragraaf 9.6 (http://publications.europa.eu/code/nl/nl-390500.htm) van de Interinstitutionele schrijfwijzer.

HOOFDSTUK 2

Begrotings- en financieel beheer

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	2.1-2.3
Begrotingsbeheer in 2016	2.4-2.14
Betalingen lagen ruim onder de maximumbedragen die in de jaarlijkse begroting waren vastgesteld	2.4-2.7
Uitgebreide gebruikmaking van speciale instrumenten en marges biedt weinig flexibiliteit om te reageren op onvoorziene gebeurtenissen	2.8-2.10
Niet-afgewikkelde vastleggingen bereikten een recordhoogte	2.11-2.14
Kwesties inzake financieel beheer met betrekking tot de begroting van 2016	2.15-2.31
De EU-begroting wordt aan aanzienlijke risico's blootgesteld	2.15-2.20
De EU maakt steeds meer gebruik van financieringsinstrumenten	2.21-2.23
De lidstaten kunnen voor uitdagingen komen te staan bij de besteding van de beschikbare EU-middelen	2.24-2.26
De algemene verslaglegging over migratie en de vluchtelingen crisis moet coherenter en uitgebreider zijn	2.27-2.28
De complexiteit van EU-financieringsregelingen neemt nog steeds toe	2.29-2.31
Risico's en uitdagingen voor de toekomst	2.32-2.39
Vermijden van een nieuwe achterstand van onbetaalde declaraties	2.32-2.33
Financiering van het nieuwe MFK	2.34-2.39
Conclusie en aanbevelingen	2.40-2.48
Conclusies	2.40-2.47
Aanbevelingen	2.48

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

2.1. In dit hoofdstuk worden onze opmerkingen gepresenteerd over het begrotings- en financieel beleid van de EU in 2016 en worden een aantal belangrijke risico's en uitdagingen voor toekomstige begrotingen vastgesteld.

2.2. De begroting voor een bepaald jaar mag de *maximumbedragen* die in het *meerjarig financieel kader (MFK)* ⁽¹⁾ 2014-2020 voor *vastleggings-* en *betalingskredieten* zijn vastgelegd, niet overschrijden; in het MFK is bepaald dat de EU tussen 2014 en 2020, uitgedrukt in de huidige prijzen, maximaal 1 087,2 miljard euro kan vastleggen en voor maximaal 1 025,4 miljard euro aan betalingen kan verrichten ⁽²⁾. De vastleggings- en betalingskredieten ⁽³⁾ voor het jaar moeten onder de maximumbedragen liggen die bij het eigenmiddelenbesluit (EMB) zijn vastgesteld ⁽⁴⁾.

2.3. De Commissie heeft een *tussentijdse evaluatie* van de uitvoering van het huidige MFK gepresenteerd, die vergezeld ging van wetgevingsvoorstellen. Een deel van dit hoofdstuk is gebaseerd op onze eerder te kennen gegeven standpunten ten aanzien van de wetgevingsvoorstellen die relevant zijn voor het voorstel voor het volgende MFK ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Verordening (EU, Euratom) nr. 1311/2013 van de Raad van 2 december 2013 tot vaststelling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020 (de „MFK-verordening”) (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 884).

⁽²⁾ Deze cijfers komen overeen met kredieten voor vastleggingen ter waarde van 1,04 % van het EU-bni en kredieten voor betalingen ter waarde van 0,98 % van het EU-bni voor 2014-2020 zoals uiteengezet in de meest recente technische aanpassing van het MFK — COM(2016) 311 final van 30 juni 2016: „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: Technische aanpassing van het financieel kader voor 2017 in overeenstemming met de ontwikkeling van het bni en aanpassing van de middelen voor het cohesiebeleid (artikelen 6 en 7 van Verordening (EU, Euratom) nr. 1311/2013 van de Raad tot vaststelling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020)” („technische aanpassing 2017”).

⁽³⁾ Aanvullende betalingskredieten boven het maximumbedrag aan *eigen middelen* mogen beschikbaar worden gesteld uit andere inkomsten dan die uit eigen middelen.

⁽⁴⁾ In Besluit 2014/335/EU, Euratom van de Raad van 26 mei 2014 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie (PB L 168 van 7.6.2014, blz. 105) wordt voor kredieten voor vastleggingen een maximumbedrag ter waarde van 1,26 % van het EU-bni vastgesteld en voor kredieten voor betalingen een maximumbedrag ter waarde van 1,20 % van het EU-bni.

⁽⁵⁾ Een briefingdocument over de mededeling van de Commissie, getiteld „EU budget: time to reform? A briefing paper on the mid-term review of the Multiannual Financial Framework 2014-2020”, een advies over het voorstel om het *Europees Fonds voor strategische investeringen (EFIS)* uit te breiden en te vergroten, Advies nr. 2/2016 (PB C 465 van 13.12.2016) en een advies over het voorstel tot wijziging van het *Financieel Reglement*, Advies nr. 1/2017 (PB C 91 van 23.3.2017).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

BEGROTINGSBEHEER IN 2016**Betalingen lagen ruim onder de maximumbedragen die in de jaarlijkse begroting waren vastgelegd**

2.4. De ten laste van de begrotingskredieten verrichte betalingen vielen 13,7 miljard euro lager uit dan de kredieten die in de oorspronkelijke vastgestelde begroting beschikbaar waren (130,2 miljard euro van potentieel 143,9 miljard euro ⁽⁶⁾), ofwel 90,5 % van het beschikbare totaalbedrag (zie **tekstvak 2.1**).

2.5. Het lage betalingsniveau was voornamelijk het gevolg van het feit dat autoriteiten in de lidstaten lagere declaraties indienden dan verwacht voor de *Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen)*. Dit werd veroorzaakt door vertragingen in de uitvoering van programma's in de eerste jaren van het huidige MFK. De Commissie heeft de volgende verklaringen ⁽⁷⁾ gegeven voor deze vertragingen:

- a) aanzienlijke vertragingen in de uitvoering van de programma's 2007-2013;
- b) de late vaststelling van de rechtsgrondslagen voor de programma's 2014-2020 ⁽⁸⁾;
- c) vertragingen in de lidstaten bij de instelling van nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het beheer van EU-fondsen en de kennisgeving daarvan aan de EU;
- d) de tijd die nodig was om zich aan te passen aan wijzigingen in de regels voor programma's en projecten voor de nieuwe periode;
- e) de toekenning van een extra jaar aan de lidstaten in de periode 2014-2020 om betalingen te verrichten ten laste van vastleggingen (de „n+3”-regel) ⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ Uitgezonderd *overdrachten* en bestemmingsontvangsten.

⁽⁷⁾ Zie voor deze vertragingen blz. 45 en 46 van het „Report on Budgetary and Financial Management of the European Commission — Financial year 2016” en bijlage 6 „Payment forecast” — sectie 3, derde paragraaf van document SWD(2016) 299 final van 14 september 2016 „Commission staff working document accompanying document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Mid-term review/revision of the multiannual financial framework 2014-2020 (COM(2016) 603 final)”.

⁽⁸⁾ De redenen voor de lengte van de vaststellingsprocedure van de rechtsgrondslagen voor de programma's 2014-2020 worden uiteengezet in de paragrafen 11 en 36 van ons Speciaal verslag nr. 2/2017 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁹⁾ Speciaal verslag nr. 36/2016 (<http://eca.europa.eu>).

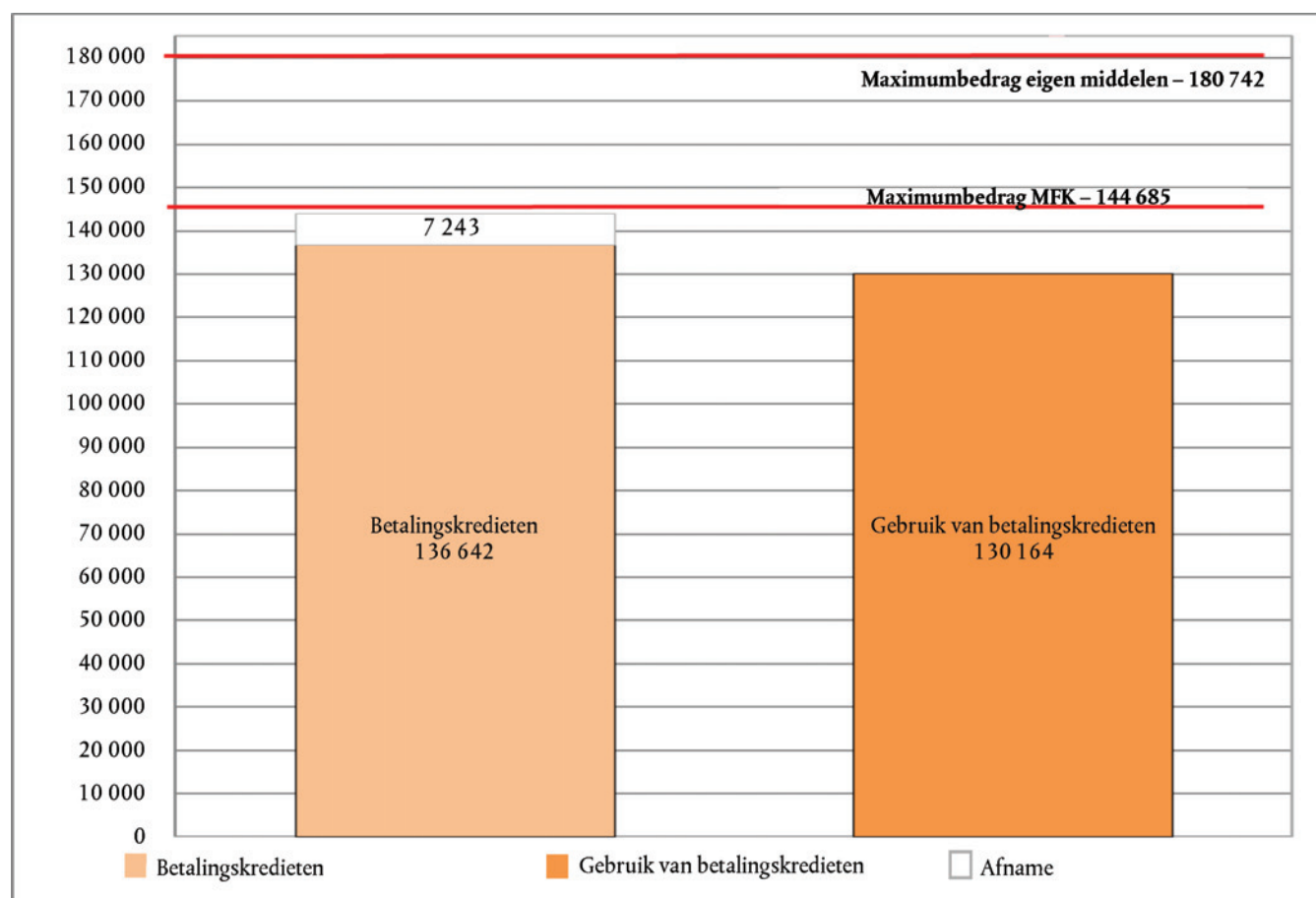
OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.6. Zoals de Commissie heeft opgemerkt⁽¹⁰⁾, waren de vertragingen in de uitvoering van programma's in het kader van ESI-fondsen gedurende de eerste drie jaar van het MFK 2014-2020 groter dan die welke zich aan het begin van de periode 2007-2013 voordeden bij de programma's in het kader van de structuurfondsen en het Cohesiefonds.

2.7. Met het oog op het lage niveau van de in de loop van het jaar ontvangen betalingsverzoeken wijzigden de begrotingsautoriteiten de begroting van 2016 en verlaagden zij de betalingskredieten met 7,3 miljard euro⁽¹¹⁾. Zelfs met deze verlaging leidde het lage aantal betalingsverzoeken tot het hoogste overschot sinds 2002: 6,4 miljard euro⁽¹²⁾ (2015: 1,3 miljard euro).

Tekstvak 2.1 — De begroting in 2016

(miljoen euro)



Bron: Geconsolideerde jaarrekening van de Europese Unie — Begrotingsjaar 2016, „Samengevoegde verslagen over de uitvoering van de begroting en toelichtingen daarbij”, de tabellen 4.1 en 4.3.

⁽¹⁰⁾ Bijlage 6 „Payments forecast” — sectie 3, derde alinea — SWD(2016) 299 final.

⁽¹¹⁾ Gewijzigde begroting nr. 4. In deze en andere gewijzigde begrotingen werden de vastleggingskredieten met 273 miljoen euro verhoogd en de betalingskredieten met 31 miljoen euro.

⁽¹²⁾ Zie de bladzijde „Begrotingsresultaat van de EU” in het gedeelte „Verslagen over de uitvoering van de begroting en toelichtingen daarbij” van de „geconsolideerde jaarrekening van de EU — begrotingsjaar 2016” („jaarrekening 2016 van de EU”).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Uitgebreide gebruikmaking van speciale instrumenten en marges biedt weinig flexibiliteit om te reageren op onvoorziene gebeurtenissen

2.8. Het MFK 2014-2020 is uitgerust met een aantal instrumenten om de uitvoering van de begroting te vergemakkelijken en middelen in reserve te houden. De belangrijkste daarvan zijn:

- a) de overkoepelende marge voor betalingen (OMB), zoals vastgesteld in artikel 5 van de MFK-verordening, waardoor ongebruikte betalingskredieten overgedragen kunnen worden naar toekomstige jaren, mits het MFK-maximum niet wordt overschreden. Zo kan de ongebruikte 13,7 miljard euro uit 2016 waarnaar in paragraaf 2.4 wordt verwezen, worden overgedragen en in de komende jaren worden gebruikt. Het in prijzen van 2011 uitgedrukte maximumbedrag waarin in het MFK voor de overdracht van ongebruikte betalingskredieten voor de jaren 2018-2020 is voorzien, is 31 miljard euro (2018: 7 miljard euro; 2019: 11 miljard euro; 2020: 13 miljard euro).
- b) vier „speciale instrumenten”⁽¹³⁾ om te reageren op onvoorziene gebeurtenissen en veranderende prioriteiten. Volgens de tussentijdse evaluatie van de Commissie in 2016⁽¹⁴⁾ was het totale bedrag dat tot 2020 nog beschikbaar was, 7,4 miljard euro. Volgens een verklaring van de Raad⁽¹⁵⁾ die werd gepubliceerd ten tijde van de tussentijdse evaluatie van het MFK, is het aan de begrotingsautoriteit om per geval te beslissen of betalingen met betrekking tot speciale instrumenten meetellen boven het betalingsmaximum.
- c) de marge voor onvoorziene uitgaven⁽¹⁶⁾ van maximaal 0,03 % van het bni (ongeveer 4,5 miljard euro), waardoor het mogelijk wordt om in laatste instantie kredieten over te hevelen naar andere jaren en rubrieken in reactie op onvoorziene omstandigheden, mits de MFK-maximumbedragen niet worden overschreden. Deze marge werd gebruikt om betalingsvastleggingen in 2014 te verrekenen met die van 2017-2020. Voor vastleggingskredieten werd de marge voor onvoorziene uitgaven gebruikt om in 2016 en 2017 2,1 miljard euro van andere rubrieken over te hevelen naar de MFK-rubrieken 3 en 4 in reactie op de vluchtelingencrisis⁽¹⁷⁾.

⁽¹³⁾ De reserve voor noodhulp, het Solidariteitsfonds van de Europese Unie, het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering en het flexibiliteitsinstrument. Zie de artikelen 9-12 van de MFK-verordening.

⁽¹⁴⁾ Bijlage 6 „Payments forecast”, sectie 6 van document SWD(2016) 299 final.

⁽¹⁵⁾ Zie Document 7031/17 ADD 1 van de Raad.

⁽¹⁶⁾ Artikel 13 van de MFK-verordening.

⁽¹⁷⁾ Besluiten (EU) 2017/339 en (EU) 2017/344 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 over de gebruikmaking van de marge voor onvoorziene uitgaven (PB L 50 van 28.2.2017).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- d) de overkoepelende marge voor vastleggingen (GMC) ⁽¹⁸⁾, waardoor ongebruikte vastleggingskredieten kunnen worden overgedragen naar toekomstige jaren, maar alleen op voorwaarde dat ze zullen worden gebruikt voor groei en werkgelegenheid, met name jeugdwerkloosheid. Bijna de helft van de GMC voor 2014 en 2015 (1,8 miljard euro van de 2,0 miljard euro ⁽¹⁹⁾) is aan het EFSI toegewezen.

2.9. Deze instrumenten zijn ingesteld om het hoofd te bieden aan noodsituaties en bieden enige flexibiliteit in het kader van een EU-begrotingssysteem dat is opgezet om voorspelbare financiering te verschaffen voor EU-uitgavenprogramma's op lange termijn. Omdat deze EU-uitgavenprogramma's echter in de eerste jaren van het MFK 2014-2020 vertraging hebben opgelopen en naar verwachting pas in de jaren vóór 2020 goed op gang zullen zijn gekomen, is er binnen de grenzen van de MFK-maximumbedragen mogelijk niet voldoende flexibiliteit meer voor financiering van de respons van de EU op onverwachte gebeurtenissen die zich nog voor het eind van het huidige MFK kunnen voordoen.

2.10. Behalve door gebruikmaking van de hierboven beschreven marges kan de Raad door een unaniem besluit de maximumbedragen voor kredieten in de MFK-verordening zelf wijzigen ⁽²⁰⁾.

Niet-afgewikkelde vastleggingen bereikten een recordhoogte

2.11. In 2016 legde de EU 155,2 miljard euro vast van een potentieel bedrag van 156,1 miljard euro, ofwel 99,4 % van het beschikbare totaalbedrag ⁽²¹⁾, exclusief bestemmingsontvangsten.

2.12. Als gevolg van de vrijwel volledige benutting van vastleggingskredieten en de lager dan geplande betalingen daalden de niet-afgewikkelde vastleggingen eerst in 2014, waarna ze in 2015 en 2016 weer stegen tot een recordhoogte van 238,8 miljard euro (zie **tekstvak 2.9**). Naar verwachting zullen ze verder stijgen in 2017, omdat in de begroting van 2017 voor 157,9 miljard euro aan vastleggingskredieten is opgenomen en voor 134,4 miljard euro aan betalingskredieten, wat een stijging van de niet-afgewikkelde vastleggingen met een bedrag tot 23,5 miljard euro inhoudt.

2.13. Deze nog betaalbaar te stellen vastleggingen komen overeen met het cumulatieve verschil tussen vastleggingen en de betalingen die tot dusver zijn gedaan, minus de vrijmakingen. Vrijmakingen vertegenwoordigden een relatief klein aandeel van de vastleggingen in de periode 2007-2016 (27 miljard euro van in totaal 1 446 miljard euro, ofwel 1,9 %).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.9. De tussentijdse herziening van het MFK zorgt voor meer flexibiliteit in de resterende jaren van het MFK 2014-2020 (zie Verordening (EU, Euratom) 2017/1123 van de Raad).

⁽¹⁸⁾ Artikel 14 van de MFK-verordening.

⁽¹⁹⁾ Op basis van de technische aanpassing van 2017.

⁽²⁰⁾ Artikel 17 van de MFK-verordening.

⁽²¹⁾ Een „vastlegging” berust voor de verschillende begrotingsterreinen op een andere grondslag (zie paragraaf 2.5 en figuur 2.1 van ons Jaarverslag 2015).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.14. De overgrote meerderheid van niet-afgewikkelde vastleggingen betreft meerjarige uitgavenprogramma's, waarbij er tussen een vastlegging en de daaruit voortvloeiende betaling meer dan een jaar kan liggen, vaak zelfs tot drie jaar. Ten opzichte van de cijfers van 2016 waren de niet-afgewikkelde vastleggingen aan het eind van het jaar 72 % hoger dan in 2007 en kwamen ze overeen met 2,9 jaar⁽²²⁾ aan betalingen, vergeleken met 2,2 jaar in 2007. Deze stijging van niet-afgewikkelde vastleggingen dreigt in de toekomst tot financieringsproblemen te leiden (zie de paragrafen 2.32-2.39).

KWESTIES INZAKE FINANCIËEL BEHEER MET BETREKKING TOT DE BEGROTING VAN 2016**De EU-begroting wordt aan aanzienlijke financiële risico's blootgesteld**

2.15. Naast niet-afgewikkelde vastleggingen had de EU een aantal aanzienlijke passiva, garanties en juridische verbintenissen op lange termijn die eind 2016 nog niet waren afgewikkeld.

2.16. De grootste langetermijnverplichting van de EU is 67,2 miljard euro voor pensioenen van haar personeel (2015: 63,8 miljard euro). Hoewel werknemers van de EU bijdragen aan hun pensioen, worden deze bijdragen behandeld als algemene ontvangsten in de EU-begroting en wordt deze verplichting door geen enkel specifiek activum gecompenseerd.

2.17. De afgelopen jaren heeft de EU steeds meer gebruik gemaakt van de begroting als onderpand voor leningen en financieringsinstrumenten (zie **tekstvak 2.2**). Dit zijn voorwaardelijke verplichtingen die in de EU-rekeningen worden opgenomen⁽²³⁾. Er moet een marge in acht worden genomen tussen het niveau van de betalingskredieten in de begroting en het maximale niveau dat in het kader van het EMB is toegestaan om deze garanties te dekken, mocht dit nodig zijn.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

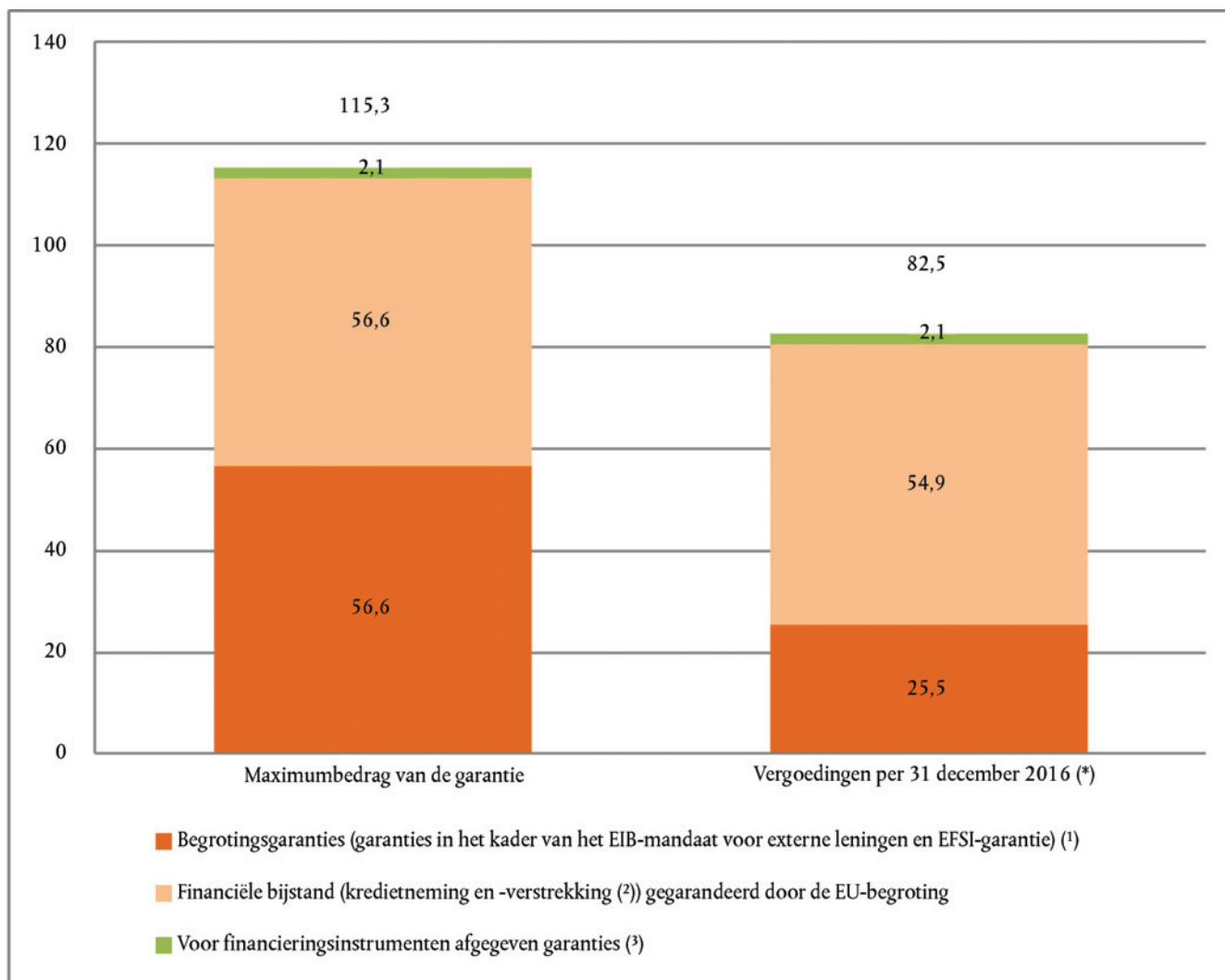
2.14. De stijging van de niet-afgewikkelde vastleggingen voor de ESI-fondsen in het derde jaar van de programmeringsperiode hangt samen met de normale uitvoeringscyclus die in het verleden voor deze fondsen werd gevolgd. De aanzienlijke stijging van niet-afgewikkelde vastleggingen is te wijten aan het gelijkmatige jaarlijkse beloop van de vastleggingskredieten in de periode 2014-2020, de invoering van de n+3-regel en de trage uitvoering.

⁽²²⁾ We zijn op dit cijfer uitgekomen door de niet-afgewikkelde vastleggingen (2016: 238,3 miljard euro; 2007: 138,4 miljard euro) te delen door de verrichte gesplitste betalingen, d.w.z. betalingen die in de loop van het jaar werden gedaan ten laste van meerjarige vastleggingen (2016: 81,5 miljard euro; 2007: 63,3 miljard euro).

⁽²³⁾ Zie toelichting 4 bij de jaarrekening 2016 van de EU.

Tekstvak 2.2 — Blootstelling aan garanties

(miljard euro)



(*) De blootstelling op 31 december 2016 omvat alleen bedragen die aan *eindbegunstigden* werden betaald. Nog eens 17,5 miljard euro was gecontracteerd, maar eind 2016 nog niet uitbetaald (9,0 miljard euro in het kader van de garantie inzake het mandaat voor externe leningen, 6,9 miljard euro in het kader van de EFSI-garantie en 1,6 miljard euro in het kader van de financiële bijstand met betrekking tot MFB- en Euratom-leningen).

⁽¹⁾ Zie toelichting 4.1.1 bij de „geconsolideerde jaarrekening van de EU — begrotingsjaar 2016” („jaarrekening 2016 van de EU”).

⁽²⁾ Zie toelichting 4.1.2 bij de jaarrekening 2016 van de EU.

⁽³⁾ Zie toelichting 4.1.3 bij de jaarrekening 2016 van de EU.

Bron: Jaarrekening 2016 van de EU, toelichtingen 4.1.1-4.1.3 bij de financiële staten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.18. Voor de EU-begroting zijn er twee fondsen die als onderpand voor begrotingsgaranties dienen: het garantiefonds voor extern optreden, dat een intrinsieke waarde heeft van 2,3 miljard euro, en het EFSI-garantiefonds, dat eind 2016 ⁽²⁴⁾ een intrinsieke waarde van 1,0 miljard euro had, die tegen 2022 zal zijn gestegen tot 8 miljard euro. Ook omvat zij een *voorziening* voor verwachte verliezen op garanties, die eind 2016 0,9 miljard euro bedroeg ⁽²⁵⁾ nadat er in de loop van het jaar voorzieningen ter hoogte van 0,5 miljard euro aan waren toegevoegd, waaronder leningen voor Syrië. Voor de garanties met betrekking tot financiële bijstand aan lidstaten kan iedere verplichting die ontstaat, worden gedekt door kredieten die boven het MFK-maximum liggen ⁽²⁶⁾, maar moet deze via de EU-begroting worden betaald.

2.19. De Commissie heeft voorgesteld een gemeenschappelijk voorzieningsfonds in te stellen om de financiële verplichtingen te dekken die voortvloeien uit financieringsinstrumenten, begrotingsgaranties en financiële bijstand ⁽²⁷⁾.

2.20. Er waren ook aanzienlijke juridische verbintenissen op lange termijn die niet werden gedekt door niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen en die aan het eind van het jaar 22 miljard euro ⁽²⁸⁾ bedroegen (zie **tekstvak 2.3**); deze zullen worden betaald uit toekomstige jaarbegrotingen.

⁽²⁴⁾ Zie toelichting 2.4.1 bij de jaarrekening 2016 van de EU.

⁽²⁵⁾ Zie toelichting 2.10 bij de jaarrekening 2016 van de EU.

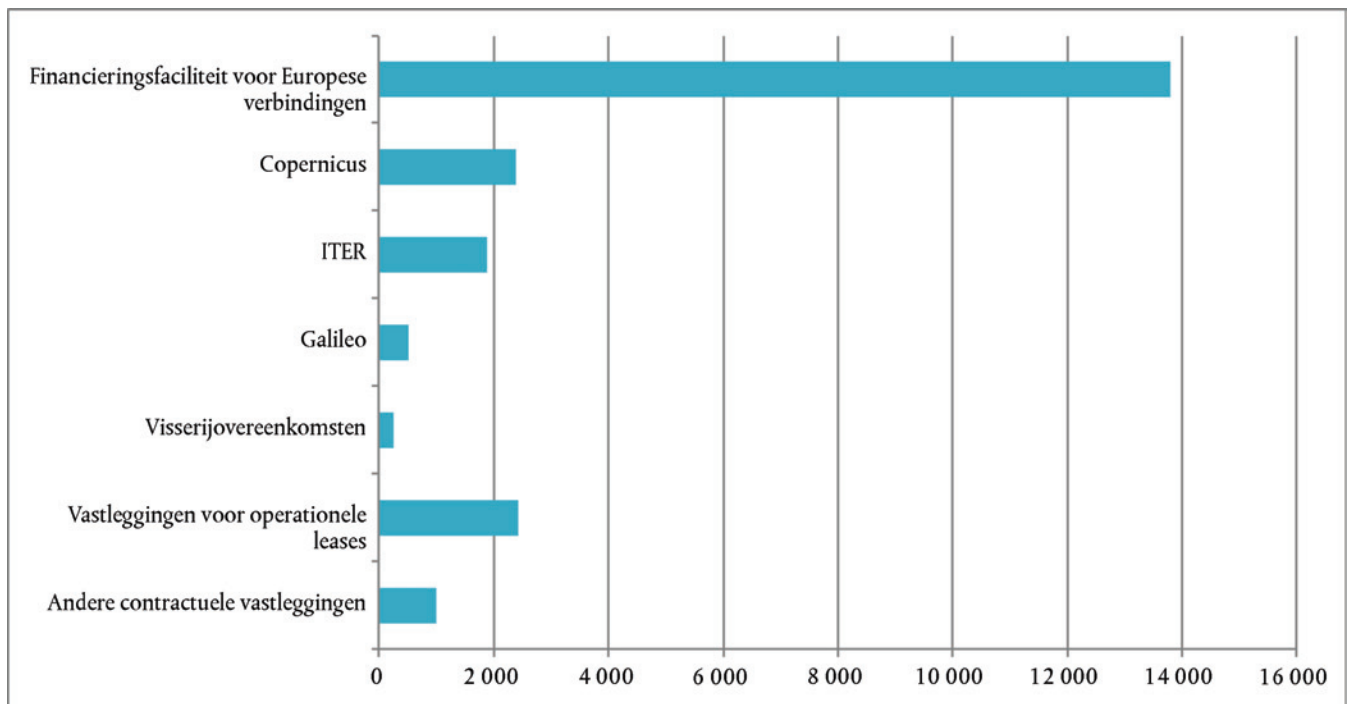
⁽²⁶⁾ Artikel 3, lid 3, van de MFK-verordening.

⁽²⁷⁾ We hebben in ons Advies nr. 1/2017 een aanbeveling gedaan met betrekking tot het voorstel.

⁽²⁸⁾ Zie toelichting 5.3 bij de jaarrekening 2016 van de EU.

Tekstvak 2.3 — Andere juridische verbintenissen op lange termijn per eind 2016

(miljoen euro)



Bron: Jaarrekening 2016 van de EU, toelichting 5.3 bij de financiële staten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De EU maakt steeds meer gebruik van financieringsinstrumenten

2.21. Er wordt steeds meer gebruikgemaakt van financieringsinstrumenten waaraan EU-begrotingssteun is toegekend (zie **tekstvak 2.4**) en dit zal naar verwachting tot 2020 zo blijven. Zorgvuldig beheer is noodzakelijk om te waarborgen dat de beschikbare middelen doeltreffend, doelmatig en zuinig worden gebruikt en dat er geen wijzigingen worden doorgevoerd voordat er een zorgvuldige effectbeoordeling heeft plaatsgevonden.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.21. De Commissie heeft maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat de beschikbare middelen op transparante wijze en in overeenstemming met de beginselen van goed financieel beheer worden gebruikt.

Wanneer er wijzigingen zijn gepland, moet in het kader van de ex-antebeoordeling een analyse worden gemaakt van de lessen die zijn getrokken bij vorige soortgelijke instrumenten.

Wat de centraal beheerde instrumenten betreft, voorzien de desbetreffende rechtsgrondslagen in tussentijdse evaluaties of toetsingen.

De Commissie zal ervoor zorgen dat bij alle toekomstige tussentijdse evaluaties van financiële instrumenten rekening wordt gehouden met de getrokken lessen en het effect van belangrijke sociaaleconomische veranderingen op de bestaansgrond van het instrument en de bijbehorende benodigde bijdrage uit de EU-begroting.

Tekstvak 2.4 — Financieringsinstrumenten waaraan EU-begrotingssteun is toegekend

(miljard euro)

	Programmeringsperiode 2007-2013 (*)	Programmeringsperiode 2014-2020
Onder gedeeld beheer		
EFRO, ESF ⁽¹⁾ en plattelandsontwikkeling ⁽²⁾ voor de periode 2007-2013/ESI-fondsen voor de periode 2014-2020	12,0	21,5
waarvan mkb-initiatief	0	1,2 (**)
Onder direct en indirect beheer en begrotingsgaranties		
Financieringsinstrumenten onder indirect beheer	3,8 ⁽³⁾	7,4 (***)
EFSI — maximale EU-begrotingsgarantie, waarvan:	0	16
— voorziening van het Garantiefonds		8
— verplichting zonder middelen tegenover de huidige en toekomstige EU-begrotingen		8
Totaal	16,1	45,6
Voorgestelde toename van middelen ⁽⁴⁾		10
Totaal na de voorgestelde verhoging		55,6

(*) Op basis van de meest recente uitvoeringsverslagen.

(**) Op basis van de maximumbedragen van toewijzingen aan operationele programma's op 31 december 2016.

(***) Voor de programmeringsperiode 2014-2020 schatten we de indicatieve begroting voor de financiële instrumenten onder indirect beheer op 7,4 miljard euro (Jaarverslag 2015, figuur 2.10).

⁽¹⁾ Voor financieringsinstrumenten in het kader van het EFRO en het ESF bedroeg de desbetreffende totale EU-bijdrage die op 31 december 2015 was betaald 11,6 miljard euro, waarvan slechts 8,5 miljard euro (73 %) de eindbegunstigden bereikte. Deze bedragen komen overeen met een uitvoeringsperiode van negen jaar (2007-2015) (Document van de Commissie EGESIF 16-0011-00, „Samenvatting van gegevens over de geboekte vooruitgang bij de financiering en uitvoering van financieringsinstrumenten, gerapporteerd door de managementautoriteiten, overeenkomstig artikel 67, lid 2, onder j), van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad” (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 25), blz. 66).

⁽²⁾ Speciaal verslag nr. 5/2015 (<http://eca.europa.eu>).⁽³⁾ Op 31 december 2014 bedroeg de totale bijdrage van de EU voor financieringsinstrumenten onder indirect beheer in de programmeringsperiode 2007-2013 bijna 3,8 miljard euro (uitgezonderd blendingfaciliteiten).⁽⁴⁾ Zie paragraaf 2.22 en voetnoot 35.**OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER**

2.22. Het EFSI zal blijven groeien en wordt een belangrijke financieringsbron ⁽²⁹⁾. Eind 2016 had de EIB-groep contracten ondertekend ter waarde van 21,3 miljard euro voor het EFSI ⁽³⁰⁾. De investeringsperiode van het EFSI is nog niet afgelopen; in **tekstvak 2.5** is de verdeling van EFSI-financiering over de lidstaten tot eind 2016 weergegeven.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

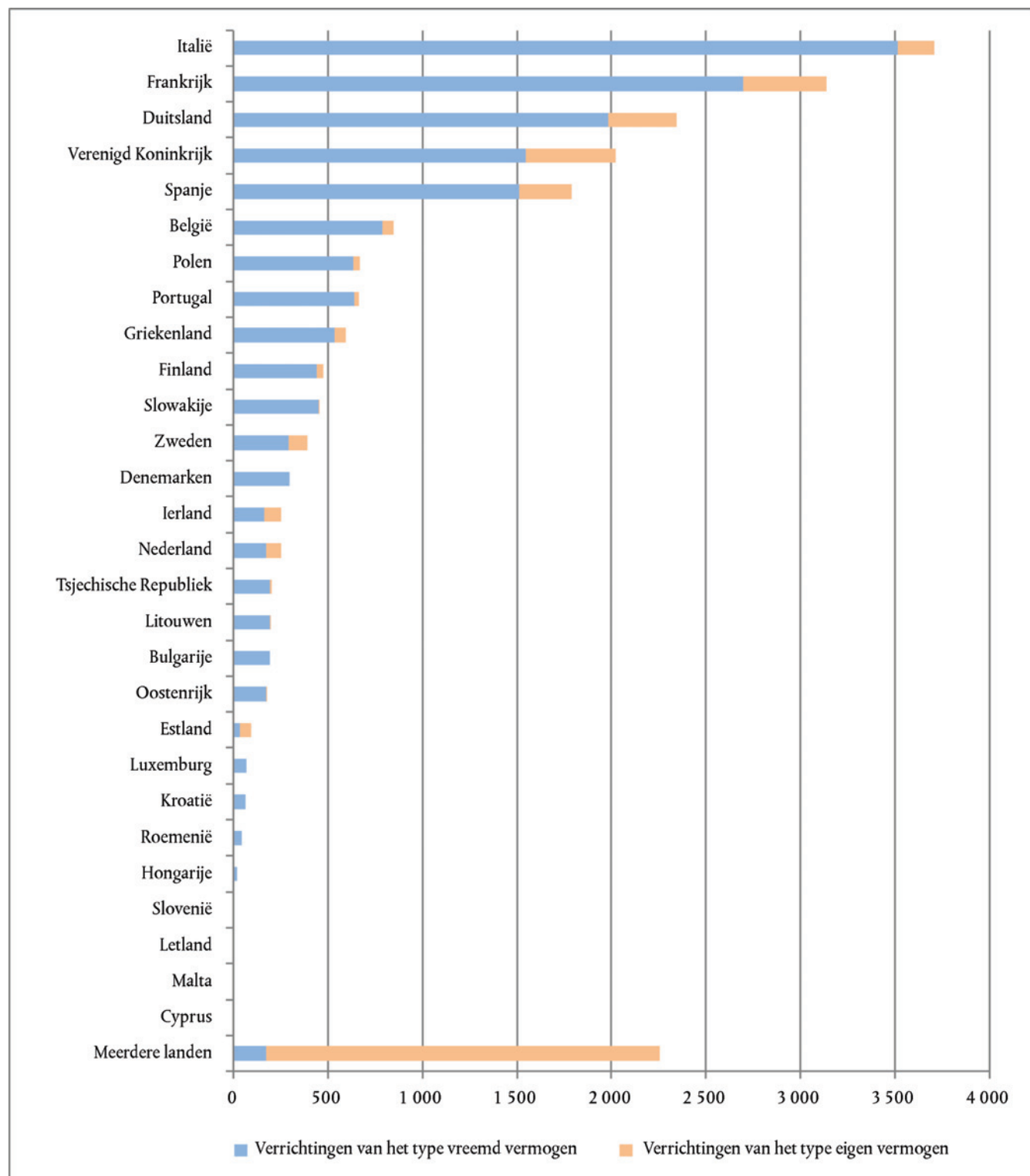
2.22. De Commissie is van mening dat tekstvak 2.5 niet alleen de bedragen van EFSI-interventies door de lidstaten moet weergeven, maar ook de EFSI-investeringen als percentage van het bbp en per inwoner van de respectieve landen om een volledig beeld te scheppen van het belang van de EFSI-financiering in de verschillende lidstaten.

⁽²⁹⁾ De Commissie diende een voorstel bij de begrotingsautoriteit in om de omvang van het EFSI te vergroten. Wij hebben Advies nr. 2/2016 met betrekking tot het voorstel gepubliceerd.

⁽³⁰⁾ Operationeel eindejaarsverslag van het Europees Fonds voor strategische investeringen „European Fund for Strategic Investments — IIW and SMEW. Schedule II of the EFSI Agreement” — rapportagedatum: 31 december 2016; de EFSI-garantie dekt 11,2 miljard euro.

Tekstvak 2.5 — EFSI-financiering per lidstaat

(miljoen euro)



Bron: Operationeel eindejaarsverslag EIB „European Fund for Strategic Investments — IIW and SMEW. Schedule II of the EFSI Agreement” — rapportagedatum: 31 december 2016.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.23. Het EFSI is een nieuw gecentraliseerd innovatief instrument voor de lidstaten om investeringen binnen de EU te ondersteunen. In het kader van de governanceregelingen van het EFSI worden de uitvoeringsbevoegdheden gedelegeerd aan de EIB; het publiek toezicht is beperkter dan voor andere instrumenten die worden ondersteund door de EU-begroting, zoals wordt geïllustreerd in **tekstvak 2.8**.

De lidstaten kunnen voor uitdagingen komen te staan bij de besteding van de beschikbare EU-middelen

2.24. Gezien het feit dat ESI-fondsen een aanzienlijk deel uitmaken van de overheidsuitgaven van sommige lidstaten, dient te worden opgemerkt dat in negen lidstaten de niet-afgewikkelde vastleggingen bij ESI-fondsen goed zijn voor meer dan 15 % van de overheidsuitgaven in 2016 (zie **tekstvak 2.6**).

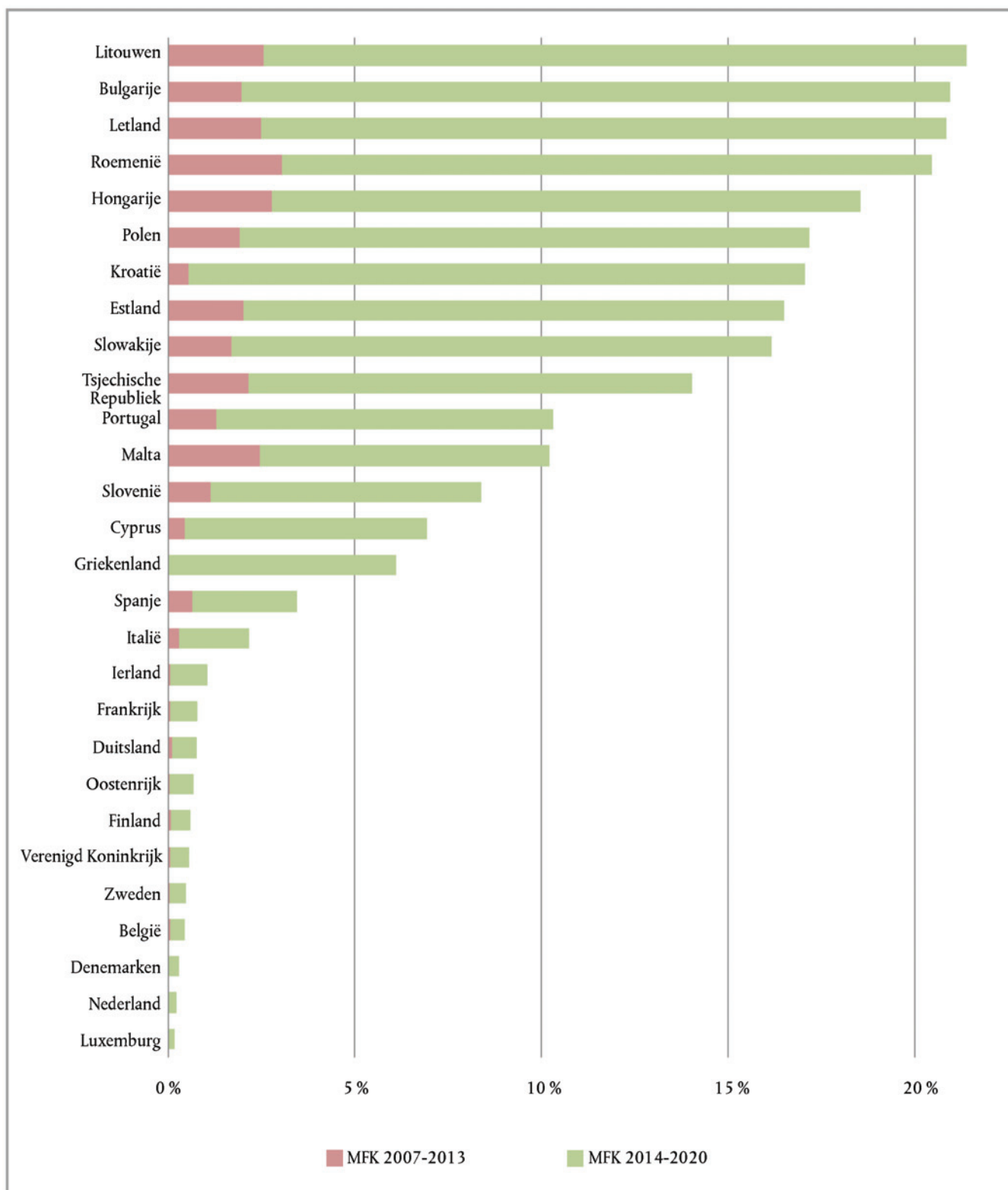
2.25. Gezien de aanzienlijke vastleggingskredieten die nog beschikbaar zijn binnen het MFK 2014-2020 kunnen lidstaten waar ESI-fondsen een aanzienlijk percentage van de overheidsuitgaven vertegenwoordigen, het lastig vinden om voldoende hoogwaardige projecten aan te wijzen waaraan ze de beschikbare EU-middelen kunnen besteden of om cofinanciering te verschaffen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.23. *De Commissie is van mening dat het EFSI aan passend publiek toezicht wordt onderworpen.*

2.25. *De Commissie is van mening dat het MFK 2014-2020 zich nog in een te vroeg stadium bevindt om nu al te beoordelen of de betrokken lidstaten de voor hen uitgetrokken middelen kunnen absorberen.*

Tekstvak 2.6 — Niet-afgewikkelde vastleggingen van de ESI-fondsen per 31 december 2016, uitgedrukt als percentage van de overheidsuitgaven van iedere lidstaat

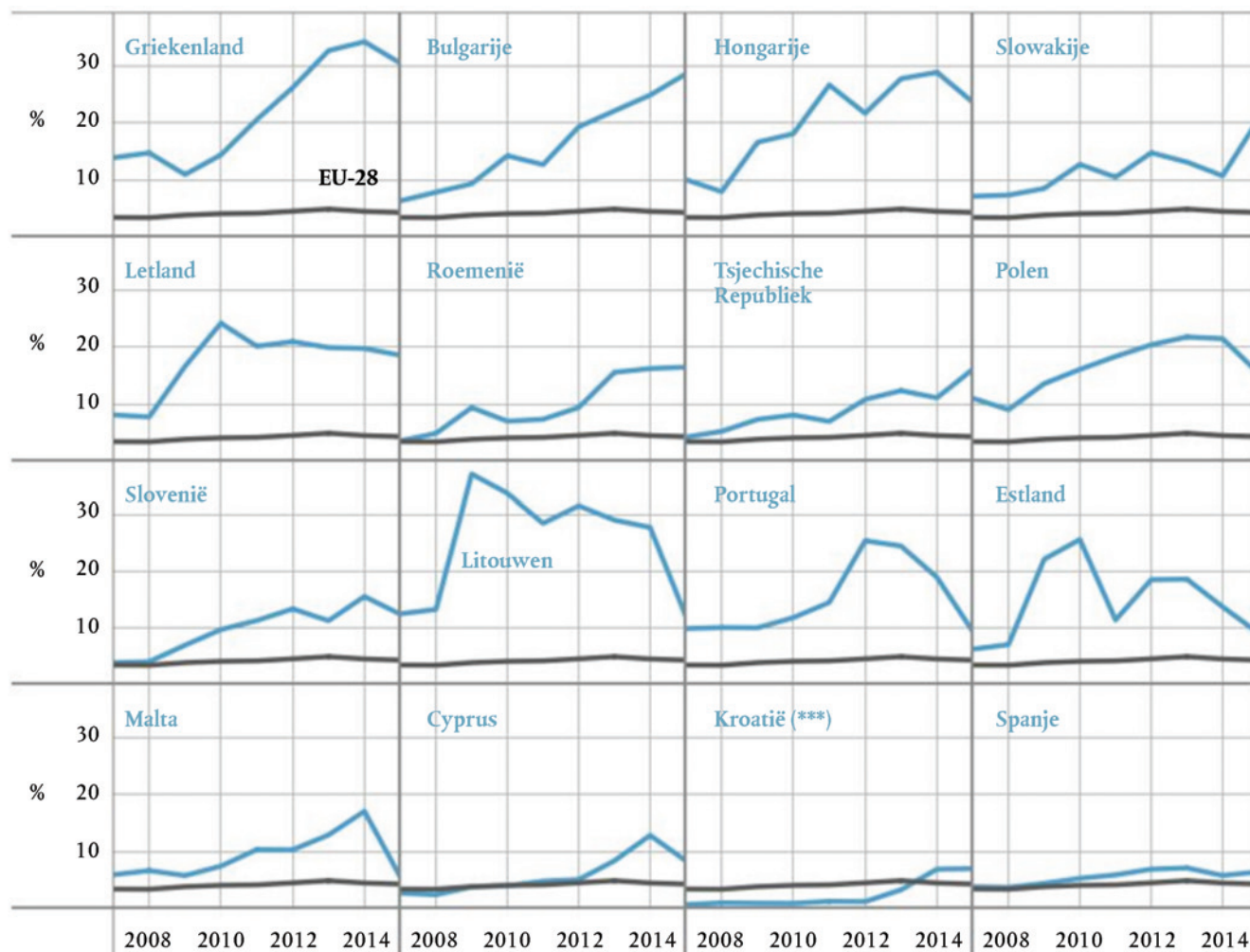


Bron: Europese Rekenkamer, op basis van door de Commissie verstrekte gegevens. Gegevens van Eurostat over overheidsuitgaven voor 2016, april 2017.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.26. Ontvangsten uit de EU-begroting vormen een aanzienlijk deel van de kapitaalinvesteringen van sommige lidstaten in een bepaald jaar. Dit betekent dat de omvang en timing van dergelijke ontvangsten aanzienlijke macro-economische gevolgen kunnen hebben voor bijvoorbeeld investeringen, groei en banen, waarmee voldoende rekening dient te worden gehouden bij het plannen van toekomstige uitgaven in de EU-begroting (zie **tekstvak 2.7**)⁽³¹⁾.

Tekstvak 2.7 — EU-middelen (*) als percentage van de bruto-investeringen in vaste activa door de lidstaten (**)



(*) EU-middelen omvatten niet MFK-rubriek 5 „Administratie”.

(**) Lidstaten waar EU-middelen gemiddeld meer dan 5 % van de bruto-investeringen in vaste activa (BIVA) uitmaakten gedurende de periode 2007-2015. BIVA bestaan uit het saldo van de door ingezeten producenten verrichte aan- en verkopen van vaste materiële of immateriële activa.

(***) Kroatië is in 2013 lid geworden van de EU.

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van door de Commissie verstrekte gegevens. Gegevens van Eurostat over bruto-investeringen in vaste activa.

⁽³¹⁾ Bruto-investeringen in vaste activa (BIVA) worden vaak door economen als een belangrijke indicator van economische groei en productiviteit op langere termijn beschouwd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De algemene verslaglegging over uitgaven aan migratie en de vluchtelingen crisis moet coherenter en uitgebreider zijn

2.27. Een belangrijke uitdaging op het gebied van financieel beheer in 2016 was de mobilisering van middelen om het hoofd te bieden aan de vluchtelingen crisis en de integratie van migranten, met inbegrip van noodhulp binnen de EU. De financiële inspanning van de EU in reactie hierop bestond in het verhogen van de financiering op bepaalde bestaande gebieden, het opzetten van nieuwe financieringsinstrumenten en het aanmoedigen van aanvullende bijdragen door derden ⁽³²⁾.

2.28. Het totaalbedrag van de middelen die voor de vluchtelingen- en migratie crisis werden gemobiliseerd, heeft de Commissie in 2016 niet gerapporteerd en is moeilijk te schatten. Zoals in veel gevallen kunnen deze middelen slechts een deel vormen van de toegewezen begrotingskredieten op de betrokken beleidsterreinen. Hoewel de Commissie verslag uitbrengt over elk afzonderlijk instrument, moet zij een specifieke rapportagestructuur invoeren om het totaalbedrag te kunnen rapporteren.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.28. *Aangezien de vluchtelingen- en migratie crisis in de loop van de tijd op verschillende manieren kan worden aangepakt, is het moeilijk dit thema van tevoren volledig af te bakenen. Ook de onderliggende inhoud en de impliciete definitie van de weergegeven informatie kan in de loop van de tijd evolueren. De Commissie verlangt dat de OESO de DAC-codes aanpast met het oog op een algemeen aanvaarde definitie van migratie.*

De Commissie zal nagaan of de bestaande rapportage geconsolideerd kan worden, zodat deze uitgebreide informatie verschaft over de uitgaven op het gebied van vluchtelingen en migratie.

⁽³²⁾ Tot dusver genomen maatregelen omvatten:

- het opzetten van de vluchtelingenfaciliteit in Turkije (FRT);
- het opzetten van een noodtrustfonds voor de Centraal-Afrikaanse Republiek (het EUTF Békou);
- het versterken van het trustfonds voor Syrië (EUTF Madad);
- het uitbreiden van de financiering voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie (Asylum, Migration and Integration Fund — AMIF) en het Fonds voor interne veiligheid (Internal Security Fund — ISF);
- het overhevelen van middelen naar een nieuw begrotingsonderdeel voor het verstrekken van noodhulp binnen de EU, en
- het versterken van de begroting van de betrokken agent schappen, namelijk Frontex, Europol, het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken en het Europees centrum tegen migrantensmokkel.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De complexiteit van de financieringsregelingen van de EU neemt nog steeds toe

2.29. De EU-begroting heeft zich in de loop der jaren enorm ontwikkeld en er is een aantal andere mechanismen toegevoegd voor de financiering van EU-beleid. Deze ontwikkeling is ingegeven door de noodzaak om aanvullende middelen te vinden om het hoofd te bieden aan nieuwe uitdagingen, zoals de financiële crisis, klimaatactie, migratie en vluchtelingen, en om de beschikbare middelen doelmatiger en innovatiever aan te wenden, bijvoorbeeld voor leningen, garanties en *eigenvermogensinvesteringen*.

2.30. Als gevolg daarvan is het aantal entiteiten en instrumenten dat betrokken is bij de financiering van de uitvoering van EU-beleid aanzienlijk toegenomen, waardoor een complex netwerk van regelingen rondom de EU-begroting is ontstaan (zie **tekstvak 2.8**).

2.31. De EU-begroting is een gemeenschappelijk mechanisme dat aan specifieke regels is onderworpen. Hierdoor kunnen we voor onze belanghebbenden, waaronder het Europees Parlement en de Raad, zorgen voor transparantie en verantwoording. Het toenemende gebruik van andere financiële mechanismen om EU-beleid uit te voeren ondermijnt, samen met de EU-begrotingsrisico's, dit niveau van verantwoording en transparantie, omdat de regelingen inzake verslaglegging, controle en publiek toezicht niet op elkaar zijn afgestemd. Zo stellen wij controles in naar, en doen wij verslag van slechts enkele financiële mechanismen, hetgeen het publiek toezicht beperkt. Naar ons oordeel maken de huidige regelingen het moeilijk om op effectieve wijze te beheren, te controleren, toezicht te houden en te rapporteren, alsmede om een adequaat overzicht te verstrekken van de kosten en voordelen van de EU voor burgers.

2.29-2.31.

Dankzij de huidige financiële architectuur van de EU is het mogelijk om middelen vrij te maken voor nieuwe prioriteiten en meer te doen met minder. De EU-begroting is niet het enige instrument voor de financiering van het EU-beleid. De rekeningen van de EU omvatten evenwel alle instrumenten en agentschappen die een impact hebben op de EU-begroting. De rekeningen van de EU worden gecontroleerd door de Rekenkamer. Een aantal mechanismen werd ingesteld als reactie op de crisis in de eurozone, en deze zijn intergouvernementeel van aard. Hierdoor vallen ze buiten het kader van de EU-begroting. Andere instrumenten, zoals het EFSI en het Europees Investeringsfonds, vormen een aanvulling op de traditionelere uitvoeringsmechanismen van de EU-begroting en vergroten de reikwijdte en de hefboomwerking ervan.

Wat de nieuwe financiële mechanismen betreft, dienen alle instanties die deze mechanismen beheren, jaarlijks een verantwoordingsverslag en een advies van een externe accountant in. Omwille van de verantwoordingsplicht en de transparantie wordt daarnaast specifiek verslag uitgebracht over onder meer financiële instrumenten, trustfondsen en de faciliteit voor vluchtelingen in Turkije.

De Commissie heeft een discussienota over de toekomst van de financiën van de EU aangenomen, waarin de huidige financiële architectuur van de EU wordt toegelicht. Dit thema zal een cruciaal element vormen in het volgende MFK.

Tekstvak 2.8 — Bij de financiering en uitvoering van EU-beleid betrokken entiteiten en instrumenten

Het bredere perspectief van de uitvoering van het beleid, de verrichtingen en financieringsactiviteiten van de EU per juni 2017

Verslag van en kwijting door de begrotingsautoriteit: Europees Parlement en de Raad

Controle door de Europese Rekenkamer

Beheerd door de Commissie — direct/indirect/gedeeld beheer

EU-trustfondsen — verlening van EU-ontwikkelingshulp in preciaire/crisissituaties: Afrika (noodtrustfondsen) en EUTF Békou

EOF — Europees Ontwikkelingsfonds — ontwikkelingshulp ACS enz.

In de geconsolideerde jaarrekening van de EU

Uitgavenprogramma's en -regelingen gefinancierd uit de alg. begroting van de EU ⁽¹⁾

Kredietverlening: BOP, EGSK, MFB, Euratom, EFSM

Gedecentraliseerde agentschappen en andere organen van de EU ⁽²⁾

EU-trustfondsen: EUTF Madad (crisis in Syrië), EUTF Colombia

Gedecentraliseerde agentschappen en andere organen van de EU: volledige/gedeeltelijke zelffinanciering ⁽³⁾

Financieringsinstrumenten ⁽⁵⁾: ESI-fondsen onder gedeeld beheer — EFRO, ESF, CF, Elfpo, EFMZV

Gemeenschappelijke ondernemingen ⁽⁶⁾

Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije (FRT)

EFSI-initiatief

EFSI-garantiefonds

Beheerd door de EIB-groep

De investeringsfaciliteit van het EOF Samenwerking met de EIB. Partnerschap ACS-EU

Financieringsinstrumenten: Mkb-initiatief, andere ESI-fondsen, financieringsinstrumenten ⁽⁷⁾

Garantiefonds voor extern optreden ⁽⁸⁾

Blendingsinstrumenten — Programma's voor extern beleid ⁽⁷⁾⁽⁹⁾

Budgettaire financieringsinstrumenten: IPOL, prog. COSME, H2020, EaSI ⁽⁴⁾

Gedecentraliseerde agentschappen en andere organen van de EU: volledige zelffinanciering: EUIPO, CPVO ⁽³⁾

Gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (met inbegrip van de raad van bestuur en het fonds) ⁽⁹⁾

EFSI-activiteiten: Europees Fonds voor strategische investeringen ⁽¹⁰⁾

Kredietverlening: ELM — Mandaat voor externe leningen voor de EIB-groep ⁽¹⁰⁾

EIB — Europese Investeringsbank Groep (incl. EIF) Andere verrichtingen ⁽¹⁴⁾

Agentschappen van de Raad Defensie/veiligheid ⁽¹¹⁾⁽¹²⁾

ECB — Europese Centrale Bank ^{(12) (13)}

GLF — Griekse kredietfaciliteit Bilaterale leningen aan Griekenland ⁽¹²⁾

ESM — Europees Stabiliteitsmechanisme ⁽¹²⁾

EBWO — Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling ⁽¹⁵⁾

EFSD — Europese faciliteit voor financiële stabiliteit ⁽¹²⁾

Legenda:

	Het bredere perspectief van de uitvoering van het beleid, de verrichtingen en financiële activiteiten van de EU per juni 2017
	Verslag van en <i>kwijting</i> door de begrotingsautoriteit: Europees Parlement en de Raad
	Zekere mate van verslaglegging en kwijtingverlening door de begrotingsautoriteit: EP en Raad
	Controle door de Europese Rekenkamer
	Beheerd door de Commissie — direct/gedeeld beheer
	Beheerd door de EIB-groep
	EFSI-initiatief
	In zekere mate EFSI-initiatief
	In de geconsolideerde jaarrekening van de EU

Financieringsbronnen aangegeven met de kleur van de tekstvakken:

Gefinancierd uit de algemene begroting van de EU

Gedeeltelijk gefinancierd uit en/of gegarandeerd door de algemene begroting van de EU

Niet gefinancierd uit de algemene begroting van de EU

Voetnoten:

- ⁽¹⁾ Met inbegrip van juridische verbintenissen die niet onder vastleggingskredieten in de begroting vallen: financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF), Copernicus, ITER, Galileo, visserijovereenkomsten en andere.
- ⁽²⁾ Mkb-initiatief, beheerd door de EIB namens de lidstaten via gedeeld beheer met de Commissie; andere financieringsinstrumenten die namens de Commissie door de EIB als met de uitvoering belaste entiteit worden beheerd.
- ⁽³⁾ Raad van beheer/bestuur met leden uit elke lidstaat als besluitvormingsorgaan.
- ⁽⁴⁾ Namens de Commissie beheerd door de EIB als met de uitvoering belaste entiteit.
- ⁽⁵⁾ De middelen en activiteiten worden uitgevoerd door de lidstaten.
- ⁽⁶⁾ Raad van beheer/bestuur met leden uit de lidstaten en andere belanghebbenden als besluitvormingsorgaan. Niet alle leden zijn vertegenwoordigd in elke raad.
- ⁽⁷⁾ De begrotingsautoriteiten verlenen slechts kwijting voor het deel van de blandinginstrumenten dat uit de algemene begroting wordt gefinancierd.
- ⁽⁸⁾ Instrumenten voor ontwikkelingssamenwerking (DCI): Investeringsfaciliteit voor het nabuurschapsbeleid (NIF); investeringsfaciliteit voor Centraal-Azië (IFCA) en Aziatische investeringsfaciliteit (AIF); investeringsfaciliteit voor Latijns-Amerika (LAIF).
- ⁽⁹⁾ Gefinancierd door commerciële banken. De raad van bestuur bestaat uit leden van elke lidstaat.
- ⁽¹⁰⁾ De ERK controleert slechts verrichtingen die worden gegarandeerd door de algemene begroting van de EU.
- ⁽¹¹⁾ Verslag over de uitvoering van de begroting wordt naar de Raad verzonden — Kwijting door de raden van bestuur van de agentschappen. De Commissie kan namens de EU deelnemen aan projecten van de agentschappen. De lidstaten van elk agentschap verstrekken financiering. De hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid is verantwoordelijk voor de algemene organisatie en werking van de agentschappen.
- ⁽¹²⁾ Intergouvernementele entiteit.
- ⁽¹³⁾ De controlebevoegdheden van de ERK zijn beperkt tot het onderzoeken van de operationele doelmatigheid van het bestuur bij de ECB.
- ⁽¹⁴⁾ De Europese Rekenkamer controleert alleen het EU-mandaat van de EIB. Het EIF is onderdeel van de EIB-groep.
- ⁽¹⁵⁾ Belanghebbenden zijn de lidstaten van de EU, andere landen, de EU en de EIB.

Gebruikte acroniemen en afkortingen

ACS-EU	Partnerschap tussen de landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, en de Europese Unie	EFMZV	Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij
BB	Betalingsbalans	EFRO	Europees Fonds voor regionale ontwikkeling
CF	Cohesiefonds	ESF	Europees Sociaal Fonds
Copernicus	Het Europees programma voor aardobservatie	ESIF	Europees structuur- en investeringsfonds
COSME	Concurrentievermogen van ondernemingen en voor kmo's (Cosme)	ESM	Europees Stabiliteitsmechanisme
CPVO	Communautair Bureau voor plantenrassen	EUIPO	Bureau voor intellectuele eigendom van de Europese Unie
EaSI	Programma voor werkgelegenheid en sociale innovatie (EaSI)	EUTF Colombia	Trustfonds voor Colombia
EBWO	Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling	EUTF Madad	Regionaal trustfonds van de EU in reactie op de crisis in Syrië
ECB	Europese Centrale Bank	FRT	Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije
EFSF	Europese Faciliteit voor financiële stabiliteit	H2020	Horizon 2020 — EU-onderzoek en -innovatie
EFSI	Europees Fonds voor strategische investeringen	IPOL	Intern beleid (Internal Policies)
EFSM	Europees financieel stabilisatiemechanisme	ITER	Internationale thermonucleaire experimentele reactor (overeenkomst en organisatie)
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal	Galileo	Het wereldwijde satellietnavigatiesysteem van de Europese Unie (GNSS)
EIB	Europese Investeringsbank	MFB	Macrofinanciële bijstand
EIF	Europees Investeringsfonds	Progr.	Programma
Elfpo	Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling	EUTF Békou	Noodtrustfonds voor de Centraal-Afrikaanse Republiek
ELM	Mandaat voor externe leningen (External Lending Mandate)	Mkb-initiatief	Initiatief voor midden- en kleinbedrijf
EOF	Europees Ontwikkelingsfonds	GLF	Griekse kredietfaciliteit (Greek Loan Facility)
Kred.	Kredieten	EP	Europees Parlement

Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

RISICO'S EN UITDAGINGEN VOOR DE TOEKOMST**Vermijden van een nieuwe achterstand van onbetaalde declaraties**

2.32. Er bestaat een risico dat er in de laatste jaren van het huidige MFK en de eerste jaren van het volgende MFK een achterstand van onbetaalde declaraties ontstaat die vergelijkbaar is met die in 2013-2015. Dit komt doordat de binnen het huidige MFK goedgekeurde betalingskredieten mogelijk niet toereikend zijn om tot 2020 alle ingediende declaraties te betalen ⁽³³⁾.

2.33. In de tussentijdse evaluatie ⁽³⁴⁾ concludeerde de Commissie in haar prognose voor de periode tot eind 2020 dat de totale maxima voor betalingen in het MFK 2014-2020 niet zouden moeten volstaan, waardoor een abnormale achterstand van onbetaalde declaraties aan het einde van de periode zou worden vermeden. Dit was echter op voorwaarde dat speciale instrumenten buiten de MFK-maxima zouden vallen en dat de maximumbedragen voor gebruikmaking van de in de MFK-verordening vastgestelde overkoepelende marge voor betalingen in 2018-2020 verwijderd zouden worden. Na de herziening van de MFK-verordening ⁽³⁵⁾ is het niet zeker of speciale instrumenten werkelijk buiten de maximumbedragen zullen vallen (zie paragraaf 2.8, onder b)) en of er maximumbedragen voor de overkoepelende marge voor betalingen zullen blijven bestaan (zie paragraaf 2.8, onder a)). Bovendien kan het zo zijn dat de lidstaten een hoger dan verwacht bedrag aan betalingsaanvragen indienen.

2.32. Het risico op een achterstand is niet alleen afhankelijk van de beschikbare MFK-maxima, maar ook van de bedragen die worden uitgetrokken door de Raad en het Parlement in de jaarbegrotingen, en van het daadwerkelijke betalingsprofiel van de programma's. De overkoepelende marge voor betalingen die beschikbaar is in dit MFK, moet ervoor zorgen dat de maxima voor betalingen volledig beschikbaar zijn.

2.33. De Commissie stelt altijd voor de betalingen voor andere speciale instrumenten buiten de maxima te rekenen. Het is echter aan de begrotingsautoriteit om per geval een definitieve beslissing te nemen in overeenstemming met de verklaring bij de tussentijdse herziening van het MFK. Wat het gebruik van de overkoepelende marge voor betalingen betreft, zorgt de tussentijdse herziening van het MFK voor meer flexibiliteit in de resterende jaren van het MFK 2014-2020.

⁽³³⁾ Zie de paragrafen 1.46 en 1.52 van ons Jaarverslag 2012.

⁽³⁴⁾ Conclusies bij bijlage 6 van document SWD(2016) 299 final.

⁽³⁵⁾ Verordening (EU, Euratom) 2017/1123 (PB L 163 van 24.6.2017, blz. 1).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De financiering van het nieuwe MFK

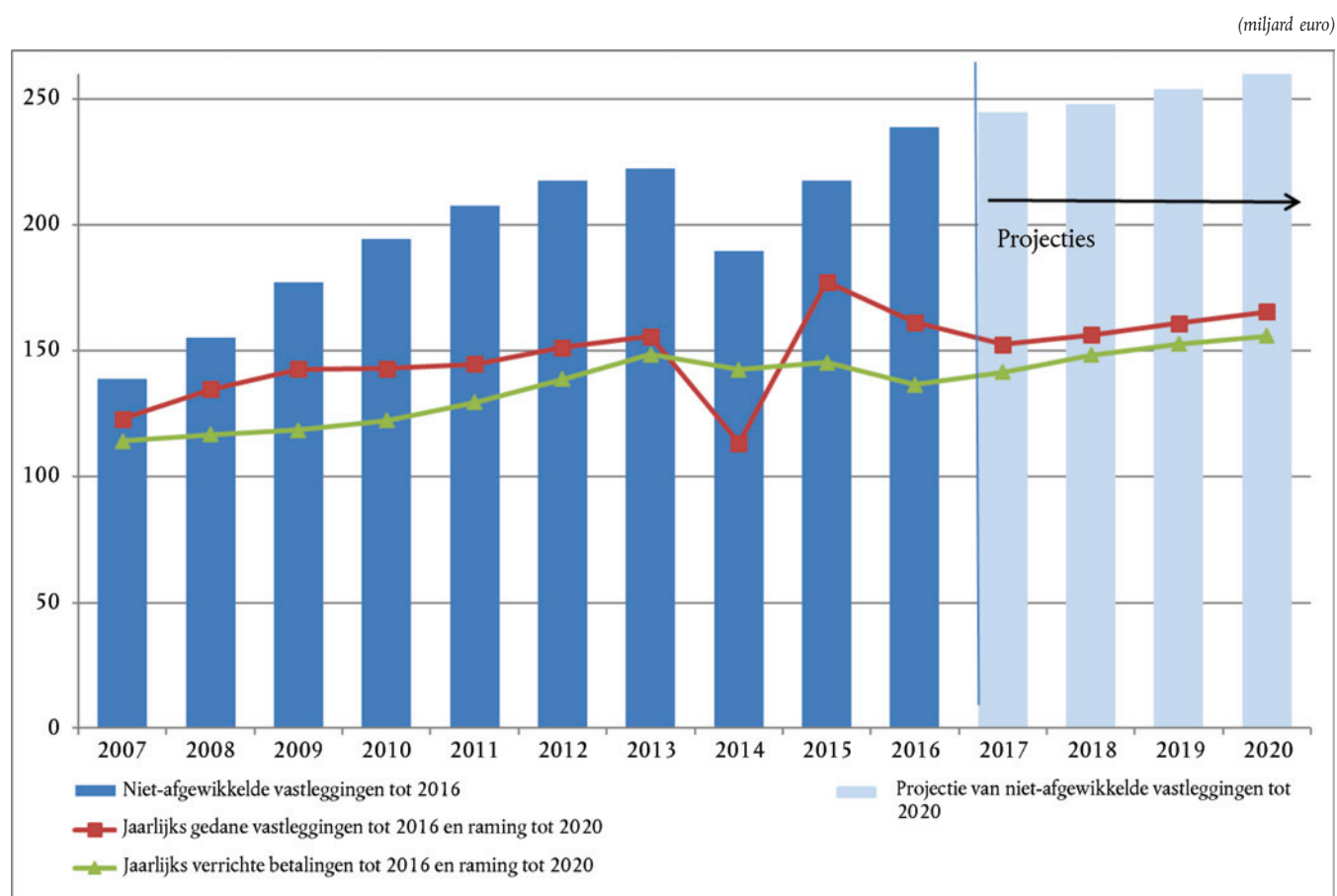
2.34. Indien bestaande trends doorzetten⁽³⁶⁾, bereiken de niet-afgewikkelde vastleggingen volgens onze projectie (zie **tekstvak 2.9**) in 2020 een recordhoogte van 262 miljard euro, een bedrag dat dicht bij de projectie van de Commissie in de tussentijdse evaluatie⁽³⁷⁾ ligt.

2.35. Deze niet-afgewikkelde vastleggingen moeten met betalingskredieten uit het volgende MFK worden verrekend, voornamelijk gedurende de eerste drie jaar van het volgende MFK.

⁽³⁶⁾ Op basis van bestaande resultaten van eind 2016 en het MFK, met inbegrip van de technische aanpassing in 2017, zijn we uitgegaan van de conservatieve aanname dat 98 % van de vastleggingskredieten zal worden omgezet in vastleggingen. We hebben ons gebaseerd op de door de Commissie in de tussentijdse evaluatie berekende schatting van vrijmakingen en hebben aangenomen dat 99 % van de betalingskredieten zullen worden omgezet in betalingen, uitgezonderd betalingen met betrekking tot speciale instrumenten overeenkomstig de aanname van de Commissie. Bestemmingsontvangsten en overdrachten zijn niet opgenomen in de projecties voor 2017-2020 omdat het moeilijk is ze te berekenen en ze een minimale impact hebben op de projecties.

⁽³⁷⁾ In bijlage 6 bij document SWD(2016) 299 final wordt een bedrag van 254 miljard euro genoemd. Onze projectie is gebaseerd op een geschatte gebruikmaking van 648,1 miljard euro aan vastleggingskredieten en 604,3 miljard euro aan betalingskredieten die beschikbaar waren in het MFK voor de jaren 2017-2020 (op basis van de technische aanpassing van 2017).

Tekstvak 2.9 — Projecties voor vastleggingen en betalingen tot aan het eind van het MFK in 2020



Bron: Voor de begrotingsjaren 2007-2016: geconsolideerde jaarrekening van de Europese Unie; voor projecties inzake de begrotingsjaren 2017-2020: MFK-verordening en de technische aanpassing van 2017.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.36. De toename van niet-afgewikkelde vastleggingen kan worden weggewerkt en de extra blootstelling aan en het risico op het ontstaan van achterstanden kunnen worden aangepakt door voldoende aanvullende betalingskredieten op te nemen naast die welke vereist zijn voor nieuwe programma's van het volgende MFK en/of door vastleggingskredieten voor nieuwe programma's in het volgende MFK te verlagen zodat er voldoende betalingskredieten overblijven ter dekking van deze niet-afgewikkelde vastleggingen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.37. Dit verdient de voorkeur boven het gebruik van vertragingen in de uitvoering van programma's die onder het nieuwe MFK vallen om voldoende betalingskredieten te genereren ter dekking van de niet-afgewikkelde vastleggingen, zoals onbedoeld is gebeurd in de eerste jaren van het huidige MFK, omdat het probleem zich dan gewoon later opnieuw zou voordoen.

2.38. Artikel 323 van het VWEU bepaalt het volgende: „Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie zien erop toe dat de Unie beschikt over de financiële middelen waarmee de Unie haar juridische verplichtingen jegens derden kan voldoen”. Het eigenmiddelenbesluit van de Raad ⁽³⁸⁾ schrijft het volgende voor: „Er wordt een gepaste verhouding tussen vastleggingskredieten en betalingskredieten in acht genomen om ervoor te zorgen dat zij verenigbaar zijn [...]”.

2.39. De Commissie zal dit probleem kunnen aanpakken wanneer zij haar voorstellen voor het nieuwe MFK ⁽³⁹⁾ presenteert op basis van een raming van de uitgavenbehoeften in de periode na 2020 ⁽⁴⁰⁾, zoals aanbevolen in onze jaarverslagen van de afgelopen jaren ⁽⁴¹⁾.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusies

2.40. De vertragingen in de uitvoering van programma's in de eerste drie jaar van het huidige MFK leidden tot de overdracht van vastleggingskredieten van 2014 naar voornamelijk 2015 en 2016 en lage betalingen in 2016 (paragrafen 2.4-2.10).

2.41. Er werd uitgebreid gebruikgemaakt van speciale instrumenten en marges, maar de overgebleven bedragen zijn mogelijk niet toereikend om onverwachte gebeurtenissen te financieren die zich vóór 2020 nog kunnen voordoen (paragrafen 2.8-2.10).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.41. *De tussentijdse herziening van het MFK zorgt voor meer flexibiliteit in de resterende jaren van het MFK 2014-2020.*

⁽³⁸⁾ Artikel 3, onder 2, tweede alinea van Besluit 2014/335/EU, Euratom.

⁽³⁹⁾ Artikel 25 van de MFK-verordening.

⁽⁴⁰⁾ Artikel 9 van het Interinstitutioneel Akkoord van 2 december 2013 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie betreffende de begrotingsdiscipline, de samenwerking in begrotingszaken en een *goed financieel beheer*.

⁽⁴¹⁾ Zie paragraaf 2.47, aanbeveling 2 van ons Jaarverslag 2015.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.42. Er is een recordomvang aan niet-afgewikkelde vastleggingen gecreëerd; deze is namelijk 72 % hoger dan in 2007. Hierdoor zijn de bedragen die de EU verschuldigd is, gestegen en dus ook de risico's waaraan de EU-begroting is blootgesteld (paragrafen 2.11-2.14). De algehele financiële blootstelling van de EU-begroting is toegenomen in verband met aanzienlijke passiva, garanties en juridische verbintenissen op lange termijn (paragrafen 2.15-2.20), wat inhoudt dat er in de toekomst sprake moet zijn van zorgvuldig beheer.

2.43. De EU maakt steeds meer gebruik van financieringsinstrumenten. Bij de oprichting van het EFSI zijn nieuwe governance-regelingen opgezet waarbij een beperktere rol is weggelegd voor publiek toezicht dan bij andere instrumenten die door de EU-begroting worden ondersteund (paragrafen 2.21-2.23).

2.44. De EU-middelen vertegenwoordigen een aanzienlijk deel van de uitgaven van sommige lidstaten en de hoeveelheid middelen en de timing van de ontvangst ervan kunnen een aanzienlijke macro-economische impact hebben op bijvoorbeeld investeringen, groei en banen (paragrafen 2.24-2.26).

2.45. De Commissie heeft verschillende middelen gemobiliseerd om het hoofd te bieden aan de vluchtelingen- en migratiecrisis, maar zij heeft geen rapportagestructuur ingevoerd om uitgebreid te kunnen rapporteren over de gebruikmaking van de betrokken fondsen (paragrafen 2.27 en 2.28).

2.46. De mechanismen voor de financiering van EU-beleid zijn steeds complexer geworden, wat ten koste van de verantwoordingsplicht en transparantie dreigt te gaan (paragrafen 2.29-2.31).

2.47. Tegen het einde van het huidige MFK en in de eerste jaren van het volgende MFK kan er een achterstand in de betalingen ontstaan en voor de financiering van het nieuwe MFK zullen realistische begrotingskredieten nodig zijn ter dekking van de verwachte niet-afgewikkelde vastleggingen (paragrafen 2.32-2.39).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.42. Er wordt nauwlettend toezicht gehouden op de niet-afgewikkelde vastleggingen in de huidige en toekomstige MFK's.

2.43. De Commissie is van mening dat zij alle desbetreffende informatie op een alomvattende, duidelijke en transparante wijze heeft weergegeven in de financiële staten en mededelingen van 2016, en dat het EFSI wordt onderworpen aan passend publiek toezicht.

2.45. Aangezien de vluchtelingen- en migratiecrisis in de loop van de tijd op verschillende manieren kan worden aangepakt, is het moeilijk dit thema van tevoren volledig af te bakenen. Ook de onderliggende inhoud en de impliciete definitie van de weergegeven informatie kunnen in de loop van de tijd evolueren. De Commissie verlangt dat de OESO de DAC-codes aanpast met het oog op een algemeen aanvaarde definitie van migratie.

De Commissie zal nagaan of de bestaande rapportage geconsolideerd kan worden, zodat deze uitgebreide informatie verschaft over de uitgaven op het gebied van vluchtelingen en migratie.

2.46. De Commissie heeft een discussienota over de toekomst van de financiën van de EU aangenomen, waarin de huidige financiële architectuur van de EU wordt toegelicht. Dit thema zal een cruciaal element vormen in het volgende MFK.

2.47. De werking van de overkoepelende marge voor betalingen moet voorkomen dat er opnieuw een abnormale achterstand ontstaat aan het einde van de looptijd van het MFK.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Aanbevelingen

2.48. We bevelen aan dat de Commissie:

- **Aanbeveling 1:** rekening houdt met de toename van de niet-afgewikkelde vastleggingen in haar raming van de betalingskredieten voor het volgende MFK om te helpen zorgen voor een passend evenwicht tussen vastleggings- en betalingskredieten.
- **Aanbeveling 2:** samen met het Europees Parlement en de Raad zorgt voor een consistente aanpak van de kwestie van het al dan niet meetellen van speciale instrumenten in de maxima voor betalingskredieten in het MFK.
- **Aanbeveling 3:** voor beheer- en rapportagedoeleinden een manier vindt om EU-begrotingsuitgaven zodanig te registreren dat alle financiering met betrekking tot de vluchtelingen- en migratiecrisis kan worden gerapporteerd.
- **Aanbeveling 4:** het Europees Parlement en de Raad uitnodigt om, in de context van het debat over de toekomst van Europa, na te denken over de vraag hoe het EU-begrotingsstelsel kan worden hervormd om een beter evenwicht te vinden tussen voorspelbaarheid en reactievermogen, en hoe het best kan worden gewaarborgd dat de algehele financieringsregelingen niet complexer zijn dan nodig om de EU-beleidsdoelstellingen te verwezenlijken en om verantwoording, transparantie en controleerbaarheid te garanderen.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie zal in haar voorstellen zorgen voor een passend evenwicht tussen vastleggingen en betalingen. Zij merkt evenwel op dat de definitieve beslissingen worden genomen door de medewetgevers.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele.

De Commissie stelt altijd voor de betalingen voor andere speciale instrumenten buiten de maxima te rekenen. Het is echter aan de begrotingsautoriteit om per geval een definitieve beslissing te nemen.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie zal nagaan of de bestaande rapportage geconsolideerd kan worden, zodat deze uitgebreide informatie verschaft over de uitgaven op het gebied van vluchtelingen en migratie.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Het witboek over de toekomst van Europa in 2025 gaf de aanzet tot een breed debat en een denkoefening voorafgaand aan de voorbereiding van het volgende MFK. In dit verband heeft de Commissie in juni 2017 een discussienota over de toekomst van de financiën van de EU aangenomen. De financiële architectuur van de EU en andere thema's, zoals looptijd, flexibiliteit en voorspelbaarheid, zullen deel uitmaken van het algemene reflectieproces ter voorbereiding van het volgende MFK.

HOOFDSTUK 3

Resultaten behalen met de EU-begroting

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	3.1
Deel 1 — Verslaglegging over de prestaties: hoe verhoudt de benadering van de Commissie zich tot goede praktijken?	3.2-3.51
Afdeling 1 — Het kader voor de verslaglegging over prestaties	3.3-3.12
Afdeling 2 — Vergelijking met goede praktijken voor de verslaglegging over prestaties elders	3.13-3.51
Deel 2 — Resultaten van de doelmatigheidscontroles van de Rekenkamer: gemeenschappelijke uitdagingen geïdentificeerd in enkele speciale verslagen uit 2016	3.52-3.59
Deel 3 — Follow-up van aanbevelingen	3.60-3.71
Conclusie en aanbevelingen	3.72-3.77
Conclusies	3.72-3.75
Aanbevelingen	3.76-3.77
Bijlage 3.1 — Gedetailleerde status van aanbevelingen per verslag	
Bijlage 3.2 — Belangrijkste verbeteringen en resterende zwakke punten per verslag	
Bijlage 3.3 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor prestatieaspecten	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

3.1. Elk jaar analyseren we in dit hoofdstuk een aantal aspecten in verband met de prestaties: de *resultaten* die zijn behaald met de EU-begroting, die de Commissie in samenwerking met de lidstaten uitvoert⁽¹⁾. Dit jaar hebben we bijzondere aandacht geschonken aan:

- i) het door de Commissie toegepaste kader voor de verslaglegging over *prestaties*,
- ii) belangrijke resultaten van onze speciale verslagen uit 2016 over de prestaties,
- iii) de uitvoering door de Commissie van onze aanbevelingen in een aantal eerdere speciale verslagen.

DEEL 1 — VERSLAGLEGGING OVER DE PRESTATIES: HOE VERHOUDT DE BENADERING VAN DE COMMISSIE ZICH TOT GOEDE PRAKTIJKEN?

3.2. De meeste grote en complexe organisaties beschikken over procedures voor prestatiemeting en -verslaglegging om een indicatie te geven van het succes van de activiteiten en om aan te wijzen waar verbeteringen moeten worden aangebracht. In de paragrafen 3.3-3.12 geven we een overzicht van het kader voor de verslaglegging over prestaties. In de paragrafen 3.13-3.51 vergelijken we dat met elders toegepaste normen en goede praktijken.

Afdeling 1 — Het kader voor de verslaglegging over prestaties

3.3. De Commissie heeft de afgelopen jaren op dit gebied diverse wijzigingen aangebracht, met name door middel van het initiatief van de „resultaatgerichte begroting” (BFOR)⁽²⁾. De verslaglegging over prestaties is de kern van dit initiatief, dat is gericht op het ontwikkelen van mogelijkheden ter verbetering van de transparantie, tijdigheid en doelmatigheid van de communicatie over de resultaten van de EU-begroting.

3.3. De uitvoering van de EU-begroting en de desbetreffende verslagen werd in het huidige meerjarig financieel kader (MFK) versterkt. Sinds de start van het initiatief voor een resultaatgerichte EU-begroting heeft de Commissie haar verslaglegging over prestaties aanzienlijk verbeterd en gestroomlijnd. De Commissie heeft in 2016 voor het eerst een geïntegreerd financieel verslagleggingspakket afgeleverd met daarin gedetailleerde informatie over ontvangsten, uitgaven, het beheer en de uitvoering van de EU-begroting in overeenstemming met de beste praktijken op het gebied van transparantie en verantwoordingsplicht.

⁽¹⁾ Artikel 317 VWEU.

⁽²⁾ Het initiatief is gestructureerd rond vier kernvragen: „Waar besteden wij het geld?“, „Hoe besteden wij het geld?“, „Hoe worden wij beoordeeld?“, „Hoe communiceren wij?“ http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm

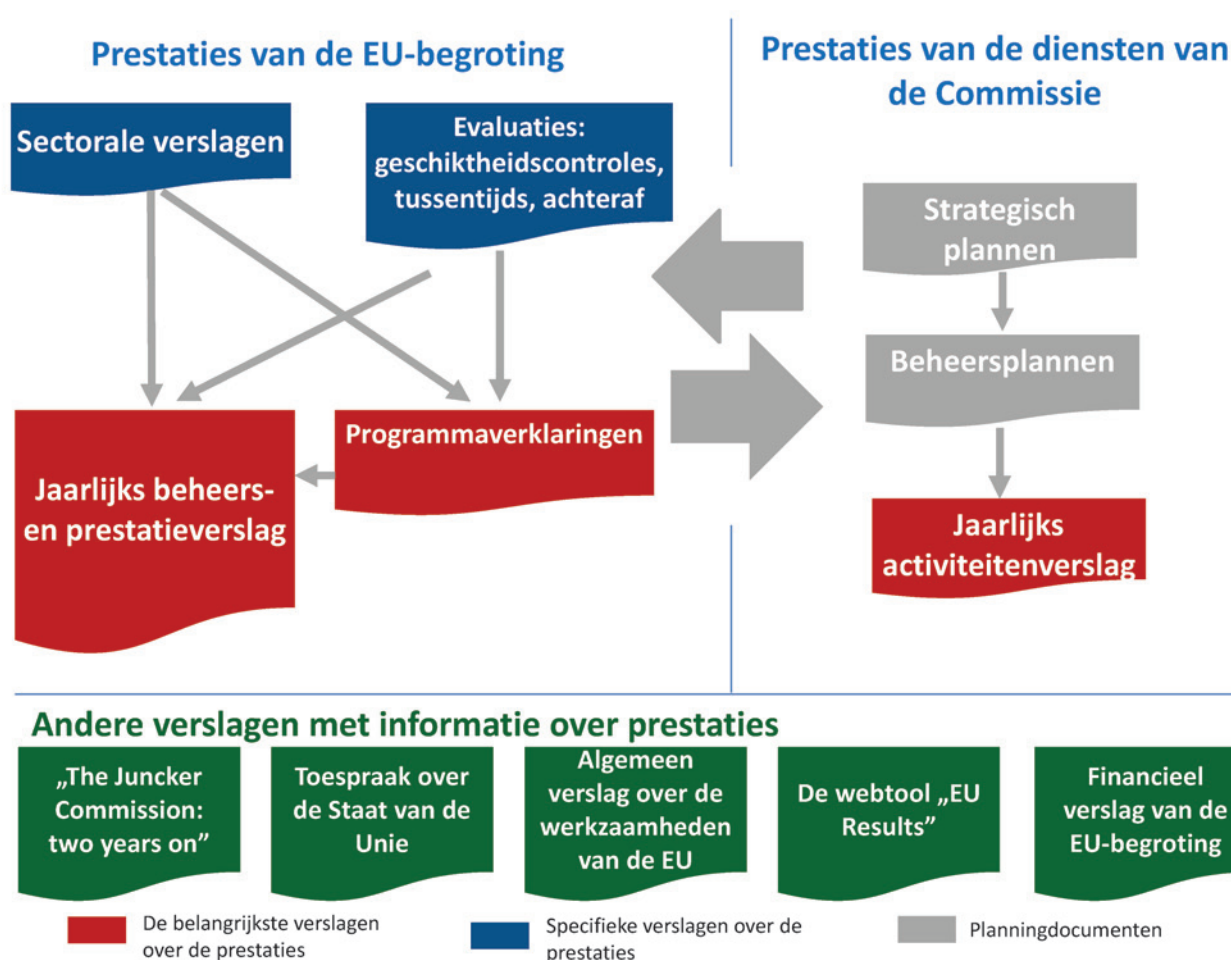
OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.4. **Tekstvak 3.1** geeft een overzicht van het kader voor de verslaglegging over prestaties. Het weerspiegelt het door de Commissie gemaakte onderscheid tussen haar eigen prestaties en die van de EU-begroting. In deze afdeling beschrijven we de belangrijkste verslagen die zijn weergegeven in het tekstvak.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.4. Op het niveau van de organisatie omvat de verslaglegging over de prestaties van de EU-begroting twee belangrijke verslagen: de programmaverklaringen en het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag. De programmaverklaringen bij de ontwerpbegroting zijn het instrument waarmee de Commissie de toewijzingen van financiële middelen aan de begrotingsautoriteit rechtvaardigt en dat haar in staat stelt prestatiegegevens in aanmerking te nemen. Het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag biedt de met de kwijting belaste autoriteiten een globale samenvatting van de wijze waarop de EU-begroting heeft bijgedragen aan de beleidsprioriteiten van de Europese Unie en van de met de EU-begroting behaalde resultaten, en rapporteert over het beheer van de begroting door de Commissie.

Tekstvak 3.1 — Het door de Commissie toegepaste kader voor de verslaglegging over prestaties



Bron: ERK, op basis van informatie van de Commissie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

A. Programmaverklaringen

3.5. Het *Financieel Reglement* vereist dat de Commissie „programmaverklaringen”⁽³⁾ opstelt ter rechtvaardiging van de financiering voor EU-programma's waar in de ontwerpbegroting om wordt gevraagd. Voor elk programma bevatten de verklaringen geactualiseerde informatie over de uitvoering, samen met belangrijke financiële en prestatiegegevens⁽⁴⁾, waarbij indicatoren worden gebruikt die van toepassing zullen zijn gedurende de looptijd van zeven jaar van het *meerjarig financieel kader* (zie **tekstvak 3.2**). Deze aanpak stelt de begrotingsautoriteit in staat om gedurende de begrotingsprocedure rekening te houden met de prestaties.

3.5. Het tekstvak heeft betrekking op de programmaverklaringen voor 2017 die in juni 2016 zijn bekendgemaakt. Zij omvatten meer dan 700 indicatoren die worden gebruikt voor het toezicht op de prestaties van de programma's tijdens hun levenscyclus. Daarom waren voor een aantal indicatoren de gegevens nog niet beschikbaar. In de programmaverklaringen voor 2018⁽¹⁾ zijn de gegevens van meer dan 80 % van de indicatoren beschikbaar, hetgeen neerkomt op een stijging met meer dan 20 % ten opzichte van het voorgaande jaar. Het aantal prestatiegegevens zal blijven toenemen naarmate de programma's die uit de EU-begroting worden medegefinancierd, worden uitgevoerd.

Tekstvak 3.2 — Programmaverklaringen: doelstellingen en indicatoren

	Aantal algemene doelstellingen	Aantal specifieke doelstellingen	Aantal gebruikte indicatoren	Indicatoren verwijderd vanwege een gebrek aan gegevens	Betalingsbegroting 2016 (miljard euro)	Aantal indicatoren per miljard euro
Rubriek 1a — Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid	25	90	154	93	17,4	14
Rubriek 1b — Economische, sociale en territoriale cohesie	3	21	8	76	48,8	2
Rubriek 2 — Duurzame groei: natuurlijke hulpbronnen	6	28	29	69	55,1	2
Rubriek 3 — Veiligheid en burgerschap	13	48	148	28	3,0	59
Rubriek 4 — Europa als wereldspeler	14	44	97	5	10,2	10
Speciale instrumenten	0	2	2	0	0,4	5
TOTAAL-GENERAAL	61	233	438	271	134,9	5
	294 doelstellingen		709 indicatoren			

Bron: ERK, op basis van het „Ontwerp van algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2017 — Programmaverklaringen voor de operationele uitgaven”, (COM(2016) 300, juni 2016).

⁽³⁾ Artikel 38, lid 3, onder e). Tot eind 2017 wordt in het *Financieel Reglement* de term „activiteitenoverzicht” gebruikt.

⁽⁴⁾ Met ingang van 2017 werden de structuur en de inhoud van de verklaringen gewijzigd. Deze beschrijving stemt overeen met de gewijzigde verklaringen.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2018/DB2018_WD01_en.pdf

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

B. Sectorale verslagen

3.6. Voor sommige uitgaventerreinen vereist het VWEU, het Financieel Reglement of sectorspecifieke regelgeving dat de Commissie sectorale verslagen opstelt. Aangezien het doel, de structuur en de inhoud van deze verslagen variëren naargelang de verschillende eisen, verschilt de focus op prestatieaspecten daarvan ook. Een aantal sectorale verslagen bevatten uitvoerige gekwantificeerde informatie over prestaties. De Commissie monitort een aantal sectorspecifieke prestatiegegevens online en werkt informatie regelmatig bij.

C. Strategische plannen, beheersplannen en jaarlijkse activiteitenverslagen

3.7. De directoraten-generaal (DG's) van de Commissie hebben meerjarige (2016-2020) „strategische plannen” opgesteld, waarin doelstellingen zijn vastgelegd die op middellange termijn richting geven aan operationele activiteiten. In de beheersplannen splitsen de DG's hun meerjarige strategie en doelstellingen uit in jaarlijkse *output*, acties en interventies. In elk *jaarlijks activiteitenverslag* (JAV) van een DG worden de resultaten gepresenteerd aan de hand van de gestelde doelen en een beoordeling van de mate waarin de operationele uitgaven hebben bijgedragen aan de beleidsresultaten ⁽⁵⁾. De JAV's hebben ook betrekking op financiële en beheersinformatie, zoals de resultaten van de controles inzake wettigheid en *regelmatigheid*.

D. Evaluaties

3.8. In de richtsnoeren voor betere regelgeving (BRG's) ⁽⁶⁾ definieert de Commissie een *evaluatie* als een op feiten gebaseerd oordeel over de mate waarin een interventie:

- doeltreffend en doelmatig is,
- relevant is vanwege de behoeften en de doelstellingen ervan,
- samenhangend is, zowel intern als met andere EU-beleidsinterventies, en
- Europese meerwaarde bewerkstelligt.

⁽⁵⁾ Artikel 66, lid 9, van het Financieel Reglement.

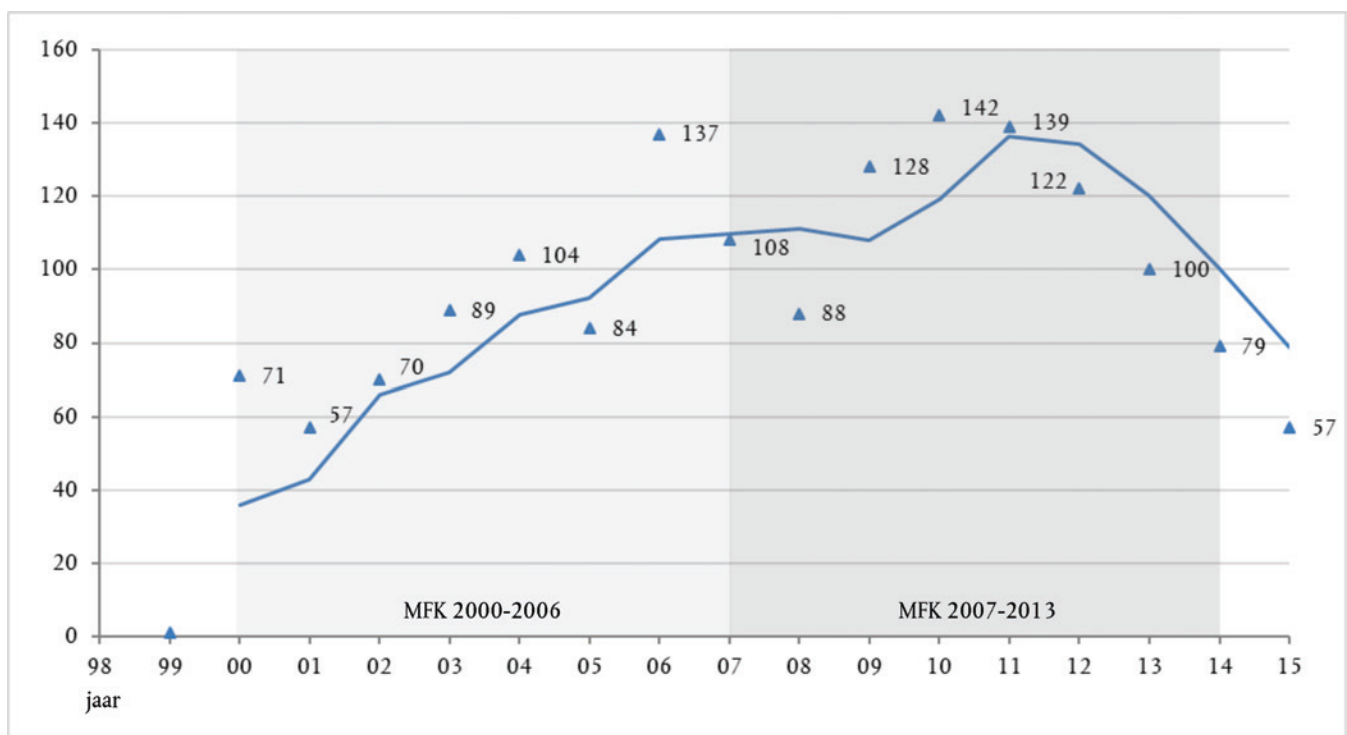
⁽⁶⁾ Werkdocument van de diensten van de Commissie, „Better Regulation Guidelines”, SWD (2015) 111 final van 19.5.2015, blz. 49.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.9. Door middel van de BRG's verbindt de Commissie zich ertoe om alle EU-uitgaven en begrotingsneutrale activiteiten die sociale of economische *effecten* moeten hebben, op evenredige wijze te evalueren. Elk directoraat-generaal is verantwoordelijk voor het evalueren van de eigen activiteiten. Evaluaties kunnen volledig in een horizontale eenheid worden gecentraliseerd, volledig aan operationele eenheden worden gedelegeerd of, in een hybride model, voor operationeel beheer worden gede-centraliseerd, maar dan ondersteund door een centrale evaluatie-eenheid.

3.10. Tot het einde van 2015 hield de Commissie een evaluatiedatabank⁽⁷⁾ bij met gegevens van bijna 1 600 evaluaties die waren uitgevoerd tussen 1999 en 2015, dus gemiddeld 100 per jaar (zie **tekstvak 3.3**). In totaal bedroegen de kosten van de evaluaties in 2016 meer dan 60 miljoen euro (210 miljoen euro als studies⁽⁸⁾ worden meegeteld). De Commissie is sindsdien gestopt met het bijhouden van de openbare evaluatiedatabank en heeft een „studiedatabank” geïntroduceerd. Volgens de Commissie is het belangrijkste doel van de studiedatabank om evaluatiebevindingen te kunnen delen tussen de verschillende EU-instellingen, terwijl de EU Bookshop het publieke platform voor het delen van alle evaluaties en studie-informatie is.

Tekstvak 3.3 — Aantal evaluaties bij de Commissie tussen 2000 en 2015 (voortschrijdend gemiddelde van drie jaar en jaarlijkse cijfers)



Bron: Evaluatiedatabank van de Commissie (2000-2015).

⁽⁷⁾ <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/search.do>

⁽⁸⁾ Volgens de BRG's kan de verplichting om oordelen te vellen een doorslaggevende factor zijn om een evaluatie van een studie te onderscheiden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

E. Jaarlijks beheers- en prestatieverslag (AMPR)

3.11. Het AMPR vormt een reactie op de vereisten in artikel 318 VWEU (van een op resultaten gebaseerde evaluatie van de EU-financiën) en artikel 66, lid 9, van het Financieel Reglement (van een samenvatting van de jaarlijkse activiteitenverslagen). Door twee voorheen afzonderlijke verslagen te combineren, beoogde de Commissie slechts één document te produceren voor de kwijtingverlenende autoriteit, met betrekking tot zowel het beheer van de EU-begroting als haar beoordeling van de behaalde resultaten.

F. Overige verslagen met informatie over prestaties

3.12. Er bestaan nog andere verslagen van de Commissie, zowel reguliere als incidentele, met informatie over doelstellingen en prestatie-indicatoren, en over de voordelen of resultaten van projecten.

- i) Het in maart gepubliceerde jaarlijkse Algemeen verslag over de werkzaamheden van de Europese Unie ⁽⁹⁾ bevat nadere gegevens over de grote evenementen, initiatieven en besluiten van het voorgaande jaar rond de tien prioriteiten van de Commissie.
- ii) Het jaarlijks financieel verslag van de EU-begroting ⁽¹⁰⁾, dat in juli wordt gepubliceerd als onderdeel van het geïntegreerde financiële verslagleggingspakket van de Commissie, heeft betrekking op het begrotingsbeheer in het voorgaande jaar.
- iii) Het verslag „The Juncker Commission two years on” ⁽¹¹⁾ omvatte een reeks in november 2016 gepubliceerde presentaties die een overzicht geven van de vooruitgang op het gebied van de tien prioriteiten van de Commissie in de twee jaar sinds haar aantreden.
- iv) De jaarlijkse rede van de voorzitter, de „Staat van de Unie” ⁽¹²⁾, voor het Europees Parlement in september, waarvoor ondersteunende documenten worden gepubliceerd.
- v) De webtool „EU Results” ⁽¹³⁾ omvat een onlineverzameling van door de EU gefinancierde projecten, elk met verklaringen met betrekking tot de resultaten en, in sommige gevallen, numerieke gegevens.

3.11. Met de publicatie van het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag 2015 heeft de Commissie de prestatieverslaglegging voor de EU-begroting verder gestroomlijnd en verbeterd. Het blijkt dat op dit gebied vooruitgang is geboekt met het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag 2016.

⁽⁹⁾ https://ec.europa.eu/commission/news/eu-2016-general-report-activities-european-union_en

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2015/foreword/index_en.html

⁽¹¹⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_AC-16-3892_en.htm?locale=EN

⁽¹²⁾ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016_nl

⁽¹³⁾ https://ec.europa.eu/budget/euprojects/search-projects_en

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Afdeling 2 — Vergelijking met goede praktijken voor de verslaglegging over prestaties elders**A. Inleiding**

3.13. Om goede praktijken op het gebied van verslaglegging over prestaties in kaart te brengen, hebben wij:

- i) relevante internationale normen geraadpleegd, zoals „IP-SASB Recommended Practice Guideline 3 — Reporting Service Performance Information”⁽¹⁴⁾;
- ii) een enquête over de verslaglegging over prestaties gehouden; naast een uitvoerig antwoord van de Commissie, hebben wij 17 antwoorden van de EU-lidstaten, andere nationale regeringen en andere internationale organisaties bekeken;
- iii) openbaar beschikbare informatie over prestaties onderzocht voor een selectie van 14 regeringen en internationale organisaties⁽¹⁵⁾;
- iv) de beoordelingsverslagen onderzocht die tussen 2011 en 2016 zijn gepubliceerd door het „Multilateral Organisation Performance Assessment Network” (MOPAN)⁽¹⁶⁾, aangezien deze altijd elementen bevatten van de verslaglegging over prestaties door organisaties.

3.14. Hoewel er belangrijke verschillen zijn tussen de EU en andere internationale organisaties en regeringen, moeten deze ook aan wettelijke eisen voldoen en zijn zij in hun functioneren ook gebonden aan specifieke beperkingen. Voor andere internationale organisaties is het net zo lastig om een verband te leggen tussen hun activiteiten en de uiteindelijke effecten/resultaten. We hebben zes gebieden geïdentificeerd (B tot en met G hieronder) waarop de door ons waargenomen goede praktijken de Commissie kunnen helpen om haar verslaglegging over prestaties verder te ontwikkelen.

3.14. *In het kader van het initiatief voor een resultaatgerichte EU-begroting is de Commissie met deskundigen van de nationale overheden en van andere internationale organisaties, waaronder de OESO, een dialoog gestart over prestatiekaders om te leren van opgedane ervaring en om vast te stellen welke goede praktijken er zijn. Vertegenwoordigers van het Europees Parlement en de Raad hebben ook deelgenomen aan deze dialoog, die betrekking had op een breed scala van kwesties, bv. de prestaties, de evaluatie en de meerwaarde van de EU. Uit de besprekingen is gebleken dat een prestatiekader zich geleidelijk moet ontwikkelen en dat het niet kan worden gebaseerd op één standaardaanpak. De Commissie zet de dialoog met de deskundigen en de belanghebbenden voort en zal de resultaten in aanmerking nemen bij het opstellen van het prestatiekader voor het volgende MFK.*

⁽¹⁴⁾ In maart 2015 uitgebracht door de „International Public Sector Accounting Standards Board” (IPSASB).

⁽¹⁵⁾ Regeringen: Australië, Canada, Frankrijk, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Andere internationale organisaties: de Raad van Europa, de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO), het Internationale Comité van het Rode Kruis (ICRC), de OESO, Unesco, het secretariaat-generaal van de VN, de Wereldbank en de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO).

⁽¹⁶⁾ MOPAN is een netwerk van gelijkgezinde donorlanden voor de monitoring van de prestaties van multilaterale ontwikkelingsorganisaties op nationaal niveau. Zie <http://www.mopanonline.org/>

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

B. Ruimte om het prestatiekader te verbeteren

- a) **De Commissie hanteert twee reeksen van doelstellingen en indicatoren om de prestaties te meten van haar diensten, respectievelijk haar uitgavenprogramma's**

Goede praktijken

3.15. In Australië produceren regeringsdepartementen drie essentiële documenten als onderdeel van het prestatiekader: begrotingsverklaringen van de portfolio's waarin programma-begrotingen worden gekwantificeerd, bedrijfsplannen waarin de doelstellingen en activiteiten van openbare instanties worden uiteengezet, en jaarverslagen met feedback over de resultaten. De entiteiten moeten ervoor zorgen dat deze documenten onderling samenhangend („duidelijk leesbaar”) zijn ⁽¹⁷⁾. De prestatiecriteria in elk document moeten gezamenlijk in één jaarlijkse verklaring over de prestaties worden gerapporteerd (in de jaarverslagen aan het eind van het begrotingsjaar).

3.16. In Frankrijk is de staatsbegroting onderverdeeld in „missions”. Elk van de 31 „missions” in de begroting omvat meerdere programma's (118 in 2017). Elk programma heeft een strategie, doelstellingen en gekwantificeerde prestatie-indicatoren, en de belangrijkste indicatoren zijn ook aangewezen als „mission”-indicatoren. Het gebruik van identieke indicatoren zorgt voor samenhang tussen „missions” en programma's. De indicatoren hebben betrekking op zowel de programmaprestatie als de prestatie van regeringsdepartementen.

3.17. In Canada moeten alle federale organisaties die begrotingskredieten ontvangen, hun activiteiten plannen en beheren en verslag uitbrengen over hun prestaties aan de hand van een reeks van 16 resultaatgebieden die voor de gehele regering gelden. Dit kader bevat een duidelijk en helder verband tussen financiële toewijzingen, programma-activiteiten en nationale resultaten.

⁽¹⁷⁾ Department of Finance, Resource management guide 131-137
<http://www.finance.gov.au/resource-management/performance/>

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Situatie bij de Commissie

3.18. Vóór het begin van het meerjarig financieel kader 2014-2020 heeft de Commissie haar diensten opgedragen om „het prestatiekader te versterken”⁽¹⁸⁾. Om dit te bereiken, heeft zij de interne regel⁽¹⁹⁾ ingesteld dat de nieuwe programma-doelstellingen en -indicatoren duidelijk moeten worden gepresenteerd in de programmaverklaringen, beheersplannen en jaarlijkse activiteitenverslagen. Dit gebeurde voor het eerst in 2014, waardoor de Commissie een samenhangend verhaal over prestaties kon presenteren: streefdoelen waaraan in de begroting middelen waren toegewezen, werden onderdeel van het planningsproces in het beheersplan van het betreffende DG, en de resultaten werden gerapporteerd in het jaarlijkse activiteitenverslag daarvan.

3.19. Sinds 2016 past de Commissie deze benadering echter niet meer toe. In plaats daarvan heeft zij een nieuw planningsdocument opgesteld (het strategisch vijfjarenplan) waarin de DG's nieuwe organisatorische doelstellingen en indicatoren die overeenkomen met de prioriteiten van de Commissie, moeten vaststellen, maar die verschillen van de doelstellingen en indicatoren die reeds voor programma's bestaan. In de JAV's wordt nu verslag uitgebracht over het prestatiekader zoals dat is geformuleerd in de strategische en beheersplannen en de informatie daarin zou betrekking moeten hebben op de programmaverklaringen voor de resultaten van programma's. Slechts in een van de zes door ons onderzochte JAV's over 2016 werd echter gebruikgemaakt van kruisverwijzingen naar de prestaties die waren vermeld in de programmaverklaringen. Dit belemmert de vergelijkbaarheid tussen de verschillende soorten prestatiedocumenten en weerspiegelt niet het feit dat de Commissie de eindverantwoordelijke is voor de uitvoering van de begroting met betrekking tot de beginselen van goed financieel beheer.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.18. De werkzaamheden van de dienst Interne Audit van de Commissie (IAS) levert ook een extra meerwaarde op en versterkt de controle op de prestatiekaders en meetsystemen van de Commissie en de diverse directoraten-generaal (DG's).

3.19. De Rekenkamer merkte in haar jaarverslag over 2015 op dat veel van de doelstellingen in de beheersplannen van de Commissie niet op het juiste niveau van verantwoordingsplicht waren vastgesteld. De Commissie heeft sindsdien haar cyclus van strategische planning en programmering herzien. Het doel was om tot een duidelijker kader voor de verantwoordingsplicht van de Commissie en de directoraten-generaal te komen en de planningsdocumenten beter te stroomlijnen en toe te spitsen op de prioriteiten van de Commissie en de bevoegdheden van het directoraten-generaal. De doelstellingen en de indicatoren die zijn geselecteerd voor de strategische plannen, zijn nu toegesneden op hun specifieke bevoegdheden en weerspiegelen het feit dat de verantwoordelijkheden van de diensten van de Commissie meer inhouden dan alleen de uitvoering van de begroting en het programmabeheer.

Om die reden is afstemming van doelstellingen en indicatoren in het prestatiekader van de diensten van de Commissie met die welke zijn vastgelegd in de rechtsgrondslagen van de programma's, niet langer vereist. De diensten van de Commissie wordt evenwel verzocht naar programmaverklaringen te verwijzen bij de beschrijving van hun activiteiten met betrekking tot de programma's. Dit helpt overlapping van informatie te beperken en te zorgen voor samenhang van de gegevens en zal in de toekomst worden versterkt.

De Commissie is van mening dat haar verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting duidelijk is. Elke directeur-generaal ondertekent in zijn/haar jaarverslag een betrouwbaarheidsverklaring waarin wordt verklaard dat de middelen zijn gebruikt voor het beoogde doel en overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer, en dat de onderliggende verrichtingen wettig en regelmatig zijn. Op het niveau van de instelling neemt het college de algemene politieke verantwoordelijkheid voor het beheer van de EU-begroting door elk jaar het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag voor de EU-begroting vast te stellen.

⁽¹⁸⁾ Zie het syntheseverslag 2012, COM(2013) 334 final, blz. 3.

⁽¹⁹⁾ Zie „Standing Instructions for 2013 annual activity reports”, blz. 3, en „Instructions for the 2014 Management Plans”, blz. 9.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.20. De Commissie hanteert in de verslaglegging een andere uitsplitsing voor de uitgaven dan voor de prestaties. In de JAV's van de DG's wordt verslag uitgebracht over de jaarlijkse betalingen per type activiteit/uitgavenprogramma, maar de prestaties worden gerapporteerd aan de hand van de verwezenlijking van algemene en specifieke doelstellingen, zonder indicatie van de bijbehorende uitgaven. Bijgevolg is het niet mogelijk om te beoordelen hoeveel er was uitgegeven om de doelstellingen te verwezenlijken. Het AMPR bevat evenmin kostengegevens met betrekking tot de prestaties van programma's die zijn uitgesplitst naar algemene en specifieke doelstellingen.

b) De Commissie heeft een groot aantal doelstellingen en indicatoren*Goede praktijken*

3.21. In 2016 heeft de OESO in de OESO-landen en bij de Commissie een enquête gehouden over prestatiegericht begroten. In de grafiek in **tekstvak 3.4** worden het bestaan, het gebruik en de gevolgen⁽²⁰⁾ van de prestatiekaders van de verschillende rechtsgebieden met elkaar vergeleken. De OESO was van mening dat het prestatiekader van de Commissie het meest uitgebreid was, wat wellicht deels kan worden verklaard door de omvang van de wettelijke vereisten in de EU. Uit de grafiek van de OESO blijkt echter dat dit hogere niveau aan specificering niet tot uitdrukking komt in het gebruik en de gevolgen van het kader voor de besluitvorming.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.20. De Commissie is van mening dat de structuur van de rapportage in de JAV's in de institutionele en organisatorische context past. Algemene en specifieke doelstellingen hebben niet alleen betrekking op het beheer van de uitgavenprogramma's, maar ook op begrotingsneutrale activiteiten (zoals beleidsvorming en regelgeving).

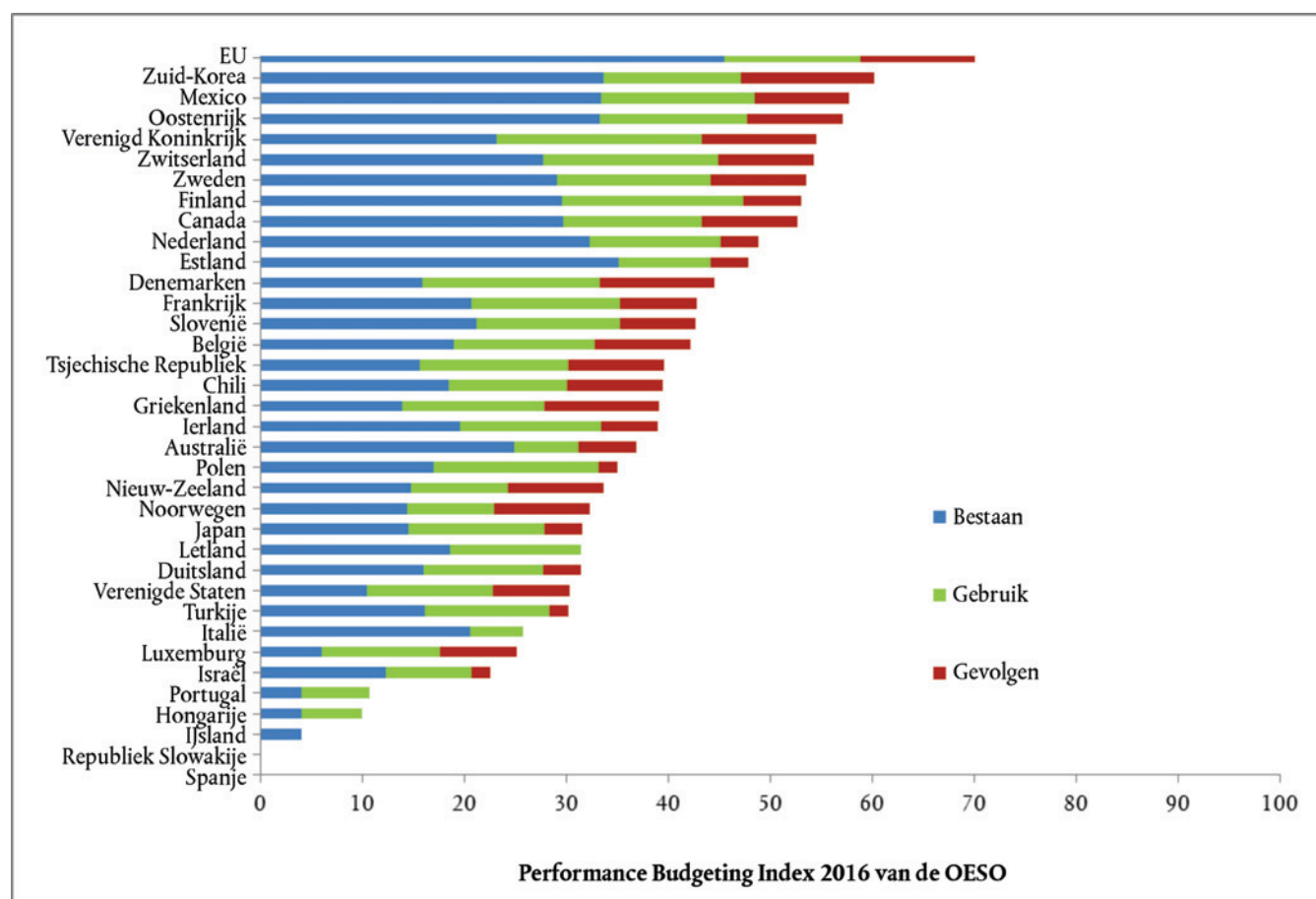
3.21. Het prestatiekader van de EU-begroting is ontwikkeld om te voldoen aan de wettelijke eisen en om in te spelen op de behoeften van belanghebbenden en de eigen behoeften van de Commissie.

De prestatiesgegevens van de uitgavenprogramma's worden door de Commissie gebruikt voor a) toezicht op de voortgang van programma's, b) verantwoording en transparantie, c) onderbouwing van de besluitvorming over het beheer van een programma, d) toewijzing van middelen rechtvaardigen voor de begrotingsautoriteiten, of aanpassingen daarvan voorstellen, en e) ontwikkelen van voorstellen voor wijzigingen van de wettelijke basis of voor toekomstige programma's.

De Commissie merkt evenwel op dat, hoewel in het kader van de jaarlijkse begrotingsprocedure rekening wordt gehouden met de prestatiegegevens, dat niet de enige factor is op basis waarvan de begrotingsbesluiten worden genomen.

⁽²⁰⁾ Bestaan = breedte van de beschikbare informatie over prestaties; gebruik = mate waarin informatie over prestaties wordt gebruikt in de besluitvorming met betrekking tot de begroting; gevolgen = effect op het beheer en/of de begroting.

Tekstvak 3.4 — Resultaten van de OESO-enquête over prestatiegericht begroten



Bron: OESO-presentatie tijdens de twaalfde jaarlijkse vergadering van het „Senior Budget Officials Performance and Results Network” van de OESO, van 25 november 2016.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.22. Sommige landen hebben de complexiteit van hun prestatiekader en het aantal doelstellingen en indicatoren geleidelijk verminderd.

- i) In augustus 2001 heeft het Franse parlement een wet ⁽²¹⁾ aangenomen tot vaststelling van nieuwe voorschriften voor de opstelling en uitvoering van de staatsbegroting. Het ministerie van Economische Zaken en Financiën heeft in het kader daarvan tussen 2014 en 2017 het aantal doelstellingen en indicatoren met respectievelijk 20 % en 24 % verminderd.

⁽²¹⁾ „Loi Organique relative aux Lois de Finance”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- ii) In 2012 en 2013 is in Nederland een hervorming doorgevoerd naar „verantwoord begroten”, met strengere voorwaarden voor het gebruik van beleidsinformatie door de overheid (prestatie-indicatoren en teksten waarin de beleidsdoelstellingen worden uiteengezet). Het aantal prestatie-indicatoren in begrotingsdocumenten werd gehalveerd.

Situatie bij de Commissie

3.23. De programmaverklaringen voor het ontwerp van algemene begroting voor de EU 2017 bevat 294 doelstellingen en 709 indicatoren (zie **tekstvak 3.2**). Er is vooral een hoge concentratie te vinden in de MFK-rubrieken 1a, 3 en 4. In het kader van het BFOR-initiatief is de Commissie momenteel bezig met een evaluatie van haar indicatoren om input te leveren voor de volgende generatie van uitgavenprogramma's. In **tekstvak 3.5** worden de vorderingen geïllustreerd die door de Commissie zou kunnen worden nagestreefd, waarbij echter ook rekening moet worden gehouden met bepaalde factoren die specifiek zijn voor de instelling.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.23. In de rechtsgrondslagen van de programma's voor de periode 2014-2020 zijn meer dan 700 indicatoren opgenomen om de prestaties tijdens de levenscyclus ervan te helpen monitoren. Zij zijn het resultaat van het wetgevingsproces en beantwoorden derhalve aan de verwachtingen van de medewetgevers met betrekking tot het soort en de mate van gedetailleerdheid van de vereiste informatie om prestaties te volgen. Rapportage over deze indicatoren in de programmaverklaringen stelt de begrotingsautoriteit in staat gedurende het begrotingsproces rekening te houden met de prestatiegegevens. In het kader van het initiatief „Een resultaatgerichte EU-begroting” is de Commissie momenteel bezig met de evaluatie van de indicatoren voor de uitgavenprogramma's, zoals vastgesteld in de juridische grondslag, met de bedoeling daaruit lessen te trekken ten behoeve van de voorbereiding van de volgende generatie uitgavenprogramma's.

In de vergelijking die de Rekenkamer maakt, wordt geen rekening gehouden met belangrijke contextuele factoren zoals het aantal en de aard van de interventies, de bestreken beleidsterreinen of de uitvoeringswijze, en daarin wordt ook niet de kwaliteit of de relevantie van de indicatoren gemeten.

De Commissie merkt ook op dat het aantal doelstellingen en indicatoren van de strategische plannen voor de diensten van de Commissie aanzienlijk is verminderd door de recente hervorming. Het aantal algemene doelstellingen is teruggebracht van 84 tot 11, het aantal impactindicatoren van 187 tot 37, het aantal specifieke doelstellingen van 426 tot 386 en het aantal resultaatindicatoren van 969 tot 825.

Tekstvak 3.5 — De EU heeft meer doelstellingen en indicatoren (per miljard euro) dan Frankrijk of Nederland

	Doelstellingen per miljard euro	Indicatoren per miljard euro
Frankrijk — Netto kosten van de algemene staatsbegroting	1,0	2,0
Nederland — Rijksbegroting	0,6	2,5
EU — Betalingskredieten	2,0	5,0

Bron: ERK, op basis van EU- en nationale begrotingsinformatie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

C. De verslaglegging over prestaties is niet uitputtend

- a) De verslaglegging over prestaties is niet evenwichtig, aangezien hierin slechts beperkte gegevens over de uitdagingen en tekortkomingen zijn opgenomen

Goede praktijken

3.24. Andere regeringen en internationale organisaties hebben maatregelen genomen om te zorgen voor evenwichtige verslaglegging over prestaties, zoals wordt aanbevolen in internationale normen ⁽²²⁾.

- i) In de VS moeten jaarlijkse voortgangsverslagen een duidelijk beeld geven van de prestaties, de trends in de tijd laten zien, naar de bron van de informatie verwijzen en de vorderingen en tekortkomingen bespreken.
- ii) De beoordeling door de WHO aan het einde van tweejarige periode 2014-2015 omvatte een overzicht van de belangrijkste verwezenlijkingen en uitdagingen voor elk programmeringssterrein ⁽²³⁾. In het voorwoord van het belangrijkste prestatieverslag voor de periode 2014-2015 ⁽²⁴⁾ van de WHO wees de directeur-generaal op de openlijke presentatie daarin van gebreken en successen. In het verlengde hiervan werden in de tekst de uitdagingen op systematische wijze samen met de resultaten beschreven.

⁽²²⁾ Zie bijvoorbeeld de „IPSASB Recommended Practice Guideline 3”.

⁽²³⁾ <http://extranet.who.int/programmebudget/Biennium2014/Programme/Overview/12>

⁽²⁴⁾ <http://www.who.int/about/finances-accountability/reports/en/>

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- iii) De Wereldbank heeft een beoordeling ⁽²⁵⁾ gemaakt van de toereikendheid van haar monitoring en evaluatie om input te leveren voor de lopende inspanningen ter verbetering van haar doeltreffendheid en ter bevordering van een cultuur voor de ontwikkeling van oplossingen en empirisch onderbouwde besluitvorming. Hierin stelde zij aanzienlijke tekortkomingen vast in het ontwerp en het gebruik van haar systemen.
- iv) In de beoordeling 2015-2016 van de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank door MOPAN ⁽²⁶⁾ wordt gewezen op een nieuwe afdeling in het „Development Effectiveness Overview” van de bank, genaamd „learning from failure” (leren van fouten).

Situatie bij de Commissie

3.25. Hoewel evenwichtige verslaglegging niet expliciet wordt genoemd in de JAV-instructies voor 2016 ⁽²⁷⁾, staat daarin wel dat de belangrijkste boodschappen, voor zover deze beleidsresultaten betreffen, en de conclusies inzake financieel beheer en interne controle in een realistisch perspectief aan elkaar moeten worden gekoppeld in de samenvatting.

3.26. Desondanks bevatten de door ons onderzochte JAV's beperkte informatie over de punten waarop de prestaties tekortschieten, en over de uitdagingen met betrekking tot de doelstellingen van de DG's. Het is ook moeilijk om deze tekortkomingen en uitdagingen te identificeren omdat daar geen ruimte voor is gereserveerd in de JAV's.

3.27. Met het AMPR 2015 streeft de Commissie ernaar om een volledig beeld te schetsen van de prestaties op basis van een op resultaten gerichte EU-begroting. De prestaties werden echter niet volledig gedekt in het AMPR en het verslag was te positief, daar uitvoeringsvertragingen de enige tekortkomingen waren waaraan werd gerefereerd. Het was ook zo dat het verslag:

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.25. Het beginsel van evenwichtige verslaglegging wordt nader toegelicht in het model voor het jaarlijkse activiteitenverslag 2016 dat bij de instructies voor het jaarlijkse activiteitenverslag 2016 is gevoegd ⁽²⁾.

3.26. In het model voor het jaarlijkse activiteitenverslag 2016 dat bij de instructies voor het jaarlijkse activiteitenverslag 2016 is gevoegd, wordt van de directoraten-generaal gevraagd om volledige rapportage over alle doelstellingen, indicatoren en resultaten (inclusief die waarvan de resultaten grote afwijkingen van de geplande waarden te zien geven) zoals aangekondigd in hun strategische plannen voor de periode 2016-2020 en de beheersplannen voor 2016.

3.27. Het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag is een globale samenvatting van de wijze waarop de EU-begroting heeft bijgedragen aan de beleidsprioriteiten van de Europese Unie en aan de belangrijkste met de EU-begroting behaalde resultaten. Het is niet bedoeld als een uitputtend en gedetailleerd verslag over de prestaties in het kader van de EU-begroting. In het verslag wordt naar andere prestatieverslagen verwezen waar nadere prestatiegegevens kunnen worden gevonden (programma, evaluaties, jaarlijkse activiteitenverslagen, verklaringen enz.).

⁽²⁵⁾ „Independent Evaluation Group: Behind the mirror — A report on the self-evaluation systems of the World Bank Group”, 2016.

⁽²⁶⁾ <http://www.mopanonline.org/assessments/iadb2015-16/index.htm>

⁽²⁷⁾ Ref. Ares(2016)6517649, 21.11.2016.

⁽²⁾ „De DG's wordt flexibiliteit geboden bij het kiezen van de belangrijkste algemene en specifieke doelstellingen waarover zij willen rapporteren in de beschrijving van afdeling 1. Het prestatieverhaal moet worden gebaseerd op een selectie en beschrijving van de „belangrijkste” (positieve of negatieve) resultaten met het oog op het bereiken van de „belangrijkste” algemene en specifieke doelstellingen. Niet alle doelstellingen en resultaten moeten worden gedekt, maar alleen:

- de doelstellingen die van zodanig belang zijn dat de lezer zou verwachten dat zij in een jaarlijks activiteitenverslag worden gemeld (omdat het weglaten ervan zou leiden tot een verkeerde conclusie met betrekking tot de prestaties van het DG, of omdat de afwijkingen van de begrotingsdoelstellingen opmerkelijk zijn, of omdat bepaalde activiteiten grote media-aandacht hebben getrokken enz.), ook al is het DG zelf van mening dat zij geen concrete gevolgen hebben voor de zekerheid, en
- de doelstellingen waarbij uit de resultaten in de tabellen in de bijlage blijkt dat die sterk afwijken van de geplande waarden.”

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- een beperkt inzicht bood in de resultaten van de Europa 2020-strategie, hoewel het Europees Parlement daarom had verzocht in zijn kwijtingsbesluit over 2014;

- niet altijd een duidelijke uitleg bevatte over de invloed van externe factoren op resultaten;

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

In het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag over 2015 worden een aantal tekortkomingen en problemen genoemd die moeten worden aangepakt. Deel 1 van dat verslag heeft niet alleen betrekking op problemen waardoor de tijdige uitvoering van programma's gevaar loopt, maar schetst ook de beperkingen van de evaluatie van de prestaties van de programma's (bv. wordt er verwezen naar de evaluaties van het gezondheidsprogramma 2007-2013 en programma's van begrotingslijn 4 die wijzen op problemen bij de beoordeling van de algemene prestaties van deze programma's).

- Het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag is geen specifiek verslag over Europa 2020⁽³⁾. Niettemin bevat het verslag een samenvatting van de vooruitgang met de Europa 2020-kerndoelen en relevante indicatoren en heeft het betrekking op zowel de stand van de uitvoering van de programma's over de periode 2014-2020 als de resultaten van de programma's over de periode 2007-2013, die zijn opgebouwd rond de prioriteiten van Europa-2020, nl. slimme, duurzame en inclusieve groei.

De Commissie houdt via het Europees semester toezicht op en rapporteert over de Europa 2020-strategie. In de landenspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees semester is een gedetailleerde en uitvoerige rapportage over de prestaties van de lidstaten ten opzichte van hun nationale doelstellingen van de Europa 2020-strategie opgenomen, alsmede de jaarlijkse actualisering van de door Eurostat gepubliceerde indicatoren voor Europa 2020. De programmaverklaringen zorgen ook voor een verbinding tussen de uitgaven en de Europa 2020-strategie. Zij laten zien wat de geraamde bijdrage van de programma's aan het behalen van de kerndoelen (theoretische link) en aan het uitvoeren van de prioriteiten van Europa 2020 zijn.

- In het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag 2015 wordt de context waarin wordt geopereerd, beschreven door in de inleiding te verwijzen naar de belangrijkste politieke en economische uitdagingen van het jaar. In dat document wordt duidelijk gemaakt dat de EU-begroting slechts een middel is dat in combinatie met andere middelen wordt gebruikt (d.w.z. de nationale begrotingen en andere beleids- en regelgevingsinstrumenten op EU- en lidstaatniveau) om tot beleidsresultaten te komen, en dat 80 % van de EU-begroting in de lidstaten wordt uitgegeven. In deel 1 van dat verslag wordt over prestaties en resultaten het volgende geconcludeerd: „[...] Er zijn beperkingen in de mate waarin prestaties met indicatoren in kaart kunnen worden gebracht [...]. Daarnaast worden de eindresultaten in hoge mate beïnvloed door contextfactoren, en deze factoren kunnen niet uit indicatoren worden weggelaten of worden gecorrigeerd. [...] Dit betekent dat prestatie een gedeelde verantwoordelijkheid is: de verantwoordelijkheid voor het behalen van resultaten met de Europa 2020-strategie en het verwezenlijken van de doelstellingen van de financiële kaders wordt in grote mate gedeeld met lidstaten.”

⁽³⁾ In het werkdocument van de diensten van de Commissie bij het verslag van de Commissie over de follow-up van de kwijting 2014 is de aanpak vastgesteld voor de rapportage van de resultaten van de Europa 2020-strategie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- te laat werd gepubliceerd om te worden geëvalueerd in ons jaarverslag ⁽²⁸⁾.

b) **Beperkte informatie over de kwaliteit van prestatiegegevens beïnvloedt de transparantie**

Goede praktijken

3.28. In Nederland is de meting van en verslaglegging over indicatoren onderworpen aan een controle. Jaarlijkse ministeriële verslagen bevatten een verplicht deel met feedback over de betrouwbaarheid van de informatie over prestaties.

3.29. In de VS publiceren alle regeringsinstanties een „Fiscal Year Annual Performance Report” en een „Fiscal Year n+2 Annual Performance Plan”. In deze documenten wordt beschreven hoe de instanties zullen zorgen voor de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van de gegevens die worden gebruikt voor het meten van de vooruitgang in de richting van hun prestatiedoelstellingen.

3.30. In Australië wordt in het „2017 Report on Government Services” het gebruik van onvolledige gegevens gesteund in het belang van een uitgebreidere verslaglegging ⁽²⁹⁾. Om deze tekortkoming te compenseren, bevat elke indicator in het verslag een beoordeling van de vergelijkbaarheid en de volledigheid van de onderliggende cijfers.

3.31. Een ander aspect van de kwaliteit van de gegevens is de tijdigheid. In recente MOPAN-evaluatieverslagen worden interessante trends beschreven op het gebied van realtimeverslaglegging bij de Vaccine Alliance, UNAIDS en de Wereldbank. Uit onze enquête ⁽³⁰⁾ bleek ook dat bijna de helft van de respondenten vaker dan eenmaal per jaar verslag uitbrengt over de prestaties (zie **tekstvak 3.6**).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

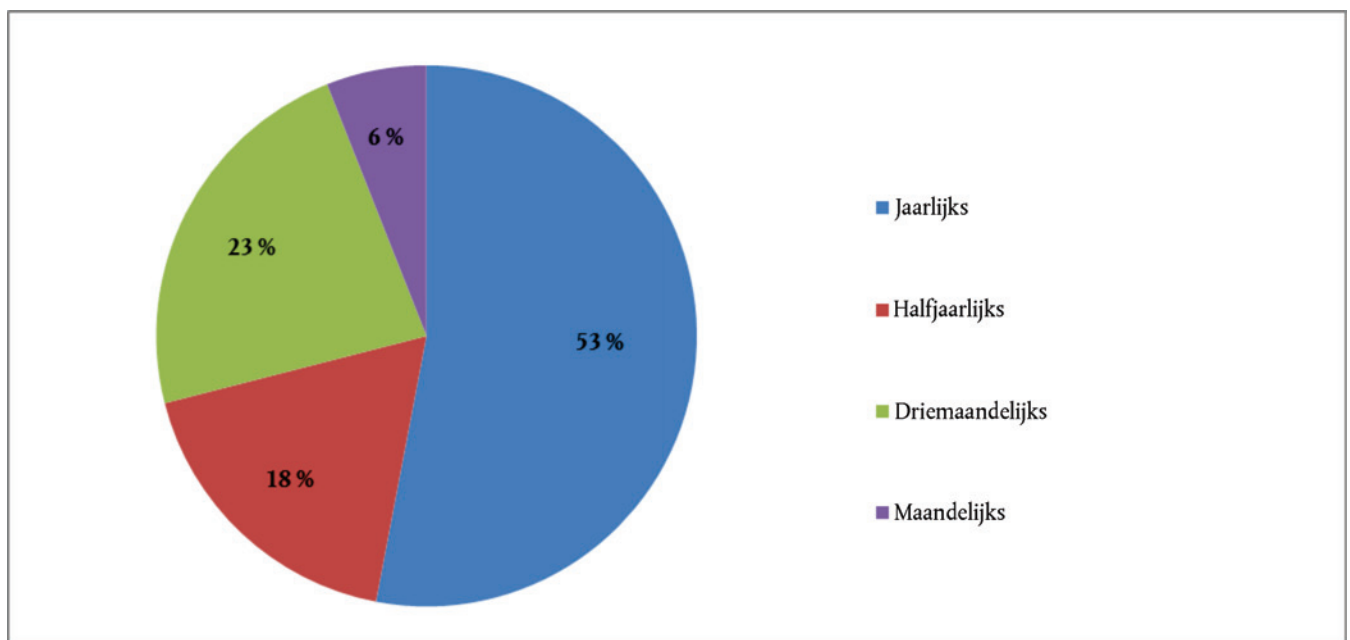
- Op grond van het Financieel Reglement is de termijn voor de vaststelling van het verslag 15 juni. De Commissie baseert zich op de financiële gegevens van de lidstaten met betrekking tot de programma's onder gedeeld beheer die pas in de loop van de maand maart beschikbaar komen. Het is derhalve niet mogelijk om het verslag veel eerder goed te keuren.

⁽²⁸⁾ Advies nr. 1/2017 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, paragraaf 97.

⁽²⁹⁾ De aanpak wordt hier toegelicht: <http://www.pc.gov.au/research/ongoing/report-on-government-services/2017/approach/performance-measurement>

⁽³⁰⁾ Zie paragraaf 3.13, onder ii).

Tekstvak 3.6 — Verslagleggingsfrequentie om lopende prestaties te monitoren



Bron: ERK, op basis van de enquête over verslaglegging over prestaties.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Situatie bij de Commissie

3.32. In de huidige prestatiedocumenten van de Commissie wordt de kwaliteit van de gebruikte gegevens niet op systematische wijze geëvalueerd. Tekortkomingen in de kwaliteit van de gegevens kunnen worden blootgelegd, maar dit is geen verplichting. De verslagen over prestaties bevatten informatie over de gegevensbronnen, maar geen specifieke afdeling waarin kwesties inzake nauwkeurigheid en betrouwbaarheid openbaar worden gemaakt. Volgens de Better Regulation toolbox⁽³¹⁾ kunnen externe beoordelaars worden gevraagd zich uit te spreken over de kwaliteit van de gegevens en om aanbevelingen te doen over de wijze waarop betere gegevens kunnen worden verkregen, maar dit is geen verplichting.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.32. Het kader voor interne controle van elke dienst van de Commissie is opgezet om redelijke zekerheid te bieden met betrekking tot, onder meer, de betrouwbaarheid van de financiële verslaglegging. Elk directoraat-generaal rapporteert over dit aspect uit hoofde van deel 2 van het jaarlijks activiteitenverslag, en deel 2 van het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag geeft een samenvatting van en rapporteert over de beoordeling door de directoraten-generaal van de werking van de interne controlesystemen van de diensten van de Commissie.

Wat evaluaties betreft, is in de toolbox voor betere regelgeving bepaald dat werkdocumenten van de diensten van de Commissie betreffende evaluaties aan het eind van de evaluatie een duidelijke samenvatting moeten bevatten van eventuele tekortkomingen in de gegevens die zijn gebruikt ter onderbouwing van de conclusies en de robuustheid van de resultaten. Bovendien is in de richtsnoeren voor betere regelgeving bepaald dat de beperkingen van de gebruikte gegevens en de gehanteerde methodologie, met name wat betreft hun vermogen om steun te geven aan deze conclusies, duidelijk moeten worden beschreven in de evaluatieverslagen. Dit wordt verder versterkt in de herziene richtsnoeren/toolbox voor betere regelgeving (SWD(2017) 350 final van 7.7.2017).

⁽³¹⁾ De toolbox vult de richtsnoeren voor betere regelgeving aan, die van toepassing zijn op effectbeoordelingen, evaluaties en geschiktheidscontroles. Zie http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm, blz. 287 en 290.

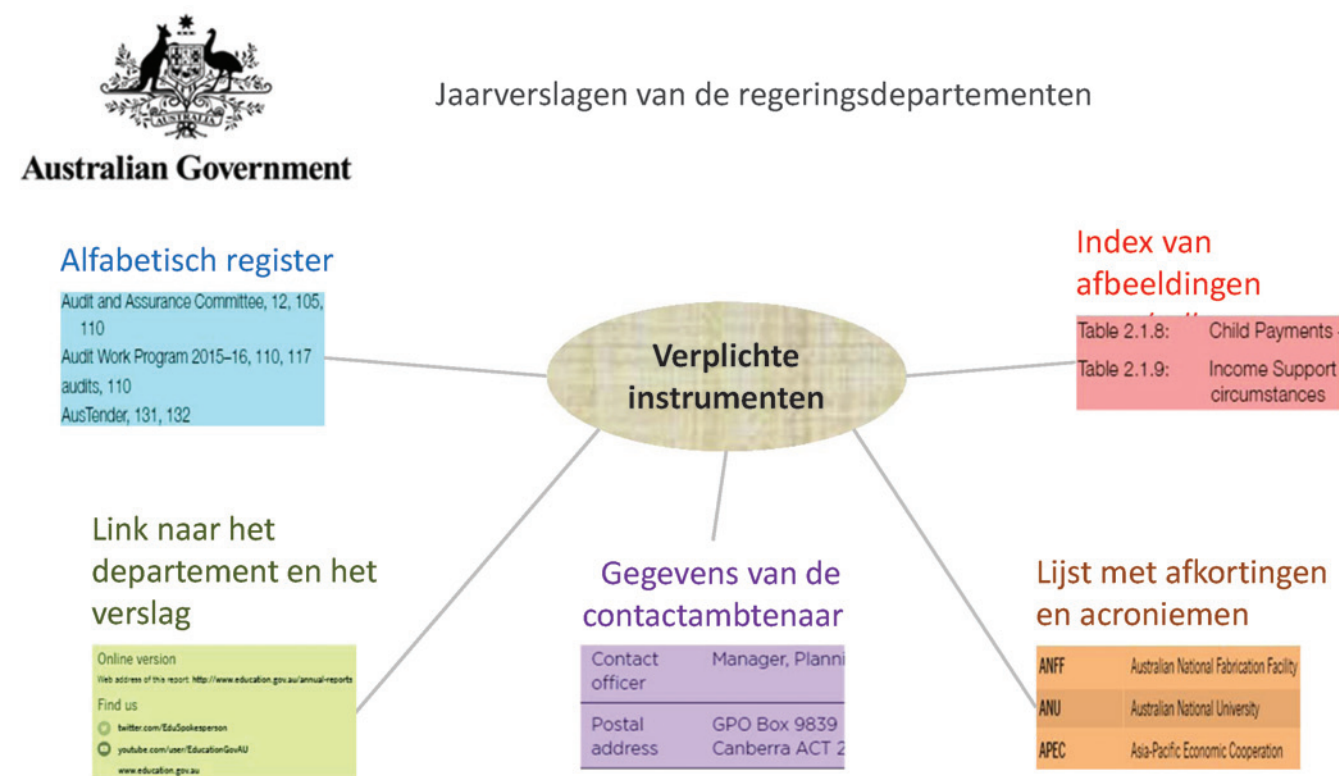
OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

D. Prestatieverslagen zijn overwegend beschrijvend en daarin zou beter gebruik kunnen worden gemaakt van visuele en navigatiehulpmiddelen

Goede praktijken

3.33. Hieronder worden goede praktijken in Australië, in Frankrijk en bij de Wereldbank weergegeven.

Tekstvak 3.7 — Australië: departementale verslagen moeten instrumenten bevatten die de lezer helpen te navigeren



Bron: Australische ministeries van Sociale Zaken, jaarverslag 2015-2016 ⁽³²⁾ (blz. 253 en 258), en Onderwijs, jaarverslag 2015-2016 ⁽³³⁾ (blz. 225 en 238).

⁽³²⁾ <https://www.dss.gov.au/about-the-department/publications-articles/corporate-publications/annual-reports/dss-annual-report-2015-16-0>

⁽³³⁾ <https://docs.education.gov.au/documents/department-education-and-training-annual-report-2015-16>

Tekstvak 3.8 — Frankrijk: het verslag over de resultaten van de algemene staatsbegroting bevat meer afbeeldingen dan tekst



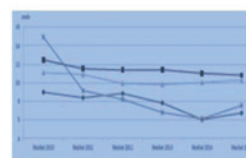
MINISTÈRE
DE L'ACTION ET DES
COMPTES PUBLICS

Frankrijk — ministerie van Overheidsoptreden en Overheidsrekeningen [Online verslag over de algemene staatsbegroting 2015](#)

Overzichtstabellen **25 %**

PLF 2015	PLF 2016	DOFP 2017
46 %	45 %	46 %
19 %	19 %	19 %

50 % grafieken



Tekst **25 %**

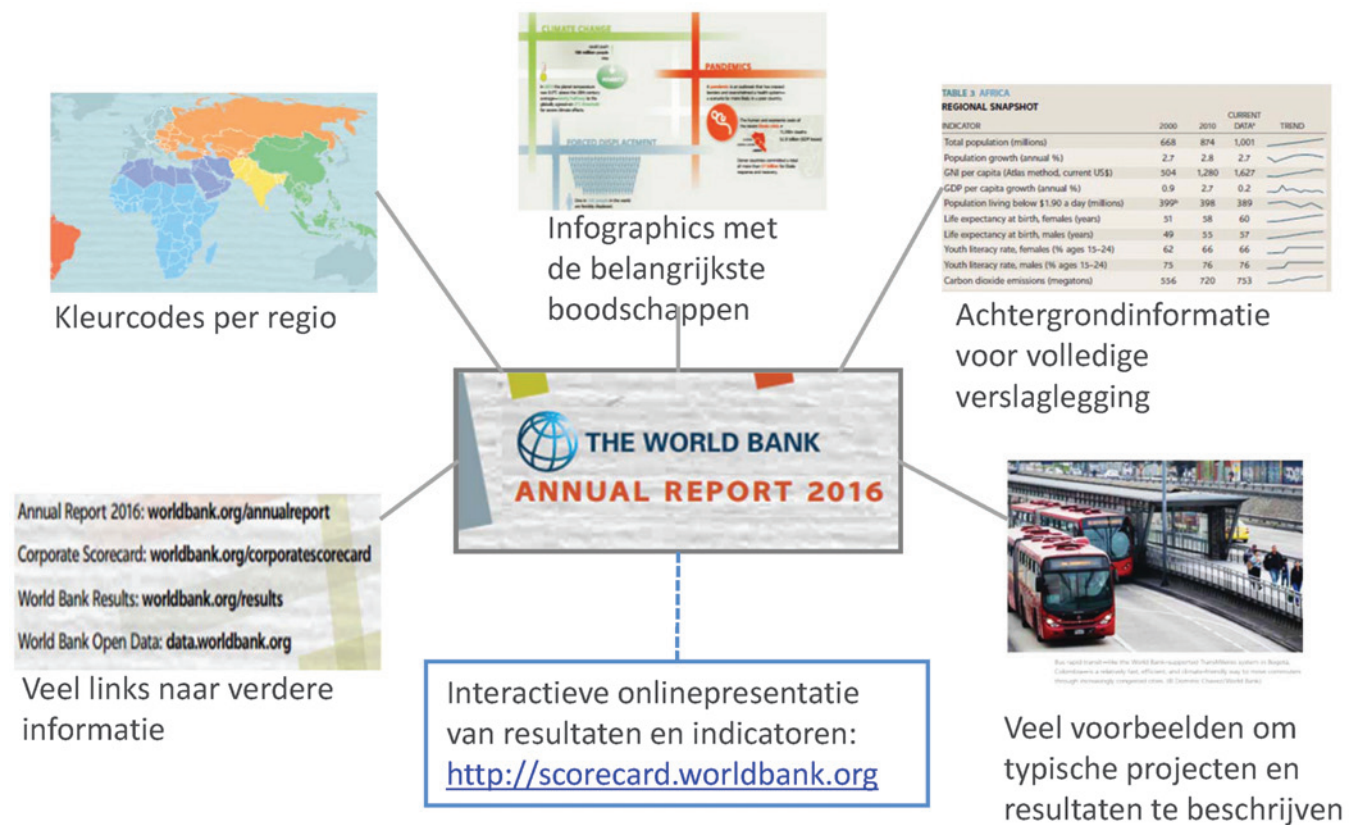
Délai privé/moyen de jugement des affaires en 15
- Devant le Conseil d'Etat, le délai privé/moyen a celui constaté en 2013, s'expliquant par le jugement des décisions en 2014. Aussi, le rapport jugé en 2014. Le bon résultat obtenu en 2015 (5 386 2016).
- Dans les tribunaux administratifs, la forte progression 2015, a entraîné mécaniquement une légère augmentation
- Dans les cours administratives d'appel, malgré une poursuite.



Bron: ERK, op basis van het verslag van de algemene staatsbegroting 2015.

© Direction du Budget, ministère de l'Action et des Comptes publics, Frankrijk.

Tekstvak 3.9 — Wereldbank: het jaarverslag 2016 bevat talrijke instrumenten om de toegankelijkheid te verbeteren



Bron: ERK, op basis van het jaarverslag 2016 van de Wereldbank.

„World Bank. 2016. The World Bank Annual Report 2016. Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24985> License: CC BY 3.0 IGO.”

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Situatie bij de Commissie

3.34. De Commissie gebruikt kwantitatieve en kwalitatieve gegevens om prestatiegegevens weer te geven door middel van een combinatie van afbeeldingen en narratieve beschrijvingen. Uit **tekstvak 3.10** blijkt voor een selectie van verslagen dat, hoewel grafieken en tabellen gebruikelijk zijn, informatie in het merendeel van de gevallen in tekstvorm wordt gepresenteerd. De „Better Regulation toolbox” bevat een afdeling over het gebruik van visuele hulpmiddelen, maar deze is beperkt tot drie soorten (boomdiagrammen voor problemen of doelstellingen, en diagrammen voor *interventielogica*). Andere, meer algemene instrumenten ter versterking van de visuele presentatie, zoals kleurcodering of infographics, worden niet besproken.

3.35. Navigatiehulpmiddelen, bijvoorbeeld glossaria, afkortingenlijsten en alfabetische registers, worden vrijwel nooit gebruikt. De Commissie is niet overgegaan tot de praktijk van interactieve onlineversies van de belangrijkste prestatieverslagen.

3.34. De Commissie erkent het belang van het gebruik van visuele hulpmiddelen in de diverse verslagen en heeft op dit gebied verbeteringen aangebracht. Zo worden in het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag over 2015 tekstvakken gebruikt om belangrijke passages en voorbeelden zichtbaarder te maken en het lezen van het verslag te vergemakkelijken. In de editie 2016 van het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag is de presentatie met behulp van grafieken, tabellen en afbeeldingen verder verbeterd; ook is daarin een samenvatting opgenomen. Deze en andere verslagen in het geïntegreerde financiële verslagleggingspakket gaan vergezeld van informatiebladen van één bladzijde met een voor de lezer gemakkelijk toegankelijke samenvatting van de belangrijkste informatie. Bovendien sporen de instructies voor de jaarlijkse activiteitenverslagen de directoraten-generaal aan om in die verslagen visuele elementen te gebruiken die de documenten leesbaarder maken.

De toolbox betere regelgeving bevat een speciaal instrument betreffende visuele hulpmiddelen. Deze toolbox is erop gericht enkele voorbeelden te geven van instrumenten die als bijzonder relevant voor beleidsinterventies worden beschouwd, om zo de diensten van de Commissie bewust te maken van de toegevoegde waarde van dergelijke hulpmiddelen. Het is geenszins bedoeld om alle bestaande visuele hulpmiddelen bijeen te brengen.

Tekstvak 3.10 — Gebruik van visuele en navigatiehulpmiddelen in de prestatieverslagen van de Commissie

	Aantal blad- zijden	Aantal gra- fieken en schema's	Aantal tabel- len	Kleurcode- ring	Interactieve onlineversie	Visuele sa- menvatting van de kern- boodschap- pen	Woordenlijst	Alfabetisch register
AMPR 2015	58	8	2	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
JAV 2015 van DG ENER (zonder bijlagen)	99	27	19	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
JAV 2015 van DG HOME (zonder bijlagen)	64	6	18	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
JAV 2015 van DG MOVE (zonder bijlagen)	123	13	23	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
JAV 2015 van DG TRADE (zonder bijlagen)	38	3	5	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
De EU in 2016	95	18	0	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee

Bron: ERK, op basis van verslagen van de Commissie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

*E. De Commissie laat niet zien dat zij systematisch evaluatie-resultaten gebruikt**a) Aanbevelingen blijven soms uit**Goede praktijken*

3.36. In de door ons geëvalueerde Unesco-evaluaties werden aanbevelingen gedaan en „te overwegen strategische opties” gegeven. Alle aanbevelingen volgen hetzelfde patroon: er wordt bepaald wat het doel is en welke middelen er nodig zijn voor de verwezenlijking ervan, waarna een lijst volgt met werkbare suggesties voor de uitvoering.

3.37. Een recente WHO-evaluatie⁽³⁴⁾ bevat een beoordeling van het bereik, het nut en het gebruik van een steekproef van ongeveer 15 000 publicaties over een periode van 10 jaar. In de evaluatie worden zes strategische aanbevelingen gedaan en, naast de tekst van elke aanbeveling, specifieke acties gepresenteerd om uit te leggen wat zij inhouden, en om follow-up aan te moedigen.

Situatie bij de Commissie

3.38. Volgens de BRG's zijn beoordelaars niet verplicht om aanbevelingen aan de Commissie te doen; wij zijn van oordeel dat dit de basis moet zijn voor een goed functionerend follow-upsysteem met actieplannen om tekortkomingen aan te pakken. De wijze waarop aanbevelingen werden gedaan, verschilde tussen de twaalf door ons onderzochte evaluaties:

- zes evaluaties bevatten aanbevelingen en voorgestelde uit te voeren maatregelen;
- vier evaluaties bevatten algemene aanbevelingen, maar geen concrete voorstellen voor maatregelen om de situatie te verbeteren;
- twee evaluaties bevatten geen aanbevelingen.

3.39. Sinds 2005 heeft de Commissie geen studie meer verricht of laten verrichten naar haar gebruik van evaluatie-resultaten.

3.38. In de richtsnoeren voor betere regelgeving is bepaald dat alle evaluatie-werkdocumenten van de diensten van de Commissie bevindingen en conclusies omvatten die de basis vormen voor mogelijke vervolgmaatregelen door de Commissie. Zij bevatten ook voorschriften voor de verspreiding van de bevindingen van de evaluatie en de vaststelling van passende vervolgmaatregelen. In een formeel verslag aan de wetgever worden meestal vervolgmaatregelen opgesteld die de Commissie overweegt.

3.39. In het pakket „Betere regelgeving” van 2015 heeft de Commissie zich ertoe verbonden de werking van het systeem vóór het einde van 2019 te beoordelen. De voorbereidende werkzaamheden voor deze evaluatie beginnen nu.

⁽³⁴⁾ <http://www.who.int/about/finances-accountability/evaluation/evaluation-report-nov2016.pdf>

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) De Commissie laat niet zien dat de aanbevelingen uit evaluaties systematisch worden opgevolgd

Goede praktijken

3.40. We troffen verschillende goede praktijken aan in de follow-up van evaluaties en de wijze waarop deze wordt gerapporteerd:

- i) Door middel van het Management and Action Record ⁽³⁵⁾ houdt de Wereldbank de vorderingen bij voor en rapporteert zij over de uitvoering van de aanbevelingen van evaluaties, met inbegrip van de reacties van het management daarop en actieplannen met indicatoren, streefdoelen, termijnen en verantwoordelijke entiteiten. Dankzij deze aanpak kunnen gezamenlijke conclusies worden getrokken over de typologie en de uitvoering van aanbevelingen ⁽³⁶⁾.
- ii) Agentschappen van de Verenigde Naties reageren op de aanbevelingen in evaluaties door managementreacties en van een datum voorziene actieplannen op te stellen waarin wordt aangegeven welke eenheden verantwoordelijk zijn.
- iii) Het Canadese beleid inzake prestaties ⁽³⁷⁾ vereist dat evaluatieverslagen reacties van het management en actieplannen bevatten. Dit is het geval voor de drie door ons onderzochte evaluaties, en daarin worden tevens de verantwoordelijke instanties aangewezen en een einddatum en nader omschreven producten vastgelegd.

Situatie bij de Commissie

3.41. De Commissie heeft geen gedocumenteerd institutioneel systeem voor de regelmatige follow-up van evaluaties. Sinds 2015 wordt in de BRG's ⁽³⁸⁾ vereist dat voor alle evaluaties een werkdocument wordt opgesteld waarin de definitieve resultaten van het evaluatieproces worden samengevat en gepresenteerd. De Commissie heeft deze nieuwe eis nog niet volledig ten uitvoer gelegd.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.41. De follow-up van de evaluaties is een inherent onderdeel van het stelsel van regelgeving van de Commissie waarbij de evaluatieresultaten worden meegenomen in effectbeoordelingen, die openbaar toegankelijk zijn, alsmede in de jaarlijkse programmering en planning van de activiteiten van de Commissie.

De Commissie zorgt voor de follow-up van de resultaten van de evaluaties in het kader van het werkprogramma van de Commissie. Bij de planning van het werkprogramma beoordeelt de Commissie de evaluatieresultaten systematisch en bepaalt zij de follow-up ervan. De follow-up van sommige bevindingen van evaluaties zijn ook opgenomen in het REFIT-scorebord, dat jaarlijks wordt bijgewerkt, en in de verslagen van de Commissie aan de wetgever, waarvan evaluaties vergezeld gaan.

⁽³⁵⁾ <https://ieg.worldbankgroup.org/managementactionrecord>

⁽³⁶⁾ Hoofdstuk 3 van het samenvattend verslag „Results and performance of the World Bank Group 2015”.

⁽³⁷⁾ <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31300>

⁽³⁸⁾ SWD(2015) 111 final, hoofdstuk VI „Guidelines on evaluation and fitness checks”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.42. In de BRG's wordt bepaald dat in de beheersplannen moet worden geregistreerd welke actie is ondernomen om follow-up te geven aan evaluaties, ongeacht de vorm daarvan ⁽³⁹⁾. In de desbetreffende instructies is dit vereiste echter niet opgenomen, en in de praktijk bieden de beheersplannen voor 2016 geen grondslag om dergelijke acties te monitoren. Omdat de Commissie geen overzicht van de conclusies, aanbevelingen en actieplannen heeft die voortvloeien uit haar evaluaties, en de uitvoering ervan niet op DG- of institutioneel niveau bijhoudt, kan zij de belanghebbenden niet informeren over het positieve effect van evaluaties.

F. De belangrijkste verslagen over de prestaties bevatten geen verklaring of informatie over de kwaliteit van de prestatiegegevens

Goede praktijken

3.43. De prestatieverklaringen worden in verschillende vormen en op verschillende verantwoordelijkheidsniveaus verstrekt. In termen van omvang en/of de mate van verantwoordelijkheid gaat de praktijk van sommige regeringen verder dan de verklaring(-en) die worden afgegeven op het niveau van de Commissie:

- i) In afdeling 39 van de Public Governance, Performance and Accountability Act van Australië van 2013 ⁽⁴⁰⁾ wordt bepaald dat de verantwoordelijke autoriteit van een federale entiteit jaarlijkse verklaringen over de prestaties moet opstellen.
- ii) In de Verenigde Staten variëren de prestatieverklaringen. Het jaarlijks prestatieverslag 2015 en het jaarlijkse prestatieplan 2017 van het ministerie van Onderwijs omvatten de volgende verklaring van de minister van Onderwijs: „Voor zover ik weet, bieden het proces voor de verificatie en validering van de gegevens en de gebruikte gegevensbronnen, voor zover mogelijk, volledige en betrouwbare prestatiegegevens met betrekking tot de doelen en doelstellingen van ons strategisch plan voor de begrotingsjaren 2014-2018.”
- iii) In het Verenigd Koninkrijk bevat het verantwoordingsverslag, dat deel uitmaakt van het jaarverslag en de jaarrekeningen die door de diensten worden ingediend, een overzicht van de taken van de rekenplichtige. De desbetreffende alinea van deze verklaring luidt als volgt: „Ik bevestig ook dat dit jaarverslag als geheel rechtvaardig, evenwichtig en duidelijk is, en ik draag persoonlijk de verantwoordelijkheid voor het jaarverslag en de jaarrekeningen, en voor de oordelen die nodig zijn om te bepalen dat dit rechtvaardig, evenwichtig en duidelijk is.”

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.42. De instructies voor de beheersplannen voor 2018 zullen een uitdrukkelijke verwijzing naar het betrokken punt in de richtsnoeren voor betere regelgeving bevatten.

De resultaten van een aantal evaluaties en de follow-up ervan in de wetgevingscyclus worden gepresenteerd in het REFIT-scorebord. Het toepassingsgebied van REFIT is in 2017 aanzienlijk uitgebreid. Belanghebbenden worden uitgenodigd om feedback te geven over de resultaten van evaluaties en over de follow-up daarvan via het portaal voor betere regelgeving. Verwacht wordt dat het REFIT-scorebord in de toekomst volledig in dit portaal zal worden geïntegreerd.

⁽³⁹⁾ Effectbeoordeling, richtsnoeren, verdere monitoring enz.

⁽⁴⁰⁾ <http://www.finance.gov.au/resource-management/pgpa-act/>

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Situatie bij de Commissie

3.44. In elk JAV verklaart de directeur-generaal dat de informatie in het verslag een getrouw beeld geeft⁽⁴¹⁾. Het wordt echter in de verklaring niet duidelijk gemaakt dat deze zekerheid niet de informatie over de behaalde resultaten betreft⁽⁴²⁾.

3.45. Omdat de JAV's geen verklaring over de kwaliteit van de vermelde prestatiegegevens bevatten, wordt in het AMPR een vergelijkbare aanpak gehanteerd. Door het AMPR vast te stellen, neemt het college van leden van de Commissie de algemene politieke verantwoordelijkheid voor het beheer van de EU-begroting op zich⁽⁴³⁾, maar niet voor de informatie over de prestaties en resultaten⁽⁴⁴⁾.

G. Door de Commissie verstrekte informatie over prestaties is niet gemakkelijk toegankelijk

Goede praktijken

3.46. In Nederland heeft het ministerie van Financiën één enkele website⁽⁴⁵⁾ waarop alle officiële Nederlandse begrotingsdocumenten worden gepubliceerd met informatie over de programmering en het bereiken van resultaten, uit evaluaties getrokken lessen en ingrijpende beleidswijzigingen. De documenten worden gerangschikt naar soort en naar jaar (en andere relevante subcategorieën) om het navigeren te vergemakkelijken. Korte beschrijvingen geven een overzicht van het doel en de inhoud van de verschillende soorten documenten.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.44 en 3.45. De overkoepelende beginselen van de verantwoordingsketen zijn verankerd in de EU-verdragen. Binnen de Commissie is de verantwoordingsketen overeenkomstig het witboek over governance zo gedefinieerd, dat een prominente rol is weggelegd voor gedelegeerde ordonnateurs binnen een gedecentraliseerd systeem, die handelen onder de politieke verantwoordelijkheid van het college als ordonnateur. Dit is met name het geval voor de organisatie van het financiële beheer. Aan het einde van de rapportagecyclus stelt het college het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag van de EU-begroting vast en neemt het de algemene politieke verantwoordelijkheid voor het beheer van de EU-begroting op basis van de jaarlijkse verklaringen van de gedelegeerde ordonnateurs.

In dat verslag wordt de verklaring van de Commissie over de verantwoordelijkheid voor het beheer van de EU-begroting opgenomen om duidelijk te maken dat de Commissie de uiteindelijke financiële verantwoordelijkheid voor het beheer van de EU-begroting heeft, terwijl de verantwoordelijkheid voor de met de EU-begroting behaalde resultaten wordt gedeeld met een breed scala van actoren op Europees en nationaal niveau.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 3.32.

⁽⁴¹⁾ In dit verband betekent „getrouw beeld” een betrouwbaar, volledig en correct beeld van de stand van zaken in het DG.

⁽⁴²⁾ We hebben ook naar deze kwestie verwezen in ons Advies nr. 1/2017, paragraaf 95.

⁽⁴³⁾ De Commissie heeft haar algemene politieke verantwoordelijkheid voor het beheer van de EU-begroting uitgelegd in het antwoord op paragraaf 21 van Speciaal verslag nr. 27/2016: „De Commissie is van mening dat dit verantwoordingsplicht voor de werkzaamheden van haar diensten omvat.”

⁽⁴⁴⁾ Zie http://ec.europa.eu/info/files/2015-annual-management-and-performance-report-eu-budget-com-2016-446-final_en, blz. 5 en 58.

⁽⁴⁵⁾ <http://www.rijksbegroting.nl/>

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.47. De regering van de VS houdt een website bij (www.performance.gov) om het publiek te informeren over de voortgang van de belangrijkste federale agentschappen richting hun gezamenlijke en individuele doelstellingen. De resultaten worden gepresenteerd per agentschap, doelstelling, managementinitiatief en programma.

3.48. De regering van het Verenigd Koninkrijk houdt de prestaties van overheidsdiensten bij door middel van een „prestatieplatform” (<https://www.gov.uk/performance>). Dit platform maakt deel uit van de website van de centrale overheid, die ook een databank van overheidspublicaties bevat⁽⁴⁶⁾. De databank heeft een gebruiksvriendelijke zoekinterface en verschillende nuttige filters (soort publicatie, beleidsterrein, dienst, status officieel document, locatie en datum van bekendmaking).

3.49. De Wereldbank gebruikt een centrale locatie⁽⁴⁷⁾ voor informatie over de prestaties van de bank en de ontwikkelingsgebieden waar zij actief is. Om de resultaten toegankelijker te maken, worden deze ingedeeld in eenvoudige categorieën en vaak gepresenteerd als link naar grafieken op andere websites. De toegankelijkheid wordt ook versterkt door het feit dat de lezer het gewenste niveau van gedetailleerdheid kan kiezen (zie bijvoorbeeld de website van de „President's Delivery Unit”⁽⁴⁸⁾).

Situatie bij de Commissie

3.50. Er is geen centrale website met informatie over de prestaties van alle diensten van de Commissie voor alle gebieden van de EU-begroting. De website met documenten en publicaties⁽⁴⁹⁾ dient als toegangsportaal voor verschillende informatiebronnen, maar het ontbreekt aan een kaart waarop wordt aangegeven wat waar kan worden gevonden, met welk doel, en hoe de verschillende elementen op elkaar aansluiten. De website is ook niet compleet: de programmaverklaringen ontbreken op de lijst van strategische documenten (zie paragraaf 3.5) en dat geldt ook voor sectorale en andere prestatieverslagen.

3.51. De 110 000 titels in de EU Bookshop omvatten studies en evaluaties van de Commissie. De EU Bookshop heeft geen specifieke sectie voor deze documenten (zoals voor auteurs, onderwerpen of e-books), zodat een studie of evaluatie alleen kan worden gevonden met behulp van een geavanceerde zoekfunctie. Hoewel in de zoekfunctie filters kunnen worden ingesteld voor studies of evaluaties, worden de treffers niet op gebruikersvriendelijke wijze gepresenteerd (zo worden documenten ter aanvulling op studies of evaluaties als afzonderlijke treffers getoond).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.50. In het kader van het initiatief „Een resultaatgerichte EU-begroting” is een specifieke EU-resultatenwebsite ontwikkeld. De website is een gegevensbank die bedoeld is om het centrale toegangspunt te worden voor alle door de EU gefinancierde projecten die via direct, indirect, en gedeeld beheer worden beheerd. Eind mei 2017 bevatte de gegevensbank gegevens over ongeveer 1 600 door de EU gefinancierde projecten in de EU en daarbuiten.

3.51. De Commissie werkt voortdurend aan de verbetering van de presentatie van studies en evaluaties op de website „EU Bookshop” met als doel om de inhoud duidelijker en toegankelijker te maken voor de externe lezer. De huidige versie van de EU Bookshop zal zo snel mogelijk worden uitgefaseerd en vervangen door een nieuw, verbeterd platform.

⁽⁴⁶⁾ <https://www.gov.uk/government/publications>

⁽⁴⁷⁾ <http://www.worldbank.org/en/results>

⁽⁴⁸⁾ <http://pdu.worldbankgroup.org/>

⁽⁴⁹⁾ https://europa.eu/european-union/documents-publications_nl

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

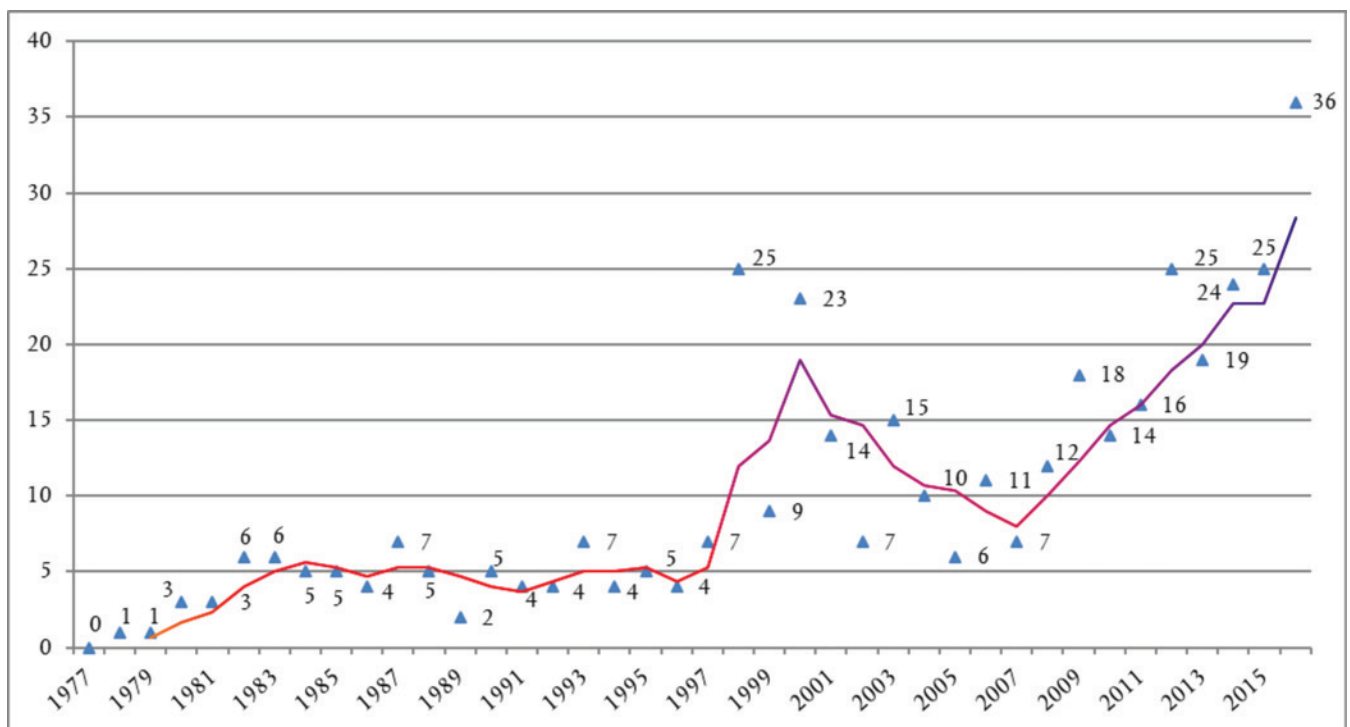
DEEL 2 — RESULTATEN VAN DE DOELMATIGHEIDSCONTROLES VAN DE REKENKAMER: GEMEENSCHAPPELIJKE UITDAGINGEN GEÏDENTIFICEERD IN ENKELE SPECIALE VERSLAGEN UIT 2016

Inleiding

3.52. Elk jaar publiceren we een aantal speciale verslagen waarin we onderzoeken in hoeverre de beginselen van *goed financieel beheer* zijn toegepast bij de uitvoering van de EU-begroting. In 2016 hebben we 36 speciale verslagen⁽⁵⁰⁾ vastgesteld (meer dan in enig ander jaar tot nog toe, zie **tekstvak 3.11**). Zij hadden betrekking op alle rubrieken van het MFK⁽⁵¹⁾ (zie **tekstvak 3.12**) en bevatten in totaal 337 aanbevelingen (zie **tekstvak 3.13**). Onze speciale verslagen uit 2016 bevatten eveneens positieve opmerkingen die specifiek zijn voor elk afzonderlijk beoordeeld terrein. Uit de gepubliceerde antwoorden op onze verslagen blijkt dat bijna driekwart van onze aanbevelingen volledig werd aanvaard door de gecontroleerde, normaliter de Commissie (zie **tekstvak 3.14**).

3.52. De Commissie merkt op dat het overzicht van gemeenschappelijke uitdagingen van de Rekenkamer is gebaseerd op de situatie in de speciale verslagen ten tijde van de presentatie ervan, en geen rekening houdt met de daarna door de Commissie getroffen maatregelen. Enkele van de bevindingen van de Rekenkamer in de paragrafen 3.54-3.59 zijn derhalve reeds aangepakt.

Tekstvak 3.11 — Meer speciale verslagen dan ooit tevoren (voortschrijdend gemiddelde van drie jaar en jaarlijkse cijfers)

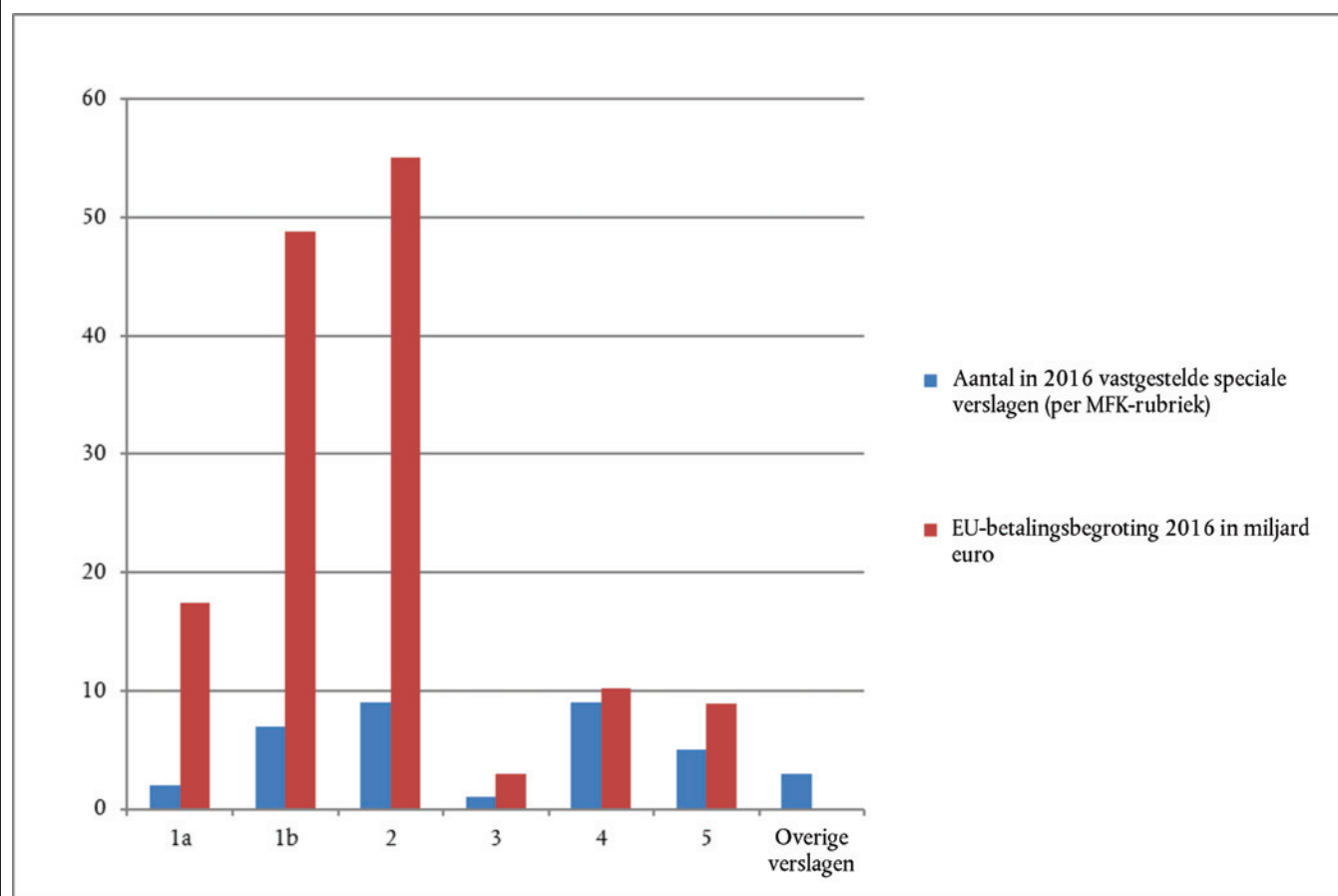


Bron: ERK.

⁽⁵⁰⁾ <http://www.eca.europa.eu/nl/Pages/AuditReportsOpinions.aspx?ty=Special%20report&tab=tab4>

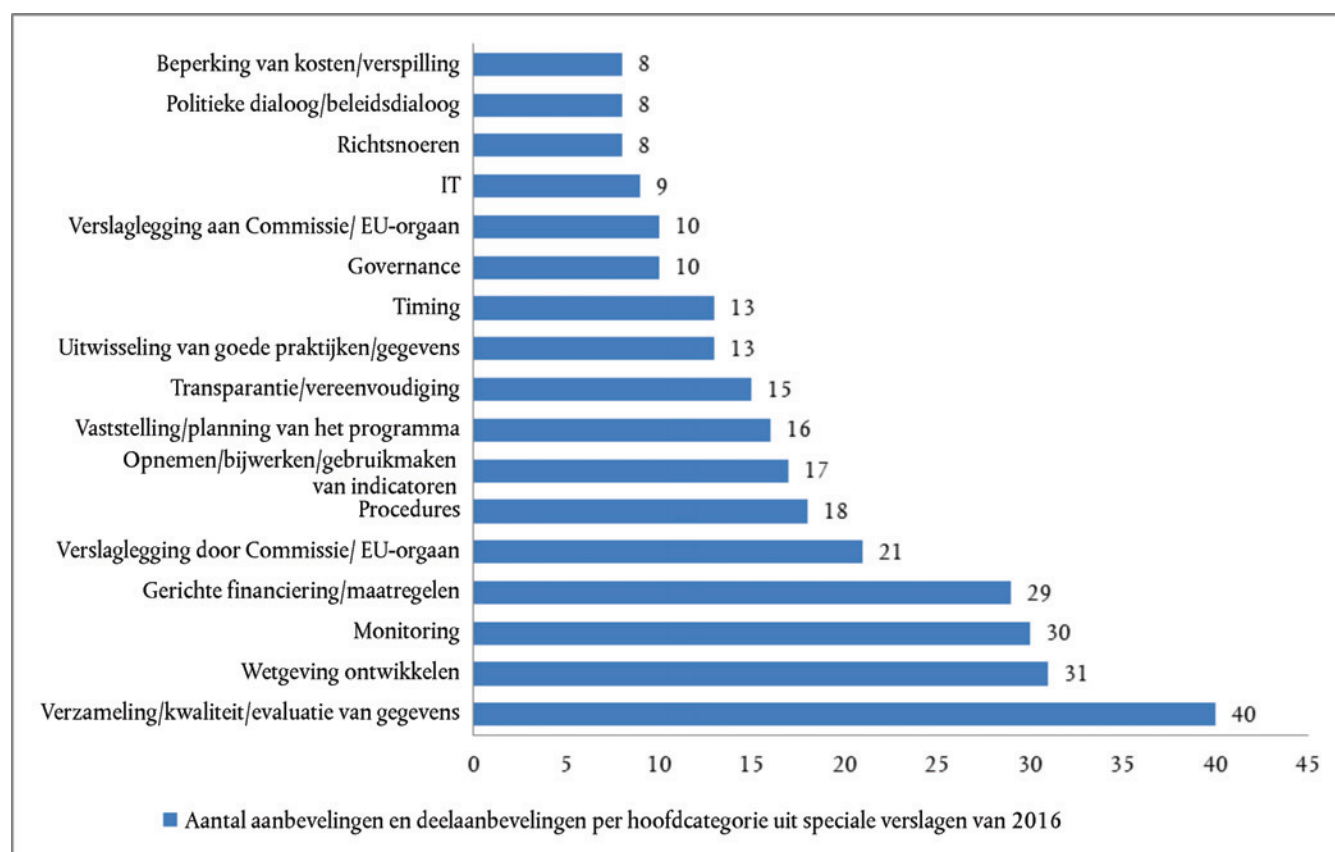
⁽⁵¹⁾ 1a (Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid), 1b (Economische, sociale en territoriale cohesie), 2 (Duurzame groei: natuurlijke hulpbronnen), 3 (Veiligheid en burgerschap), 4 (Europa als wereldspeler), en 5 (Administratie).

Tekstvak 3.12 — Onze speciale verslagen bestrijken alle MFK-rubrieken en meer



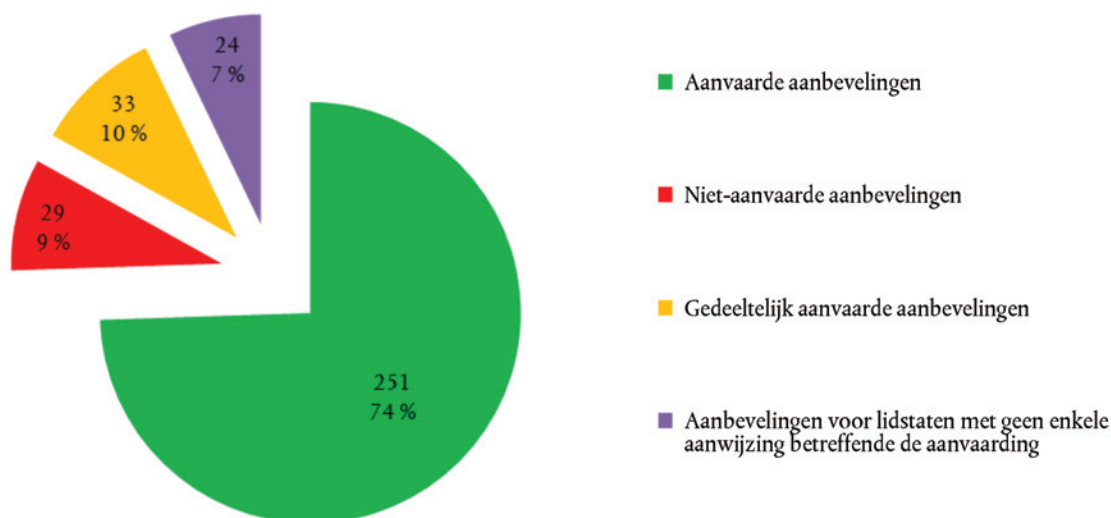
Bron: ERK.

Tekstvak 3.13 — Aanbevelingen bestrijken een brede waaier aan onderwerpen



Bron: ERK.

Tekstvak 3.14 — Hoe overtuigend zijn wij?



Bron: ERK.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.53. De Rekenkamer stelde in haar strategie 2013-2017 voor haar werkzaamheden de volgende prioriteiten vast: i) de houdbaarheid van de openbare financiën, ii) het milieu en klimaatverandering, en iii) toegevoegde waarde en groei. In de volgende paragrafen vestigen we de aandacht op een selectie van speciale verslagen met betrekking tot deze prioriteiten. De gekozen publicaties vertegenwoordigen ongeveer een derde van de 36 in 2016 uitgebrachte verslagen. Uit deze verslagen hebben we een selectie gemaakt van gemeenschappelijke uitdagingen die tot aanbevelingen hebben geleid, zonder dat wordt geprobeerd de algemene conclusies te herhalen. De **tekstvakken 3.15, 3.16 en 3.17** geven een overzicht waarin deze uitdagingen voor elke prioriteit van de strategie voor de periode 2013-2017 worden belicht.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.53. De Commissie benadrukt dat de Rekenkamer voor sommige van de geselecteerde speciale verslagen in de tekstvakken 3.15, 3.16 en 3.17 ook goede resultaten en prestaties heeft geconstateerd, bijvoorbeeld:

- In SV nr. 19/2016 heeft de Rekenkamer vastgesteld dat de wetgeving met betrekking tot de beheerskosten en -vergoedingen aanzienlijk is verbeterd, met plafonds voor cumulatieve bedragen die lager zijn dan die welke golden voor de programmeringsperiode 2007-2013.
- In SV nr. 10/2016 heeft de Rekenkamer vastgesteld dat de Commissie in de voorgaande jaren prijzenswaardige inspanningen heeft gedaan om de transparantie te vergroten.
- In SV nr. 31/2016 heeft de Rekenkamer vastgesteld dat er ambitieus werd gewerkt en dat vooruitgang was geboekt op weg naar het bereiken van de doelstelling. De uitvoering van de doelstelling heeft geleid tot meer en gerichtere financiering van klimaatacties in het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het Cohesiefonds.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Houdbaarheid van de overheidsfinanciën

3.54. Drie in 2016 vastgestelde speciale verslagen behandelen de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Hoewel ze waren gericht op verschillende instrumenten die zijn ontworpen om de begrotingen van de EU of de lidstaten te beschermen, werden daarin een aantal gemeenschappelijke zwakke punten in de uitvoering ervan benoemd. Twee elementen van onze bevindingen (bezorgdheid over de kwaliteit van gegevens en over de transparantie) betreffen problemen die we op vele terreinen hebben geconstateerd.

— In SV nr. 4/2016 heeft de Rekenkamer vastgesteld dat de drie kennis- en innovatiegemeenschappen (KIG's) die in 2010 van start gingen, dankzij het Europees Instituut voor innovatie en technologie (EIT) meer dan 500 partners uit verschillende disciplines, sectoren en landen bijeen hebben gebracht. KIG's zijn autonoom, een kenmerk van het EIT dat zeer gewaardeerd wordt door de KIG-partners. Met behulp van het EIT hebben de KIG's nieuwe kansen geboden om innovatieve activiteiten uit te voeren en hebben zij een cultuur van ondernemerschap bevorderd. De Rekenkamer was ingenomen met het besluit van het EIT om in 2015 zijn indicatoren te evalueren door de uitvoering van een nieuwe kernprestatie-indicatorbeheersysteem.

3.54. De Commissie wijst op het volgende met betrekking tot „richtsnoeren” en „kwaliteit van de gegevens” die worden vermeld voor SV nr. 19/2016 in tekstvak 3.15:

Ten tijde van de bekendmaking verstrekke de Commissie uitvoerige richtsnoeren, handboeken en mogelijkheden voor de uitwisseling van ervaringen. Deze zijn allemaal beschikbaar op <https://www.fi-compass.eu/resources/ec>. De behandelde thema's omvatten onder meer een beoordeling vooraf, betalingsvoorwaarden, beheerskosten en -vergoedingen, combinatie van ESIF en EFSI, en de selectie van de instanties die de financieringsinstrumenten ten uitvoer leggen. De onderwerpen zijn geselecteerd op basis van de door de lidstaten geuite behoefte aan richtsnoeren.

De in het verslag van de Rekenkamer vermelde gevallen, behalve de richtsnoeren betreffende de preferentiële behandeling (die in oktober 2015 aan de lidstaten werd gepresenteerd), houden verband met aanbevelingen voor de Commissie om de lidstaten aanvullende richtsnoeren te verstrekken om gebruik te maken van schaalvoordelen, de fiscale bepalingen te respecteren of passende maatregelen te treffen om het revolverende karakter van de fondsen te behouden gedurende de vereiste periode van acht jaar na het einde van de subsidiabiliteitsperiode voor de programmeringsperiode 2014-2020. De enige verwijzing in SV nr. 19/2016 naar de kwaliteit van gegevens houdt verband met de beheerskosten en -vergoedingen die door de beheersautoriteiten worden gerapporteerd. In het verslag van de Rekenkamer wordt ten aanzien van een aantal financiële instrumenten vermeld dat de gegevens over de beheerskosten en -vergoedingen helemaal niet werden gemeld of dat deze niet aannemelijk waren. Er was wettelijk voorzien dat pas bij de afsluiting, in maart 2017, een verplichte rapportage over de gemaakte en betaalde beheerskosten en -vergoedingen zou plaatsvinden.

De Commissie benadrukt ook dat, op basis van de ervaringen van de periode 2007-2013, de eisen voor de periode 2014-2020 veel gedetailleerder zijn en dat een meer gestructureerde verstrekking van gegevens is gepland.

Tekstvak 3.15 — Gemeenschappelijke problemen die zijn vastgesteld in de verslagen over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën

	Richtsnoeren	Gegevenskwaliteit	Transparantie
SV nr. 10/2016 — Procedure bij buitensporige tekorten (EDP)	X	X	X
SV nr. 19/2016 — Uitvoering van de EU-begroting via financieringsinstrumenten	X	X	N.v.t.
SV nr. 29/2016 — Gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (GTM)	X	X	X
Bron: ERK.			

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.55. Voorbeelden van gemeenschappelijke bevindingen in deze verslagen:

- i) Ontoereikend ontwikkelde richtsnoeren (SV nr. 29/2016): om het besluitvormingsproces van de raad van toezicht van het GTM te verbeteren en de doelmatigheid en doeltreffendheid van de vergaderingen van de raad te garanderen, moeten nadere richtsnoeren worden ontwikkeld in de vorm van checklists, modellen en stroomschema's.
- ii) Kwaliteit van gegevens (SV nr. 19/2016): de Commissie had geen volledig overzicht van de beheerskosten en -vergoedingen voor de uitvoering van financieringsinstrumenten voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en het Europees Sociaal Fonds. Ook ontbrak het de Commissie aan informatie over de bijkomende totale administratieve kosten per lidstaat voor de uitvoering van de Europese structuur- en investeringsfondsen door middel van subsidies of financieringsinstrumenten in de periode 2014-2020.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.55.

- i) *Ontoereikend ontwikkelde richtsnoeren (SV nr. 29/2016): De Commissie merkt op dat SV nr. 29/2016 geen aanbevelingen aan de Commissie bevatte, maar aan de ECB.*

- ii) *Kwaliteit van gegevens (SV nr. 19/2016): Voor de periode 2007-2013 ziet de Commissie toe op de beheerskosten en -vergoedingen door middel van de samenvatting van de gegevens voor financiële instrumenten op basis van de rapportage door de lidstaten. Deze verplichting werd in 2011 ingevoerd.*

Voor de periode 2014-2020 zal de Commissie over een meer volledige en betrouwbare reeks gegevens beschikken voor het toezicht op de gehele uitvoering van de financiële instrumenten, met inbegrip van beheerskosten en -vergoedingen.

De nationale autoriteiten zijn voor beide perioden verantwoordelijk voor het garanderen van de subsidiabiliteit van beheerskosten en -vergoedingen in overeenstemming met de toepasselijke regels en het subsidiariteitsbeginsel.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

iii) Transparantie (SV nr. 10/2016): over het algemeen ontbrak het de analyses die ten grondslag liggen aan voorstellen van de Commissie voor de BTP-besluiten en –aanbevelingen, aan transparantie. We hebben vastgesteld dat er een evenwicht moest worden gevonden tussen de grotere complexiteit en bredere ruimte voor economische oordeelsvorming door de transparantie te vergroten en op die wijze de openbare controle te vergemakkelijken. Eurostat heeft geen verslag uitgebracht aan het Economisch en Financieel Comité en ook niet al zijn bilaterale adviezen aan de lidstaten (vooraf en achteraf) gepubliceerd. De redenen voor de punten van *voorbehoud* van en de aanpassingen door Eurostat, en de daaraan ten grondslag liggende procedures kunnen ook transparanter worden gemaakt.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

iii) Transparantie (SV nr. 10/2016): Eurostat heeft een procedure met vermelding van de stappen, het tijdschema en de rol van elk van de actoren voor de toetsing van de meegedeelde BTP-gegevens. Dit omvat regelmatige vergaderingen met de hogere leidinggevenden en met de directeur-generaal. Naar aanleiding van de audit van de Rekenkamer publiceert Eurostat sinds de zomer van 2016 juist wel het advies dat het aan de lidstaten geeft (vooraf en achteraf) op haar website, en rapporteert het deze aan het EFC. Zij zijn beschikbaar op de website van Eurostat, op de volgende pagina: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/methodology/advice-to-member-states>

Met betrekking tot de redenen voor voorbehouden of wijzigingen van Eurostat, die zijn gebaseerd op een professioneel oordeel, heeft Eurostat naar aanleiding van de audit van de Rekenkamer procedures vastgesteld voor de voorbehouden en wijzigingen van de gegevens.

Milieu, energie en klimaatverandering

3.56. In 2016 publiceerden we vier verslagen over milieu, energie en klimaatverandering. Hoewel in deze verslagen verschillende onderwerpen werden behandeld, werden daarin ook een aantal gemeenschappelijke kwesties genoemd. Net als op andere gebieden werd duidelijk dat de kwaliteit van gegevens en monitoring gemeenschappelijke punten van zorg zijn. Op dit gebied kwamen ook zorgen met betrekking tot de tijdigheid naar voren.

3.56. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 3.57.

Tekstvak 3.16 — Gemeenschappelijke problemen die zijn vastgesteld in de verslagen over het milieu, energie en klimaatverandering

	Gegevenskwaliteit	Tijdige uitvoering	Monitoring en toezicht
SV nr. 3/2016 — Nutriëntenverontreiniging van de Oostzee	X	X	X
SV nr. 18/2016 — Certificering van biobrandstoffen	X	N.v.t.	X
SV nr. 22/2016 — De ontmanteling van nucleaire installaties in Bulgarije, Litouwen en Slowakije	N.v.t.	X	X
SV nr. 31/2016 — EU-klimaatactie	X	X	X
Bron: ERK.			

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.57. Voorbeelden van gemeenschappelijke bevindingen in deze verslagen

- i) Kwaliteit van gegevens (SV nr. 3/2016): de betrouwbaarheid van de gegevens bedoeld voor de beoordeling van de naleving van HELCOM-streefdoelen⁽⁵²⁾ kon niet worden gewaarborgd door middel van de procedure om de verontreiniging van de Oostzee door nutriëntentoevoer te monitoren.
- ii) Tijdigheid (SV nr. 22/2016): bijna alle belangrijke infrastructuurprojecten in de drie gecontroleerde lidstaten hadden te kampen met vertragingen. De langste vertragingen traden op in Litouwen, waar de einddatum voor de ontmanteling met nog eens negen jaar was uitgesteld tot 2038; (SV nr. 31/2016): we constateerden dat ambitieus werd gewerkt aan het halen van de doelstelling om ten minste 20 % van de EU-begroting voor 2014-2020 te besteden aan klimaatgerelateerde acties, maar dat er een reëel gevaar bestaat dat deze doelstelling niet wordt bereikt. Al met al schat de Commissie dat er 18,9 % zou worden besteed aan klimaatactie, waarmee de doelstelling van 20 % niet zou worden gehaald.
- iii) Monitoring (SV nr. 18/2016): de Commissie hield geen toezicht op de in het kader van vrijwillige regelingen voor de certificering van biobrandstoffen uitgevoerde activiteiten en kon er dus niet zeker van zijn dat de normen op basis waarvan deze gecertificeerd werden, daarbij daadwerkelijk werden toegepast, en dat inbreuken op de regels werden opgespoord.

Toegevoegde waarde/kostenbesparing

3.58. Het creëren van toegevoegde waarde is een terugkerend thema in al onze speciale verslagen en in veel gevallen hebben we aanleiding gezien aanbevelingen te doen over de ontwikkeling van de wetgeving of de procedures, of, minder vaak, de verlaging van de kosten. In dit verband hebben we in vier verslagen over de EU-instellingen, -organen en -agentschappen gemeenschappelijke problemen geconstateerd. Ook voor dit terrein was, zoals in veel van onze verslagen, vaak sprake van bezorgdheid over de monitoring en transparantie.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.57.

- ii) *Tijdigheid (SV nr. 22/2016): De Commissie heeft opgemerkt dat de ontmantelingsprogramma's niet in alle drie lidstaten even ver zijn gevorderd. De programma's met betrekking tot Bohunice (Slowakije) en Kozloduy (Bulgarije) zijn het verst gevorderd en zullen naar verwachting in respectievelijk 2025 en 2030 zijn voltooid. Het laatste programma is met vijf jaar ingekort toen het in 2011 werd herzien.*

De ontmanteling van de reactor in Ignalina (Litouwen), een nog nooit eerder ontmantelde reactor van het type Tsjernobyl, brengt feitelijk de grootste uitdagingen met zich mee. Tijdens het laatste meerjarig financieel kader zijn vertragingen opgelopen. Controles en beheersstructuren zijn vervolgens aangescherpt om iets te doen aan de problemen die zich hebben voorgedaan.

Ondanks de reeds geboekte vooruitgang erkent de Commissie het belang van een voortdurende verbetering van de ontmantelingsprogramma's.

- iii) *Toezicht (SV nr. 18/2016): De Commissie merkt op dat haar „toezichthoudende bevoegdheid” met betrekking tot de uitvoering van alle activiteiten door de wetgever beperkt is. De Commissie houdt toezicht op de vrijwillige regelingen overeenkomstig de bevoegdheden die zij heeft gekregen krachtens de richtlijn hernieuwbare energie, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2015/1513, waarin is bepaald dat vrijwillige regelingen jaarlijks verslag moeten uitbrengen over hun activiteiten.*

De Commissie is het ermee eens dat het toezicht en de transparantie, waaronder klachtenprocedures, zouden kunnen worden versterkt.

⁽⁵²⁾ HELCOM is het bestuursorgaan van het Verdrag van Helsinki ter bescherming van het mariene milieu in het Oostzeegebied.

Tekstvak 3.17 — Gemeenschappelijke problemen die zijn vastgesteld in verslagen over de EU-instellingen, -organen en -agentschappen

	Toegevoegde waarde/ kostenbesparing	Monitoring	Transparantie
SV nr. 4/2016 — Europees Instituut voor innovatie en technologie (EIT)	X	X	X
SV nr. 7/2016 — Gebouwen van de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO)	X	X	N.v.t.
SV nr. 12/2016 — De gebruikmaking van subsidies door agent-schappen	X	X	X
SV nr. 17/2016 — Aanbestedingen door EU-instellingen	N.v.t.	X	X
Bron: ERK.			

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.59. Voorbeelden van gemeenschappelijke bevindingen in deze verslagen

- i) Toegevoegde waarde (SV nr. 4/2016): hoewel de *bestaansreden* van het EIT gegrond was, belemmerden het complexe operationele kader en managementproblemen de algemene doeltreffendheid ervan, en het zou zijn aanpak moeten bijsturen en richten op het hebben van impact.
- ii) Monitoring (SV nr. 7/2016): bij de monitoring van de beschikbare ruimte per persoon in zijn gebouwen heeft de EDEO niet naar alle relevante factoren gekeken, en de dienst heeft er ook niet altijd voor gezorgd dat de betaalde huur voor kantoor- en woonruimte marktconform was, of dat alle kosten werden gedekt door de kosten die aan andere huurders werden doorberekend.
- iii) Transparantie (SV nr. 12/2016): we constateerden dat er tekortkomingen bestonden 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; 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; (SV nr. 17/2016): de zichtbaarheid van de aanbestedingsactiviteiten van EU-instellingen op internet was slecht; informatie over de resultaten van de aanbestedingsactiviteiten was niet toegankelijk op een wijze die doeltreffende monitoring door de kwijtingverlenende autoriteit en het grote publiek mogelijk maakt om de transparantie te vergroten en vertrouwen op te bouwen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.59.

- i) *Toegevoegde waarde (SV nr. 4/2016): Het EIT heeft een reeks maatregelen genomen om de tekortkomingen inzake effectiviteit aan te pakken. Het EIT heeft de complexiteit van het operationele kader aangepakt door middel van de taskforce voor vereenvoudiging, de EIT-toezichtstrategie en de beginselen inzake behoorlijk bestuur en financiële duurzaamheid. Tot slot heeft het EIT zijn leiderschaps-, managements- en bestuursstructuren versterkt.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

DEEL 3 — FOLLOW-UP VAN AANBEVELINGEN

3.60. Onze follow-up van de aanbevelingen in onze controleverslagen is een essentiële stap in de doelmatigheidscontrolecyclus. Deze voorziet ons en andere belanghebbenden (vooral het Europees Parlement en de Raad) van feedback op de impact van ons werk, en follow-up helpt de Commissie en de lidstaten te stimuleren om de aanbevelingen uit te voeren.

3.61. Dit deel bevat de resultaten van onze jaarlijkse evaluatie van de mate waarin de Commissie in verband met onze aanbevelingen corrigerende maatregelen heeft getroffen.

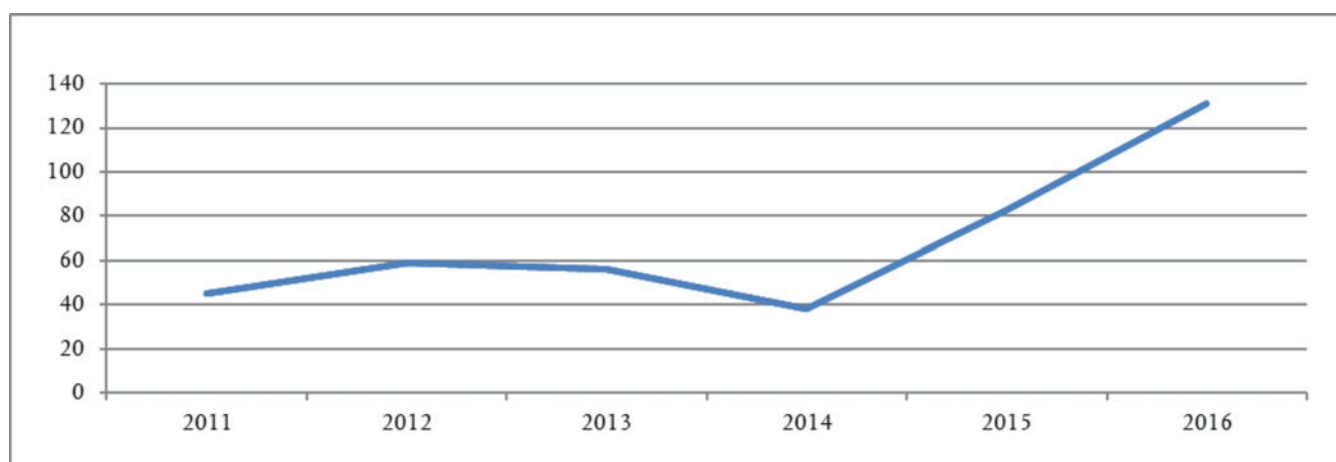
Reikwijdte en aanpak

3.62. Dit jaar hebben we 13 verslagen geselecteerd:

- die we ten minste drie jaar geleden hebben gepubliceerd,
- die nog steeds relevant waren, en
- waaraan we nog niet eerder follow-up hebben gegeven in een speciaal verslag of een jaarverslag.

De verslagen bevatten in totaal 131 tussen 2010 en 2013 gedane aanbevelingen over uiteenlopende onderwerpen (zie **tekstvak 3.18**). Gegevens over de stand van de uitvoering daarvan zijn opgenomen in **bijlage 3.1**.

Tekstvak 3.18 — Follow-up gegeven aan meer aanbevelingen dan in voorgaande jaren



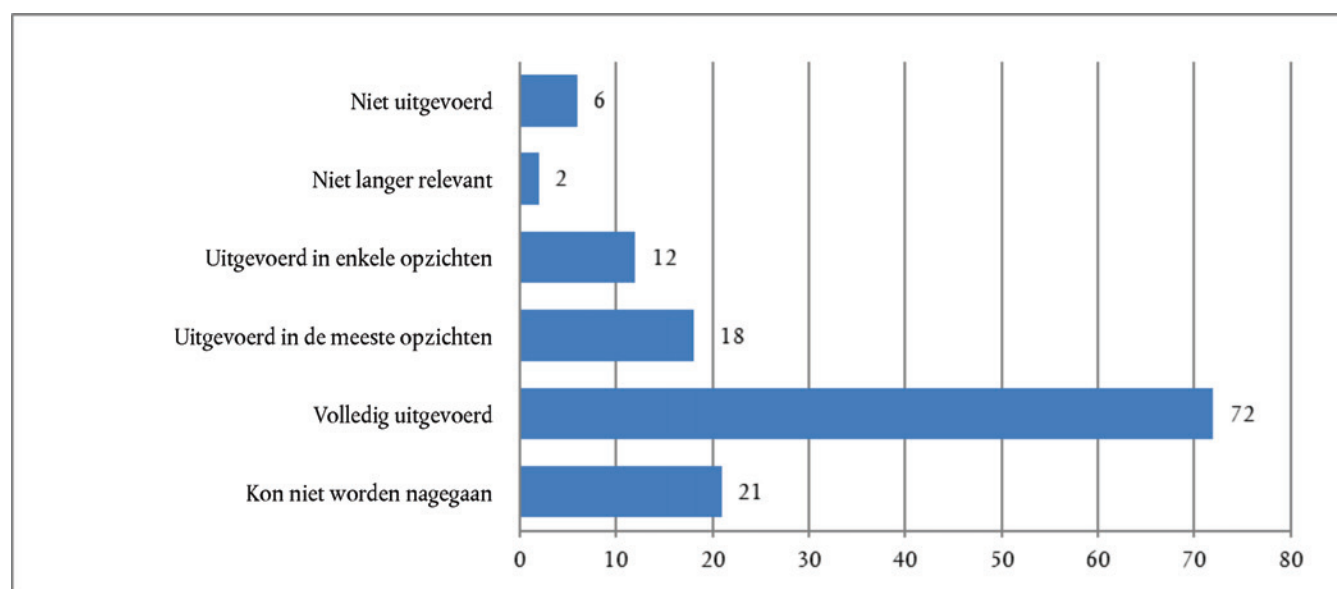
Bron: ERK.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.63. We verrichtten onze follow-up op basis van een onderzoek van stukken en gesprekken met personeelsleden van de Commissie. Om een eerlijke en evenwichtige evaluatie te garanderen, hebben we onze bevindingen daarna aan de Commissie toegezonden en hebben we bij onze definitieve analyse rekening gehouden met haar antwoorden. We hebben conclusies getrokken met betrekking tot de uitvoering van 108 aanbevelingen. We konden geen conclusies trekken over de resterende 23, omdat die niet rechtstreeks aan de Commissie waren gedaan, of omdat die niet langer relevant zijn.

Op welke wijze is de Commissie ingegaan op onze aanbevelingen?

3.64. We hebben geconcludeerd dat de Commissie 72 van de 108 aanbevelingen volledig had uitgevoerd, terwijl 18 in de meeste opzichten, 12 in een aantal opzichten en 6 niet waren uitgevoerd (zie **tekstvak 3.19**).

Tekstvak 3.19 — Groot aantal aanbevelingen uitgevoerd

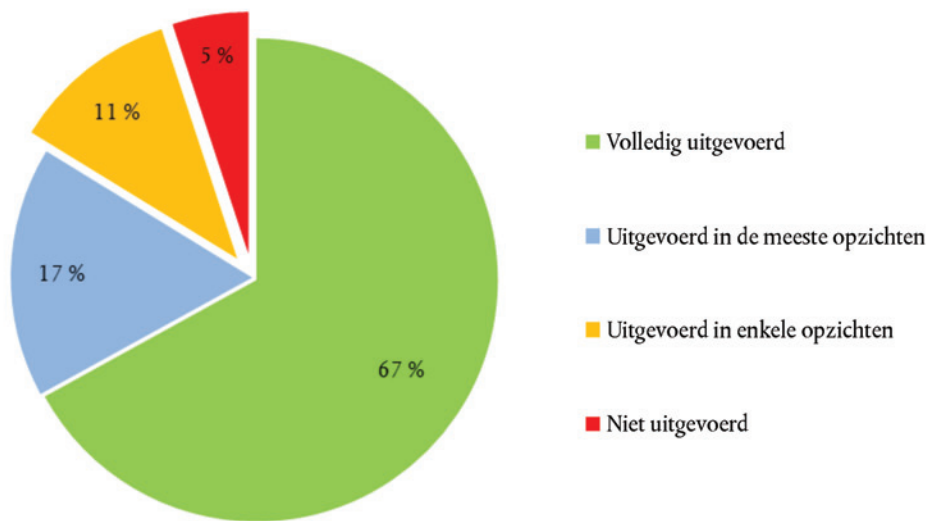
Bron: ERK.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.65. Dit resultaat komt grotendeels overeen met voorgaande jaren. Het percentage volledig uitgevoerde aanbevelingen was echter het hoogste sinds we geconsolideerde cijfers publiceren.

3.66. Zelfs als deze niet volledig waren uitgevoerd, hebben onze aanbevelingen vaak tot corrigerende maatregelen geleid (zie **tekstvak 3.20**). Een grote meerderheid daarvan werd binnen twee jaar genomen.

Tekstvak 3.20 — Aanbevelingen leidden vaak tot aanzienlijke corrigerende maatregelen



Bron: ERK.

3.67. 21 aanbevelingen konden we niet verifiëren (16 % van het totaal), omdat deze uitsluitend aan de lidstaten waren gericht ⁽⁵³⁾.

3.68. De Commissie heeft verklaard dat zij ernstige problemen met de lidstaten zou evalueren in specifieke gevallen van *gedeeld beheer* waarbij zij een toezichhoudende rol vervulde. Een gezamenlijke werkgroep van de Rekenkamer en de Commissie bespreekt momenteel een mogelijk mechanisme voor het rapporteren en verifiëren van deze resultaten. We zijn ook van plan om samen te werken met het Contactcomité ⁽⁵⁴⁾ en de Raad om regelingen voor samenwerking te bepalen die zouden kunnen leiden tot verdere nuttige informatie over de uitvoering van de aanbevelingen door de lidstaten.

⁽⁵³⁾ In SV nr. 20/2012 en SV nr. 23/2012.

⁽⁵⁴⁾ Het Contactcomité is een vergadering van de presidenten van de HCI's van de EU-landen, en de ERK.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Gemengde resultaten

3.69. Uit onze follow-up blijkt dat onze aanbevelingen tot verschillende belangrijke verbeteringen hebben geleid. Resterende zwakke punten zijn beschreven in **bijlage 3.2**.

3.70. Zes aanbevelingen waren niet opgevolgd (zie voor de verslagtitels **bijlage 3.1**):

- SV nr. 20/2012 (paragraaf 77, onder a)). In de wetgevingsvoorstellen van 2015 inzake afvalstoffen is geen gevolg gegeven aan onze aanbeveling om op EU-niveau bindende doelstellingen vast te stellen. De reden hiervoor is dat de Commissie niet langer streefdoelen vaststelt om acties te ondersteunen om afval te voorkomen, zoals de vermindering van voedselverspilling en ecodesign.
- SV nr. 14/2012 (paragraaf 54, onder b)). Er is nog geen evaluatie gemaakt van de impact van de EU-middelen die zijn toegewezen aan de uitvoering van hygiënenormen en voedselveiligheid in slachthuizen.
- SV nr. 14/2012 (paragraaf 54, onder c)). Aangezien de hierboven genoemde evaluatie niet was gemaakt, kon niet worden nagegaan of er verdere actie moet worden ondernomen.
- SV nr. 2/2013 (eerste deel van aanbeveling 7, paragraaf 104). De Commissie had geen doeltreffende maatregelen uitgevoerd om de additionaliteit van de opvolger van de financieringsfaciliteit met risicodeling te garanderen. Dit werd in november 2016 bevestigd in een onafhankelijke evaluatie, waarin de zorg werd geuit dat er bij 28 % van de projecten geen sprake was van additionaliteit, en waarin werd aanbevolen om duidelijke selectiecriteria vast te stellen om de additionaliteit te waarborgen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.70.

- SV nr. 20/2012. De Commissie blijft afvalpreventie juridisch en financieel steunen als de hoogste rang van de afvalhiërarchie, bv. via de cohesiefondsen van de EU. Ongeacht of de herziene wetgeving inzake afvalstoffen verwijzingen naar afvalpreventie bevat (met inbegrip van hergebruik), kunnen de doelstellingen op dit moment niet worden voorspeld, aangezien het wetgevingsproces ten aanzien van het afvalstoffenvoorstel van de Commissie nog gaande is (en in de tweede helft van 2017 zal worden voortgezet).
- SV nr. 14/2012. Indien de lidstaten de voedselveiligheid en hygiënenormen in hun ex-postevaluatie van de plattelandsontwikkelingsprogramma's voor de periode 2007-2013 hebben geëvalueerd, zal de Commissie de resultaten ervan in de samenvatting opnemen. In ieder geval is de maatregel in de loop van de huidige programmeringsperiode stopgezet.
- SV nr. 14/2012. In de huidige programmeringsperiode (2014-2020) werd de maatregel stopgezet.
- SV nr. 2/2013. Het zal altijd moeilijk zijn om de additionaliteit van alle projecten te waarborgen; deze beoordeling vooraf is afhankelijk van een reeks factoren die voortdurend evolueren, en gekoppeld aan veranderende economische omstandigheden. De financiële instrumenten uit de periode 2014-2020 werden echter verbeterd wat betreft de evaluatie-, monitoring- en rapportagevoorschriften en de tussentijdse evaluatie van InnovFin is bedoeld om antwoorden te geven op de opmerkingen van de Rekenkamer. Moeilijke toegang tot financiering blijft een probleem voor kleine en middelgrote ondernemingen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- SV nr. 12/2012 (paragraaf 108, onder d)). In weerwil van onze aanbeveling wordt de directeur-generaal van Eurostat nog steeds benoemd zonder voorafgaande betrokkenheid van de Europese Adviescommissie voor statistische governance, of van het Europees Parlement en de Raad.
- SR nr. 23/2012 (paragraaf 73, onder e), laatste zin). Op grond van het feit dat de follow-up de verantwoordelijkheid van de beheersautoriteiten van de lidstaten is, stemde de Commissie aanvankelijk niet in met deze aanbeveling over de follow-up van het gebruik van de terugbetalingsclausule in subsidiebesluiten voor regeneratieprojecten.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- SV nr. 12/2012. Er is een passend rechtskader met de nodige waarborgen om ervoor te zorgen dat de benoemings- en ontslagprocedures voor de directeur-generaal van Eurostat transparant zijn, waarbij in dit verband wordt gezorgd voor volledige overeenstemming met het beginsel van onafhankelijkheid, zoals bepaald in Verordening (EG) nr. 223/2009.

De transparantie is bevestigd door de recente procedure betreffende de post van directeur-generaal van Eurostat, die openstond voor externe kandidaten. Bovendien wordt de onafhankelijke verslaggeving door ESGAB over de uitvoering van de Praktijkcode Europese statistieken door de Commissie (Eurostat) het best gediend wanneer zij niet rechtstreeks betrokken is bij de benoeming van de directeur-generaal van Eurostat. Tot slot zijn de interinstitutionele betrekkingen tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie stevig verankerd, bijvoorbeeld ten aanzien van de wetgevingsprocedure, maar ook doordat is bepaald dat de Commissie als geheel verantwoording moet afleggen aan het Parlement. De jaarlijkse statistische dialoog van Verordening (EG) nr. 223/2009 beoogt een adequate betrokkenheid bij en informatieverstrekking aan het Parlement ten aanzien statistische aangelegenheden te garanderen, onder meer door ervoor te zorgen dat de nieuw benoemde directeur-generaal van Eurostat desgevraagd onmiddellijk na te zijn benoemd voor de bevoegde commissie van het Europees Parlement verschijnt.

- SV nr. 23/2012. Zoals vermeld in haar antwoord op deze aanbeveling, beschouwt de Commissie de opname van een terugbetalingsclausule in het door de beheersautoriteit vastgestelde subsidiebesluit een voorbeeld van een goede praktijk, waarvan het nuttig zou zijn als de lidstaten deze zouden opnemen in hun nationale regels.

Op grond van het beginsel van gedeeld beheer moeten de beheersautoriteiten echter, aangezien zij de besluiten nemen over subsidietoekenning, ook toezien op de toepassing van de terugbetalingsclausule wanneer zij toezicht houden op de uitvoering van projecten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.71. Aanvankelijk had de Commissie elf aanbevelingen niet aanvaard, waarvan negen betrekking hadden op DG DEVCO (met inbegrip van zes uit SV nr. 9/2013). Desondanks werden, op een na, alle aanbevelingen vervolgens geheel of gedeeltelijk uitgevoerd (zie **tekstvak 3.21**).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.71. Na de reorganisatie van de Commissie van 2015 vallen twee van de negen in eerste instantie door het directoraat-generaal Internationale Samenwerking en Ontwikkeling (DG DEVCO) afgewezen aanbevelingen onder de bevoegdheid van het directoraat-generaal Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen (DG NEAR).

De overige zeven aanvankelijk afgewezen aanbevelingen werden uitgevoerd in het kader van de follow-up van de Europese Rekenkamer in 2016:

- één aanbeveling uit SV nr. 13/2013, op grond waarvan de Commissie en de Europese dienst voor extern optreden (EDEO) een nieuw systeem moesten opzetten voor de berekening van en de verslaglegging over de algehele administratieve kosten die gepaard gaan met het verlenen van ontwikkelingshulp aan Centraal-Azië, werd afgewezen, overwegende dat een wijziging van het bestaande systeem van activiteitsgestuurd begroten (ABB) door de Rekenkamer op het niveau van de Commissie ter sprake had moeten worden gebracht en verder met de begrotingsautoriteit had moeten worden overeengekomen;
- wat SV nr. 9/2013 betreft, waren DG DEVCO en de EDEO het met zes van de twaalf aanbevelingen niet eens, omdat de meeste acties werden beschouwd als reeds ten uitvoer gelegd, zoals uiteengezet in de gezamenlijke antwoorden aan de Europese Rekenkamer van de EDEO en de Commissie. Daarom zou dit positieve resultaat niet mogen verbazen.

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 3.70 ten aanzien van SV nr. 12/2012.

Tekstvak 3.21 — Bijna alle aanbevelingen die aanvankelijk niet waren aanvaard, werden toch uitgevoerd

SV-nummer	Verworpen en niet uitgevoerd	Verworpen en ten dele uitgevoerd	Verworpen en volledig uitgevoerd
SV nr. 23/ 2012 Regeneratie			Het beginsel van „de vervuiler betaalt” is nu een voorwaarde voor de financiering van regeneratieprojecten.
SV nr. 14/ 2013 Palestijnse Autoriteit		Het Pegase-programma voor directe financiële steun aan Palestina was oorspronkelijk vastgesteld zonder uitdrukkelijke conditionaliteit; dit veranderde bij de invoering van een resultaatgerichte aanpak.	

SV-nummer	Verworpen en niet uitgevoerd	Verworpen en ten dele uitgevoerd	Verworpen en volledig uitgevoerd
SV nr. 13/ 2013 Centraal-Azië		Een nieuw systeem voor de berekening van en verslaglegging over de totale administratieve kosten van ontwikkelingshulp in Centraal-Azië werd niet noodzakelijk geacht, omdat het bestaande activiteitengeoriënteerde begrotingssysteem toereikend was.	
SV nr. 9/2013 Democratische Republiek Congo		Er werd niet ingestemd met een standaardtijdschema voor governanceprojecten in de Democratische Republiek Congo, omdat de Commissie er de voorkeur aan gaf door te gaan op basis van de beste kennis en projecten gewijzigd of verlengd kunnen worden. Over het algemeen zijn er echter realistische tijdgebonden indicatoren ingevoerd.	Hoewel onze aanbeveling met betrekking tot de verdeling van de steun over alle provincies van de DRC niet werd aanvaard, constateerden we dat de steun redelijk eerlijk was verdeeld tussen centrale en perifere regio's.
		In plaats van haar benutting van conditionaliteit en de beleidsdialoog te versterken, verklaarde de Commissie dat zij de internationaal overeengekomen beginselen voor fragiele staten toepaste. Desondanks constateerden we dat er sprake is van conditionaliteit en beleidsdialoog, hoewel deze nog niet volledig doeltreffend zijn.	Er hoefden geen maatregelen genomen te worden om risico's te voorkomen en beperken, omdat de Commissie en de EDEO deze zouden afstemmen op de ontwikkeling van de situatie. We stelden vast dat de Commissie voor de nieuwe programmeringsperiode meer rekening heeft gehouden met de eventuele risico's en in overeenstemming daarmee meer risicobeperkende maatregelen heeft genomen.
			De Commissie stemde er niet mee in dat verdere flexibiliteit tijdens de uitvoering van de programma's nodig was, aangezien programmawijzigingen onderdeel waren van de normale praktijk. We constateerden dat de programma's nu worden aangepast op basis van een regelmatige evaluatie, monitoring en controle.
			De Commissie stemde er niet mee in dat het nodig was om meer dan zij al deed een gecoördineerde beleidsdialoog te stimuleren. We hebben bewijs aangetroffen van vergaderingen op alle niveaus, en ook gezamenlijke verklaringen.
SV nr. 4/2013 Egypte			De Commissie heeft verklaard dat kwesties op het gebied van het beheer van de overheidsfinanciën en fraude in Egypte zouden worden besproken via een informele economische dialoog. We hebben vastgesteld dat er, in overeenstemming met onze aanbeveling, een nationaal corruptiecomité was opgericht.
SV nr. 12/ 2012 ESTAT	De Commissie is van mening dat het vereiste rechtskader en de nodige voorzorgsmaatregelen aanwezig zijn om ervoor te zorgen dat de benoemings- en ontslagprocedures van Eurostat transparant zijn, waarmee de volledige eerbiediging van het beginsel van onafhankelijkheid wordt gewaarborgd.		
Bron: ERK en de databank van de Commissie met aanbevelingen, acties en kwijtingen.			

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**Conclusies**

3.72. Door goede prestatiemeting en -verslaglegging kan een indicatie van het succes van de activiteiten worden gegeven en duidelijk worden aangegeven waar verbeteringen moeten worden aangebracht. De Commissie past een complex en divers kader voor de verslaglegging over prestaties toe dat bestaat uit diverse verslagleggingskanalen (zie de paragrafen 3.3-3.12).

3.73. Net als andere regeringen en internationale organisaties probeert de Commissie zich momenteel meer op de prestaties te richten. We hebben zes terreinen geïdentificeerd waarop goede praktijken worden toegepast door regeringen en internationale organisaties in de hele wereld; de Commissie zou kunnen overwegen op die terreinen verbeteringen door te voeren (zie de paragrafen 3.13-3.51):

1. Ruimte om het prestatiekader te verbeteren (de paragrafen 3.15-3.23)

— Het gebruik van twee reeksen doelstellingen en indicatoren door de Commissie voor programma's aan de ene kant en DG's aan de andere, weerspiegelt niet het feit dat de Commissie de eindverantwoordelijke voor de uitvoering van de EU-begroting is met betrekking tot de beginselen van goed financieel beheer. We geven voorbeelden van regeringen die zich, door de gebruikte maatstaven op elkaar af te stemmen, hebben ingespannen om een duidelijk kader op te zetten en meer inzicht te geven in hun prestaties. De Commissie rapporteert geen naar algemene en specifieke doelstellingen uitgesplitste informatie over uitgaven.

3.73.

— De Rekenkamer merkte in haar jaarverslag over 2015 op dat veel van de doelstellingen in de beheersplannen van de Commissie niet op het juiste niveau van verantwoordingsplicht waren vastgesteld. De Commissie heeft sindsdien haar cyclus van strategische planning en programmering herzien. Het doel was om tot een duidelijker kader voor de verantwoordingsplicht van de Commissie en de directoraten-generaal te komen en de planningsdocumenten beter te stroomlijnen en toe te spitsen op de prioriteiten van de Commissie en de bevoegdheden van het directoraten-generaal. De doelstellingen en de indicatoren die zijn geselecteerd voor de strategische plannen zijn nu toegesneden op hun specifieke bevoegdheden en weerspiegelen het feit dat de verantwoordelijkheden van de diensten van de Commissie ruimer zijn dan de uitvoering van de begroting en het programmabeheer.

Om die reden is afstemming van doelstellingen en indicatoren in het prestatiekader van de diensten van de Commissie met die welke zijn vastgelegd in de rechtsgrondslagen van de programma's, niet langer vereist. De diensten van de Commissie wordt evenwel verzocht naar programmaverklaringen te verwijzen bij de beschrijving van hun activiteiten met betrekking tot de programma's. Dit helpt overlapping van informatie te beperken en te zorgen voor de samenhang van de gegevens, en zal in de toekomst worden versterkt.

De Commissie is van mening dat haar verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting duidelijk is. Elke directeur-generaal ondertekent in zijn/haar jaarverslag een betrouwbaarheidsverklaring waarin wordt verklaard dat de middelen zijn gebruikt voor het beoogde doel en overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer, en dat de onderliggende verrichtingen wettig en regelmatig zijn. Op het niveau van de instelling neemt het college de algemene politieke verantwoordelijkheid voor het beheer van de EU-begroting door elk jaar het jaarlijkse beheers- en prestatieverlag voor de EU-begroting vast te stellen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- De Commissie gebruikt veel verschillende doelstellingen en indicatoren. Hoewel zij in het kader van het BFOR-initiatief aan een evaluatie werkt, zijn andere entiteiten al verder gegaan om hun prestatiekader te vereenvoudigen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- Het prestatiekader van de EU-begroting is ontwikkeld om te voldoen aan de wettelijke eisen en om in te spelen op de behoeften van belanghebbenden en de eigen behoeften van de Commissie.

De prestatiegegevens van de uitgavenprogramma's worden door de Commissie gebruikt voor a) het toezicht op de voortgang van programma's, b) verantwoording en transparantie, c) onderbouwing van de besluitvorming over het beheer van een programma, d) de toewijzing van middelen rechtvaardigen voor de begrotingsautoriteiten, of aanpassingen daarvan voorstellen, en e) het ontwikkelen van voorstellen voor wijzigingen van de wettelijke basis of voor toekomstige programma's.

De Commissie merkt evenwel op dat, hoewel in het kader van de jaarlijkse begrotingsprocedure rekening wordt gehouden met de prestatiegegevens, dat niet de enige factor is op basis waarvan de begrotingsbesluiten worden genomen.

In de rechtsgrondslagen van de programma's voor de periode 2014-2020 zijn meer dan 700 indicatoren opgenomen om de prestaties tijdens de levenscyclus ervan te helpen monitoren. Zij zijn het resultaat van het wetgevingsproces en beantwoorden derhalve aan de verwachtingen van de medewetgevers met betrekking tot het soort en de mate van gedetailleerdheid van de vereiste informatie om prestaties te volgen. Rapportage over deze indicatoren in de programmaverklaringen stelt de begrotingsautoriteit in staat gedurende het begrotingsproces rekening te houden met de prestatiegegevens. In het kader van het initiatief „Een resultaatgerichte EU-begroting” is de Commissie momenteel bezig met de evaluatie van de indicatoren voor de uitgavenprogramma's, zoals vastgesteld in de juridische grondslag, met de bedoeling daaruit lessen te trekken ten behoeve van de voorbereiding van de volgende generatie uitgavenprogramma's.

De Commissie merkt op dat het aantal doelstellingen en indicatoren van de strategische plannen voor de diensten van de Commissie aanzienlijk is verminderd door de recente hervorming. Het aantal algemene doelstellingen is teruggebracht van 84 tot 11, het aantal impactindicatoren van 187 tot 37, het aantal specifieke doelstellingen van 426 tot 386 en het aantal resultaatindicatoren van 969 tot 825.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2. De verslaglegging over prestaties is niet uitputtend (zie de paragrafen 3.24-3.32)

- In vergelijking met andere entiteiten brengt de Commissie in beperkte mate verslag uit over uitdagingen en tekortkomingen. Evenwichtiger verslaglegging betekent dat er een duidelijkere analyse moet worden gemaakt van resultaten in het verleden om in de toekomst betere beslissingen te kunnen nemen, en daarbij versterkt het de objectiviteit van de verkregen informatie.
- De beperkte informatie over de kwaliteit van de gegevens in de verslagen van de Commissie is van invloed op de transparantie. Andere diensten rapporteren uitvoeriger over de betrouwbaarheid van de informatie over de prestaties.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- De Commissie zet zich in voor het produceren van kwalitatief hoogwaardige prestatieverslagen die de resultaten op evenwichtige wijze beschrijven.

Het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag is een globale samenvatting van de wijze waarop de EU-begroting heeft bijgedragen aan de beleidsprioriteiten van de Europese Unie en aan de belangrijkste met de EU-begroting behaalde resultaten. Het is niet bedoeld als een uitputtend en gedetailleerd verslag over de prestaties in het kader van de EU-begroting. In het verslag wordt naar andere prestatieverslagen verwezen waar nadere prestatiegegevens kunnen worden gevonden (programma's, evaluaties, jaarlijkse activiteitenverslagen, verklaringen enz.).

In het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag over 2015 worden een aantal tekortkomingen en problemen genoemd die moeten worden aangepakt. Deel 1 van dat verslag heeft niet alleen betrekking op problemen waardoor de tijdige uitvoering van programma's gevaar loopt, maar schetst ook de beperkingen van de evaluatie van de prestaties van de programma's (bv. wordt verwezen naar de evaluaties van het gezondheidsprogramma 2007-2013 en programma's van begrotingslijn 4 die wijzen op problemen bij de beoordeling van de algemene prestaties van deze programma's).

- Het kader voor interne controle van elke dienst van de Commissie is opgezet om redelijke zekerheid te bieden met betrekking tot, onder meer, de betrouwbaarheid van de financiële verslaglegging. Elk directoraat-generaal rapporteert over dit aspect uit hoofde van deel 2 van het jaarlijks activiteitenverslag, en deel 2 van het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag geeft een samenvatting van en rapporteert over de beoordeling door de directoraten-generaal van de werking van de interne controlesystemen van de diensten van de Commissie.

Wat evaluaties betreft, is in de toolbox voor betere regelgeving bepaald dat werkdocumenten van de diensten van de Commissie betreffende evaluaties aan het eind van de evaluatie een duidelijke samenvatting moeten bevatten van eventuele tekortkomingen in de gegevens die zijn gebruikt ter onderbouwing van de conclusies en de robuustheid van de resultaten. Bovendien is in de richtsnoeren voor betere regelgeving bepaald dat de beperkingen van de gebruikte gegevens en de gehanteerde methodologie, met name wat betreft hun vermogen om steun te geven aan deze conclusies, duidelijk moeten worden beschreven in de evaluatieverslagen. Dit wordt verder versterkt in de herziene richtsnoeren/toolbox voor betere regelgeving.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3. Prestatieverslagen zijn overwegend beschrijvend en daarin zou beter gebruik kunnen worden gemaakt van visuele navigatiehulpmiddelen (zie de paragrafen 3.33-3.35)

- De Commissie spant zich momenteel in om verslagen te schrijven die aantrekkelijker zijn voor de lezers en de belanghebbenden. Bij sommige andere entiteiten gaat het beter aanzien zij meer aandacht hebben voor essentiële zaken en tegelijkertijd meer gebruikmaken van grafieken, tabellen en kleurcodering, infografieken, interactieve websites met navigatie-instrumenten enz.

4. De Commissie laat niet zien dat zij systematisch evaluatieresultaten gebruikt (zie de paragrafen 3.36-3.42)

- Niet alle door of voor de Commissie verrichte beoordelingen bevatten aanbevelingen en voorstellen voor uit te voeren maatregelen, zoals het geval is bij de beste voorbeelden van andere internationale organisaties en regeringen. Sinds 2005 heeft de Commissie geen studie meer verricht of laten verrichten naar haar gebruik van evaluatieresultaten.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- De Commissie erkent het belang van het gebruik van visuele hulpmiddelen in de diverse verslagen en heeft op dit gebied verbeteringen aangebracht. Zo worden in het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag over 2015 tekstvakken gebruikt om belangrijke passages en voorbeelden zichtbaarder te maken en het lezen van het verslag te vergemakkelijken. In de editie 2016 van het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag is de presentatie met behulp van grafieken, tabellen en afbeeldingen verder verbeterd; ook is daarin een samenvatting opgenomen. Deze en andere verslagen in het geïntegreerde financiële verslagleggingspakket gaan vergezeld van informatiebladen van één bladzijde met een voor de lezer gemakkelijk toegankelijke samenvatting van de belangrijkste informatie. Bovendien sporen de instructies voor de jaarlijkse activiteitenverslagen de directoraten-generaal aan om in die verslagen visuele elementen te gebruiken die de documenten leesbaarder maken.

De toolbox betere regelgeving bevat een speciaal instrument op het gebied van visuele hulpmiddelen. Deze toolbox is erop gericht enkele voorbeelden te geven van instrumenten die als bijzonder relevant voor beleidsinterventies worden beschouwd, om zo de diensten van de Commissie bewust te maken van de toegevoegde waarde van dergelijke hulpmiddelen. Het is geenszins bedoeld om alle bestaande visuele hulpmiddelen bijeen te brengen.

- In de richtsnoeren voor betere regelgeving is bepaald dat alle werkdocumenten van de diensten van de Commissie betreffende evaluaties bevindingen en conclusies omvatten die de basis vormen voor mogelijke vervolgmaatregelen door de Commissie. Zij bevatten ook voorschriften voor de verspreiding van de bevindingen van de evaluatie en de vaststelling van passende vervolgmaatregelen. De juridische aard van evaluaties maakt dat ze de Commissie er niet rechtstreeks toe kunnen verbinden maatregelen te nemen. In een formeel verslag aan de wetgever worden meestal vervolgmaatregelen geformuleerd die de Commissie overweegt.

In het pakket „Betere regelgeving” van 2015 heeft de Commissie zich ertoe verbonden de werking van het systeem vóór het einde van 2019 te beoordelen. De voorbereidende werkzaamheden voor deze evaluatie beginnen nu.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- In tegenstelling tot een aantal andere organisaties en regeringen beschikt de Commissie niet over een gedocumenteerd institutioneel systeem voor de regelmatige follow-up van de aanbevelingen, actieplannen of managementreacties in evaluaties.

5. De belangrijkste verslagen over de prestaties bevatten geen verklaring of informatie over de kwaliteit van de prestatiegegevens (zie de paragrafen 3.43-3.45)

- Het college van leden van de Commissie en de directeuren-generaal nemen geen verantwoordelijkheid voor de informatie over prestaties die zij verstrekken.

6. Door de Commissie verstrekte informatie over prestaties is niet gemakkelijk toegankelijk (zie de paragrafen 3.46-3.51)

- De Commissie produceert een grote hoeveelheid informatie over prestaties. Andere regeringen en organisaties bundelen hun prestatiegegevens op rationelere wijze, bijvoorbeeld op een speciale website met goed ontwikkelde zoekmachine, handleidingen en andere navigatiehulpmiddelen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- Follow-up van de evaluaties is een intrinsiek onderdeel van het stelsel van regelgeving van de Commissie waarbij de evaluatieresultaten worden meegenomen in effectbeoordelingen, die openbaar toegankelijk zijn, alsmede in de jaarlijkse programmering en planning van de activiteiten van de Commissie. De Commissie zorgt voor de follow-up van de resultaten van de evaluaties in het kader van het werkprogramma van de Commissie. Bij de planning van het werkprogramma beoordeelt de Commissie de evaluatieresultaten systematisch en bepaalt zij de follow-up ervan. De follow-up van sommige bevindingen van evaluaties zijn opgenomen in het REFIT-scorebord dat jaarlijks wordt bijgewerkt en in de verslagen van de Commissie aan de wetgever waarvan evaluaties vergezeld gaan.

- De overkoepelende beginselen van de verantwoordingsketen zijn verankerd in de EU-verdragen. Binnen de Commissie is de verantwoordingsketen overeenkomstig het witboek over governance zo gedefinieerd, dat een prominente rol is weggelegd voor gedelegeerde ordonnateurs binnen een gedecentraliseerd systeem, die handelen onder de politieke verantwoordelijkheid van het college als ordonnateur. Dit is met name het geval voor de organisatie van het financiële beheer. Aan het einde van de rapportagecyclus stelt het college het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag van de EU-begroting vast en neemt het de algemene politieke verantwoordelijkheid voor het beheer van de EU-begroting op basis van de jaarlijkse verklaringen van de gedelegeerde ordonnateurs.

In dat verslag wordt de verklaring van de Commissie over de verantwoordelijkheid voor het beheer van de EU-begroting opgenomen om duidelijk te maken dat de Commissie de uiteindelijke financiële verantwoordelijkheid voor het beheer van de EU-begroting heeft, terwijl de verantwoordelijkheid voor de met de EU-begroting behaalde resultaten wordt gedeeld met een breed scala van actoren op Europees en nationaal niveau.

- In het kader van het initiatief „Een resultaatgerichte EU-begroting” is een specifieke EU-resultatenwebsite ontwikkeld. De website is een gegevensbank die bedoeld is om het centrale toegangspunt te worden voor alle door de EU gefinancierde projecten die via direct, indirect en gedeeld beheer worden beheerd. Eind mei 2017 bevatte de gegevensbank gegevens over ongeveer 1 600 door de EU gefinancierde projecten in de EU en daarbuiten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.74. In de paragrafen 3.52-3.59 presenteren we gemeenschappelijke uitdagingen geïdentificeerd in enkele van onze jaarverslagen uit 2016.

3.75. Uit de dit jaar gegeven follow-up van eerdere aanbevelingen (zie de paragrafen 3.60-3.71) bleek dat:

- de Commissie een groot deel van de aanbevelingen binnen drie jaar na onze controles aanvaardt en uitvoert;
- aanbevelingen die aanvankelijk niet worden aanvaard, later mogelijk geheel of gedeeltelijk worden uitgevoerd.

Aanbevelingen

3.76. In **bijlage 3.3** wordt het resultaat weergegeven van onze evaluatie van de voortgang bij de Commissie met betrekking tot het opvolgen van de in ons Jaarverslag 2013 gedane aanbevelingen op het gebied van prestatiekwesties. Dat jaar bevatte hoofdstuk 10 drie aanbevelingen. Daarvan werden twee in een aantal opzichten en één niet uitgevoerd.

3.77. Op basis van onze conclusies voor 2016 bevelen we aan dat de Commissie:

- **Aanbeveling 1:** *de verslaglegging over prestaties stroomlijnt* ⁽⁵⁵⁾
 - a) door het aantal doelstellingen en indicatoren dat zij voor haar verschillende prestatieverslagen gebruikt, verder te verminderen en door zich op die doelstellingen en indicatoren te richten waarmee de prestaties van de EU-begroting het beste kunnen worden gemeten. Bij het voorbereiden van het volgende meerjarig financieel kader moet de Commissie minder maar wel geschiktere indicatoren voorstellen voor het wettelijk kader van de volgende generatie programma's. In dit verband moet zij de relevantie nagaan van indicatoren waarvoor pas na een aantal jaar informatie kan worden verkregen;

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- a) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie onderzoekt momenteel in het kader van het initiatief inzake een resultaatgerichte EU-begroting de indicatoren voor de uitgavenprogramma's, zoals vastgesteld in hun rechtsgrondslag. Dit zal bijdragen tot de voorbereiding van de voorstellen voor het volgende meerjarig financieel kader.

⁽⁵⁵⁾ Zie ook ons Advies nr. 1/2017 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, de paragrafen 90-99: <http://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=40627>

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) door financiële informatie zodanig te presenteren dat deze kan worden vergeleken met de informatie over prestaties, zodat het verband tussen de uitgaven en de prestaties duidelijk is;
 - c) door de algemene samenhang tussen haar twee reeksen doelstellingen en indicatoren voor programma's enerzijds en DG's anderzijds uit te leggen en te verbeteren.
- **Aanbeveling 2:** de verslaglegging over prestaties beter in evenwicht brengt door in de belangrijkste verslagen over de prestaties duidelijk informatie te presenteren over de belangrijkste uitdagingen bij het behalen van resultaten.
- **Aanbeveling 3:** de gebruiksvriendelijkheid van de verslaglegging over prestaties verder verbetert door meer methoden en instrumenten te gebruiken zoals grafieken, samenvattende tabellen, kleurcodering, infographics en interactieve websites.
- **Aanbeveling 4:** beter laat zien dat de evaluatieresultaten goed worden gebruikt door:
- a) te vereisen dat evaluaties altijd conclusies bevatten waarnaar gehandeld kan worden, of aanbevelingen waaraan de Commissie vervolgens follow-up moet geven;

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- b) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Zij is van mening dat deze aanbeveling wordt uitgevoerd via de programmaverklaringen, die het instrument zijn waarmee de Commissie de financiële middelen voor uitgavenprogramma's in het kader van de ontwerpbegroting rechtvaardigt. Voor de ontwerpbegroting 2018 omvatten deze voor elk programma informatie over de financiële programmering en financiële uitvoering, naast informatie over de prestaties. Zij is dus van mening dat de programmaverklaringen informatie zo presenteren, dat de uitgaven en de prestaties aan elkaar kunnen worden gekoppeld.

- c) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

In het volgende jaarlijkse activiteitenverslagen is de Commissie voornemens dit aspect te versterken door meer gebruik te maken van de verwijzingen naar programmaverklaringen in de jaarlijkse activiteitenverslagen.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie zet zich in voor het produceren van kwalitatief hoogwaardige prestatieverslagen die de resultaten op evenwichtige wijze beschrijven.

In het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag brengt de Commissie verslag uit over belangrijke uitdagingen op het gebied van het beheer in een afzonderlijk speciaal deel (zie afdeling 2). Wanneer zich in de loop van het jaar problemen voordeden, wordt in het verslag beschreven hoe de diensten van de Commissie daarmee omgingen. In de toekomst zal de Commissie ernaar streven om in zijn belangrijkste prestatieverslagen meer informatie te verschaffen over de grootste uitdagingen voor het behalen van resultaten (de jaarlijkse activiteitenverslagen, het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag en de programmaverklaringen).

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie verbindt zich ertoe de gebruiksvriendelijkheid van haar verslaglegging over prestaties voortdurend te verbeteren. Het beheers- en prestatieverslag 2016 is al aanzienlijk verbeterd, met grafieken, diagrammen en afbeeldingen.

- a) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De conclusies van de evaluaties en de follow-up daarvan vormen nu reeds een onlosmakelijk onderdeel van het systeem voor betere regelgeving van de Commissie en de jaarlijkse programmering en planning van de activiteiten van de Commissie. Dit systeem is verder versterkt bij de herziening van de richtsnoeren inzake betere regelgeving en de toolbox.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) een nieuwe studie te (laten) verrichten naar het gebruik en de gevolgen, met inbegrip van de tijdigheid, van de evaluaties op het niveau van de instelling.
- **Aanbeveling 5:** in de belangrijkste verslagen over de prestaties aangeeft of naar haar weten de kwaliteit van de verstrekte prestatiegegevens toereikend is.
- **Aanbeveling 6:** prestatiegegevens gemakkelijker toegankelijk maakt door een specifiek webportaal en een zoekmachine te ontwikkelen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- b) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

In het pakket „Betere regelgeving” van 2015 heeft de Commissie zich ertoe verbonden de werking van het systeem, inclusief de evaluaties, vóór het einde van 2019 te beoordelen. De voorbereidende werkzaamheden voor deze evaluatie zijn begonnen.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Om de transparantie te verbeteren, zal de Commissie informatie verstrekken over de herkomst en de kwaliteit van gegevens, indien beschikbaar. Aangezien de lidstaten een aanzienlijke hoeveelheid prestatiegegevens verstrekken, zal de Commissie nagaan in hoeverre die gegevens informatie verschaffen over de kwaliteit van de prestatiegegevens.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele.

De Commissie streeft ernaar om de prestatie-informatie gemakkelijker toegankelijk maken. Zij verbindt zich ertoe om de haalbaarheid, de kosten en de mogelijke voordelen van een dergelijke aanwezigheid op het web te beoordelen. De aanbevolen maatregelen worden afhankelijk van de uitkomst van deze evaluatie uitgevoerd. In overeenstemming met het synergieën- en efficiëntiebesluit van de Commissie van april 2016 moet niet zozeer worden gestreefd naar een speciaal webportaal met zoekmachine, maar eerder naar een relevante aanwezigheid op het web met gebruikmaking van de zoekmachine van de Europa-website.

BIJLAGE 3.1

GEDETAILEERDE STATUS VAN AANBEVELINGEN PER VERSLAG

Nr.	SV	Titel verslag	Paragraaf in SV	Volledig uitgevoerd	Uitgevoerd in de meeste opzichten	Uitgevoerd in enkele opzichten	Niet uitgevoerd	Niet langer relevant	Kon niet worden nagegaan
1	SR nr. 14/2010	Het door de Commissie gevoerde beheer van het systeem van veterinair controles van vleesimporten na de hervormingen van de hygiënewegeving in 2004 (Natuurlijke hulpbronnen)	§ 90, punt 1	x					
			§ 90, punt 2	x					
			§ 90, punt 3	x					
			§ 90, punt 4		x				
			§ 90, punt 5		x				
			§ 90, punt 6	x					
			§ 90, punt 7	x					
			§ 90, punt 8	x					
2	SV nr. 11/2012	Rechtstreekse steun voor zoogkoeien, oaien en geiten in het kader van de gedeeltelijke uitvoering van BTR-regelingen (Natuurlijke hulpbronnen)	§ 91	x					
			§ 58	x					
			§ 60	x					
			§ 64	x					
			§ 64			x			

Nr.	SV	Titel verslag	Paragraaf in SV	Volledig uitgevoerd	Uitgevoerd in de meeste opzichten	Uitgevoerd in enkele opzichten	Niet uitgevoerd	Niet langer relevant	Kon niet worden nagegaan
3	SV nr. 14/2012	Tenuitvoerlegging van EU-hygiënepwetgeving in slachthuizen van sinds 2004 tot de EU toegetreden lidstaten (Natuurlijke hulpbronnen)	§ 52, onder a)	x					
			§ 52, onder b)	x					
			§ 52, onder c)	x					
			§ 52, onder d)	x					
			§ 53, onder a)	x					
			§ 53, onder b)	x					
			§ 53, onder c)	x					
			§ 53, onder d)		x				
			§ 54, onder a)	x					
			§ 54, onder b)				x		
			§ 54, onder c)				x		

Nr.	SV	Titel verslag	Paragraaf in SV	Volledig uitgevoerd	Uitgevoerd in meeste opzichten	Uitgevoerd in enkele opzichten	Niet uitgevoerd	Niet langer relevant	Kon niet worden nagegaan
4	SV nr. 20/2012	Is de financiering uit structurele maatregelen van infrastructuurprojecten voor het beheer van stedelijk afval doeltreffend als bijdrage tot de verwezenlijking van de afvalbeleidsdoelstellingen van de EU door de lidstaten? (Natuurlijke hulpbronnen)	§ 72, onder a, punt i						x
			§ 72, onder a, punt ii						x
			§ 72, onder a, punt iii						x
			§ 72, onder b			x			
			§ 74, onder a						x
			§ 74, onder b		x				
			§ 74, onder c	x					
			§ 76, onder a, punt i						x
			§ 76, onder a, punt ii						x
			§ 76, onder a, punt iii						x
			§ 76, onder b, punt i	x					
			§ 76, onder b, punt ii			x			
			§ 77, onder a				x		
			§ 77, onder b	x					
			§ 77, onder c	x					
			§ 77, onder d					x	

Nr.	SV	Titel verslag	Paragraaf in SV	Volledig uitgevoerd	Uitgevoerd in de meeste opzichten	Uitgevoerd in enkele opzichten	Niet uitgevoerd	Niet langer relevant	Kon niet worden nagegaan
5	SV nr. 23/ 2012	Hebben de structurele maatregelen van de EU met succes de regeneratie ondersteund van industriële en militaire brownfieldterreinen? (Cohesie)	§ 65, onder a (lidstaten)						x
			§ 65, onder b (lidstaten)						x
			§ 65, onder c (lidstaten)						x
			§ 65, onder a (COM)			x			
			§ 65, onder b, (COM)	x					
			§ 68, onder a (lidstaten)						x
			§ 68, onder b (lidstaten)						x
			§ 68, onder c (lidstaten)						x
			§ 68, onder d (lidstaten)						x
			§ 68, onder e (lidstaten)						x
			§ 68, onder f (lidstaten)						x
			§ 68, onder a (COM en lidstaten)	x					
			§ 73, onder a (lidstaten)						x
			§ 73, onder b (lidstaten)						x
			§ 73, onder c (lidstaten)						x
			§ 73, onder d (lidstaten)						x
			§ 73, onder e (lidstaten)						x
			§ 73, onder a (COM)	x					
			§ 73, onder b (COM)	x					
			§ 73, onder e (lidstaten, laatste zin)				x		

Nr.	SV	Titel verslag	Paragraaf in SV	Volledig uitgevoerd	Uitgevoerd in de meeste opzichten	Uitgevoerd in enkele opzichten	Niet uitgevoerd	Niet langer relevant	Kon niet worden nagegaan
6	SV nr. 5/2013	Worden de EU-cohesiebelemiddelen voor wegen goed besteed? (Cohesie)	§ 55, aanbeveling 1			x			
			§ 55, aanbeveling 2, onder a	x					
			§ 55, aanbeveling 2, onder b		x				
			§ 55, aanbeveling 2, onder c	x					
			§ 55, aanbeveling 3	x					
			§ 55, aanbeveling 4			x			
7	SV nr. 17/2013	EU-klimaatfinanciering in de context van externe steun (Extern optreden)	§ 69, aanbeveling 1	x					
			§ 69, aanbeveling 2	x					
			§ 69, aanbeveling 3			x			
			§ 69, aanbeveling 4		x				
			§ 69, aanbeveling 5	x					

Nr.	SV	Titel verslag	Paragraaf in SV	Volledig uitgevoerd	Uitgevoerd in de meeste opzichten	Uitgevoerd in enkele opzichten	Niet uitgevoerd	Niet langer relevant	Kon niet worden nagegaan
8	SV nr. 14/ 2013	De directe financiële steun van de Europese Unie aan de Palestijnse Autoriteit (Extern optreden)	§ 81, onder a	x					
			§ 81, onder b	x					
			§ 81, onder c	x					
			§ 82, onder a	x					
			§ 82, onder b	x					
			§ 83		x				
			§ 84		x				
			§ 85			x			
9	SV nr. 13/ 2013	EU-ontwikkelingshulp aan Centraal-Azië (Extern optreden)	§ 87, eerste streepje	x					
			§ 87, tweede streepje	x					
			§ 87, derde streepje			x			
			§ 87, vierde streepje	x					
			§ 87, vijfde streepje	x					
			§ 87, zesde streepje		x				

Nr.	SV	Titel verslag	Paragraaf in SV	Volledig uitgevoerd	Uitgevoerd in de meeste opzichten	Uitgevoerd in enkele opzichten	Niet uitgevoerd	Niet langer relevant	Kon niet worden nagegaan
10	SV nr. 9/2013	EU-steun voor bestuur in de Democratische Republiek Congo (Extern optreden)	§ 94, aanbeveling 1, onder a	x					
			§ 94, aanbeveling 1, onder b		x				
			§ 94, aanbeveling 1, onder c		x				
			§ 94, aanbeveling 1,, onder d		x				
			§ 94, aanbeveling 2, onder a	x					
			§ 94, aanbeveling 2, onder b	x					
			§ 94, aanbeveling 3, onder a	x					
			§ 94, aanbeveling 3, onder b		x				
			§ 94, aanbeveling 3, onder c	x					
			§ 94, aanbeveling 4, onder a		x				
			§ 94, aanbeveling 4, onder b			x			
			§ 94, aanbeveling 4, onder c	x					

Nr.	SV	Titel verslag	Paragraaf in SV	Volledig uitgevoerd	Uitgevoerd in de meeste opzichten	Uitgevoerd in enkele opzichten	Niet uitgevoerd	Niet langer relevant	Kon niet worden nagegaan
11	SV nr. 4/2013	EU-samenwerking met Egypte op het gebied van bestuur (Extern optreden)	§ 80, onder a	x					
			§ 80, onder b	x					
			§ 80, onder c	x					
			§ 80, onder d	x					
			§ 80, onder e	x					
			§ 81, onder a	x					
			§ 81, onder b	x					
			§ 81, onder c	x					
			§ 82	x					

Nr.	SV	Titel verslag	Paragraaf in SV	Volledig uitgevoerd	Uitgevoerd in meeste opzichten	Uitgevoerd in enkele opzichten	Niet uitgevoerd	Niet langer relevant	Kon niet worden nagegaan
12	SV nr. 12/2012	Hebben de Commissie en Eurostat het proces voor de productie van betrouwbare en geloofwaardige Europese statistieken verbeterd? (Overige)	§ 107			x			
			§ 108, onder a	x					
			§ 108, onder b	x					
			§ 108, onder c			x			
			§ 108, onder d				x		
			§ 108, onder e		x				
			§ 108, onder f	x					
			§ 108, onder g	x					
			§ 109, onder a	x					
			§ 109, onder b	x					
			§ 109, onder c	x					
			§ 109, onder d	x					
			§ 109, onder e		x				
			§ 109, onder f		x				
			§ 109, onder g	x					

Nr.	SV	Titel verslag	Paragraaf in SV	Volledig uitgevoerd	Uitgevoerd in de meeste opzichten	Uitgevoerd in enkele opzichten	Niet uitgevoerd	Niet langer relevant	Kon niet worden nagegaan
13	SV nr. 2/2013	Heeft de Commissie gezorgd voor een doelmatige uitvoering van het zevende kaderprogramma voor onderzoek? (Slimme en inclusieve groei)	§ 99, aanbeveling 1, tweede en derde streepje	x					
			§ 99, aanbeveling 1, eerste en vierde streepje	x					
			§ 99, aanbeveling 2		x				
			§ 100, aanbeveling 3, eerste streepje	x					
			§ 100, aanbeveling 3, tweede streepje	x					
			§ 101	x					
			§ 102	x					
			§ 103	x					
			§ 104, eerste deel				x		
			§ 104, tweede deel						x
Totaalaantal aanbevelingen			131	72	18	12	6	2	21

Antwoord van de Commissie

SV nr. 14/2012:

Antwoord op paragraaf 54, onder c): De Commissie is van mening dat de aanbeveling niet langer relevant is. In de huidige programmeringsperiode (2014–2020) werd de maatregel stopgezet.

BIJLAGE 3.2

BELANGRIJKSTE VERBETERINGEN EN RESTERENDE ZWAKKE PUNTEN PER VERSLAG

Nr.	SV	Titel verslag	Verbeteringen	Gebreken
1	SR nr. 14/ 2010	Het door de Commissie gevoerde beheer van het systeem van veterinaire controles van vleesimporten na de hervormingen van de hygiënewetgeving in 2004	Het voorstel van de Commissie inzake invoercontroleactiviteiten is goedgekeurd. Het vereenvoudigt en verduidelijkt het regelgevingskader. Harmonisering van de regels voor versterkte controles. Verbetering van het netwerk van IT-systemen. Ontwikkeling van richtsnoerdocumenten en opleidingsprogramma's. Verbetering van het risicobeoordelingsmodel dat wordt gebruikt voor de programmering van controles van het directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid. De lidstaten treffen corrigerende maatregelen naar aanleiding van de aanbevelingen van het directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid. De EU-strategie voor dierenwelzijn die is opgenomen in internationale overeenkomsten inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen.	Over sommige internationale overeenkomsten over sanitaire en fytosanitaire maatregelen wordt nog onderhandeld. Derde landen (op enkele uitzonderingen na) erkennen de EU nog steeds niet als een enkele entiteit. De nieuwe EU-verordening betreffende officiële controles wordt naar verwachting eind 2019 van toepassing. De uitvoeringshandelingen moeten nog worden vastgesteld. De Raad en het Parlement hebben geen rekening gehouden met het artikel in het voorstel van de Commissie om bevoegdheden aan haar te delegeren om voorschriften voor prestatie-indicatoren vast te leggen. De verificatie van de specifieke hoogte van de vergoedingen voor invoercontroles wordt beschouwd als een lage prioriteit binnen de reikwijdte van de invoercontroles van het directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid.
2	SV nr. 11/ 2012	Rechtsstreekse steun voor zoekkoeien, oaien en geiten in het kader van de gedeeltelijke uitvoering van de bedrijfstoeslagregelingen	Vereisten inzake de gerichtheid toegevoegd voor vrijwillige koppelde steun. Ter rechtvaardiging van maatregelen moeten de lidstaten nu een definitie geven van het specifieke productietype. De Commissie heeft een gemeenschappelijk kader voor monitoring en evaluatie opgezet, vergezeld van specifieke regels en indicatoren.	Ondanks enkele reeds verrichte of nog lopende evaluatiewerkzaamheden, heeft de Commissie nog geen alomvattende evaluatie van de impact van de regelingen gemaakt.
3	SV nr. 14/ 2012	Tenuitvoerlegging van EU-hygiënewetgeving in slachthuizen van sinds 2004 tot de EU toetreden lidstaten	Regelmatig worden follow-upcontroles uitgevoerd van de aanbevelingen van DG SANTE aan de lidstaten. Er zijn richtsnoeren, opleidingen en workshops beschikbaar. Er is een elektronische databank van nationale sectorale hygiënerichtsnoeren ontwikkeld. Er is een kader van operationele standaardprocedures vastgesteld ter verduidelijking van de verhouding tussen en de verantwoordelijkheden van DG SANCO en het Uitvoerend Agentschap voor consumenten, gezondheid, landbouw en voeding.	Er bestaan geen overzichtsverslagen over de controle/analyse van de meerjarige nationale controleplannen van de lidstaten. Geen evaluatieverslag over trends in de ontwikkeling van nationale richtsnoeren of de kwaliteit daarvan. Gebrek aan statistieken over door de lidstaten verzorgde opleidingen voor exploitanten van levensmiddelenbedrijven. Geen evaluatie van de impact van de EU-middelen die zijn gebruikt voor de uitvoering van de hygiëne- en voedselveiligheidsnormen.

Nr.	SV	Titel verslag	Verbeteringen	Gebreken
4	SV nr. 20/ 2012	Is de financiering uit structurele maatregelen van infrastructuurprojecten voor het beheer van stedelijk afval doeltreffend als bijdrage tot de verwezenlijking van de afvalbeleidsdoelstellingen van de EU door de lidstaten?	Ex-antevoorwaarden garanderen dat er plannen voor het beheer van afvalstoffen bestaan en dat EU-steun wordt gekoppeld aan resultaten. Betere omschrijving van de afvalhoeveelheden. Richtsnoeren en informatie-uitwisseling over afvalplannen. Er zijn stappen genomen voor afvalpreventie en de recycling van producten. Afvalverwerking verduidelijkt.	Er is geen zekerheid dat door middel van de acties die zijn beschreven in de plannen voor het beheer van afvalstoffen, kan worden gegarandeerd dat het afval wordt behandeld voordat het wordt gestort, en dat de nadruk ligt op infrastructuur voor afvalstoffenbeheer voor de behandeling van afval dat reeds aan de bron is gescheiden. Er is geen zekerheid dat afvalmonitoringsystemen en -databanken betrouwbare gegevens leveren. Verlaagde steunpercentages niet systematisch toegepast. Geen streefdoelen vastgesteld voor afvalpreventie.
5	SV nr. 23/ 2012	Hebben de structurele maatregelen van de EU met succes de regeneratie ondersteund van industriële en militaire brownfieldterreinen?	Geïntegreerde duurzame stadsontwikkeling en -vernieuwing worden duidelijk bevorderd. Het herstel en de sanering van brownfieldterreinen zijn een prioriteit voor de periode 2014-2020. De definitie van en richtsnoeren voor de toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt, zijn ingevoerd. Naleving van de EU-staatssteunregels wordt gecontroleerd en tussentijdse betalingen kunnen worden geschorst in geval van niet-naleving. Er zijn verdere richtsnoeren opgesteld om de lidstaten eraan te herinneren dat zij verplicht zijn om de financieringskloof te bepalen.	Er bestaan geen EU-normen om vast te stellen wat verontreinigde terreinen zijn en wat de ernst van de daar bestaande gevaren voor milieu en gezondheid is. Er bestaat geen EU-methodologie om terreinspecifieke saneringsnormen vast te stellen. Er is geen follow-up gegeven aan de toepassing van terugbetalingsclausules.
6	SV nr. 5/2013	Worden de EU-cohesiebeleidsmiddelen voor wegen goed besteed?	De in 2014 gepubliceerde nieuwe richtsnoeren voor kosten-batenanalyses omvatten een casestudy van wegenbouwprojecten met een uitsplitsing van de kosten en de belangrijkste redenen voor de verschillen in eenheidskosten. De belangrijkste beginselen van de kosten-batenanalyse zijn vastgelegd in rechtshandelingen en richtsnoeren zijn gedetailleerder. Voor toekomstige cofinanciering van grote projecten op het gebied van wegenbouw en projecten in het kader van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen geldt de voorwaarde dat er een kosten-batenanalyse moet worden gemaakt, met inbegrip van een haalbaarheidsstudie, een analyse van de opties en een analyse van de vraag met verkeersprognoses en modellering. De kwaliteit wordt gecontroleerd door onafhankelijke deskundigen. Er is sprake van een uitwisseling van beste praktijken met betrekking tot de verkeersprognoses en aan lidstaten wordt specifieke bijstand verleend (in het kader van Jaspers).	De berekening van de eenheidskosten is nog niet voltooid. Er blijft bezorgdheid bestaan over andere dan grote projecten die volledig op het niveau van de lidstaten worden ontworpen, geselecteerd en uitgevoerd. Er bestaat geen EU-brede databank met kostenreferentiewaarden.

Nr.	SV	Titel verslag	Verbeteringen	Gebreken
7	SV nr. 17/ 2013	EU-klimaatfinanciering in de context van externe steun	De routekaart voor klimaatfinanciering is gepubliceerd. De Commissie heeft richtsnoeren met betrekking tot verslaglegging uitgebracht en een methode voorgesteld om additionaliteit te bepalen. De vastleggingskredieten worden weergegeven. Een onafhankelijke beoordeling van het wereldwijde bondgenootschap tegen klimaatverandering is openbaar. Het actieplan voor klimaatdiplomatie werd vastgesteld in 2015. Er zijn werkgroepen van deskundigen opgericht en deze komen regelmatig bijeen.	Er zijn geen aanwijzingen waaruit blijkt dat het streefcijfer van 20 % voor ontwikkelingshulp op het gebied van klimaatbescherming wordt gehaald. Bij de onafhankelijke evaluatie is slechts summier onderzocht waarom de meeste lidstaten er niet voor kozen om het wereldwijde bondgenootschap tegen klimaatverandering te cofinancieren.
8	SV nr. 14/ 2013	Directe financiële steun van de EU aan de Palestijnse Autoriteit	Er zijn verbanden vastgesteld tussen het actieplan van de EU en de Palestijnse Autoriteit en EU-steun voor Palestina. De EU-steun is geprogrammeerd op meerjarige basis. Het resultaatgerichte kader omvat specifieke en tijdgebonden indicatoren. Er werden openbare aanbestedingsprocedures toegepast. Besluit genomen om de financiering van de lonen en pensioenen voor ambtenaren in Gaza te beëindigen. Specifieke kwesties in verband met EU-steun zijn besproken tijdens technische vergaderingen met de Israëlische autoriteiten.	Het beginsel van conditionaliteit is niet systematisch toegepast. Er is nog geen enkele documentatie ontvangen over de uitvoering van het besluit inzake de salarissen en pensioenen. De Commissie en de EDEO hebben geen gedetailleerd actieplan opgesteld met de maatregelen die Israël moet treffen om de doeltreffendheid van de EU-steun voor de Palestijnse Autoriteit te vergroten, en zij hebben ook geen gebruik gemaakt van de beïnvloedingsmogelijkheden die het kader van een bredere samenwerking tussen de EU en Israël biedt.

Nr.	SV	Titel verslag	Verbeteringen	Gebreken
9	SV nr. 13/ 2013	EU-ontwikkelingshulp aan Centraal-Azië	De waarden van de EU worden bevorderd door middel van een meer pragmatische en flexibele aanpak. Het aantal sectoren is verminderd. Er worden ramingen opgesteld van de benodigde personele middelen (in manjaren). De voorwaarden voor begrotingssteun worden toegepast. Het beheer van de overheidsfinanciën wordt gemonitord en maatregelen ter bestrijding van corruptie worden toegepast. Er zijn nieuwe programma's ontwikkeld. Essentiële prestatie-indicatoren worden gerapporteerd en gemonitord.	Het ontbreekt aan verslaggeving over administratieve kosten (personeel, apparatuur enz.) op regionaal en landelijk niveau. Er is geen verslaggeving beschikbaar over de werkelijke uitgaven tegenover de geplande uitgaven en ook niet over de doelstellingen die zijn bereikt op regionaal niveau.
10	SV nr. 9/2013	EU-steun voor bestuur in de Democratische Republiek Congo	De verbeterde programmering is ook gericht op de ontwikkeling van het platteland en van de infrastructuur. Lokale actoren waren betrokken bij de ontwikkeling van het milieuprogramma en er is aandacht besteed aan hun behoeften. Er heeft politieke dialoog plaatsgevonden. De EU heeft herhaaldelijk gewezen op het belang van het houden van verkiezingen, zoals wordt vereist in de grondwet. Verbeteringen van de transparantie van het beheer van natuurlijke hulpbronnen. Betere governance, transparantie en verantwoording hebben een positieve uitwerking gehad op fraude en corruptie. De Commissie stelt vast wat de belangrijkste risico's zijn, en stelt risicobeperkende maatregelen voor. Het aantal sectoren waarop EU-steun is gericht, is lager dan in de voorgaande periode. Indicatoren zijn gewoonlijk tijdgebonden en realistisch. Aanpassingen van de programma's worden gedocumenteerd. De leiders hebben vergaderingen gehouden en gezamenlijke verklaringen afgegeven.	De Commissie reserveert geen middelen om het verkiezingsproces te ondersteunen. De politieke dialoog over de presidents- en parlementsverkiezingen is nog steeds ondoeltreffend. Er zijn geen steunmaatregelen vastgesteld in het nationaal indicatief programma voor de handhaving van het externe controleproces en de nationale toezichtinstanties. Het ontbreekt aan duidelijk omschreven indicatoren voor corruptie. De handhaving van wetten voor de bestrijding van corruptie is niet in het programma opgenomen. Veel belangrijke thematische groepen zijn niet actief. Het ontbreekt binnen deze groepen over het algemeen ook aan informatie over hun missies, doelstellingen, strategieën, begrotingen, verantwoordelijkheden en de coördinatie tussen de leden.

Nr.	SV	Titel verslag	Verbeteringen	Gebreken
11	SV nr. 4/2013	EU-samenwerking met Egypte op het gebied van bestuur	Er is een beperkt aantal prioriteiten vastgesteld op het gebied van mensenrechten en democratie, de betreffende dialoog is hervat. Er is meer financiering beschikbaar gesteld voor het Europees instrument voor democratie en mensenrechten en het maatschappelijk middenveld. De coördinatie en juiste verdeling van middelen tussen verschillende instrumenten worden gewaarborgd. Een routekaart is gericht op de steun van maatschappelijke organisaties, het Financieel Reglement voorziet in de mogelijkheid om de procedure te versnellen. Tijdens vergaderingen is de nadruk gelegd op het beheer van de overheidsfinanciën en de bestrijding van corruptie. Het beginsel van conditionaliteit is toegepast: de Commissie heeft de operaties voor begrotingssteun in Egypte opgeschort.	
12	SV nr. 12/2012	Hebben de Commissie en Eurostat het proces voor de productie van betrouwbare en geloofwaardige Europese statistieken verbeterd?	Het systeem van de Europese statistiek is versterkt. Het regelgevingskader is gewijzigd, waarbij het belang van de praktijkcode is erkend. De Europese Adviescommissie voor statistische governance was betrokken bij intercollegiale toetsingen, die nu voor iedereen toegankelijk zijn. Er worden richtsnoeren en procedures vastgesteld voor het statistisch programma van de EU. Prioriteiten worden geëvalueerd. Er wordt regelmatig gerapporteerd over de vorderingen bij de uitvoering van moderniseringsprojecten. De personeelskosten zijn geanalyseerd om de doelmatigheid te verhogen. De richtsnoeren voor overheidsopdrachten vergroten de concurrentie.	Er is behoefte aan transparante en objectieve procedures voor de werving en het ontslag van de hoofden van de bureaus voor de statistiek. Er blijven belemmeringen bestaan voor de toegang tot en het doeltreffende gebruik van gegevens. De coördinatie van statistieken en de middelen zijn punten van zorg. De toezichthoudende functie is niet opgericht om toezicht te houden op de verificaties en inspecties.

Nr.	SV	Titel verslag	Verbeteringen	Gebreken
13	SV nr. 2/2013	Heeft de Commissie gezorgd voor een doelmatige uitvoering van het zevende kaderprogramma voor onderzoek?	Met het Horizon 2020-programma is het declareren van kosten flexibeler gemaakt. Gestroomlijnde eisen voor aanvragers. Meer samenhang in het beheer van kaderprogramma 7 door middel van het gemeenschappelijk ondersteuningscentrum. Geïntegreerde IT-werkstromen, indicatoren, gemeenschappelijke auditielijn. Het kader voor gemeenschappelijke technologie-initiatieven is flexibeler.	Het EIT valt niet onder het gemeenschappelijk ondersteuningscentrum en de regels ervan worden niet op samenhangende wijze geharmoniseerd met het Horizon 2020-kader, wat de begunstigen ervan ondoelmatigheid oplevert. De Commissie heeft geen doeltreffende maatregelen genomen om de additionaliteit van de opvolger van de financieringsfaciliteit met risicodeling te garanderen. Dit werd in november 2016 bevestigd in een onafhankelijke evaluatie, waarin de zorg werd geuit dat er bij 28 % van de projecten geen sprake was van additionaliteit, en waarin werd aanbevolen om duidelijke selectiecriteria vast te stellen om de additionaliteit te waarborgen.

Antwoord van de Commissie

SV nr. 12/2012:

Er is een passend rechtskader met de nodige waarborgen om ervoor te zorgen dat de benoemings- en ontslagprocedures voor de directeur-generaal van Eurostat transparant zijn, waarbij in dit verband wordt gezorgd voor volledige overeenstemming met het beginsel van onafhankelijkheid, zoals bepaald in Verordening (EG) nr. 223/2009.

De transparantie is bevestigd door de recente procedure betreffende de post van directeur-generaal van Eurostat, die openstond voor externe kandidaten. Bovendien wordt de onafhankelijke verslaggeving door ESGAB over de uitvoering van de Praktijkcode Europese statistieken door de Commissie (Eurostat) het best gediend wanneer zij niet rechtstreeks betrokken is bij de benoeming van de directeur-generaal van Eurostat. Tot slot zijn de interinstitutionele betrekkingen tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie stevig verankerd, bijvoorbeeld ten aanzien van de wetgevingsprocedure, maar ook doordat is bepaald dat de Commissie als geheel verantwoording moet afleggen aan het Parlement. De jaarlijkse statistische dialoog van Verordening (EG) nr. 223/2009 beoogt een adequate betrokkenheid bij en informatieverstrekking aan het Parlement ten aanzien van statistische aangelegenheden te garanderen, onder meer door ervoor te zorgen dat de nieuw benoemde directeur-generaal van Eurostat desgevraagd onmiddellijk na te zijn benoemd voor de bevoegde commissie van het Europees Parlement verschijnt.

BIJLAGE 3.3

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR PRESTATIEASPECTEN

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2013	De Commissie moet: Aanbeveling 1: bij de volgende herziening van het Financieel Reglement haar rapportagekader inzake prestaties rationaliseren.			X				
	Aanbeveling 2: ervoor zorgen dat het evaluatieverslag een samenvatting bevat waarin alle beschikbare informatie over de vooruitgang ten aanzien van de Europa 2020-doelstellingen wordt samengebracht, zodat de lezer een duidelijk overzicht krijgt van de bereikte resultaten.			X				
	Aanbeveling 3: haar systeem voor het beheer van en de rapportage over prestaties verder ontwikkelen, zodat zij daarmee in de jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaringen van de directeuren-generaal de verantwoordelijkheid kan nemen voor een goed financieel beheer alsook voor de bijdrage van de EU-begroting aan de beleidsresultaten.				X			

HOOFDSTUK 4

Ontvangsten

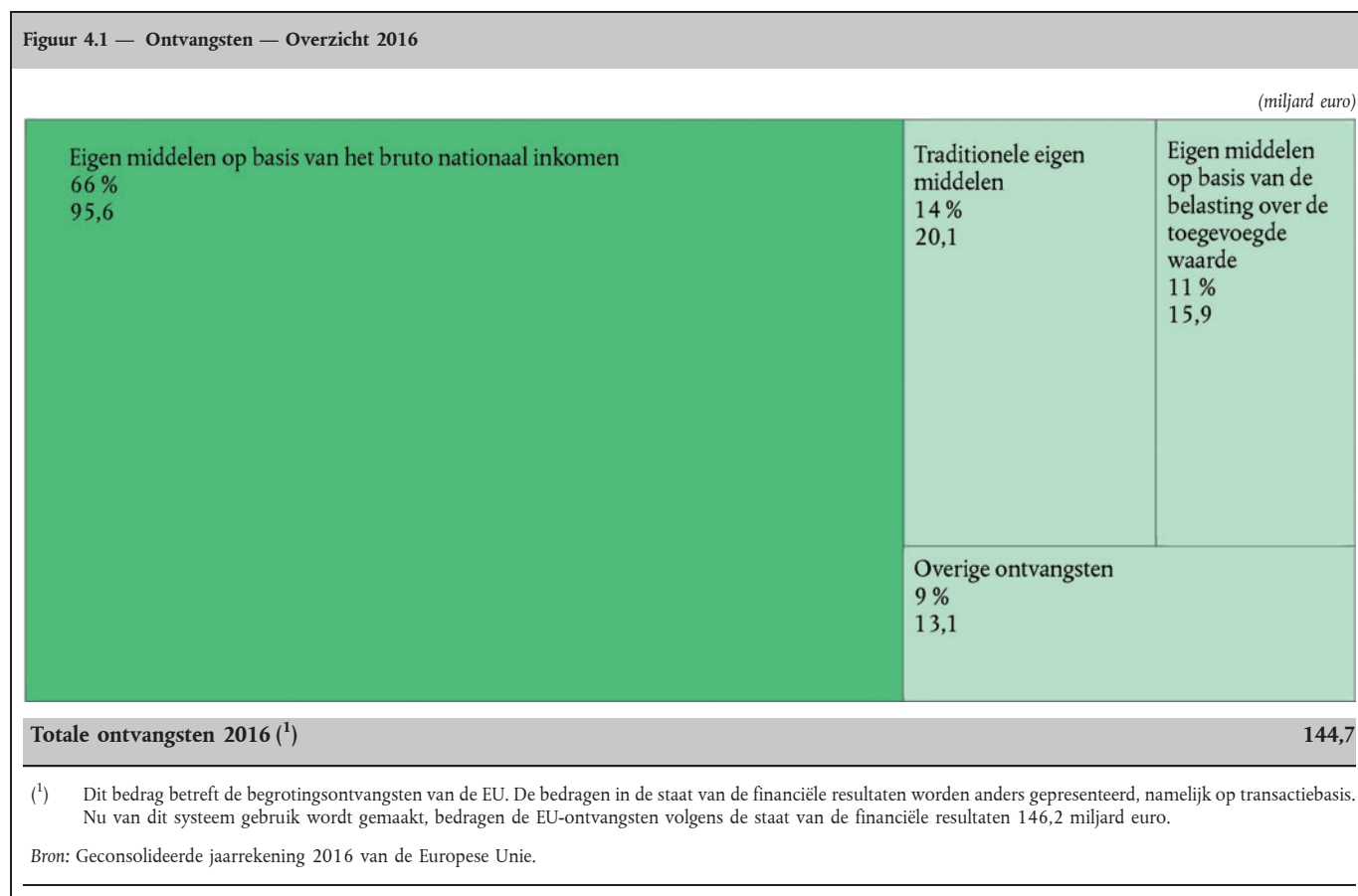
INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	4.1-4.6
Korte beschrijving van de ontvangsten	4.2-4.5
Reikwijdte en aanpak van de controle	4.6
Regelmatigheid van de verrichtingen	4.7
Onderzoek van de jaarlijkse activiteitenverslagen en andere elementen van internebeheersingssystemen	4.8-4.20
Overzicht van de punten van voorbehoud met betrekking tot bni en btw en van de openstaande punten inzake TEM	4.9
De invloed van de globalisering op nationale rekeningen volgens het ESR 2010	4.10-4.13
Beheer van TEM	4.14-4.18
De berekeningen door de Commissie van EER-/EVA-bijdragen en van bijdragen van lidstaten na de inwerkingtreding van EMB 2014	4.19
Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen	4.20
Conclusie en aanbevelingen	4.21-4.23
Conclusie	4.21
Aanbevelingen	4.22-4.23
Bijlage 4.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor ontvangsten	
Bijlage 4.2 — Aantal hangende punten van voorbehoud met betrekking tot bni en btw, en aantal openstaande punten inzake TEM per lidstaat op 31.12.2016	
Bijlage 4.3 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor ontvangsten	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

4.1. Dit hoofdstuk betreft onze bevindingen voor ontvangsten, die de *eigen middelen* en andere ontvangsten omvatten. In **figuur 4.1** zijn de ontvangsten in 2016 uitgesplitst.



Korte beschrijving van de ontvangsten

4.2. De meeste ontvangsten (91 %) zijn afkomstig uit de drie categorieën eigen middelen:

- De **eigen middelen bni (bruto nationaal inkomen)** zijn goed voor 66 % van de ontvangsten van de EU en worden gebruikt om de EU-begroting in evenwicht te brengen nadat de ontvangsten uit alle overige bronnen zijn berekend. Elke lidstaat draagt evenredig bij op basis van zijn bni ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ De aanvankelijke berekening is gebaseerd op geraamde bni-gegevens. De verschillen tussen het geraamde en het uiteindelijke bni worden in navolgende jaren bijgewerkt en beïnvloeden niet het totale geïnde bedrag, maar wel de verdeling van eigen middelen over de lidstaten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- De **traditionele eigen middelen (TEM)** zijn goed voor 14 % van de ontvangsten van de EU. Deze omvatten douanerechten die worden geheven op importen (20,0 miljard euro) en suikerproductieheffingen (0,1 miljard euro). Beide worden geïnd door de lidstaten. 80 % van het totaalbedrag wordt gestort in de EU-begroting en de resterende 20 % wordt door de lidstaten ingehouden ter dekking van inningskosten.
- De **eigen middelen btw (belasting over de toegevoegde waarde)** zijn goed voor 11 % van de ontvangsten van de EU. Bijdragen op basis van deze eigen middelen worden berekend door de toepassing van een uniform percentage op geharmoniseerde btw-grondslagen van de lidstaten.

4.3. De ontvangsten omvatten ook bedragen die uit andere bronnen zijn ontvangen. De belangrijkste van deze bronnen zijn bijdragen en terugbetalingen uit Unie-overeenkomsten en -programma's (5,9 miljard euro — 4 % van de EU-ontvangsten) en boetes en sancties (3,1 miljard euro — 2 % van de EU-ontvangsten).

4.4. Op 1 oktober 2016 ging een nieuw besluit over het eigenmiddelenstelsel van de EU (EMB 2014) ⁽²⁾ van kracht. Omdat het besluit vanaf 1 januari 2014 met terugwerkende kracht van toepassing is, heeft de Commissie de bijdragen van de lidstaten voor 2014 en 2015 met terugwerkende kracht herberekend. De Commissie paste ook hun voor 2016 geplande bijdragen aan ⁽³⁾.

4.5. In **tekstvak 4.2** worden de gevolgen weergegeven van de EMB 2014-herberekening van het ontvangstenbedrag uit eigen middelen over 2014 en 2015 samen. In **tekstvak 4.3** wordt weergegeven wat de gevolgen zijn van de herberekening van de bijdragen van de afzonderlijke lidstaten over 2014 en 2015 samen. De herberekening heeft geen invloed gehad op het totaalbedrag van de EU-ontvangsten.

⁽²⁾ Besluit 2014/335/EU, Euratom van de Raad van 26 mei 2014 betreffende het stelsel van eigen middelen van de EU (PB L 168 van 7.6.2014, blz. 105).

⁽³⁾ De bijdragen van de lidstaten zijn herberekend, waarbij rekening wordt gehouden met het volgende:

- Voor Duitsland, Nederland en Zweden geldt een verlaagd btw-afroepingspercentage van 0,15 %; voor de andere lidstaten blijft dit 0,3 %.
- Denemarken, Nederland, Oostenrijk en Zweden kregen een forfaitaire vermindering van de betalingen van bni-middelen.
- Het inhoudingspercentage voor de geïnde TEM werd verlaagd tot 20 % (voordien 25 %).
- Voor de grondslag van eigen middelen wordt het bni berekend volgens ESR 2010 (voorheen werd ESA 95 gebruikt). Zie voetnoot 10.

Tekstvak 4.2 — Gevolgen van het nieuwe besluit over eigen middelen voor het ontvangstenbedrag uit de verschillende eigen middelen over 2014 en 2015

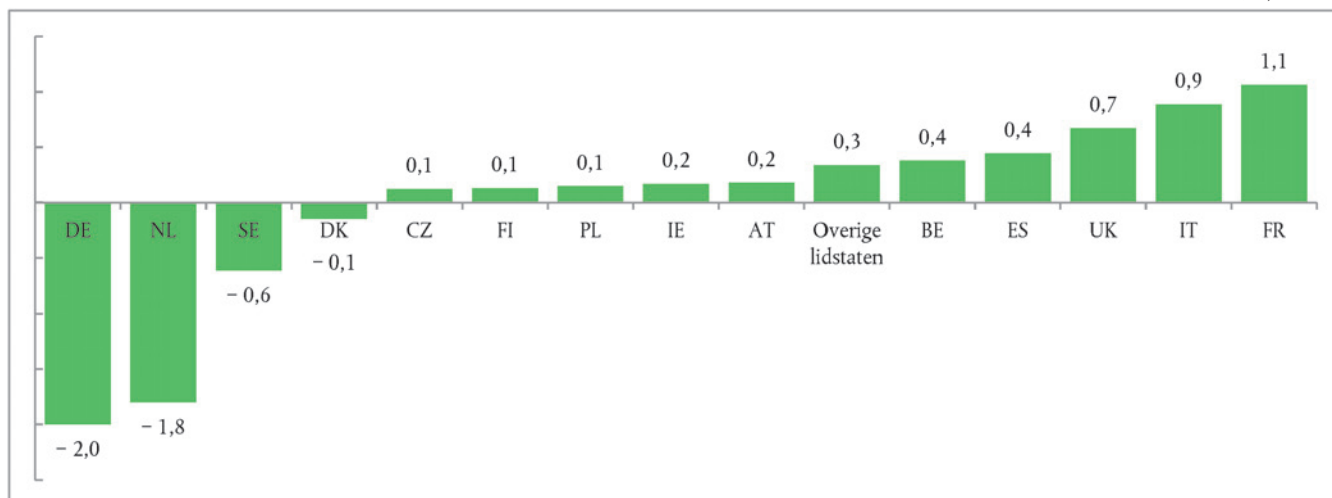
(miljard euro)



Bron: Geconsolideerde jaarrekening 2016 van de Europese Unie.

Tekstvak 4.3 — Gevolgen van het nieuwe besluit over eigen middelen voor de bijdragen van de afzonderlijke lidstaten over 2014 en 2015

(miljard euro)



Bron: Geconsolideerde jaarrekening 2016 van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Reikwijdte en aanpak van de controle

4.6. In 2016 hebben we het volgende onderzocht voor de ontvangsten, waarbij we de in **bijlage 1.1** uiteengezette controleaanpak en -methoden hebben toegepast:

- a) een steekproef van 55 invorderingsopdrachten van de Commissie ⁽⁴⁾ die zo is opgezet dat deze representatief is voor alle ontvangstenbronnen;
- b) of de *jaarlijkse activiteitenverslagen* van directoraat-generaal Begroting (DG Budget) en Eurostat informatie over de *regelmatigheid* van de ontvangsten bevatten die in grote lijnen overeenkwam met onze eigen resultaten;
- c) de systemen van de Commissie voor:
 - i) het waarborgen dat de bni- en btw-gegevens van de lidstaten adequaat zijn als grondslag voor het berekenen van bijdragen uit eigen middelen, en de systemen voor het berekenen en innen van deze bijdragen ⁽⁵⁾;
 - ii) het beheer van TEM, inclusief de procedures voor het monitoren van de controle- en douane-instanties van de lidstaten nadat goederen zijn ingevoerd in de EU (controles na douaneafhandeling);
 - iii) het beheer van boetes en sancties;
 - iv) het berekenen van de bijdragen van de landen van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) volgens de overeenkomst van de Europese Economische Ruimte (EER) ⁽⁶⁾, de correctiemechanismen en het gevolg van de inwerkingtreding van EMB 2014 voor de bijdragen van de lidstaten in 2014 en 2015;
- d) de systemen voor de TEM-boekhouding ⁽⁷⁾, inclusief de controles na douaneafhandeling, in drie geselecteerde lidstaten (België, Bulgarije en Zweden) ⁽⁸⁾.

⁽⁴⁾ Een invorderingsopdracht is een document waarin de Commissie bedragen boekt die aan haar moeten worden voldaan.

⁽⁵⁾ We zijn uitgegaan van de overeengekomen bni-gegevens en de door de lidstaten opgestelde geharmoniseerde btw-grondslag. We hebben de statistieken en door de Commissie en lidstaten verstrekte gegevens niet rechtstreeks getoetst.

⁽⁶⁾ IJsland, Liechtenstein en Noorwegen dragen bij aan de EU-begroting in het kader van de EER-overeenkomst. Zwitserland draagt in het kader van andere overeenkomsten eveneens bij aan de EU-begroting.

⁽⁷⁾ Voor onze controle werd gebruikgemaakt van gegevens van de TEM-boekhoudsystemen van de bezochte lidstaten. Niet-aangegeven importen of importen die aan douanetoezicht waren ontsnapt, konden niet door ons worden gecontroleerd.

⁽⁸⁾ Deze drie lidstaten werden geselecteerd volgens een toerbeurtstelsel waarbij rekening werd gehouden met de grootte van hun bijdrage.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

4.7. **Bijlage 4.1** biedt een overzicht van de resultaten van de toetsing van *verrichtingen*. Geen van de 55 onderzochte verrichtingen vertoonde *fouten*.

ONDERZOEK VAN DE JAARLIJKSE ACTIVITEITEN-VERSLAGEN EN ANDERE ELEMENTEN VAN INTERNEBEHEERSINGSSYSTEMEN

4.8. Zoals toegelicht in paragraaf 4.6, selecteerden en onderzochten we een aantal systemen. De hiernavolgende opmerkingen doen niets af aan ons algehele oordeel over de EU-ontvangsten (zie hoofdstuk 1), maar vestigen wel de aandacht op gebieden waarop de berekening en inning van ontvangsten zouden kunnen worden verbeterd.

Overzicht van de punten van voorbehoud met betrekking tot bni en btw en van de openstaande punten inzake TEM

4.9. Wanneer de Commissie gevallen van potentiële niet-inachtneming van de eigenmiddelenverordening⁽⁹⁾ ontdekt, markeert de Commissie de gegevens als openstaand en onderhevig aan wijzigingen. Als deze gevallen bni of btw betreffen, heet de procedure „punten van voorbehoud maken”; in het geval van TEM heet de procedure „een openstaand punt aanmaken”. Eind 2016 stonden er nog twee punten van voorbehoud met betrekking tot bni open. De aantallen punten van voorbehoud met betrekking tot btw en het aantal openstaande punten met betrekking tot TEM waren gelijk aan die in voorgaande jaren. Het aantal uitstaande punten van voorbehoud met betrekking tot bni en btw en het aantal openstaande punten met betrekking tot TEM voor elke lidstaat zijn opgenomen in **bijlage 4.2**. De impact van de punten van voorbehoud en openstaande punten moet nog worden bepaald en kan leiden tot aanpassingen in de bijdragen van de lidstaten.

⁽⁹⁾ Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 van de Raad van 26 mei 2014 betreffende de regels en procedures voor de terbeschikkingstelling van de traditionele eigen middelen, de btw-en de bni-middelen, en betreffende de maatregelen om in de behoefte aan kasmiddelen te voorzien (PB L 168 van 7.6.2014, blz. 39) en Verordening (EU, Euratom) nr. 608/2014 van 26 mei 2014 tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen voor het stelsel van eigen middelen in de Europese Unie (PB L 168 van 7.6.2014, blz. 29).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De invloed van de globalisering op nationale rekeningen volgens ESR 2010

4.10. In het EMB 2014 wordt bepaald dat wanneer er bni-gegevens met het oog op eigen middelen worden verzameld, het boekhoudkundig kader van ESR 2010⁽¹⁰⁾ moet worden gebruikt in plaats van dat van ESR 95⁽¹¹⁾. Een belangrijk verschil tussen beide kaders is hoe de uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling (O&O) worden behandeld. Binnen het ESR 95-kader werd O&O beschouwd als een lopende uitgave, maar in het ESR 2010-kader als een investering⁽¹²⁾. Multinationals kunnen om fiscale of economische redenen eenvoudig activa voor O&O van het ene naar het andere land overbrengen.

4.11. We vergeleken de geraamde bni-gegevens met de voorlopige bni-gegevens van alle lidstaten. De verschillen waren in het algemeen niet significant. Het gerapporteerde bni van Ierland steeg echter aanzienlijk in 2015. Dit kwam doordat multinationals hun activa voor O&O naar het land overbrachten (zie **tekstvak 4.4**).

⁽¹⁰⁾ ESR 2010 (Europees systeem van nationale en regionale rekeningen) is het nieuwste, internationaal compatibele EU-kader voor financiële verslaggeving. Het wordt gebruikt om een systematische en gedetailleerde beschrijving van een economie te geven. Zie Verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie (PB L 174 van 26.6.2013, blz. 1).

⁽¹¹⁾ Verordening (EG) nr. 2223/96 van de Raad van 25 juni 1996 inzake het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Gemeenschap (PB L 310 van 30.11.1996, blz. 1).

⁽¹²⁾ De verandering in de nationale boekhoudregels (van ESR 95 naar ESR 2010) betreffende de verwerking van O&O leidde tot een toename in het bni van de lidstaten. Volgens een recente raming van de Commissie bedroeg de gemiddelde toename in het opgegeven bni als gevolg van de verandering 2,0 %.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Tekstvak 4.4 — Overschrijving van activa voor O&O: gevolgen voor de nationale rekeningen van Ierland

In september 2016 informeerde Ierland de Commissie dat zijn bni in 2015 met 23,9 % was toegenomen (+ 39,4 miljard euro). Dit werd veroorzaakt door een klein aantal multinationals dat immateriële activa voor grote bedragen overbracht naar Ierland. Deze activa bestonden uit geactiveerde O&O-uitgaven die in de balans staan opgenomen als intellectuele eigendommen (IE's). De specificaties van deze IE's worden gebruikt als grondslag voor het opstellen van contracten in verschillende landen over de hele wereld.

Bovendien wordt, wanneer activa voor O&O worden overgebracht, het samenstellen van het bni gecompliceerd door de volgende factoren:

- de toepassing van locatiecriteria. In het ESR 2010-kader wordt de output met betrekking tot deze activa geregistreerd in het land waar de daadwerkelijke controle over de activa wordt gehouden.
- de waardering van activa. In Ierland werd de informatie aan de hand van de financiële staten van de multinationals gecontroleerd.

4.12. De Commissie reageerde onmiddellijk op de toename van door Ierland ingediende bni-gegevens en verifieerde de redelijkheid van de gehanteerde methodologie om de nationale rekeningen van Ierland op te stellen. De Commissie vroeg lidstaten om een enquête over O&O en andere kwesties met betrekking tot multinationale activiteiten in te vullen. Uit de antwoorden van de lidstaten bleek dat zij op dit gebied onvoldoende informatie hadden. Bijgevolg had de Commissie slechts beperkte informatie over de wijze waarop er met deze kwesties is omgegaan bij het opstellen van bni.

4.13. Het is daarom nodig dat de Commissie extra werk verzet om de potentiële gevolgen van multinationale activiteiten voor nationale rekeningen in kaart te brengen, zowel in de methodologie als in het verificatieproces. De bni-gegevens die zullen worden gebruikt voor de berekening van de eigen middelen voor de periode vanaf 2010, zijn nog niet definitief⁽¹³⁾; de bijdragen van de lidstaten zijn dan ook nog onderhevig aan veranderingen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

4.12. Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 4.11, 4.12 en 4.13.

Deze kwestie geniet hoge prioriteit en wordt aangekaart in de lopende verificatieronde.

De Commissie bekijkt momenteel een aantal andere voorbeelden van dit fenomeen. Er is een taskforce op hoog niveau opgericht met vertegenwoordigers van de lidstaten. Een van de eerste taken van deze taskforce is het opzetten van een procedure voor „vroegtijdige waarschuwing”. Van de nationale bureaus voor de statistiek wordt verwacht dat zij Eurostat informeren zodra zij weet hebben van een belangrijke herstructurering op nationaal niveau. Ook zal een ad-hoc taskforce voor individuele zaken worden opgericht, bestaande uit de betrokken lidstaten, zodat overeenkomst kan worden bereikt over de aspecten betreffende de methodiek en compilatie van dergelijke zaken.

Het welslagen van dit initiatief hangt af van de mate van samenwerking tussen de multinationals onderling en met de nationale bureaus voor de statistiek, alsook van de samenwerking, in het bijzonder bij de uitwisseling van informatie, tussen de nationale bureaus voor de statistiek in de verschillende lidstaten.

⁽¹³⁾ Deze gegevens kunnen nog vier jaar worden herzien, waarna deze mogelijkheid vervalt, tenzij er door de Commissie een voorbehoud wordt gemaakt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Beheer van TEM

4.14. Elke lidstaat stuurt de Commissie een maandelijks overzicht van de geïnde douanerechten en suikerproductieheffingen toe (de A-boekhouding) en een kwartaaloverzicht van de vastgestelde rechten die niet in de A-boekhouding zijn opgenomen (de B-boekhouding).

4.15. We controleerden de inning van TEM in België, Bulgarije en Zweden. We richtten onze analyse op: het opstellen van de A-boekhouding; de procedures voor het innen van de bedragen die staan geregistreerd in de B-boekhouding, en de controles na douaneafhandeling (zie paragraaf 4.6). We ontdekten geen significante problemen bij het opstellen van de A-boekhouding, maar we stelden wel terugkerende tekortkomingen vast in het beheer van de B-boekhouding ⁽¹⁴⁾.

4.16. Goederen kunnen een douanecontrole ondergaan nadat deze zijn vrijgegeven voor het vrije verkeer binnen de EU (in plaats van te worden gecontroleerd op het moment dat de goederen worden geïmporteerd). Deze procedure wordt aangeduid als een controle na douaneafhandeling, een categorie waaronder een audit na douaneafhandeling valt.

4.17. Evenals in voorgaande jaren ⁽¹⁵⁾ ontdekten we tekortkomingen in de wijze waarop lidstaten importeurs identificeren en selecteren om controles na douaneafhandeling te ondergaan, en in de wijze waarop deze controles worden uitgevoerd. Zweden en Bulgarije hadden hun kader voor controles na douaneafhandeling opgesteld volgens de richtlijnen van de Gids voor douanebedrijfscontroles van de Commissie. In België werden echter de controles na douaneafhandeling geselecteerd op basis van de eigenschappen van de afzonderlijke verrichtingen, niet van het risicoprofiel van bedrijven; we constateerden dat controles na douaneafhandeling in het algemeen niet werden uitgevoerd.

4.15. Hoewel de nationale douaneautoriteiten hun B-boekhouding zorgvuldig moeten beheren, ligt het voor de hand dat een dergelijke boekhouding — een vergaarbak van moeilijke dossiers — altijd een risico op tekortkomingen inhoudt. Dat is de reden waarom bij inspectiebezoeken door de diensten van de Commissie steeds de B-boekhouding van de douanekantoren wordt onderzocht. De Commissie zal de door de Rekenkamer vastgestelde tekortkomingen blijven volgen in de betrokken lidstaten.

4.17. In het kader van haar TEM-inspecties beveelt de Commissie de lidstaten altijd aan haar Gids voor douanebedrijfscontroles te gebruiken, ook bij de voorbereiding en uitvoering van controles na douaneafhandeling. Ze zal de lidstaten blijven aanmoedigen om op die manier te werk te gaan. Het gebrek aan controles na douaneafhandeling in België wordt samen met de nationale autoriteiten bekeken.

De Commissie blijft samen met de lidstaten werken aan de verbetering van het gemeenschappelijk kader voor risicobeheer met betrekking tot financiële risico's in overeenstemming met de EU-strategie en het actieplan voor douanerisicobeheer. Er zijn projectgroepen opgericht voor de ontwikkeling van Europese gemeenschappelijke risicocriteria en normen voor financiële risico's, en om de mogelijkheid te onderzoeken om verdere richtsnoeren op te stellen voor controles na douaneafhandeling met betrekking tot door de Rekenkamer aan de orde gestelde kwesties. Zie ook het antwoord op paragraaf 4.18.

⁽¹⁴⁾ Zie paragraaf 4.18 van het Jaarverslag 2015, paragraaf 4.22 van het Jaarverslag 2014, paragraaf 2.16 van het Jaarverslag 2013 en de paragrafen 2.32 en 2.33 van het Jaarverslag 2012.

⁽¹⁵⁾ Zie de paragrafen 4.15 en 4.16 van het Jaarverslag 2015, paragraaf 4.19 van het Jaarverslag 2014, paragraaf 2.14 van het Jaarverslag 2013 en paragraaf 2.31 van het Jaarverslag 2012.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.18. In juli 2016⁽¹⁶⁾ constateerde de Commissie dat zes lidstaten⁽¹⁷⁾ ofwel geen controles na douaneafhandeling uitvoerden, ofwel geen informatie verstrekten over deze controles⁽¹⁸⁾. Deze lidstaten waren goed voor ongeveer 20 % van alle in de EU geïnde douanerechten.

De berekeningen door de Commissie van EER-/EVA-bijdragen en van bijdragen van lidstaten na de inwerkingtreding van EMB 2014

4.19. Wij ontdekten geen significante problemen met de herberekening van de bijdragen van de lidstaten na de inwerkingtreding van EMB 2014. Wel ontdekten we kleine fouten in de berekening van de EER-/EVA-bijdragen van 2016. De fouten die we ontdekten, waren vergelijkbaar met die welke we vorig jaar ontdekten⁽¹⁹⁾.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governance-regelingen

4.20. De informatie in de jaarlijkse activiteitenverslagen 2016, gepubliceerd door DG Begroting en Eurostat, bevestigt onze bevindingen en conclusies. Opgemerkt dient te worden dat DG Begroting een *punt van voorbehoud* maakte over de door het Verenigd Koninkrijk niet geïnde TEM. Dit was het resultaat van een OLAF-onderzoek naar de waardering van import van textiel en schoenen uit China; het eindverslag en de aanbevelingen werden door OLAF in maart 2017 gepubliceerd. Het bedrag aan TEM dat met het punt van voorbehoud is gemoeid, moet nog worden bevestigd op basis van informatie die door het Verenigd Koninkrijk moet worden verstrekt.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

4.18. De Commissie verstrekt alle lidstaten regelmatig methodologische verduidelijkingen, dringt aan op nauwkeurige en betrouwbare verslaglegging en verzoekt de lidstaten waar nodig om ontbrekende informatie en/of een verduidelijking van de verstrekte informatie. De Commissie zal de verslagen van de lidstaten, als bedoeld in artikel 6 van Verordening (EU, Euratom) nr. 608/2014 van de Raad, blijven beoordelen en zal bij hen hameren op de noodzaak om degelijke controles uit te voeren, ook na douaneafhandeling.

De Commissie zal de nieuwe kwesties die in de bevindingen 4.17 en 4.18 ter sprake komen, met de lidstaten bespreken in het kader van de lopende werkzaamheden waarvan sprake is in het antwoord op paragraaf 4.17.

4.19. In april 2017 is een intern toetsingssysteem voor de berekening van de EER-/EVA-bijdragen opgezet om fouten in toekomstige verzoeken om bijdragen te voorkomen.

⁽¹⁶⁾ Tijdens de RCEM-vergadering van 7 juli 2016 presenteerde de Commissie informatie over de verslagen van 2015 van de lidstaten op grond van artikel 17, lid 5, van de eigenmiddelenverordening (Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van 22 mei 2000 houdende toepassing van Besluit 2007/436/EG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (PB L 130 van 31.5.2000, blz. 1)).

⁽¹⁷⁾ België, Estland, Italië, Portugal, Roemenië en Slovenië.

⁽¹⁸⁾ In voorgaande verslagen (zie de aanbevelingen 3 en 4 van het Jaarverslag 2013 en aanbeveling 3 van het Jaarverslag 2014) bevelen we aan dat de Commissie de bestaande richtsnoeren inzake controles na douaneafhandeling verbetert en bevordert dat deze door de lidstaten worden toegepast. Hoewel de Commissie op dit gebied enige vooruitgang heeft geboekt, zijn onze aanbevelingen nog niet volledig uitgevoerd.

⁽¹⁹⁾ Zie paragraaf 4.20 van het Jaarverslag 2015.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Conclusie

4.21. Over het geheel genomen wijst de controle-informatie erop dat de ontvangsten geen materieel foutenpercentage vertoonden. Naar ons oordeel waren de door ons onderzochte ontvangstenrelateerde systemen over het geheel genomen doeltreffend. De belangrijkste interne TEM-controles die we in bepaalde lidstaten hebben beoordeeld, waren gedeeltelijk doeltreffend.

Aanbevelingen

4.22. **Bijlage 4.3** bevat de bevindingen van ons follow-upverslag van de vijf aanbevelingen die wij in ons Jaarverslag 2013 hebben gedaan⁽²⁰⁾. De Commissie voerde twee aanbevelingen volledig uit en drie in de meeste opzichten.

4.23. Op basis van deze beoordeling en onze bevindingen en conclusies voor 2016 doen we de volgende aanbevelingen aan de Commissie:

- **Aanbeveling 1:** Analyseer, in samenwerking met de lidstaten, alle potentiële gevolgen van multinationale activiteiten voor de schatting van bni en bied hun begeleiding in het omgaan met deze activiteiten bij het opstellen van de nationale rekeningen.
- **Aanbeveling 2:** Bevestig tijdens de lopende bni-verificatiecyclus dat O&O-activa correct zijn opgenomen in de nationale rekeningen van de lidstaten, waarbij in het bijzonder rekening moet worden gehouden met de waardering van O&O-activa en de locatiecriteriën in gevallen waarin multinationale activiteiten zijn overgebracht.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. De lidstaten worden reeds aangemoedigd om hier een hogere prioriteit aan toe te kennen en in het bijzonder om van grote multinationals een profiel op te stellen. De Commissie zal richtsnoeren verstrekken en indien nodig zal voorbehoud worden gemaakt. Zie ook het gezamenlijk antwoord op de paragrafen 4.11, 4.12 en 4.13.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. In de lopende verificatieperiode wordt veel aandacht besteed aan O&O. Bij alle lidstaten wordt de tenuitvoerlegging van de desbetreffende ESA 2010-regels nauwgezet gecontroleerd, met inbegrip van de gevolgen van de globalisering.

⁽²⁰⁾ Dit jaar hebben we het Jaarverslag 2013 gekozen voor ons follow-uponderzoek, omdat de Commissie voldoende tijd moet hebben gehad om onze aanbevelingen uit te voeren.

BIJLAGE 4.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR ONTVANGSTEN

	2016	2015
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF		
Totaalaantal verrichtingen	55	55
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN		
Geschat foutenpercentage	0,0 %	0,0 %
Bovenste foutengrens (UEL)	0,0 %	
Onderste foutengrens (LEL)	0,0 %	

BIJLAGE 4.2

AANTAL HANGENDE PUNTEN VAN VOORBEHOUD MET BETREKKING TOT BNI EN BTW, EN AANTAL
OPENSTAANDE PUNTEN INZAKE TEM PER LIDSTAAT OP 31.12.2016

Lidstaat	Punten van voorbehoud met betrekking tot bni (situatie op 31.12.2016)	Punten van voorbehoud met betrekking tot btw (situatie op 31.12.2016)	Openstaande punten TEM (situatie op 31.12.2016)
België	0	4	29
Bulgarije	0	2	4
Tsjechische Republiek	0	0	6
Denemarken	0	3	19
Duitsland	0	8	8
Estland	0	1	2
Ierland	0	12	12
Griekenland	2	8	26
Spanje	0	1	26
Frankrijk	0	5	26
Kroatië	0	1	0
Italië	0	4	18
Cyprus	0	1	5
Letland	0	2	2
Litouwen	0	0	0
Luxemburg	0	10	1
Hongarije	0	1	8
Malta	0	0	2
Nederland	0	5	46
Oostenrijk	0	10	6
Polen	0	4	8
Portugal	0	0	20
Roemenië	0	2	16
Slovenië	0	0	4
Slowakije	0	0	2
Finland	0	4	10
Zweden	0	3	7
Verenigd Koninkrijk	0	4	22
TOTAAL 31.12.2016	2	95	335
TOTAAL 31.12.2015	55	85	325

De bni-processpecifieke punten van voorbehoud zijn niet opgenomen in de tabel.
Bron: Europese Rekenkamer.

BIJLAGE 4.3

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR ONTVANGSTEN

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2013	Aanbeveling 1: De Commissie moet de lidstaten aanmoedigen om meer verduidelijking te geven over de methodologieën die zij hanteren voor het compileren van de gegevens op het gebied van de verborgen economie, en harmonisering tussen de lidstaten op dit gebied bevorderen.	X						
	Aanbeveling 2: De Commissie moet een gedetailleerd actieplan invoeren en nauwlettend volgen dat duidelijke mijlpalen bevat voor het aanpakken van de problemen met de compilatie van de nationale rekeningen van Griekenland.	X						
	Aanbeveling 3: De Commissie moet minimumnormen vaststellen inzake de risicoanalyse voor douanecontroles na de in- en uitklaring, en daarbij voortbouwen op de informatie in de bestaande databank van importen om de lidstaten in staat te stellen om zich beter te richten op importeurs met een hoog risico.		X					
	Aanbeveling 4: De Commissie moet de lidstaten aanmoedigen om de bestaande richtsnoeren te gebruiken, en toezicht houden op de uitvoering van controles na douaneafhandeling door de lidstaten.		X					De Commissie zal de verslagen van de lidstaten, als bedoeld in artikel 6 van Verordening (EU, Euratom) nr. 608/2014 van de Raad, blijven beoordelen en zal hameren op de noodzaak om degelijke controles uit te voeren, ook na douaneafhandeling. In het kader van haar TEM-inspecties beveelt de Commissie de lidstaten altijd aan haar Gids voor douanebedrijfscontroles te gebruiken. Bij haar controles in 2017 heeft de Commissie de lidstaten verzocht te bevestigen dat zij deze gids gebruiken bij de voorbereiding en uitvoering van hun controles na douaneafhandeling. In de aanbeveling is sprake van een continu proces, dat de Commissie blijft nastreven.

jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
	Aanbeveling 5: De Commissie moet de lidstaten aanmoedigen om de A- en B-boekhoudingen correct te gebruiken en ervoor te zorgen dat deze aantoonbaar volledig en correct zijn.		X					In het huidige rechtskader behoort het uitvoeren van controles tot de bevoegdheid van de lidstaten. De Commissie moedigt de lidstaten bij haar controles aan om de A- en B-boekhoudingen correct te gebruiken en zij zal dit blijven doen. Zij blijft tijdens haar inspecties het gebruik van de A- en B-boekhoudingen onderzoeken en zal de lidstaten verzoeken toe te zien op de volledigheid en de juistheid ervan.
2013								

HOOFDSTUK 5

„Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	5.1-5.6
Korte beschrijving van „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”	5.2-5.5
Reikwijdte en aanpak van de controle	5.6
Deel 1 — Regelmatigheid van de verrichtingen	5.7-5.27
De voornaamste bron van kwantificeerbare fouten is de vergoeding van niet-subsidiabele kosten die door begunstigten waren gedeclareerd	5.9-5.11
De meeste niet-gekwantificeerde fouten betroffen onderzoeks- en innovatieprojecten	5.12
Horizon 2020: voortzetting van de vereenvoudiging, maar verdere inspanningen vereist	5.13-5.19
De jaarlijkse activiteitenverslagen bevestigden onze bevindingen en conclusies, maar we ontdekten verschillende benaderingen wat betreft de weergave van foutenpercentages en risicobedragen	5.20-5.23
Gemeenschappelijke auditdienst: aanzienlijke inspanningen vereist om de planning-, monitoring- en rapportageprocessen voor Horizon 2020 te verbeteren	5.24-5.27
Conclusie en aanbevelingen	5.28-5.31
Conclusie	5.28-5.29
Aanbevelingen	5.30-5.31
Deel 2 — Prestatieaspecten van onderzoeks- en innovatieprojecten	5.32-5.35
Met de meeste projecten werden de verwachte outputs en resultaten bereikt	5.34-5.35
Bijlage 5.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”	
Bijlage 5.2 — Overzicht van fouten met een impact van ten minste 20 % voor „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”	
Bijlage 5.3 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

5.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen voor de MFK-subrubriek „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”. In **tekstvak 5.1** zijn de kernactiviteiten en de uitgaven in deze subrubriek voor 2016 uitgesplitst.

Tekstvak 5.1 — MFK-subrubriek 1a — „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid” — Uitsplitsing 2016

(in miljarden euro's)

Onderzoek 59 % 10,9	Andere acties en programma's 13 % 2,5	Onderwijs, beroepsopleiding, jeugd en sport 11 % 2,0
	Vervoer en energie 11 % 1,9	Ruimte 6 % 1,2
Totaal aan betalingen over het jaar		18,5
– voorschotten ⁽¹⁾		12,2
+ verrekening van voorschotten ⁽¹⁾		8,9
Totaal gecontroleerde populatie		15,2

⁽¹⁾ Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragraaf 10).

Bron: Geconsolideerde jaarrekening 2016 van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Korte beschrijving van „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”

5.2. Beleidsdoelstellingen in het kader deze subrubriek zijn onder meer verbetering van onderzoek en innovatie, versterking van onderwijssystemen en bevordering van werkgelegenheid, zorgen voor een digitale interne markt, bevordering van hernieuwbare energie en energie-efficiëntie, modernisering van de vervoerssector en verbetering van het ondernemingsklimaat, vooral voor het midden- en kleinbedrijf (mkb).

5.3. Onderzoek en innovatie is, in de vorm van het zevende kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling 2007-2013 (het „zevende kaderprogramma voor onderzoek”) en Horizon 2020 — het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie 2014-2020 („Horizon 2020”), goed voor 59 % van de uitgaven.

5.4. De meeste uitgaven worden gedaan in de vorm van *subsidies* aan particuliere of publieke *begunstigden* die deelnemen aan projecten. De Commissie verstrekt voorschotten aan begunstigden na de ondertekening van een subsidieovereenkomst of financieringsbesluit. De Commissie vergoedt de door de EU gefinancierde kosten die door begunstigden worden gedeclareerd, waarop ze eventuele betaalde voorschotten in mindering brengt.

5.5. Het voornaamste risico voor de *regelmatigheid van de verrichtingen* is dat de begunstigden niet-subsidiabele kosten declareren die niet worden ontdekt of gecorrigeerd voordat de Commissie ze vergoedt. Dit risico is bijzonder hoog voor het zevende kaderprogramma voor onderzoek, waarvoor complexe subsidiabiliteitsregels gelden die vaak verkeerd worden uitgelegd door begunstigden (met name door degenen die minder vertrouwd zijn met de regels, zoals kmo's/mkb-ondernemingen, begunstigden die voor het eerst deelnemen en niet-EU-entiteiten).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Reikwijdte en aanpak van de controle

5.6. In 2016 hebben we het volgende onderzocht voor „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”, waarbij we de in **bijlage 1.1** uiteengezette controleaanpak en -methoden hebben toegepast:

- a) een steekproef van 150 verrichtingen in overeenstemming met paragraaf 7 van **bijlage 1.1**. De steekproef was zodanig opgezet dat deze representatief is voor alle soorten uitgaven binnen deze MFK-subrubriek. Hij bestond uit 92 verrichtingen voor onderzoek en innovatie (79 voor het zevende kaderprogramma voor onderzoek en 13 voor Horizon 2020) en 58 verrichtingen voor andere programma's en activiteiten;
- b) de vraag of de *jaarlijkse activiteitenverslagen* van directoraat-generaal Onderzoek en Innovatie (DG RTD), directoraat-generaal Onderwijs, Jongerenzaken, Sport en Cultuur (DG EAC) en directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer (DG MOVE) informatie verschaften over de regelmatigheid van de uitgaven, die in grote lijnen in overeenstemming waren met onze resultaten ⁽¹⁾;
- c) de in 2016 door de dienst Interne Audit van de Commissie (DIA) uitgevoerde controle van de door de Commissie geboekte vooruitgang bij de uitvoering van haar controles achteraf van onderzoeks- en innovatie-uitgaven.

⁽¹⁾ Ook voerden we een beperkte evaluatie uit van de berekening van de foutenpercentages die werden gepubliceerd in de jaarlijkse activiteitenverslagen van directoraat-generaal Communicatienetwerken, Inhoud en Technologie (DG CNECT), directoraat-generaal Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Middenen Kleinbedrijf (DG GROW), het Uitvoerend Agentschap Europese Onderzoeksraad (ERCEA) en het Uitvoerend Agentschap Onderzoek (REA).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

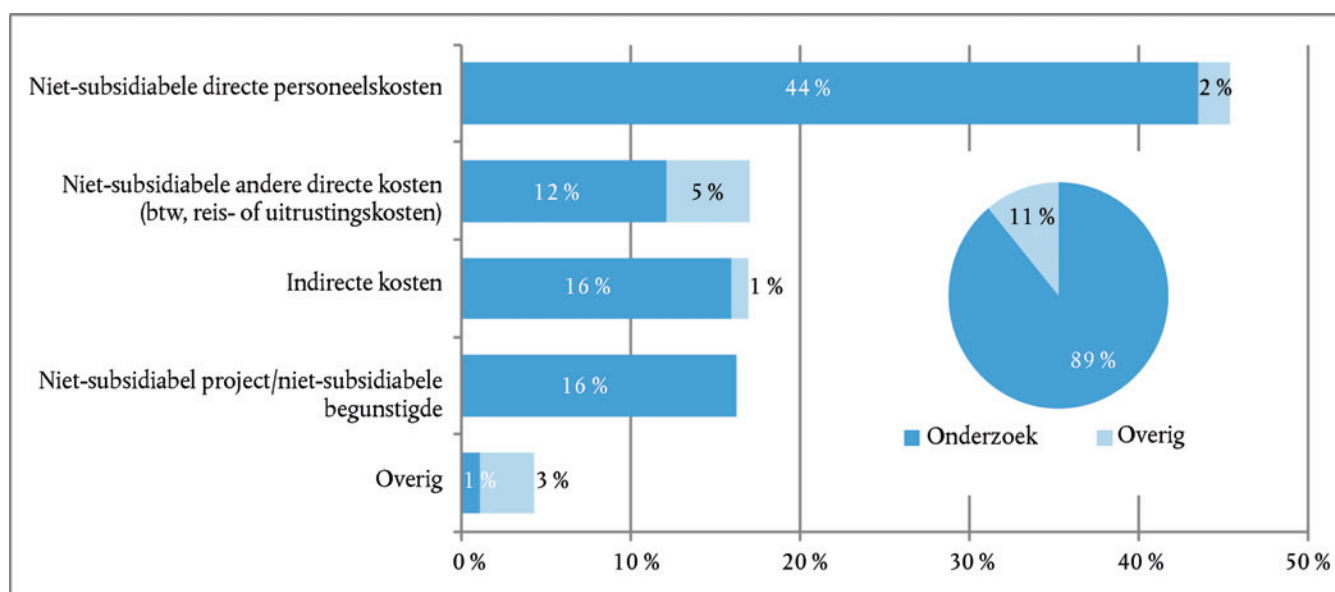
DEEL 1 — REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

5.7. **Bijlage 5.1** biedt een overzicht van de resultaten van de toetsing van verrichtingen. Van de 150 onderzochte verrichtingen vertoonden er 74 (49 %) fouten. Op basis van de 48 door ons gekwantificeerde fouten schatten we het foutenpercentage op 4,1 % ⁽²⁾.

5.8. **Tekstvak 5.2** bevat een uitsplitsing van het door ons geschatte foutenpercentage voor 2016. We ontdekten kwantificeerbare fouten met betrekking tot niet-subsidiabele kosten in 37 van de 92 in de steekproef opgenomen verrichtingen op het gebied van onderzoek en innovatie; deze waren goed voor bijna 90 % van het door ons geschatte foutenpercentage voor „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid” in 2016.

5.7. De door de Rekenkamer gerapporteerde raming van het foutenpercentage is één indicator voor de doeltreffendheid van de besteding van de EU-uitgaven. De Commissie past evenwel een meerjarige controlestrategie toe. Op basis daarvan maken haar diensten een raming van het percentage resterende fouten, waarin rekening wordt gehouden met terugvorderingen, correcties en de effecten van al hun controles en audits gedurende de uitvoeringsperiode van het programma.

Tekstvak 5.2 — De meeste fouten deden zich voor op het gebied van onderzoeks- en innovatieprojecten



Bron: Europese Rekenkamer.

⁽²⁾ Onze berekening van het foutenpercentage is gebaseerd op een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. We hebben 95 % zekerheid dat het geschatte foutenpercentage in de populatie tussen 2,1 % en 6,1 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrenzen).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De voornaamste bron van kwantificeerbare fouten is de vergoeding van niet-subsidiabele kosten die door begunstigden waren gedeclareerd

5.9. Zes van de gekwantificeerde fouten overschreden 20 % van de waarde van de desbetreffende verrichting (zie **bijlage 5.2**). Deze zes gevallen betroffen alle niet-subsidiabele personeelskosten die door begunstigden waren gedeclareerd in het kader van projecten die onder het zevende kaderprogramma voor onderzoek vielen.

5.10. Van de 58 onderzochte verrichtingen voor andere programma's en activiteiten ontdekten we bij acht daarvan kwantificeerbare fouten. De fouten betroffen inbreuken op subsidiabiliteitsregels door begunstigden, zoals onjuist berekende personeelskosten en de declaratie van kosten zonder ondersteunende bewijsstukken of kosten die buiten de periode van de kostenstaat werden gemaakt ⁽³⁾.

5.11. In 19 gevallen waarin begunstigden kwantificeerbare fouten hadden gemaakt, beschikten de Commissie of onafhankelijke controleurs ⁽⁴⁾ over voldoende informatie om de fouten te voorkomen, of op te sporen en te corrigeren, voordat zij de uitgaven accepteerden. Indien de Commissie of onafhankelijke controleurs alle beschikbare informatie naar behoren hadden gebruikt, zou het geschatte foutenpercentage voor dit hoofdstuk 1,2 procentpunt lager zijn geweest ⁽⁵⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.9. Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 5.9 en 5.10.

Bij onderzoeks- en innovatieprojecten maken personeelskosten een groot deel van de projectkosten uit. Om met de verscheidenheid aan kostenstructuren in het Europese onderzoekslandschap rekening te houden, is een bewuste beleidskeuze gemaakt om die kostencategorieën te vergoeden op basis van de werkelijke kosten in plaats van de kosten per eenheid of forfaitaire bedragen. Dat verklaart hun foutgevoeligheid, die in tekstvak 5.2 tot uiting komt. Bij het ontwerp van Horizon 2020 zijn een aantal vereenvoudigingen geïntroduceerd om deze oorzaken van fouten zo veel mogelijk aan te pakken (zie paragraaf 5.12).

5.11. De Commissie beschikt over een degelijk systeem van controles vooraf, bestaande uit uitvoerige geautomatiseerde checklists, schriftelijke richtsnoeren en permanente opleiding. Dit systeem verbeteren zonder extra administratieve lasten aan de begunstigden op te leggen en tegelijkertijd waarborgen dat de onderzoekers onverwijld worden betaald, is een constante uitdaging. De bevindingen van de Rekenkamer zijn en zullen worden gebruikt om de controles vooraf verder te verbeteren.

De kostenstaten die door onafhankelijke controleurs worden gecertificeerd, wat in 15 van de 19 door de Rekenkamer vermelde dossiers het geval is, vormen een bekend probleem, dat reeds in eerdere verslagen is behandeld. Om gevolg te geven aan de aanbevelingen van de Rekenkamer, heeft de Commissie een reeks specifieke bijeenkomsten voor begunstigden en onafhankelijke certificerende controleurs georganiseerd om hen te wijzen op de meest voorkomende fouten. Daarnaast is feedback gegeven aan de certificerende controleurs die fouten hebben gemaakt, en is in het kader van Horizon 2020 een meer didactisch model voor controlecertificaten verstrekt. Wat onderzoek betreft, wordt geschat dat het gebruik van controlecertificaten het foutenpercentage zal halveren ten opzichte van niet-gecertificeerde claims. Hoewel niet elke fout zal worden gedetecteerd, vormen zij een belangrijk instrument om het totale foutenpercentage terug te dringen.

⁽³⁾ De fouten liepen uiteen van 1 % tot 20 % van de onderzochte waarde en betroffen projecten in het kader van het programma Trans-Europese netwerken — Vervoer (twee gevallen), het programma voor concurrentievermogen en innovatie (twee gevallen), het programma Een leven lang leren (twee gevallen), de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (één geval) en een jaarlijkse subsidiebetaling aan het Europees Instituut voor innovatie en technologie (één geval).

⁽⁴⁾ In bepaalde gevallen, bijvoorbeeld bij de kostenstaten van projecten van het zevende kaderprogramma voor onderzoek waarbij de EU-bijdrage hoger is dan 375 000 euro, moeten onafhankelijke controleurs certificeren dat de gedeclareerde kosten subsidiabel zijn.

⁽⁵⁾ Informatie die te vinden is in de ondersteunende documentatie en databases, of die aan het licht komt bij standaardkruiscontroles en (andere) verplichte controles.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De meeste niet-gekwantificeerde fouten betroffen onderzoeks- en innovatieprojecten

5.12. In de 150 verrichtingen uit de steekproef troffen we ook 61 niet-kwantificeerbare fouten aan in verband met gevallen van niet-naleving van financieringsregels⁽⁶⁾. Deze gevallen betroffen meestal onderzoeks- en innovatieprojecten en hielden voornamelijk verband met tekortkomingen in de tijdregistratiesystemen van begunstigden en met vertragingen in de verdeling van de EU-bijdrage door de projectcoördinator onder de andere projectdeelnemers. Hoewel in er sommige gevallen begrijpelijke redenen waren voor de vertraging, kunnen dergelijke vertragingen in de overdracht van de EU-bijdrage ernstige financiële gevolgen hebben voor begunstigden, met name kmo's/mkb-ondernemingen⁽⁷⁾.

Horizon 2020: voortzetting van de vereenvoudiging, maar verdere inspanningen vereist

5.13. Eerder hebben we opgemerkt dat Horizon 2020 met eenvoudiger financieringsregels werd opgezet dan het zevende kaderprogramma voor onderzoek en dat de Commissie aanzienlijke inspanningen heeft geleverd om de administratieve complexiteit te verminderen⁽⁸⁾.

5.14. Vereenvoudiging is belangrijk omdat de administratieve lasten ermee worden verlicht. In 2016 stelde de Commissie verdere vereenvoudigingsmaatregelen voor: een nieuwe definitie van een aanvullende vergoeding voor onderzoekers; het stroomlijnen van het werkprogramma van Horizon 2020 voor 2018-2020; gerichte steun voor start-ups en innovatieve ondernemers, en een breder gebruik van forfaitaire financiering voor projecten. Deze maatregelen zijn een verbetering vergeleken bij eerdere kaderprogramma's.

5.15. Vereenvoudigingsmaatregelen zijn bedoeld om het risico op rechtsonzekerheid en inconsistente behandeling van begunstigden te voorkomen. In eerdere kaderprogramma's was dit een terugkerende kwestie en we zien mogelijkheden om het wettelijk kader verder te vereenvoudigen.

5.12. De Commissie is van mening dat de overdracht van middelen tussen de leden van het consortium het best binnen het consortium zelf geregeld wordt.

De Commissie heeft de coördinatoren herinnerd aan hun verplichting om middelen onverwijld over te dragen en wanneer wordt geconstateerd dat de verdeling van middelen in een bepaald geval vertraging heeft opgelopen of wanneer daarover een klacht wordt ingediend, is het de standaardpraktijk van de Commissie om bij de projectcoördinator inlichtingen in te winnen over de oorzaak van die vertraging.

5.15. Vereenvoudiging is een continu proces. De oprichting van het gemeenschappelijk ondersteuningscentrum is een belangrijke maatregel waarmee wordt beoogd de rechtszekerheid en de gelijke behandeling van begunstigden te waarborgen.

⁽⁶⁾ 25 verrichtingen omvatten zowel kwantificeerbare als niet-kwantificeerbare fouten.

⁽⁷⁾ Zie ook het Jaarverslag 2012, de paragrafen 8.18 en 8.42 (aanbeveling 2), en het Jaarverslag 2013, paragraaf 8.12.

⁽⁸⁾ Zie het Jaarverslag 2014, paragraaf 5.12.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.16. De Commissie publiceerde in juli 2016 herziene regels voor de berekening van personeelskosten, maar de belangrijkste bron waarin richtsnoeren te vinden zijn („geannoteerde modelsubsidieovereenkomst”), werd pas in november 2016 bijgewerkt. De herziene regels bevatten een gecompliceerde formule die kan worden gebruikt om enkele personeelskosten te berekenen; hierdoor neemt de complexiteit voor begunstigden toe. We constateerden dat de correcte toepassing van de formule er in de praktijk nog steeds toe kan leiden dat begunstigden meer kosten declareren dan ze in werkelijkheid hebben gemaakt.

5.17. Ook met betrekking tot het gebruik van adviseurs, eveneens een bron van fouten in het zevende kaderprogramma voor onderzoek, zijn de regels vereenvoudigd⁽⁹⁾. De verandering van de regels heeft echter geleid tot minder flexibiliteit voor de begunstigden: in het kader van het zevende kaderprogramma voor onderzoek vallen zowel natuurlijke als rechtspersonen onder de definitie van interne adviseurs, terwijl in het kader van Horizon 2020 slechts natuurlijke personen als interne adviseurs mogen worden beschouwd.

5.18. De „geannoteerde modelsubsidieovereenkomst” is uitgegroeid tot een uiterst gedetailleerd document van meer dan 700 bladzijden. Voor twee Horizon 2020-projecten constateerden we dat de Commissie subsidieovereenkomsten goedgekeurde waarin sommige verplichte clausules ofwel ontbraken, ofwel onjuist waren geformuleerd, hetgeen de rechtsonzekerheid vergrootte.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.16. Met de nieuwe optie voor de berekening van de personeelskosten die voor Horizon 2020-subsidies is ingevoerd, werd tegemoetgekomen aan de herhaalde verzoeken van deelnemers, met name om gemakkelijker hun gebruikelijke kostenberekeningsmethoden te kunnen gebruiken. Tevens is voor alle begunstigden een eenvoudige optie beschikbaar. Op deze berekeningen is een extra garantie van toepassing, namelijk dat begunstigden moeten waarborgen dat het gedeclareerde totaalbedrag van de personeelskosten (per persoon/per jaar) in het kader van EU- en Euratomsubsidies wordt nageleefd.

Op 25 augustus 2016 heeft de Commissie op het deelnemersportaal veelgestelde vragen gepubliceerd, met toelichting en voorbeelden in verband met het gebruik van de nieuwe optie voor personeelskosten.

5.17. Op basis van met KP7 opgedane ervaring heeft de Commissie besloten het gebruik van adviseurs te beperken tot natuurlijke (fysieke) personen. Onder KP7 werd bij controles regelmatig vastgesteld dat als rechtstreekse personeelskosten gedeclareerde kosten voor adviseurs niet-subsidiabel waren.

De Horizon 2020-regels inzake interne adviseurs zijn eenvoudiger en duidelijker. Dankzij die regels kunnen de nationale bijzonderheden van de lidstaten beter in aanmerking worden genomen. Door rechtspersonen verstrekte adviesdiensten mogen als onderaannemingskosten worden gedeclareerd.

5.18. De geannoteerde modelsubsidieovereenkomst is één enkel document waarin alle noodzakelijke toelichting bij de Horizon 2020-subsidies is verzameld. Onder KP7 was die toelichting verspreid over meerdere documenten, goed voor meer dan 1 000 bladzijden. De geannoteerde modelsubsidieovereenkomst heeft betrekking op 24 verschillende subsidies. Begunstigden hoeven echter niet het volledige document te lezen, enkel de artikelen of delen die relevant zijn voor hun subsidie.

De Commissie erkent dat er enkele kleine fouten zijn geslopen in een beperkt aantal van de eerste Horizon 2020-subsidieovereenkomsten. De Commissie ziet nauwlettend toe op de praktische aspecten van de uitvoering van Horizon 2020-subsidieovereenkomsten (IT-processen, bedrijfsprocessen enz.), werkt het IT-systeem voortdurend bij en voorziet in permanente opleiding van haar personeel om fouten te voorkomen bij de ondertekening en uitvoering van subsidieovereenkomsten.

⁽⁹⁾ Zie het Jaarverslag 2015, paragraaf 5.13.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.19. Zoals we eerder hebben opgemerkt, blijft het Europees Instituut voor innovatie en technologie (EIT), ondanks het feit dat het projecten heeft uitgevoerd met gebruikmaking van Horizon 2020-middelen, buiten het gemeenschappelijk beheers- en controlekader voor uitgaven op het gebied van onderzoek en innovatie⁽¹⁰⁾. In sommige gevallen past het EIT voorwaarden toe die afwijken van de Horizon 2020-regels. Zo mogen begunstigden in het kader van de regels inzake Horizon 2020 gebruikmaken van een onafhankelijke controleur van hun keuze om hun gedeclareerde kosten te certificeren, terwijl het EIT zijn eigen externe controleur aanstelt.

De jaarlijkse activiteitenverslagen bevestigden onze bevindingen en conclusies, maar we ontdekten verschillende benaderingen wat betreft de weergave van foutenpercentages en risicobedragen

5.20. In de jaarlijkse activiteitenverslagen die we hebben bestudeerd, werd een getrouwe beoordeling gegeven van het financieel beheer van deze DG's wat betreft de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen, en de verstrekte informatie bevestigde onze bevindingen en conclusies. Zo bevatten de verslagen van alle DG's die onderzoeks- en innovatie-uitgaven uitvoeren, een *voorbehoud* met betrekking tot de betalingen ter vergoeding van de kostendeclaraties in het kader van het zevende kaderprogramma voor onderzoek.

5.21. Hoewel de in de verslagen verstrekte informatie die we hebben onderzocht, onze bevindingen en conclusies bevestigde, constateerden we dat foutenpercentages voor onderdelen van voor het zevende kaderprogramma voor onderzoek verschillend worden berekend. DG GROW en DG Migratie en Binnenlandse Zaken berekenden voor de subprogramma's ruimte en veiligheid een gecombineerd *restfoutenpercentage*, terwijl voor de gedeelten van de begroting met betrekking tot diezelfde subprogramma's die aan het REA waren gedelegeerd, het uitvoerend agentschap voor elk subprogramma specifieke restfoutenpercentages berekende.

5.22. Voor de subprogramma's „Marie Curie” en „Onderzoek ten behoeve van kmo's” hanteerde de Commissie een foutenpercentage dat niet alleen was gebaseerd op de resultaten van haar willekeurig geselecteerde controles achteraf, maar ook op de resultaten van haar gerichte controles van de begunstigden die de meeste financiering ontvingen. Voor het subprogramma Marie Curie leverde deze aanpak een foutenpercentage van 1,2 % op, terwijl het foutenpercentage 4,1 % zou zijn geweest indien het alleen was gebaseerd op de willekeurig geselecteerde controles.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.19. De subsidieovereenkomsten tussen het EIT en kennis- en innovatiegemeenschappen zijn gebaseerd op de modelsubsidieovereenkomst van Horizon 2020. Met het beheers- en controlekader van het EIT, dat onder toezicht staat van de Commissie, wordt de naleving van die regels gewaarborgd.

De verplichting om een certificaat betreffende de financiële staten in te dienen, geldt gedurende het gehele kaderprogramma. Controlecertificaten worden gecentraliseerd afgegeven, wat een praktische oplossing is die strookt met de specifieke situatie van het EIT. Het verlicht de administratieve lasten voor de begunstigden en zorgt tegelijkertijd voor meer zekerheid, waarmee wordt ingegaan op aanbevelingen die de Rekenkamer naar aanleiding van eerdere controles heeft gedaan.

5.20. De Commissie is tevreden met de beoordeling van de Rekenkamer.

5.21. Alle DG's en diensten moeten in hun jaarlijks activiteitenverslag een raming maken van het percentage resterende fouten.

Het REA beheert drie programma's, elk met verschillende inherente risicokenmerken. Het is dan ook normaal dat bij de beoordeling van het percentage resterende fouten elk subprogramma verschillend wordt behandeld.

5.22. In zijn jaarlijks activiteitenverslag heeft het REA toegelicht waarom het controles van de belangrijkste begunstigden heeft opgenomen. Ongeveer 15 % van de hoogst gerangschikte belangrijkste begunstigden (in termen van waarde van hun deelname) is goed voor 80 % van het budget van de Marie Curie-acties. Daardoor is het van groot belang dat bij de beoordeling van het risico van fouten voor alle begunstigden van de Marie Curie-subsidies als geheel rekening wordt gehouden met de controles van die belangrijkste begunstigden.

⁽¹⁰⁾ Zie het Jaarverslag 2015, paragraaf 5.23.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.23. Evenals in 2014⁽¹¹⁾ merkten we ook inconsistenties op in de benaderingen die de Commissie volgde bij de berekening van de geschatte totale risicobedragen. We stelden vast dat er vier verschillende benaderingen voor de administratieve uitgaven werden gevolgd⁽¹²⁾. Voor de operationele uitgaven hadden de inconsistenties betrekking op het gebruik van verschillende foutenpercentages voor de onderdelen van de onderzoeks- en innovatiebegroting die aan gemeenschappelijke ondernemingen waren gedelegeerd of die werden beheerd via financieringsinstrumenten.

Gemeenschappelijke auditdienst: aanzienlijke inspanningen vereist om de planning-, monitoring- en rapportageprocessen voor Horizon 2020 te verbeteren

5.24. De achteraf door de Commissie uitgevoerde audits van begunstigten vormen een essentiële controle van de regelmatigheid van de verrichtingen. De controles leveren essentiële input voor de beoordeling door de Commissie van de regelmatigheid van de verrichtingen en vormen de grondslag voor de terugvordering van middelen die gebruikt zijn om niet-subsidiabele kosten te vergoeden. Sinds 2014 is de gemeenschappelijke auditdienst voor uitgaven op het gebied van onderzoek en innovatie van de Commissie verantwoordelijk voor de uitvoering van de strategieën inzake controles achteraf voor het zevende kaderprogramma voor onderzoek en Horizon 2020.

5.25. In 2016 controleerde de DIA de door de gemeenschappelijke auditdienst voor onderzoek en innovatie geboekte vooruitgang met betrekking tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de strategie voor controles achteraf van de Commissie voor het zevende kaderprogramma voor onderzoek.

5.26. De DIA erkende dat de gemeenschappelijke auditdienst goede resultaten had behaald door het bereiken van de jaarlijkse strategische doelen voor het aantal afgeronde controles in 2014 en 2015. Desondanks concludeerde de DIA dat de gemeenschappelijke auditdienst aanzienlijke inspanningen moest leveren om zijn interne processen te verfijnen teneinde de algemene doelstellingen van de strategie te verwezenlijken en voldoende voorbereid te zijn op de uitdagingen van de strategie voor controles achteraf van Horizon 2020. De DIA benadrukte met name de noodzaak om de tijd die wordt besteed aan het afronden van controles, te verkorten en interne processen voor de planning, monitoring en verslaglegging daarvan te verbeteren. De gemeenschappelijke auditdienst aanvaardde alle aanbevelingen van de DIA.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.23. De Commissie heeft stappen ondernomen om de weergave van de benadering voor grote uitgavenposten te harmoniseren, met name voor de kaderprogramma's. Zij erkent echter dat sommige uitgavenposten, zoals administratieve kosten, bepaalde inconsistenties bevatten. Een verschillende benadering kan gerechtvaardigd zijn, maar waar mogelijk zal de Commissie in de toekomst zorgen voor harmonisatie.

5.25. De dienst Interne Audit is een belangrijk onderdeel van het algemene controlesysteem van de Commissie en biedt de instelling zekerheid inzake de werking van haar interne systemen. De dienst heeft een meerjarig risicogebaseerd controleplan.

5.26. De gemeenschappelijke auditdienst (CAS) heeft zijn strategische jaarlijkse streefcijfers inzake afsluitende controles voor 2016 gehaald. De CAS heeft een gedetailleerd actieplan ingediend dat door de dienst Interne Audit voldoende wordt geacht om de geconstateerde risico's te beperken. De dienst Interne Audit is voornemens in 2018 een opvolgingscontrole uit te voeren om de doeltreffende uitvoering van de aanbevelingen te beoordelen.

⁽¹¹⁾ Jaarverslag 2014, de paragrafen 5.29-5.31.

⁽¹²⁾ Minimale/maximale foutenpercentages van respectievelijk 0 %/0,5 %, 0 %/0,6 %, 0 %/1,99 % en 0 %/2 %.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.27. We hebben eerder gerapporteerd dat de verschillende uitvoeringsorganen moeite hadden om een gemeenschappelijk standpunt in te nemen inzake de wijze waarop aanbevelingen voor controles achteraf van de terugvordering van niet-subsidiabele kosten moeten worden uitgevoerd, waardoor het risico dat begunstigten inconsistent worden behandeld, groter wordt en de rechtsonzekerheid toeneemt ⁽¹³⁾. De Commissie had in april 2017 een gemeenschappelijke aanpak voor uitvoeringsorganen moeten vaststellen om gevolg te geven aan controle-resultaten, maar heeft dit uitgesteld tot januari 2018.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Conclusie

5.28. Over het geheel genomen wijst de controle-informatie erop dat de uitgaven voor „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid” een materieel foutenpercentage vertoonden.

5.29. Voor deze MFK-subrubriek wees onze toetsing van verrichtingen uit dat het totale geschatte foutenpercentage 4,1 % bedroeg (zie **bijlage 5.1**).

Aanbevelingen

5.30. **Bijlage 5.3** bevat de bevindingen naar aanleiding van onze follow-up-evaluatie van de drie aanbevelingen die wij in ons Jaarverslag 2013 hebben gedaan ⁽¹⁴⁾. De Commissie heeft deze aanbevelingen in de meeste opzichten uitgevoerd.

5.31. Op basis van deze beoordeling en onze bevindingen en conclusies voor 2016 doen wij de volgende aanbevelingen aan de Commissie:

- **Aanbeveling 1:** zorg voor de verdere stroomlijning van de regels en procedures van Horizon 2020 om de rechtsonzekerheid te verminderen, door verder rekening te houden met de *vereenvoudigde kostenopties* in het herziene *Financieel Reglement*, zoals eenheidskosten, forfaitaire bedragen, forfaitaire financiering en prijzen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.27. De Commissie levert momenteel aanzienlijke ad-hocinspanningen om de coördinatie te verbeteren, zodat kan worden gewaarborgd dat het geconstateerde risico naar behoren wordt beperkt en dat de begunstigten op geharmoniseerde wijze worden behandeld. Om de doeltreffendheid te vergroten, zal de gemeenschappelijke ondersteuningsdienst die coördinatie overnemen vanaf januari 2018, op tijd voor de uitvoering van de eerste Horizon 2020-controles.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. Sommige vereenvoudigde kostenopties worden al gebruikt in het kader van Horizon 2020 en de Commissie onderzoekt voortdurend hoe het gebruik ervan kan worden uitgebreid.

⁽¹³⁾ Zie Jaarverslag 2015, paragraaf 5.26.

⁽¹⁴⁾ Dit jaar hebben we het Jaarverslag 2013 gekozen voor ons follow-uponderzoek, omdat de Commissie voldoende tijd moest hebben gehad om onze aanbevelingen uit te voeren.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **Aanbeveling 2:** zorg ervoor dat de diensten van de Commissie een consistente aanpak hanteren voor de berekening van foutenpercentages en totale risicobedragen.
- **Aanbeveling 3:** pak de door de DIA vastgestelde tekortkomingen in de controles achteraf onmiddellijk aan door de tijd die wordt besteed aan het afronden van controles achteraf, te verkorten en interne processen voor de planning, monitoring en verslaglegging van controles te verbeteren.

DEEL 2 — PRESTATIEASPECTEN VAN ONDERZOEKS- EN INNOVATIEPROJECTEN

5.32. Wij beoordeelden de prestaties van zestig van de onderzochte onderzoeks- en innovatieprojecten ⁽¹⁵⁾. In 23 gevallen waren deze projecten al afgerond. We hebben de kwaliteit van het verrichte onderzoek of de impact van de projecten wat betreft de verwezenlijking van de beleidsdoelstelling om onderzoek en innovatie te verbeteren, niet rechtstreeks beoordeeld.

5.33. Voor elk project hebben we het beoordelingsverslag geëvalueerd dat door de projectfunctionaris van de Commissie wordt afgerond in het kader van de controles die vóór de vergoeding van de gedeclareerde kosten worden uitgevoerd. We zijn nagegaan of de projectfunctionaris constateerde dat:

- de gerapporteerde vooruitgang met betrekking tot *outputs* en *resultaten* in overeenstemming was met de in de subsidieovereenkomst vastgelegde doelstellingen;
- de kosten die aan het project werden toegerekend, redelijk waren in het licht van de gerapporteerde vooruitgang;
- de outputs en resultaten van het project waren verspreid in overeenstemming met de vereisten van de subsidieovereenkomst.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De specifieke omstandigheden van elk DG en elk uitgavenprogramma kunnen altijd enige fijnregeling van de benadering bij de berekening van foutenpercentages vereisen. De Commissie levert echter voortdurend inspanningen om de consistentie van die berekeningen te vergroten.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en heeft al een actieplan opgesteld, dat momenteel wordt uitgevoerd.

⁽¹⁵⁾ We hebben de doelmatigheid beoordeeld van samenwerkingsprojecten waarbij meerdere deelnemers waren betrokken, en verrichtingen zoals de mobiliteitsbetalingen aan afzonderlijke onderzoekers uitgesloten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Met de meeste projecten werden de verwachte outputs en resultaten bereikt

5.34. Op basis van de verslagen van de Commissie constateerden we dat met de meeste projecten de verwachte output en resultaten werden bereikt en in twaalf gevallen was de Commissie van oordeel dat de projecten buitengewoon succesvol waren geweest. Uit de verslagen van de Commissie bleek echter ook dat verschillende projecten te lijden hadden onder kwesties die de aandacht van de prestaties afleidden:

- in negen gevallen was de gerapporteerde vooruitgang slechts gedeeltelijk in overeenstemming met de doelstellingen die met de Commissie waren overeengekomen;
- in vier gevallen ⁽¹⁶⁾ was de Commissie van oordeel dat de gerapporteerde kosten niet redelijk waren gezien de gerealiseerde vooruitgang;
- in zes gevallen ⁽¹⁷⁾ waren de projectoutputs en -resultaten slechts gedeeltelijk verspreid en in één geval hadden er helemaal geen verspreidingsactiviteiten plaatsgevonden.

5.35. In het algemeen stelden we vast dat de problemen op het gebied van beheer en coördinatie toenamen wanneer projecten een groot aantal deelnemers omvatten.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.34. De doelstelling van het monitoringproces bestaat erin vast te stellen welke projecten niet geheel succesvol zijn, en passende maatregelen te nemen om het probleem op te lossen.

Afhankelijk van de situatie kan de Commissie het contract wijzigen (bv. wanneer de oorspronkelijke doelstellingen door wetenschappelijke ontwikkelingen achterhaald zijn), het gesprek aanknopen met de projectpartners om het project weer op de rails te zetten, de betalingen korten of het contract opzeggen. De doelstelling bestaat erin het probleem tijdens de looptijd van het project op te lossen om te waarborgen dat aan het eind van de rit uitstekend onderzoek wordt geproduceerd.

Er moet worden opgemerkt dat verspreiding vaak na afloop van het project plaatsvindt, bv. door de tijd die nodig is om een octrooi te publiceren/in te dienen.

⁽¹⁶⁾ In twee van deze vier gevallen was de gerapporteerde vooruitgang ook slechts ten dele in overeenstemming met de doelstellingen.

⁽¹⁷⁾ In één van deze zes gevallen was de gerapporteerde vooruitgang ook slechts ten dele in overeenstemming met de doelstellingen.

BIJLAGE 5.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR „CONCURRENTIEVERMOGEN VOOR GROEI EN WERKGELEGENHEID”

	2016	2015
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF		
Totaal verrichtingen	150	150
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN		
Geschat foutenpercentage	4,1 %	4,4 %
Bovenste foutengrens (UEL)	6,1 %	
Onderste foutengrens (LEL)	2,1 %	

BIJLAGE 5.2

OVERZICHT VAN FOUTEN MET EEN IMPACT VAN TEN MINSTE 20 % VOOR „CONCURRENTIEVERMOGEN VOOR GROEI EN WERKGELEGENHEID”

Inleiding

Wij hebben een representatieve toetsing van verrichtingen uitgevoerd om het *onregelmatigheids*percentage binnen de populatie voor deze MFK-subrubriek te ramen, waarbij we de in **bijlage 1.1** uiteengezette algemene controlemethodologie hebben toegepast. De bij onze toetsing ontdekte fouten vormen geen uitputtende lijst, niet van individuele fouten en evenmin van mogelijke soorten fouten. Onze bevindingen die hieronder worden uiteengezet, betreffen fouten met een impact van ten minste 20 % van de waarde van de gecontroleerde verrichting, en worden als voorbeelden weergegeven ⁽¹⁾. Deze fouten werden aangetroffen in verrichtingen ter waarde van 155 000 tot 1,3 miljoen euro, met een mediane waarde ⁽²⁾ van 273 000 euro.

Voorbeelden van fouten**Projecten van het zevende kaderprogramma voor onderzoek****Voorbeeld 1 — Gedeclareerde kosten die niet onder een subsidieovereenkomst vielen**

De begunstigde (een niet-EU-overheidsorgaan dat deelnam aan een project voor de ontwikkeling van beschermende coatings voor schepen) declareerde kosten die in werkelijkheid waren gemaakt door een andere entiteit waarmee de subsidieovereenkomst niet was gesloten. De niet-subsidiabele kosten bedroegen 100 % van de totale onderzochte kosten.

Voorbeeld 2 — Declaratie van buitensporig hoge personeelskosten

De voor vergoeding gedeclareerde bedragen konden niet worden aangesloten met de boekhouding van de begunstigde (een onderzoeksorganisatie zonder winstoogmerk die deelnam aan een samenwerkingsproject voor de ontwikkeling van veilige toeleveringsketensystemen) en de begunstigde was niet in staat om alle onderliggende berekeningen te verstrekken die bij het opstellen van de kostenstaat waren gebruikt. We constateerden dat het uurtarief dat was gehanteerd om de salariskosten te berekenen, buitensporig hoog was. De niet-subsidiabele kosten bedroegen 81 % van de totale onderzochte kosten.

Voorbeeld 3 — Niet-subsidiabele indirecte kosten en bonusbetalingen

De begunstigde (een overheidsorgaan dat deelnam aan een project voor de ontwikkeling van cloudgebaseerde internetinfrastructuur voor diensten) declareerde personeelskosten die niet-subsidiabele bonusbetalingen bevatten. Verder declareerde de begunstigde werkelijke *indirecte kosten*, maar voldeed hij niet aan het criterium dat hij moest beschikken over een analytisch boekhoudsysteem waarmee de projectgerelateerde indirecte kosten konden worden vastgesteld. De niet-subsidiabele kosten bedroegen 51 % van de totale onderzochte kosten.

Voorbeeld 4 — Onjuist berekende personeelskosten en andere niet-subsidiabele kosten

De begunstigde (een niet-EU-overheidsorgaan dat deelnam aan een project inzake technologie op het gebied van biobrandstoffen) berekende de personeelskosten onjuist en bracht ook kosten in rekening zonder voldoende bewijs te overleggen dat ze betrekking hadden op het project. De niet-subsidiabele kosten bedroegen 38 % van de totale onderzochte kosten.

Voorbeeld 5 — Buitensporige personeelskosten

De begunstigde (een kmo/mkb-onderneming die deelnam aan een project voor de ontwikkeling van gecoördineerde oplossingen voor noodsituaties op gezondheidsgebied in de EU) declareerde buitensporige personeelskosten en bracht ook personeelskosten in rekening die buiten de periode van de kostenstaat waren gemaakt. De niet-subsidiabele kosten bedroegen 37 % van de totale onderzochte kosten.

Voorbeeld 6 — Discrepanties in tijdregistraties

We stelden een groot aantal discrepanties vast in de tijdregistratieformulieren waarop de personeelskosten waren gebaseerd die waren gedeclareerd door de begunstigde (een overheidsorgaan dat deelnam aan een project om energie-efficiënte systemen te ontwikkelen op basis van internettechnologieën). De niet-subsidiabele kosten bedroegen 21 % van de totale onderzochte kosten.

⁽¹⁾ Deze fouten zijn goed voor meer dan de helft van het geschatte totale foutenpercentage voor „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”.

⁽²⁾ D.w.z. de helft van alle fouten met een impact van ten minste 20 % werd aangetroffen bij verrichtingen die minder dan 273 000 euro bedroegen, en de overige bij verrichtingen die boven dit bedrag lagen.

BIJLAGE 5.3

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR „CONCURRENTIEVERMOGEN VOOR GROEI EN WERKGELEGENHEID”

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2013	De Commissie dient het volgende te doen: Aanbeveling 1: haar communicatiecampagne voortzetten en intensiveren om de begunstigden en onafhankelijke controleurs meer bewust te maken van de subsidiabiliteitsregels voor onderzoeksuitgaven in het kader van KP7.		X				De communicatiecampagne hield oorspronkelijk verband met KP7 en had betrekking op een breed scala van deelnemers (ongeveer 4 500). De Commissie richt zich nu op het verstrekken van richtsnoeren voor Horizon 2020. Begunstigden en hun controleurs wonen deze bijeenkomsten bij. Daarnaast kunnen alle belanghebbenden via het internet richtsnoeren raadplegen over alle materiële aspecten van het subsidiebeheer.	
	Aanbeveling 2: in de hele beleidsgroep haar controleactiviteiten meer richten op de risico's door de controles te richten op risicovolle begunstigden (bv. entiteiten met minder ervaring in Europese financiering) en door de controlelast bij minder risicovolle begunstigden te verminderen.		X				De controlestrategieën van de Commissie voor de huidige financieringsprogramma's zijn zo opgesteld dat meer risicogebaseerde controles zullen plaatsvinden.	
	Aanbeveling 3: voor de nieuwe programma's voor onderzoek en ander intern beleid van 2014-2020 de begunstigden en beheersinstanties tijdig consistente en duidelijke richtsnoeren bieden wat betreft de herziene subsidiabiliteits- en controlevoorschriften.		X				Voor de huidige financieringsprogramma's heeft de Commissie de begunstigden een groot aantal richtsnoeren verstrekt over alle belangrijke aspecten met betrekking tot de uitvoering van het programma. Die informatie wordt regelmatig door de Commissie geactualiseerd. Zij wordt verspreid via het internet, maar ook in het kader van reclamecampagnes, ontmoetingen met lidstaten en ad-hocbijeenkomsten met deelnemers en hun controleurs.	

HOOFDSTUK 6

„Economische, sociale en territoriale cohesie”

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	6.1-6.6
Korte beschrijving van „Economische, sociale en territoriale cohesie”	6.2-6.4
Reikwijdte en aanpak van de controle	6.5-6.6
Deel 1 — Regelmatigheid van de verrichtingen	6.7-6.37
Resultaten van de toetsing van verrichtingen	6.7-6.19
Financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer in de programmeringsperiode 2007-2013	6.20-6.25
Jaarlijkse activiteitenverslagen van de Commissie en andere governanceregelingen	6.26-6.27
Door de Commissie verschaft zekerheid voor de programmeringsperiode 2007-2013	6.28-6.29
Door de Commissie verschaft zekerheid voor de programmeringsperiode 2014-2020	6.30-6.37
Conclusie en aanbevelingen	6.38-6.41
Conclusie	6.38-6.39
Aanbevelingen	6.40-6.41
Deel 2 — Beoordeling van projectprestaties	6.42-6.57
Beoordeling van de opzet van het prestatiesysteem	6.44-6.50
Beoordeling van projectprestaties	6.51-6.55
Conclusie	6.56-6.57
Bijlage 6.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor „Economische, sociale en territoriale cohesie”	
Bijlage 6.2 — Overzicht van de resultaten van de toetsing van verrichtingen voor elke lidstaat	
Bijlage 6.3 — Overzicht van fouten met een impact van ten minste 20 % voor „Economische, sociale en territoriale cohesie”	
Bijlage 6.4 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor „Economische, sociale en territoriale cohesie”	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

6.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen voor de MFK-rubriek „Economische, sociale en territoriale cohesie”. **Tekstvak 6.1** geeft een overzicht van de kernactiviteiten en de uitgaven in het kader van deze rubriek voor 2016.

Tekstvak 6.1 — MFK-subrubriek 1b — „Economische, sociale en territoriale cohesie” — Uitsplitsing voor 2016

(miljard euro)

Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en andere regionale maatregelen 56 % 21,0	Europees Sociaal Fonds 21 % 8,1	Cohesiefonds 20 % 7,5
Overige 3 % 1,2 ⁽¹⁾ ⁽²⁾		
Totaal aan betalingen over het jaar:		
– voorschotten ⁽¹⁾ ⁽²⁾		
+ verrekening van voorschotten ⁽¹⁾		
+ betalingen aan eindbegunstigden uit financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer		
– betalingen voor de MFK-periode 2014-2020		
Totaal gecontroleerde populatie		

37,8

11,7

15

2,5

7,9

35,7

⁽¹⁾ Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragraaf 10).

⁽²⁾ Deze cijfers omvatten bijdragen voor financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer.

Bron: Geconsolideerde jaarrekening 2016 van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Korte beschrijving van „Economische, sociale en territoriale cohesie”

6.2. Bestedingen in het kader van MFK-subrubriek 1b — „Economische, sociale en territoriale cohesie” — zijn erop gericht het verschil in ontwikkelingsniveau tussen verschillende lidstaten en regio's terug te dringen, het concurrentievermogen van alle regio's te versterken en de onderlinge samenwerking te ontwikkelen⁽¹⁾. Deze doelstellingen worden uitgevoerd met behulp van de volgende fondsen/instrumenten:

- het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO, 56 % van de betalingen voor 2016), dat is gericht op het ongedaan maken van de grootste regionale onevenwichtigheden door middel van financiële steun voor de totstandbrenging van infrastructuur en productieve investeringen ter bevordering van de werkgelegenheid, vooral ten behoeve van ondernemingen;
- het Cohesiefonds (CF, 20 %), dat projecten op het gebied van milieu en vervoer financiert in lidstaten met een bni per hoofd van de bevolking dat lager is dan 90 % van het EU-gemiddelde⁽²⁾;
- het Europees Sociaal Fonds (ESF, 21 %), dat beoogt de werkgelegenheidsarbeidskansen te verbeteren, een hoog werkgelegenheidsniveau te bevorderen, en meer en betere banen te scheppen;
- andere, kleinere instrumenten/fondsen (3 %) zoals het Europees nabuurschapsinstrument (ondersteuning van grensoverschrijdende samenwerking en politieke initiatieven om de betrekkingen tussen de EU en haar buurlanden te versterken), en het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD — materiële hulp om mensen uit de armoede te helpen).

6.3. Enkele uitzonderingen daargelaten, zijn er gemeenschappelijke regels van toepassing op het EFRO, het CF en het ESF. Zij worden uitgevoerd door middel van meerjarenprogramma's, met gedeeld beheer tussen de Commissie en de lidstaten. Voor elke *programmeringsperiode* stellen de lidstaten *operationele programma's* (OP's) op die door de Commissie moeten worden goedgekeurd⁽³⁾. De projecten die uit een operationeel programma moeten worden gefinancierd, worden geselecteerd op het niveau van de lidstaten. De begunstigden declareren de door hen gemaakte kosten bij de verantwoordelijke autoriteiten van de lidstaten, die de uitgaven op hun beurt certificeren en declareren bij de Commissie. Deze uitgaven worden gecontroleerd door functioneel onafhankelijke auditautoriteiten in de lidstaten. De Commissie kan ook corrigerende maatregelen opleggen.

⁽¹⁾ Deze doelstellingen worden beschreven in de artikelen 174 tot en met 178 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese unie (VWEU).

⁽²⁾ In de programmeringsperioden 2007-2013 en 2014-2020 is het CF van belang voor Bulgarije, de Tsjechische Republiek, Estland, Griekenland, Kroatië, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië en Slowakije. Spanje kwam in de programmeringsperiode 2007-2013 ook in aanmerking, maar alleen voor overgangssteun.

⁽³⁾ De Commissie keurde 440 OP's (322 voor het EFRO/CF en 118 voor het ESF) goed voor de programmeringsperiode 2007-2013, en 392 OP's (waarvan de meeste betrekking hadden op meer dan één fonds) voor de programmeringsperiode 2014-2020.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.4. 2016 was het laatste jaar waarvoor alle door ons gecontroleerde betalingen betrekking hadden op de programmeringsperiode 2007-2013.

Reikwijdte en aanpak van de controle

6.5. Dit jaar hebben wij het volgende onderzocht voor „Economische, sociale en territoriale cohesie”, waarbij we de in **bijlage 1.1** uiteengezette controleaanpak en -methoden hebben toegepast:

- a) een steekproef van 180 verrichtingen ⁽⁴⁾ overeenkomstig paragraaf 7 van **bijlage 1.1**. De steekproef was zodanig opgezet dat deze representatief is voor alle soorten uitgaven binnen deze MFK-rubriek. Deze bestond uit verrichtingen uit 14 lidstaten en omvatte één programma voor Europese territoriale samenwerking (ETS) ⁽⁵⁾;
- b) een steekproef van twaalf financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer in acht lidstaten ⁽⁶⁾. Hiervoor hebben wij ook de uitbetalingspercentages geëvalueerd (het aandeel van de middelen dat de eindbegunstigden bereikt) en, in het geval van garanties, de in het voortgangsverslag van de Commissie voor 2015 gerapporteerde vermenigvuldigingsfactor;
- c) of de *jaarlijkse activiteitenverslagen* van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (DG REGIO) en DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie (DG EMPL) informatie over de *regelmatigheid* van de uitgaven bevatten die in grote lijnen overeenkwam met onze eigen *resultaten*.

6.6. Voor deel II van dit hoofdstuk, dat is gericht op *prestaties*, hebben wij de systemen van de lidstaten gecontroleerd waarmee zij de prestaties van fysiek voltooide projecten meten (alle verrichtingen in onze steekproef, met uitzondering van de twaalf financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer).

⁽⁴⁾ De steekproef werd getrokken uit alle verrekeningen en betalingen, met uitzondering van de voorschotten. De 180 verrichtingen waren afkomstig van 54 tussentijdse betalingen voor de periode 2007-2013, en hadden betrekking op 92 EFRO-projecten, 36 CF-projecten, 40 ESF-projecten, elf EFRO-financieringsinstrumenten en één ESF-financieringsinstrument.

⁽⁵⁾ Bulgarije, Tsjechische Republiek, Duitsland, Ierland, Griekenland, Spanje, Italië, Hongarije, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije, het Verenigd Koninkrijk, en het ETS-programma voor Griekenland-Bulgarije.

⁽⁶⁾ Bulgarije, Duitsland, Griekenland, Italië, Polen, Portugal, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

DEEL 1 — REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN**Resultaten van de toetsing van verrichtingen**

6.7. **Bijlage 6.1** bevat een overzicht van de resultaten van de toetsing van verrichtingen. Van de 180 gecontroleerde verrichtingen vertoonden er 87 (48 %) fouten. Op basis van de 25 door ons gekwantificeerde fouten schatten wij het foutenpercentage op 4,8 % ⁽⁷⁾.

6.7. De Commissie wijst erop dat het door de Rekenkamer gerapporteerde foutenpercentage een jaarlijkse raming is waarbij rekening wordt gehouden met correcties van projectuitgaven of vergoedingen die fouten bevatten die voorafgaand aan de audit van de Rekenkamer waren opgespoord en geregistreerd. De Commissie wijst erop dat zij is gebonden door het Financieel Reglement, dat bepaalt (artikel 32, lid 2, onder e)) dat haar interne controlesystemen, onder andere, „een adequate beheersing moeten verzekeren van de risico's in verband met de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen, rekening houdend met het meerjarige karakter van de programma's en met de aard van de betrokken betalingen”.

Gezien het meerjarige karakter van de beheers- en controlesystemen in de programmeringsperiode 2007-2013 voor het cohesiebeleid kunnen fouten tot aan de afsluiting worden gecorrigeerd. De Commissie onderzoekt momenteel verklaringen van afsluiting om ervoor te zorgen dat alle nodige correcties zijn toegepast, en zal geen enkel programma afsluiten tenzij zij redelijke zekerheid heeft dat het restrisico voor dat programma onder de materialiteitsdrempel ligt (2 %).

De Commissie merkt voorts op dat het door de Rekenkamer berekende meest waarschijnlijke foutenpercentage in de afgelopen jaren is verbeterd.

Dit bevestigt dat het foutenpercentage voor de programmeringsperiode 2007-2013 aanzienlijk onder de gerapporteerde percentages voor de periode 2000-2006 blijft. Deze ontwikkeling is te danken aan de versterkte controlebepalingen van de programmeringsperiode 2007-2013 en het strikte beleid van de Commissie tot onderbreking/opschorting van betalingen wanneer tekortkomingen worden geconstateerd, zoals gerapporteerd in de jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) over 2016 van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie. De Commissie is in 2016 haar acties blijven richten op de meest risicovolle programma's/lidstaten met het oog op de voorbereiding van de afsluiting en heeft waar nodig corrigerende maatregelen opgelegd door middel van een stringent beleid van onderbrekingen en opschortingen van betalingen tot aan de afsluiting.

⁽⁷⁾ Onze berekening van het foutenpercentage is gebaseerd op een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. Wij hebben 95 % zekerheid dat het geschatte foutenpercentage in de populatie tussen 2,2 % en 7,4 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrenzen).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.8. Wij merken op dat er ook een belangrijk probleem bestond met betrekking tot het gebruik van middelen uit financieringsinstrumenten na het verstrijken van de subsidiabiliteitsperiode op 31 december 2015 (zie de paragrafen 6.20 en 6.21).

6.9. **Tekstvak 6.2** bevat een uitsplitsing van ons *geschatte foutenpercentage* voor 2016. De belangrijkste bronnen van fouten waren de opname van niet-subsidiabele kosten in de declaraties van de begunstigten, inbreuken op de internemarktregels (EU- en nationale wetgeving inzake *overheidsopdrachten*), en de selectie van niet-subsidiabele projecten, activiteiten of begunstigten.

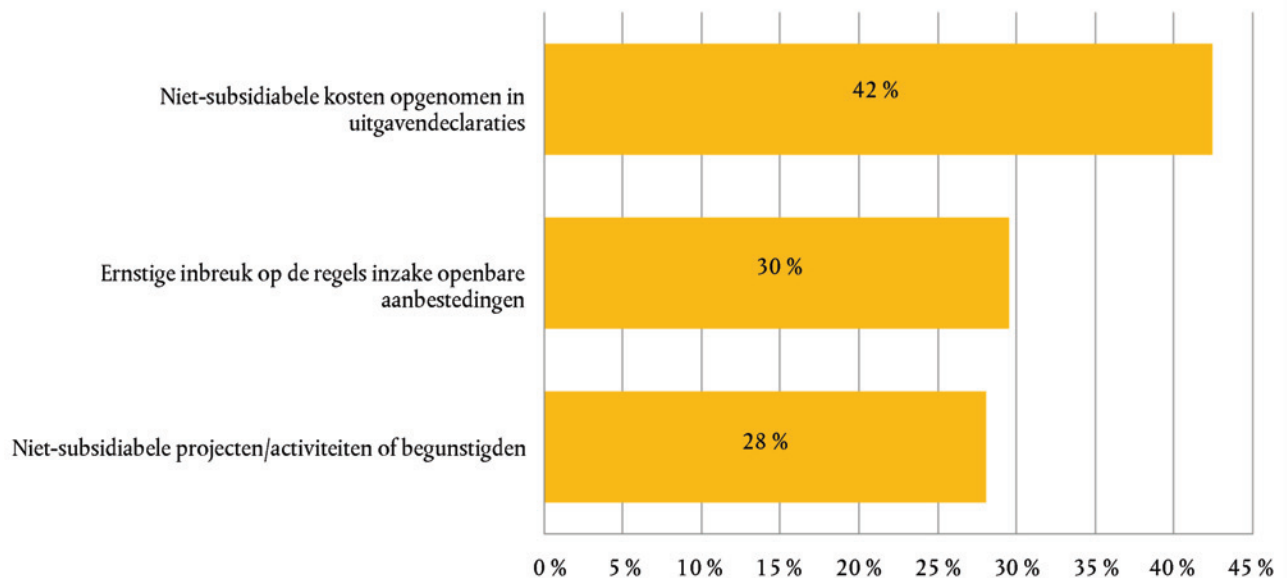
ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Voor de nieuwe periode 2014-2020 is het corrigerend vermogen verder versterkt door de mogelijkheid die de Commissie had om financiële nettocorrecties op te leggen wanneer de Commissie of de Rekenkamer ernstige tekortkomingen ontdekte die niet eerder door de lidstaat waren vastgesteld. Dat vormt een belangrijke prikkel voor de lidstaten om ernstige onregelmatigheden op te sporen en te corrigeren voordat de gecertificeerde jaarrekeningen aan de Commissie worden voorgelegd, zoals werd gesuggereerd bij ontvangst van de eerste jaarrekeningen en zekerheidspakketten voor 15 februari 2017.

6.8. De Commissie verwijst naar haar standpunt inzake deze opmerking dat al is uitgedrukt in haar antwoord op de jaarverslagen van 2014 en 2015 van de Rekenkamer.

Zie ook het antwoord van de Commissie op de paragrafen 6.20 en 6.21.

Tekstvak 6.2 — Economische, sociale en territoriale cohesie — Uitsplitsing van het geschatte foutenpercentage



Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Niet-subsidiabele uitgaven

6.10. We ontdekten dat bij 10 % van de door ons onderzochte verrichtingen niet-subsidiabele kosten waren gedeclareerd (zie **bijlage 6.3**, de voorbeelden 1-6). Deze fouten vertegenwoordigden 72 % van alle kwantificeerbare fouten en zijn goed voor ongeveer 2,0 procentpunt van het geschatte foutenpercentage.

6.11. De belangrijkste oorzaken van niet-subsidiabele uitgaven waren inbreuken op nationale en EU-subsidiabiliteitsregels. In de meeste gevallen werden nationale regels geschonden. Bij de meest voorkomende fouten ging het om het ontbreken van een controlespoor om de uitgaven te verantwoorden, niet-subsidiabele salariskosten, onjuiste berekening (of het ontbreken van een berekening) van de financieringskloof bij projecten die ontvangsten genereren, declaratie van terugvorderbare btw, de onjuiste toepassing van financiële correcties, en niet-naleving van andere specifieke subsidiabiliteitsregels.

6.12. In de afgelopen vijf jaar zijn bij 135 van de 1 437 door ons onderzochte verrichtingen *vereenvoudigde kostenopties* (SCO's — simplified cost options) gebruikt om kosten te declareren. In deze periode hebben we geen fouten gekwantificeerd, maar wel tien niet-kwantificeerbare fouten vastgesteld met betrekking tot het gebruik van SCO's⁽⁸⁾. Hieruit blijkt dat projecten minder foutgevoelig zijn wanneer vereenvoudigde kostenopties worden gebruikt dan wanneer de werkelijke kosten worden vergoed. Tijdens de programmeringsperiode 2014-2020 worden de lidstaten over het algemeen aangemoedigd om meer gebruik te maken van vereenvoudigde kostenopties voor cohesie, wat zelfs verplicht is voor alle ESF-projecten met een waarde van minder dan 50 000 euro⁽⁹⁾.

6.10. De Commissie zal de door de Rekenkamer vastgestelde gevallen opvolgen en acties voorstellen indien zij dit noodzakelijk acht.

6.11. De Commissie is van mening dat haar oproep tot de lidstaten om de regels op nationaal niveau verder te vereenvoudigen en om meer gebruik te maken van vereenvoudigde kostenopties, kan bijdragen tot het verminderen van fouten in verband met verlies van voor de audit relevante stukken of niet-subsidiabele uitgaven.

6.12. De Commissie is ook van mening dat vereenvoudigde kostenopties minder foutgevoelig zijn, en heeft daarom sinds de invoering van de vereenvoudigde kostenopties (simplified cost options — SCO's) actief samengewerkt met de programma-autoriteiten om de toepassing ervan op progressieve wijze uit te breiden. Dit heeft reeds tot positieve resultaten geleid.

De Commissie blijft het gebruik van vereenvoudigde kostenopties actief bevorderen in de programmeringsperiode 2014-2020, waarin zij aanzienlijk zijn versterkt, zowel in de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen als in de specifieke ESF-verordening, om de administratieve lasten voor de begunstigden te verminderen, de resultaatgerichtheid te bevorderen en het risico op fouten verder te verminderen.

Naast het verschaffen van uitgebreide richtsnoeren en rechtstreekse ondersteuning voor de lidstaten bij de invoering van vereenvoudigde kostenopties, heeft DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie talrijke vereenvoudigingsseminars gehouden met speciale aandacht voor bepaalde prioritaire lidstaten die in de programmeringsperiode 2007-2013 herhaaldelijk te maken hadden met hoge foutenpercentages en nog niet voldoende gebruik hebben gemaakt van vereenvoudigde kostenopties.

In 2016 heeft de Commissie in het kader van de tussentijdse herziening van het meerjarig financieel kader voorstellen gedaan om verdere vereenvoudigingsmaatregelen en flexibiliteit te bieden in het rechtskader voor ESI-fondsen. Volgens dit voorstel zou de reikwijdte van de vereenvoudigde kostenopties aanzienlijk worden uitgebreid en zou het gebruik ervan verplicht worden voor ESIF-acties onder 100 000 EUR.

⁽⁸⁾ Zie ook de jaarverslagen 2012 (paragraaf 6.23), 2013 (paragraaf 6.16), 2014 (paragraaf 6.29), en 2015 (paragraaf 6.15).

⁽⁹⁾ Artikel 14, lid 4, van Verordening (EU) nr. 1304/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 17 december 2013 betreffende het Europees Sociaal Fonds (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 470); artikel 68 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 376).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.13. Grote projecten moeten worden goedgekeurd door de Commissie⁽¹⁰⁾. Onze steekproef omvatte drie grote projecten waarvoor de autoriteiten van de lidstaten het vereiste verzoek om goedkeuring niet voor de einddatum voor afsluiting van 31 maart 2017 hebben ingediend. Als een besluit van de Commissie tot goedkeuring van de grote projecten ontbreekt, zijn de gedeclareerde uitgaven niet subsidiabel en moeten deze worden teruggevorderd.

Niet-subsidiabele projecten

6.14. Wij hebben geconstateerd dat drie projecten niet voldeden aan de subsidiabiliteitsregels van de verordening, en/of de subsidiabiliteitscriteria in het OP of de specifieke oproep tot het indienen van voorstellen. Deze projecten vertegenwoordigden 12 % van alle kwantificeerbare fouten en zijn goed voor ongeveer 1,3 procentpunt van het geschatte foutenpercentage (zie **bijlage 6.3**, de voorbeelden 7 en 8).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.13. De Commissie heeft zorgvuldig alle door de lidstaten ingediende grote projecten of wijzigingen onderzocht en zal tot aan de afsluiting de nodige beslissingen nemen. Zij zal bepalen of de betrokken uitgaven op deze basis bij afsluiting in aanmerking komen. Als er grote projecten zijn waarvoor geen kennisgeving aan de Commissie is gebeurd overeenkomstig artikel 40 van Verordening (EG) nr. 1083/2006, zal de Commissie de lidstaten voorstellen een aanvraag voor een groot project in te dienen of zo nodig een financiële correctie toepassen. Als een lidstaat een aanvraag indient, kan de Commissie een besluit nemen over het grote project.

6.14. De Commissie zal de door de Rekenkamer vastgestelde gevallen opvolgen en acties voorstellen indien zij dit noodzakelijk acht.

⁽¹⁰⁾ Zie de artikelen 39 en 41 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 25). Een groot project is een concrete actie die bestaat uit een reeks werkzaamheden, activiteiten of diensten en die bedoeld is om op zichzelf een ondeelbare taak van nauwkeurig omschreven economische of technische aard te vervullen. Het is gericht op duidelijk omschreven doelstellingen en de totale kosten ervan zijn hoger dan 50 miljoen euro.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

*Inbreuken op de internemarktregels***Openbare aanbesteding**

6.15. Dit jaar onderzochten wij 121 gunningsprocedures voor de werken, leveringen en diensten waarop de door ons getoetste verrichtingen betrekking hadden. De totale geschatte waarde bedroeg ongeveer 3 miljard euro ⁽¹¹⁾, en de overgrote meerderheid van deze opdrachten had betrekking op projecten in het kader van het EFRO/CF ⁽¹²⁾.

6.16. Bij 23 procedures hebben wij vastgesteld dat de EU- en/of nationale regels inzake overheidsopdrachten op onderdelen niet waren nageleefd. Bij vier daarvan ging het om ernstige inbreuken die zijn geclassificeerd als kwantificeerbare fouten. Deze vertegenwoordigden 16 % van alle kwantificeerbare fouten en zijn goed voor ongeveer 1,4 procentpunt van het geschatte foutenpercentage (zie **bijlage 6.3**, de voorbeelden 9-11).

6.15 en 6.16. De regels inzake overheidsopdrachten gelden voor alle overheidsuitgaven in de lidstaten en zijn niet specifiek voor het cohesiebeleid. De niet-naleving van nationale of EU-regels inzake overheidsopdrachten is al jarenlang een belangrijke bron van fouten op dit beleidsterrein geweest, met name wat regionaal beleid en stadsontwikkeling betreft, vooral als gevolg van de soorten gefinancierde projecten. De Commissie heeft daarom sinds de voorbije programmeringsperiodes verschillende preventieve en corrigerende maatregelen getroffen om de op dat gebied vastgestelde tekortkomingen aan te pakken.

De Commissie verwijst vooral naar haar actieplan voor overheidsopdrachten dat in 2013 werd opgesteld en in december 2015 politieke steun kreeg. Het is gericht op de verdere verbetering van de uitvoering van de regels voor overheidsopdrachten in de lidstaten door middel van aanvullende preventieve maatregelen als richtsnoeren, opleiding, uitwisseling van goede praktijken, een repertorium van te vermijden fouten en integriteitspacten (http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/). Het actieplan voor overheidsopdrachten werd in maart 2017 geactualiseerd en bevat sindsdien nieuwe acties met betrekking tot de omzetting van de nieuwe richtlijnen betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en meer aandacht voor strategische aanbestedingen en transparantie.

Het rechtskader voor de ESI-fondsen voor 2014-2020 heeft ook een specifieke ex-antevoorwaarde ingevoerd voor het plaatsen van overheidsopdrachten, die samen met de vereenvoudigde richtlijnen van 2014 moet leiden tot verdere verbeteringen op dit gebied.

Overeenkomstig Besluit C(2013) 9527 final van de Commissie betreffende „de vaststelling en goedkeuring van richtsnoeren voor de bepaling van door de Commissie te verrichten financiële correcties voor [...] niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten” zal de Commissie alle door de Rekenkamer gerapporteerde fouten met betrekking tot overheidsopdrachten opvolgen.

⁽¹¹⁾ Dit bedrag geeft het totaal weer van de uitgaven voor de gegunde contracten, waarvan een deel werd gecertificeerd door middel van de door ons onderzochte uitgavendeclaraties.

⁽¹²⁾ De contractwaarde van ongeveer 49 % van de 121 procedures lag boven de drempel voor toepassing van de EU-aanbestedingsregels (omgezet in nationale wetgeving), en 33 hadden betrekking op het EFRO/CF en één op het ESF.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.17. In 2014 hebben de Raad en het Europees Parlement drie richtlijnen vastgesteld die erop waren gericht openbare aanbestedingsprocedures eenvoudiger en flexibeler te maken⁽¹³⁾. De lidstaten kregen tot april 2016 de tijd om de nieuwe regels om te zetten in nationale wetgeving (voor e-aanbesteding is de deadline oktober 2018). Per 2 juni 2017 waren 17 lidstaten deze verplichting nagekomen⁽¹⁴⁾. Eén jaar na de deadline, sinds vorig jaar, is er onvoldoende vooruitgang geboekt⁽¹⁵⁾. De Commissie heeft een aantal lidstaten gemotiveerde adviezen toegezonden. In juni 2017 was het echter zo dat er nog vooruitgang moest worden geboekt bij de procedures en dat deze zo spoedig mogelijk moesten worden voorgelegd aan het Europees Hof van Justitie voor de lidstaten die wat betreft de naleving niet voldoen⁽¹⁶⁾.

Staatssteun

6.18. Dit jaar hebben wij bij elf projecten in zeven lidstaten⁽¹⁷⁾ vastgesteld dat er inbreuk was gemaakt op de EU-regels voor *staatssteun*. De belangrijkste oorzaak van de niet-naleving was dat er was verzuimd staatssteunprojecten te beoordelen en/of te melden. Wij hebben echter geen fouten inzake staatssteun gekwantificeerd, aangezien wij hebben geoordeeld dat deze gevallen van niet-naleving geen invloed hadden op het niveau van de overheidsfinanciering door de EU en/of de lidstaten. Aangezien ESF-projecten zeer vaak onder de de-minimisregel vallen, zijn zij minder gevoelig voor inbreuken op de staatssteunregels dan EFRO- en CF-projecten.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.17. Sinds juni 2017 hebben 17 lidstaten het omzettingsproces voor de 3 richtlijnen afgerond, 4 lidstaten hebben de richtlijnen betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten omgezet, maar niet de richtlijn betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten en 7 lidstaten hebben nog geen van de 3 richtlijnen omgezet. De Commissie acht die situatie niet bevredigend, vooral gezien de extra bijstand die zij heeft verleend en nog steeds verleent aan de lidstaten. Daarom heeft de Commissie tijdig inbreukprocedures geopend uit hoofde van artikel 258 VWEU tegen alle lidstaten die niet aan hun omzettingsverplichting hebben voldaan. In mei 2016 heeft de Commissie de betrokken lidstaten 21 aanmaningsbrieven gestuurd en in december 2016 15 met redenen omklede adviezen. De van de lidstaten ontvangen antwoorden en de laatste ontwikkelingen worden nu onderzocht met het oog op verwijzing naar het Hof van Justitie. Na grondig onderzoek van alle bijzonderheden in verband met reeds vastgestelde en aangemelde bepalingen zal de Commissie voor elk geval oordelen of het nodig is evenredige financiële straffen op te leggen zoals voorzien is in het Verdrag.

6.18. De Commissie stelt al jarenlang een daling vast van het aantal gevallen van staatssteun die gevolgen hebben voor het door de Rekenkamer geraamde foutenpercentage. Wegens het risico dat niet-naleving van staatssteunregels inhoudt voor dit beleidsterrein, heeft de Commissie echter preventieve en corrigerende maatregelen getroffen in een actieplan voor staatssteun dat in 2015 werd opgesteld om de uitvoering van de staatssteunregels in de lidstaten te verbeteren. Dat omvat ook de opvolging van de aanbevelingen die de Rekenkamer in zijn Speciaal verslag nr. 24/2016 heeft geformuleerd.

De Commissie zal de door de Rekenkamer vastgestelde gevallen opvolgen en acties voorstellen indien zij dit noodzakelijk acht.

⁽¹³⁾ Richtlijnen van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten (2014/24/EU), betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten (2014/23/EU) en betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (2014/25/EU) (PB L 94 van 28.3.2014).

⁽¹⁴⁾ De lidstaten die op die datum alle drie de richtlijnen hadden omgezet zijn Cyprus, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Letland, Malta, Nederland, Polen, Roemenië, Slowakije, de Tsjechische Republiek, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

⁽¹⁵⁾ Jaarverslag 2015, paragraaf 6.24. Acht lidstaten hadden alle drie de richtlijnen omgezet per mei 2016.

⁽¹⁶⁾ Zie artikel 258 VWEU.

⁽¹⁷⁾ Negen voor het EFRO/CF (waarvan twee Jessica-financieringsinstrumenten) en twee voor het ESF (met inbegrip van één financieringsinstrument).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Informatie is niet altijd op de juiste wijze gebruikt

6.19. De Commissie en, belangrijker, de autoriteiten van de lidstaten hebben corrigerende maatregelen getroffen die rechtstreekse gevolgen hadden voor negen verrichtingen uit onze steekproef. Deze maatregelen waren van belang voor onze berekeningen, omdat ons geschatte foutenpercentage voor dit hoofdstuk daardoor met 3,3 procentpunt daalde. In 18 gevallen van kwantificeerbare fouten beschikten de lidstaten over voldoende informatie⁽¹⁸⁾ om deze te kunnen voorkomen, of opsporen en corrigeren voordat de uitgaven bij de Commissie werden gedeclareerd. Indien de lidstaten alle beschikbare informatie op de juiste wijze hadden gebruikt, zou het geschatte foutenpercentage voor dit hoofdstuk 3,7 procentpunt lager zijn geweest.

6.19. De Commissie volgt die gevallen nauwgezet op en zij is het ermee eens dat goede en tijdige beheersverificaties moeten worden ingevoerd om te voorkomen dat zich onregelmatigheden voordoen of dat deze worden opgenomen in betalingsaanvragen.

De Commissie voert sinds 2010 gerichte audits uit van beheersverificaties van programma's met een hoog risico wanneer zij heeft geconstateerd dat het mogelijk is dat tekortkomingen niet of niet tijdig door de auditautoriteit van het programma worden ontdekt. De resultaten van de tot en met 2016 uitgevoerde audits zijn voorgesteld in de JAV's voor 2016 van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie (zie respectievelijk blz. 61-64 en 65-66).

Voor de programmeringsperiode 2014-2020 moeten beheersverificaties en -controles (met inbegrip van controles ter plaatse) op tijd worden uitgevoerd voor de certificering van de programmarekeningen aan de Commissie, de jaarlijkse indiening van beheersverklaringen en het berekenen van betrouwbare restfoutenniveaus in de rekeningen op basis van alle correcties die sinds het einde van het boekjaar zijn uitgevoerd. De Commissie heeft de lidstaten geactualiseerde richtsnoeren bezorgd, die gebaseerd zijn op de ervaring die is opgedaan tijdens de vorige programmeringsperiode. In combinatie met het vereiste gebruik van vereenvoudigde kostenopties moeten deze bijdragen tot een verbetering van de kwaliteit van beheersverificaties.

De Commissie is van mening dat deze versterkte controleprocedures zullen leiden tot een blijvende verlaging van het foutenpercentage, zoals blijkt uit de in 2017 ontvangen zekerheidspakketten.

⁽¹⁸⁾ In de vorm van bewijsstukken, met inbegrip van standaardkruiscontroles, informatie in databanken en de resultaten van verplichte controles.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer in de programmeringsperiode 2007-2013

6.20. Volgens artikel 56, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1083/2006 was 31 december 2015 vastgelegd als definitieve einddatum van de subsidiabiliteitsperiode voor betalingen voor de periode 2007-2013. In april 2015 heeft de Commissie de richtsnoeren voorzien van haar eigen uitleg, namelijk dat de subsidiabiliteitsperiode tot 31 maart 2017 zou lopen⁽¹⁹⁾, maar zonder daarbij de Raad en het Parlement te vragen om de verordening te wijzigen.

6.21. Zoals in onze laatste twee jaarverslagen is aangegeven⁽²⁰⁾, zijn wij van mening dat deze opvatting van de subsidiabiliteitsperiode niet strookt met de hiërarchie der normen, die inhoudt dat *wetsbepalingen* enkel kunnen worden gewijzigd door middel van wetgeving van gelijke of hogere juridische waarde. Daarom zijn wij van mening dat alle uit financieringsinstrumenten aan eindbegunstigden gedane betalingen of afgegeven garanties van na 31 december 2015 buiten de subsidiabiliteitsperiode vallen die is vastgelegd in artikel 56, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1083/2006. Wij schatten de waarde van de na 31 december 2015 aan eindbegunstigden gedane betalingen of afgegeven garanties op 2,5 miljard euro.

6.20 en 6.21. De Commissie is van mening dat de in haar afsluitingsrichtsnoeren aangebrachte wijzigingen binnen het toepassingsgebied van artikel 78, lid 6, van Verordening (EG) nr. 1083/2006, zoals gewijzigd, vielen en derhalve geen wijziging van de wetgevingshandeling vereisten.

De Commissie heeft haar standpunt inzake dezelfde opmerking al uitgedrukt in haar antwoord op de jaarverslagen van de Rekenkamer van 2014 en 2015. De Commissie heeft gehandeld in overeenstemming met de aanbevelingen van de Europese Raad van december 2014 en binnen de marges van het huidige regelgevingskader. Daarom beschouwt de Commissie de uitbetalingen aan eindontvangers die zijn verricht tot eind maart 2017 als verricht binnen de subsidiabiliteitsperiode. De Commissie zal de overeenkomstige bedragen die door de lidstaten zijn gerapporteerd bij de afsluiting controleren en zal de betrokken cijfers bevestigen in haar verslag dat voor oktober 2017 is gepland.

⁽¹⁹⁾ Besluit C(2015) 2771 van de Commissie.

⁽²⁰⁾ Zie Jaarverslag 2014, paragraaf 6.52, en Jaarverslag 2015, paragraaf 6.45.

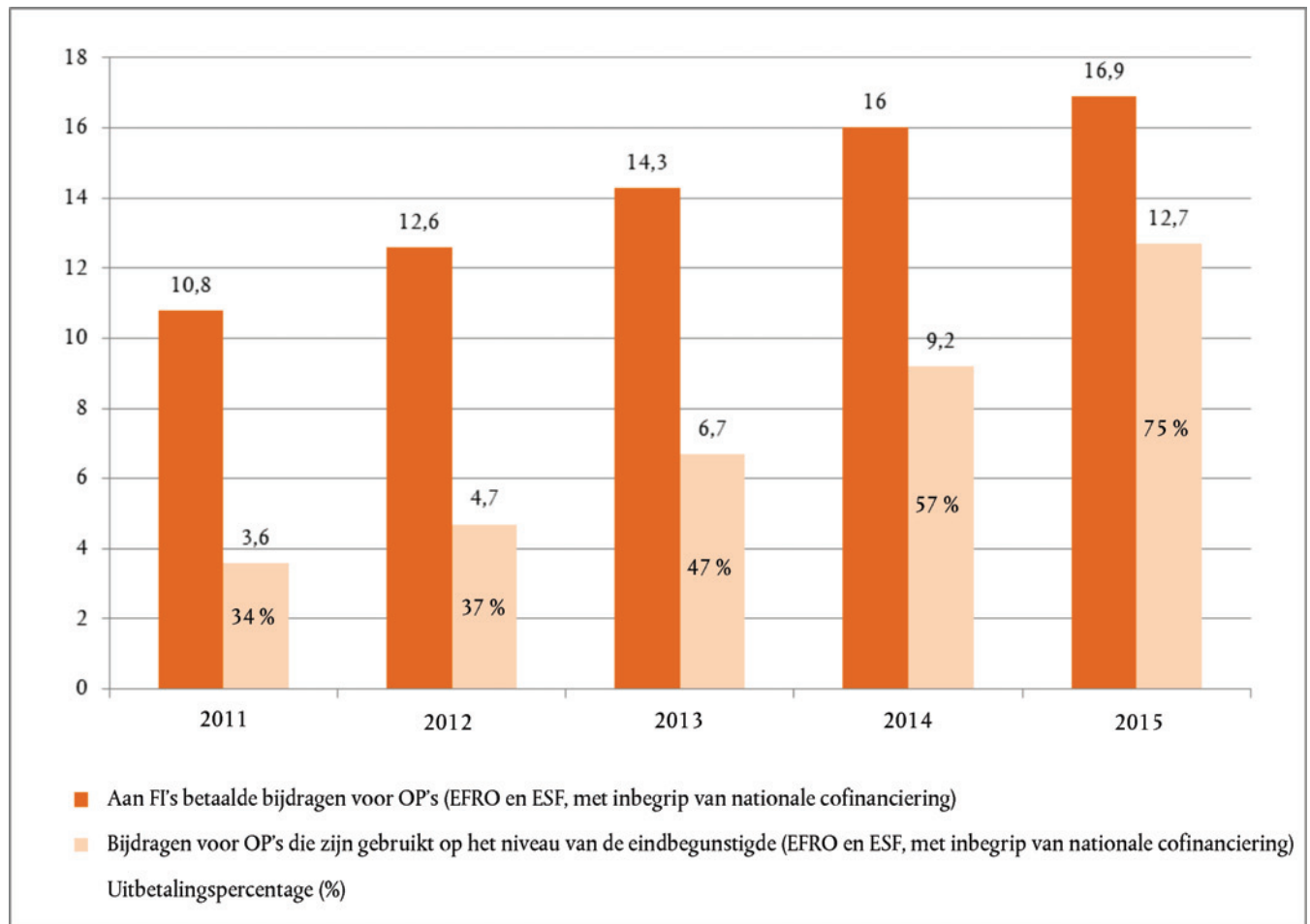
OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De bijdragen waren onderbenut en de instrumenten hebben niet hun volledige potentieel verwezenlijkt

6.22. Het cumulatieve dotatiekapitaal bedroeg tot 2015 ongeveer 16,9 miljard euro ⁽²¹⁾. **Tekstvak 6.3** toont hoe dit bedrag tot nu toe is uitbetaald.

Tekstvak 6.3 — Cumulatieve uitbetalingspercentages voor de periode 2011-2015 in het kader van het EFRO en het ESF

(miljard euro)



Bron: Europese Rekenkamer, op basis van het uitvoeringsverslag van de Commissie.

⁽²¹⁾ Europese Commissie, „Summary of data on the progress made in financing and implementing financial instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Regulation (EC) No 1083/2006, situation as at 31 december 2015”, EGESIF 16-0011-00, 20 september 2016. De cijfers voor 2016 zullen worden gepubliceerd voor 1 oktober 2017.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.23. Per 31 december 2015 was slechts 75 % van alle financiering door middel van EFRO- en ESF-financieringsinstrumenten gebruikt. Zoals al in het verslag van vorig jaar ⁽²²⁾ is aangegeven, blijkt uit dit lage niveau dat verschillende lidstaten zelfs met de verlengde subsidiabiliteitsperiode niet in staat zullen zijn het dotatiekapitaal van hun financieringsinstrument volledig te gebruiken. Bij een uitbetalingspercentage van minder dan 100 % wordt het potentieel van de roulerende opzet ⁽²³⁾ van de instrumenten niet volledig benut, terwijl dat ten opzichte van subsidies juist een van de belangrijkste voordelen ervan is.

6.24. **Tekstvak 6.4** toont de uitbetalingspercentages per 31 december 2015 voor financieringsinstrumenten op het gebied van cohesie. In vier lidstaten (Spanje, Italië, Nederland en Slowakije) lagen de percentages aanzienlijk lager dan het EU-gemiddelde van 75 %.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.23 en 6.24. De Commissie benadrukt dat het gemiddelde uitbetalingspercentage van 75 % aan het eind van 2015 (een aanzienlijke stijging ten opzichte van het percentage van 57 % aan het eind van 2014) een afspiegeling vormt van de zeer heterogene situatie op het niveau van de lidstaten. Die hangt samen met een aantal factoren, waaronder de financiële crisis, de beperkte ervaring van sommige lidstaten en de late start van sommige instrumenten in de hele programmeringsperiode. Rekening houdend met de levenscyclus van de financiële instrumenten wordt in het laatste jaar van de uitvoering nog een aanzienlijke stijging van het uitbetalingspercentage verwacht. Slechts bij de afsluiting kan een eindconclusie over het uitbetalingspercentage worden getrokken.

De Commissie zal uiterlijk 1 oktober 2017 verslag uitbrengen over de situatie bij de afsluiting (eind maart 2017) op basis van de door de lidstaten gerapporteerde gegevens. De lidstaten moeten overeenkomstig artikel 78, lid 6, van Verordening (EG) nr. 1083/2006 bij de afsluiting de overblijvende bedragen van niet volledig gebruikte financiële instrumenten aftrekken.

In de programmeringsperiode 2014-2020 zullen betalingen in tranches aan financiële instrumenten, met inachtneming van de daadwerkelijke uitbetalingen aan eindontvangers, het risico op onderbenutting van financiële instrumenten en op het creëren van openstaande toewijzingen tijdens de uitvoering beperken.

⁽²²⁾ Jaarverslag 2015, paragraaf 6.42.

⁽²³⁾ Financieringsinstrumenten bieden de lidstaten de mogelijkheid middelen vaker dan één keer te gebruiken, wat wil zeggen dat alle rendementen uit investeringen of leningen, met inbegrip van winsten, opnieuw in dezelfde activiteiten worden geïnvesteerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Onvolledige en/of onnauwkeurige verslaglegging over financieringsinstrumenten door de lidstaten

6.25. De door de Commissie gerapporteerde informatie over de uitvoering van EFRO- en ESF-financieringsinstrumenten is gebaseerd op gegevens die rechtstreeks van de lidstaten worden ontvangen. Sinds 2011 heeft de Commissie aanzienlijke inspanningen geleverd om de kwaliteit van de gegevens te verbeteren, maar in sommige gevallen zijn de gegevens nog onvolledig of onjuist. Dit jaar hebben wij bij vier van de twaalf door ons onderzochte instrumenten afwijkingen geconstateerd. Deze fouten leiden ertoe dat de prestaties worden overgewaardeerd, en indien dit niet wordt gecorrigeerd kan het gedeclareerde bedrag aan subsidiabele uitgaven bij de afsluiting kunstmatig worden opgedreven, met name in het geval van garantiefondsen.

Jaarlijkse activiteitenverslagen van de Commissie en andere governanceregelingen

6.26. Wij onderzochten de jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) en bijbehorende declaraties voor 2016 van DG REGIO en DG EMPL⁽²⁴⁾. Wij hebben vooral de samenhang en de nauwkeurigheid gecontroleerd van de berekening door de Commissie van de risicobedragen en hebben onderzocht of het foutenpercentage in de lijn lag van onze eigen schatting.

6.27. Deze JAV's bevatten voorlopige informatie over de risicobedragen en het restrisico⁽²⁵⁾, zowel voor de afsluiting van de periode 2007-2013 als voor het jaarlijkse betrouwbaarheidspakket dat is ontwikkeld voor de periode 2014-2020.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.25. Bij de afsluiting moeten de lidstaten het effectieve gebruik van de middelen met betrekking tot de financiële instrumenten certificeren. De uitgaven moeten vóór de indiening van het afsluitingspakket zijn nagekeken door de beheers- en auditautoriteiten. Voor een aantal operationele programma's hebben de auditautoriteiten hun auditadvies beperkt om hun werkzaamheden voor de afsluiting te kunnen afronden. Die auditwerkzaamheden omvatten onder meer de uitbetalingen aan eindontvangers. Daarom zal de Commissie de overeenkomstige programma's niet afsluiten voor zij redelijke zekerheid heeft over de daadwerkelijk uitbetaalde bedragen en de subsidiabiliteit daarvan of zal zij de nodige financiële correcties uitvoeren.

6.27. Toen de JAV's voor 2016 werden voorgesteld, waren de directoraten-generaal nog niet in staat de door de auditautoriteiten meegeleverde informatie over de risicobedragen en de restfoutenpercentages te valideren. Dat is te wijten aan het tijdschema van het afsluitingsproces (31 maart 2017) en de wettelijk vastgestelde termijn voor de indiening van de documenten voor 2014-2020 in verband met de jaarlijkse goedkeuring van de rekeningen (uiterlijk 1 maart) en de aanvaarding van de rekeningen door de Commissie (uiterlijk 31 mei 2017).

De Commissie heeft gebruikgemaakt van alle informatie die beschikbaar was ten tijde van het JAV voor 2016, waaronder de gegevens die door de auditautoriteiten waren gemeld, met beperkte aanpassingen.

⁽²⁴⁾ Ieder DG stelt elk jaar tegen eind april een jaarlijks activiteitenverslag over het voorgaande jaar op. Dit wordt ingediend bij het Europees Parlement en de Raad, en daarna gepubliceerd. Het verslag gaat vergezeld van een verklaring van de directeur-generaal waarin deze aangeeft of de begroting onder zijn of haar verantwoordelijkheid op wettige en regelmatige wijze is uitgevoerd, en in feite dus of het niveau aan onregelmatigheden onder de materialiteitsdrempel van de Commissie van 2 % ligt. Voor OP's waarvoor dit niet het geval is, kan de directeur-generaal punten van volledig of gedeeltelijk voorbehoud maken.

⁽²⁵⁾ In haar JAV verwijst de Commissie naar het restrisicopercentage wanneer het om de afsluiting van de programmeringsperiode 2007-2013 gaat, en naar het resterend foutenpercentage wanneer het gaat om de programmeringsperiode 2014-2020. Deze twee percentages zijn begripsmatig gelijk, maar zijn van toepassing op verschillende tijdvakken. In dit hoofdstuk verwijzen we naar beide zaken met „restpercentage(s)”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Door de Commissie verschaftte zekerheid voor de programmeringsperiode 2007-2013

6.28. Hoewel de deadline voor de indiening van de afsluitingsdocumenten voor de periode 2007-2013 op 31 maart 2017⁽²⁶⁾ viel, had de Commissie nog tot en met 31 augustus 2017 de tijd om de afsluitingsdocumenten te beoordelen. Indien de Commissie bij haar beoordeling significante problemen heeft vastgesteld, kan deze termijn worden verlengd. De Commissie zal in haar JAV's over 2017 (in april 2018) verslag uitbrengen over de uitkomst van haar beoordeling van de door de auditautoriteiten doorgegeven restrisicopercentsages.

6.29. De Commissie kan een programma pas afsluiten als het restpercentage is teruggebracht tot minder dan 2 %, rekening houdend met alle financiële correcties⁽²⁷⁾. In een onlangs verschenen speciaal verslag over de voorbereiding van de afsluiting van de programma's voor de periode 2007-2013⁽²⁸⁾ hebben wij opgemerkt dat de Commissie passende regelingen had getroffen voor de lidstaten om hun OP's voor Cohesie af te sluiten. In een ander speciaal verslag (over financiële correcties die door de Commissie zijn opgelegd in de programmeringsperiode 2007-2013⁽²⁹⁾) hebben wij ook geconcludeerd dat de Commissie doeltreffend gebruik had gemaakt van de maatregelen die tot haar beschikking stonden om de EU-begroting tegen onregelmatige uitgaven te beschermen.

6.28. *De Commissie maakt momenteel een grondige beoordeling van de door de lidstaten ingediende afsluitingsdocumenten. Die beoordeling zal binnen de wettelijke termijn (uiterlijk 31 augustus 2017) zijn afgerond. Het resultaat van deze oefening zal namelijk worden gemeld in het JAV voor 2017.*

⁽²⁶⁾ Behalve voor Kroatië, dat tot 31 maart 2018 de tijd heeft.

⁽²⁷⁾ Richtsnoeren inzake de afsluiting van de OP's, Besluit C (2015) 2771 van de Commissie, bijlage VI.

⁽²⁸⁾ Speciaal verslag nr. 36/2016: „Een beoordeling van de regelingen voor de afsluiting van de programma's 2007-2013 voor cohesie en plattelandsontwikkeling”.

⁽²⁹⁾ Speciaal verslag nr. 4/2017: „Het beschermen van de EU-begroting tegen onregelmatige uitgaven: in de periode 2007-2013 maakte de Commissie op cohesiegebied in toenemende mate gebruik van preventieve maatregelen en financiële correcties”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Door de Commissie verschaftte zekerheid voor de programmeringsperiode 2014-2020**Opmerkingen bij het begin van de periode 2014-2020**

6.30. Drie jaar na de start van de programmeringsperiode 2014-2020 hebben de lidstaten nog maar 77 % van de programma-autoriteiten aangewezen die verantwoordelijk zijn voor de fondsen voor het cohesiebeleid⁽³⁰⁾. Per 1 maart 2017 ontving de Commissie de definitieve rekeningen met uitgaven die slechts 0,7 % van de aan de volledige programmeringsperiode toegewezen begroting vertegenwoordigden. Medio 2017 was sprake van grotere vertragingen in de uitvoering van de begroting dan op hetzelfde moment in de periode 2007-2013⁽³¹⁾.

Nieuw betrouwbaarheidsmodel van de Commissie voor uitgaven op het gebied van cohesie

6.31. Nadat de rekeningen door de *certificerende instanties* zijn gecertificeerd, voegen de lidstaten deze bij het „betrouwbaarheidspakket” dat ze indienen. Met het pakket bevestigen de lidstaten dat de beheerssystemen en de interne beheersingsmaatregelen voor een OP doeltreffend zijn, bevestigen zij de wettigheid en regelmatigheid van de gecertificeerde uitgaven, en maken zij de door de auditautoriteiten berekende restpercentages openbaar. Het restpercentage omvat financiële correcties die toegepast en in de rekeningen geregistreerd zijn om de risico's te beperken die zijn geconstateerd bij controles van concrete acties.

6.30. 77 % van de aangewezen programma-autoriteiten is verantwoordelijk voor 88 % van de totale toewijzingen voor cohesiebeleid. De Commissie merkt op dat aanwijzing een verantwoordelijkheid van de lidstaten is. De Commissie heeft de lidstaten meerdere malen (tijdens bijeenkomsten en in schriftelijke communicatie) aangemoedigd om dit proces te versnellen — waarbij de aanwijzingscriteria die in de verordening worden uiteengezet, moeten worden geëerbiedigd — en heeft waar nodig gezorgd voor verduidelijking en ondersteuning.

Dit is nog niet tot uiting gekomen in betalingsverzoeken door de lidstaten op niveaus die vergelijkbaar zijn met de periode 2007-2013, maar alle voorwaarden zijn nu vervuld voor absorptie in de praktijk. Eind 2016 was de absorptiegraad algemeen genomen 3,7 % voor EFRO/CF-projecten en 3,3 % voor ESF/YEI-projecten. Daaruit blijkt al een zekere verbetering in vergelijking met de midden 2016 beschikbare cijfers op basis van de tot 1 maart 2017 ontvangen rekeningen.

De Commissie benadrukt echter dat in deze eerste jaren van uitvoering met de selectie van projecten die moeten worden gefinancierd, een belangrijke stap is gezet naar een succesvolle uitvoering van het cohesiebeleid. In dat opzicht merkt de Commissie op dat het tempo waarmee in 2016 projecten zijn geselecteerd, is verhoogd. De algemene selectiegraad lag volgens de meldingen van de lidstaten op 26 % voor EFRO/CF-projecten en op 32 % voor ESF/YEI-projecten. Dat cijfer is vergelijkbaar met hetzelfde tijdstip in de programmeringsperiode 2007-2013.

⁽³⁰⁾ EFRO, CF en ESF/YEI.

⁽³¹⁾ Wij hebben de vertragingen genoemd in Speciaal verslag nr. 2/2017: „De onderhandelingen van de Commissie over de partnerschapsovereenkomsten en programma's op cohesiegebied voor de periode 2014-2020”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.32. De Commissie heeft tot 31 mei de tijd om de rekeningen te aanvaarden of af te wijzen, en één maand later moet zij het eindsaldo betalen. Voordat zij de rekeningen aanvaardt, kijkt zij hoofdzakelijk naar de administratieve controles van de volledigheid en nauwkeurigheid. De Commissie verricht in dit stadium geen beoordeling van de wettigheid en regelmatigheid, maar daarna kan zij in de lidstaten controles inzake de wettigheid en regelmatigheid instellen om de werkzaamheden van de auditautoriteiten te evalueren⁽³²⁾. Daarom worden haar conclusies inzake de wettigheid en regelmatigheid gerapporteerd in de JAV's over jaar n+1.

Opmerkingen over de informatie in de JAV's voor de periode 2014-2020

6.33. Voor de periode 2014-2020 hebben 18 lidstaten rekeningen ingediend voor de uitgaven met betrekking tot 71 van de 419 goedgekeurde OP's⁽³³⁾, die in totaal 3,3 miljard euro⁽³⁴⁾ bedragen. De Commissie heeft 69 rekeningen binnen de wettelijke termijn van 31 mei 2017 aanvaard⁽³⁵⁾. Evenals voor de afsluitingsverklaring voor de voorgaande periode (zie paragraaf 6.29) heeft de administratieve aanvaarding van de rekeningen plaatsgevonden nadat de JAV's waren vastgesteld. Bovendien begon de Commissie pas in juni 2017 met de controle van de wettigheid en regelmatigheid van de 71 OP's. De resultaten zullen daarom niet worden gepubliceerd totdat in juni 2018 de JAV's over 2017 zullen zijn uitgebracht.

6.34. We hebben een aantal methodologische risico's vastgesteld die moeten worden aangepakt om de transparantie en de betrouwbaarheid van de gerapporteerde restpercentages te waarborgen:

- De verslagperiode voor JAV's valt niet samen met de periode van de door de lidstaten in te dienen jaarrekeningen. De DG's zijn verplicht om verslag uit te brengen over de uitvoering van de betalingen voor kalenderjaar n, maar de lidstaten brengen verslag uit over de bij de Commissie gedeclareerde uitgaven voor het begrotingsjaar dat loopt van juli n-1 tot juni n. Dit houdt in dat de Commissie voor een andere periode (kalenderjaar) zekerheid verschaft dan de autoriteiten van de lidstaten (begrotingsjaar). In elk JAV moet dan ook duidelijk worden aangegeven wat de uitkomst is van de volledige beoordeling door de Commissie van de rekeningen die aanvankelijk zijn gepresenteerd in het JAV van het voorgaande jaar.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.32. De Commissie blijft grondige controles uitvoeren van alle in de zekerheidspakketten ontvangen documenten; vooral van de gemelde foutenpercentages, het restrisico en het auditadvies van de auditautoriteiten. In overeenstemming met de éénauditstrategie die door de betrokken directoraten-generaal wordt uitgevoerd, wordt de controle op stukken aangevuld met risicogebaseerde nalevingscontroles. Het hoofddoel is via de evaluatie van de werkzaamheden van de auditautoriteiten na goedkeuring van de rekeningen redelijke zekerheid te verkrijgen dat geen ernstige gebreken van de beheers- en controlesystemen onopgemerkt en ongemeld blijven en dus niet worden gecorrigeerd.

6.33. Voor de programmeringsperiode 2014-2020 zal de Commissie de controles op stukken van de door de auditautoriteiten gemelde foutenpercentages aanvullen met risicogebaseerde audits ter plaatse. Voor zij de betrouwbaarheid van de gemelde gegevens in de daaropvolgende jaarlijkse activiteitenverslagen bevestigt, zal zij ook rekening kunnen houden met de adviezen die de Rekenkamer in dit stadium heeft geformuleerd. Daardoor kan de kwaliteit van de gegevens die in de respectievelijke jaarlijkse activiteitenverslagen aan de kwijtingverlenende autoriteiten worden verstrekt, worden verbeterd.

6.34.

- De Commissie gebruikt alle informatie waarover zij beschikt op het ogenblik van het JAV-verslag, zoals het geval was gedurende meerdere jaren.

De Commissie benadrukt dat de verordening voor de programmeringsperiode 2014-2020 en het tijdschema voor het zekerheidspakket het mogelijk maken de verslagperiodes beter af te stemmen op de programma-autoriteiten in vergelijking met programmeringsperiode 2007-2013. De directeur-generaal moet garanties verstrekken over de uitgaven van een kalenderjaar door rekening te houden met de door de programma-autoriteit in haar zekerheidspakket verstrekte garanties en de inhouding van 10 % op alle tussentijdse betalingen. De Commissie stemt ermee in het resultaat van haar volledige beoordeling over de wettigheid en regelmatigheid van de door de lidstaten in het vorige jaar ingediende zekerheidspakketten in het JAV te melden (zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 6.33).

⁽³²⁾ Artikel 139, lid 5, van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

⁽³³⁾ Deze omvatten 391 OP's voor het ESIF en 28 OP's voor het FEAD.

⁽³⁴⁾ Met inbegrip van 0,7 miljard euro aan vooruitbetaald dotatiekapitaal voor financieringsinstrumenten.

⁽³⁵⁾ Deze omvatten 61 OP's voor het ESIF en 8 OP's voor het FEAD.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- Op grond van artikel 137, lid 2, van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening) moeten de lidstaten de bedragen die reeds in een betalingsaanvraag zijn opgenomen, maar waarvoor een beoordeling van de wettigheid en regelmatigheid loopt, uitsluiten van hun rekeningen. Elk onderdeel van die bedragen waarvan daarna wordt vastgesteld dat het wettig en regelmatig is, kan in een toekomstige betalingsaanvraag worden opgenomen. Wij hebben één geval vastgesteld waarin de *auditautoriteit* dergelijke bedragen had opgenomen in de berekening van de restpercentages. De Commissie moet de *auditautoriteiten* er opnieuw aan herinneren dat bedragen in het kader van artikel 137, lid 2, duidelijk herkenbaar moeten zijn en niet in aanmerking mogen worden genomen voor de berekening van de restpercentages.
- De verslagleggingsformulieren voor de rekeningen bevatten geen gedetailleerde afdeling over individuele intrekkingen en bedragen in het kader van artikel 137, lid 2. Hoewel de geaggregeerde cijfers worden vermeld, kan alleen door middel van gedetailleerde informatie op het niveau van de concrete acties een adequaat controlespoor voor de goedkeuring van de rekeningen worden gegarandeerd. Indien dergelijke informatie direct beschikbaar zou worden gemaakt in het gemeenschappelijke rapportagesysteem, zou de transparantie toenemen en zouden de noodzakelijke controles mogelijk zijn.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- In de richtsnoeren inzake het jaarlijkse controleverslag en het auditadvies⁽¹⁾ heeft de Commissie de criteria voor de berekening van een financiële correctie bij de berekening van het restfoutenpercentage al voor de *auditautoriteiten* verduidelijkt. Zoals de Rekenkamer heeft opgemerkt, is de beslissende factor of met de financiële correctie wordt beoogd het door de *auditautoriteiten* tijdens de controles vastgestelde risico te beperken (zie de opmerkingen van de Rekenkamer in paragraaf 6.32).

De overeenkomstig de bepalingen van artikel 137, lid 2, onder beoordeling zijnde bedragen die van de rekeningen zijn afgetrokken, verstrekken aanvullende garanties dat alle in jaarrekeningen gecertificeerde uitgaven wettig en regelmatig zijn en geen gevolgen zouden mogen hebben voor de berekening van het restfoutenpercentage door de *auditautoriteiten*. De Commissie zal de richtsnoeren verder verduidelijken voor de lidstaten.

- De onder beoordeling zijnde bedragen moeten kenbaar worden gemaakt in aanhangsel 8 bij de rekeningen, vergezeld van een verklaring door de certificerende autoriteit. De *auditautoriteit* moet die verklaringen en mogelijke discrepanties controleren.

De certificerende autoriteit moet een volledige en gedetailleerde boekhouding bijhouden in het toezichtsysteem van het programma voor individuele bewegingen en wijzigingen tussen vooreringen voor tussentijdse betalingen en de in de jaarrekeningen gedeclareerde bedragen om toe te zien op de door artikel 137, lid 2, gecreëerde mogelijkheid die bedragen later te declareren. Als wordt vastgesteld dat dergelijke bedragen wettig en regelmatig zijn en zij de daaropvolgende jaren in betalingsverzoeken worden opgenomen, zullen zij aan hetzelfde verificatie- en controlemechanisme worden onderworpen als elke andere nieuwe uitgave.

⁽¹⁾ EGESIF_15-0002-03 van 9.10.2015.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Er is verduidelijking nodig om de controlepopulatie van financieringsinstrumenten en staatssteunvoorschotten vast te stellen

6.35. De Commissie moet de regels verduidelijken voor de wijze waarop de auditautoriteiten van de lidstaten de controlepopulaties van financieringsinstrumenten moeten bepalen⁽³⁶⁾. Betalingen aan een instrument worden gedaan zodra de juridische structuur is opgezet en deze worden opgenomen in de tussentijdse betalingsaanvragen aan de Commissie⁽³⁷⁾. In de verordening is de definitie van subsidiabele uitgaven beperkt tot betalingen aan eindbegunstigden, voor garantiecontracten vastgelegde middelen, en de terugbetaling van beheerskosten en –vergoedingen⁽³⁸⁾. Indien het oorspronkelijke dotatiekapitaal als de controlepopulatie wordt gezien in plaats van de subsidiabele uitgaven die zijn vermeld in de jaarrekening, wordt het restpercentage onderschat. Dezelfde kwestie speelt voor staatssteunvoorschotten.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.35. De Commissie zet zich in om samen te werken met de auditautoriteiten en de Rekenkamer om ervoor te zorgen dat voor de te rapporteren foutenpercentages een gezamenlijke aanpak wordt toegepast. Om met name tot een kwalitatieve beoordeling van het foutenpercentage te komen, heeft de Commissie de auditautoriteiten aangemoedigd gebruik te maken van een specifiek stratum voor financiële instrumenten (artikel 28, lid 10, van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 480/2014). De auditautoriteiten zullen verdere richtsnoeren ontvangen.

In artikel 127 van de VGB die van toepassing is op de periode 2014-2020, is vastgesteld dat de audits worden uitgevoerd op een juiste steekproef van verrichtingen op basis van de gedeclareerde uitgaven.

De Commissie benadrukt dat tijdens de periode 2014-2020 betalingen in financiële instrumenten in tranches zullen gebeuren, met inachtneming van reguleringsverplichtingen in verband met het daadwerkelijke gebruik van vorige betalingen die moeten worden opgenomen in de audits van de verrichtingen door de auditautoriteiten. Voor de eerste tranche zullen de auditautoriteiten moeten nagaan of is voldaan aan de toepasselijke vereisten (overheidsopdrachten, voorafgaande beoordeling) en of vastgestelde fouten gevolgen hebben voor het foutenpercentage.

In verband met de voorschotten op staatssteun zal de Commissie, zoals zij reeds heeft gedaan voor de afsluiting van 2007-2013, de auditautoriteiten duidelijk maken dat zij auditwerkzaamheden (systeemaudits) moeten uitvoeren om te bevestigen dat de beheersautoriteiten een systeem hebben opgezet om ervoor te zorgen dat de voorschotten terdege gerechtvaardigd zijn binnen de wettelijke termijn.

⁽³⁶⁾ Zie ook het Jaarverslag 2015, de paragrafen 6.60-6.63.

⁽³⁷⁾ Artikel 41 van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

⁽³⁸⁾ Artikel 42, lid 1, van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Samenhang tussen de informatie in de JAV's en onze eigen bevindingen

6.36. **Tekstvak 6.5** bevat een samenvatting van de informatie die is verstrekt in de JAV's over de programmeringsperiode 2007-2013.

Tekstvak 6.5 — Overzicht van de informatie in de JAV's over de periode 2007-2013

Activiteit	Fonds	Totaal relevante uitgaven	Relevante uitgaven 2016	OP's	Foutenpercentage 2016		Restrisico	Aantal punten van voorbehoud
					Min	Max		
Programmeringsperiode 2007-2013	EFRO/CF	254,5	26,2	322	2,2 %	4,2 %	0,4 %	66
	ESF	70,2	6,4	118	3,9 %	4,3 %	0,7 %	23
	Totaal	324,7	32,6	440	2,6 %	4,2 %	0,5 %	89

Bron: JAV's 2016 van DG REGIO en DG EMPL.

6.37. Het door ons geschatte foutenpercentage is hoger dan de foutenpercentages die de Commissie op basis van de resultaten van de auditautoriteiten in haar JAV's heeft gerapporteerd. Deze twee groepen fouten zijn, met name om de volgende redenen, echter niet volledig vergelijkbaar:

- de in de JAV's gerapporteerde restpercentages hebben geen betrekking op dezelfde periode als de door ons gepubliceerde percentages ⁽³⁹⁾;
- de door de Commissie berekende restpercentages hebben een meerjarig karakter en omvatten alle op EU- en lidstaatniveau toegepaste financiële correcties;
- onze resultaten berusten op een statistisch representatieve steekproef van verrichtingen op EU-niveau, maar de auditautoriteiten kunnen, hoewel zij in het algemeen statistische steekproefneming toepassen, hun selectie van controles van verrichtingen ook baseren op niet-statistische steekproeven.

6.37. De Commissie benadrukt dat de jaarlijkse beoordeling van de betrouwbaarheid van de foutenpercentages is gebaseerd op een grondige deskanalyse van alle beschikbare informatie, aangevuld door risicogebaseerde onderzoeksmissies ter plaatse, eveneens rekening houdend met de algemene beoordeling van de betrouwbaarheid van de werkzaamheden van de auditautoriteiten. Indien nodig vraagt en krijgt de Commissie eventueel vereiste aanvullende informatie van de auditautoriteiten. Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 6.27.

De Commissie is van mening dat voor het jaarverslag van 2016 het resultaat van de beoordeling van de Commissie in overeenstemming is met de door de Rekenkamer berekende foutenpercentages, zoals vóór dit jaarverslag het geval was gedurende de laatste zes jaar op rij voor directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie en de laatste vijf jaar op rij voor directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (zie blz. 75 en 64 van de respectieve JAV's).

⁽³⁹⁾ De door de auditautoriteiten gerapporteerde foutenpercentages voor jaar n hebben betrekking op voor de Commissie in jaar n-1 gecertificeerde uitgaven. De foutenpercentages van de Rekenkamer voor het jaar n hebben betrekking op door de Commissie in het jaar n gedane uitgaven.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Conclusie

6.38. Over het geheel genomen wijst de controle-informatie erop dat de uitgaven voor „Economische, sociale en territoriale cohesie” een materieel foutenpercentage vertoonden.

6.39. Voor deze MFK-rubriek wees onze toetsing van verrichtingen uit dat het totale geschatte foutenpercentage in de populatie 4,8 % bedroeg (zie **bijlage 6.1**).

6.38 en 6.39. De Commissie merkt op dat het geschatte foutenniveau dat door de Rekenkamer wordt gemeld, door de jaren is verbeterd en in overeenstemming is met de foutenpercentages die worden gemeld in de JAV's van de respectieve diensten van de Commissie.

De Commissie is in 2016 haar controles en acties blijven richten op de meest risicovolle programma's/lidstaten met het oog op de voorbereiding van de afsluiting en heeft waar nodig corrigerende maatregelen opgelegd door middel van een stringent beleid van onderbrekingen en opschortingen van betalingen. Zij past een strikte analyse en procedures toe bij de afsluiting om enig resterend materieel risico op onregelmatige uitgaven uit te sluiten.

De Commissie merkt voorts op dat, gelet op het meerjarige karakter van de beheers- en controlesystemen in het kader van de programmeringsperiode 2007-2013 voor het cohesiebeleid, fouten tot aan de afsluiting kunnen worden gecorrigeerd, zoals blijkt uit punt 2.1.3 van de respectieve JAV's uit 2016 van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie.

Om de door de Rekenkamer gemelde percentages van materiële fouten in het kader van het cohesiebeleid aan te pakken, gelden voor de periode 2014-2020 strengere eisen met betrekking tot wettigheid, regelmatigheid en verantwoordingsplicht van de programma-autoriteiten. Die omvatten de invoering van jaarrekeningen die vrij moeten zijn van materiële onregelmatigheden, en een versterking van het corrigerend vermogen van de Commissie die nu in bepaalde omstandigheden de mogelijkheid heeft netto financiële correcties toe te passen.

Deze eisen vormen belangrijke prikkels voor de lidstaten om ernstige onregelmatigheden op te sporen, te melden en te corrigeren voordat de gecertificeerde jaarrekeningen aan de Commissie worden voorgelegd. Zij moeten bijdragen tot een blijvende vermindering van de door de auditautoriteiten te melden foutenpercentages, zoals blijkt uit de eerste in 2017 ontvangen zekerheidspakketten.

De Commissie verwijst tevens naar haar antwoorden op de paragrafen 6.7 en 6.19.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Aanbevelingen

6.40. **Bijlage 6.4** bevat de bevindingen van onze follow-upevaluatie van de elf aanbevelingen die wij in ons Jaarverslag 2013 hebben gedaan⁽⁴⁰⁾. Van deze aanbevelingen had de Commissie er acht volledig uitgevoerd, terwijl twee in de meeste opzichten waren uitgevoerd en aan één helemaal geen gevolg was gegeven.

6.41. Op basis van deze beoordeling en onze bevindingen en conclusies voor 2016 doen wij de volgende aanbevelingen aan de Commissie:

- **Aanbeveling 1:** schenk bijzondere aandacht aan de afsluiting van de programma's voor de periode 2007-2013 en de gebieden waarop een groter risico op niet-subsidiabele uitgaven bestaat, of op verstrekking van onjuiste informatie die kan leiden tot een te hoge vergoeding. De Commissie moet zich er met name op richten dat zij:
 - a) ervoor zorgt dat bij de afsluiting voor financieringsinstrumenten gerapporteerde subsidiabele bedragen niet kunstmatig worden verhoogd doordat de op het niveau van de eindbegunstigden gebruikte bedragen te hoog worden opgegeven. Het risico is het grootst voor garantiefondsen, waar een kunstmatig lage vermenigvuldigingsfactor zou leiden tot een ongerechtvaardigde stijging van de subsidiabele kosten;
 - b) nagaat of staatssteunvoorschotten werden gedekt door daadwerkelijke uitgaven op projectniveau (de enige vorm van subsidiabele uitgaven). De Commissie moet ervoor zorgen dat de beheersautoriteiten voldoende verificaties hebben uitgevoerd, zodat er een adequaat controlespoor bestaat voor de verrekening van de voorschotten en de aftrek van ongerechtvaardigde bedragen;
 - c) ervoor zorgt dat de uitgaven voor alle grote projecten kunnen worden onderbouwd door middel van een goedkeuringsbesluit van de Commissie voor het project, zonder welk de gedeclareerde uitgaven niet-subsidiabel worden. Er ontstaat met name een risico als grote projecten worden opgesplitst in kleinere deelprojecten waarvan de kosten onder de drempel voor grote projecten blijven.

6.40. De Commissie merkt op dat zij de aanbeveling waarvan in deze paragraaf wordt gemeld dat zij niet is uitgevoerd, niet heeft aanvaard.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en houdt onder meer al rekening met de bijzondere gebieden die de Rekenkamer tijdens de lopende evaluatie van de afsluitingspakketten van 2007-2013 aanhaalt in verband met financiële instrumenten, staatssteun en grote projecten.

De Commissie herinnert eraan dat het de verantwoordelijkheid van de lidstaten is grote projecten aan de Commissie te melden.

⁽⁴⁰⁾ Dit jaar hebben wij ons Jaarverslag 2013 gekozen voor ons follow-uponderzoek, omdat de Commissie voldoende tijd moet hebben gehad om onze aanbevelingen uit te voeren.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **Aanbeveling 2:** pak voor de periode 2014-2020 kwesties aan die van invloed kunnen zijn op de betrouwbare berekening van het restpercentage, door deugdelijke controles en richtsnoeren in te voeren met betrekking tot:
- a) de controlepopulatie voor financieringsinstrumenten en staatsteunvoorschotten. Voor financieringsinstrumenten zou in de populatie terdege rekening moeten worden gehouden met de bedragen die worden gebruikt op het niveau van de eindbegunstigden, en voor staatssteun met de daadwerkelijk gedane uitgaven op projectniveau die zijn gerapporteerd in de rekeningen;
 - b) de controledekking voor financieringsinstrumenten die door de EIB werden beheerd. De Commissie moet ervoor zorgen dat de controleregelingen toereikend zijn, zowel op het niveau van de financiële intermediairs als op dat van de eindbegunstigden. Hiervoor is het van cruciaal belang dat gebruik wordt gemaakt van de definitieve goedkeuring van de wijzigingen van de bestaande rechtsgrondslag die de Commissie heeft voorgesteld voor de *omnibusverordening*⁽⁴¹⁾, en van de controleverplichting op het niveau van de lidstaten;

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

- a) Tegen de in haar antwoorden op paragraaf 6.36 beschreven achtergrond en met het oog op de bepalingen van de verordening over subsidiabele uitgaven en auditpopulatie zet de Commissie zich in om samen te werken met de auditautoriteiten en de Rekenkamer om ervoor te zorgen dat een gezamenlijke aanpak wordt toegepast voor financiële instrumenten en voorschotten van staatssteun in de auditpopulatie en de overeenkomstige auditwerkzaamheden die moeten worden uitgevoerd om de vereiste redelijke zekerheid te bereiken.
- b) De Commissie heeft in de Omnibusverordening, die zij in september 2016 heeft goedgekeurd, voorgesteld artikel 40 van de VGB te wijzigen.

De voorgestelde wijziging van artikel 40, die van toepassing is op alle door de EIB en andere internationale financiële instellingen (IFT's) uitgevoerde financiële instrumenten, verduidelijkt het bestaan van twee niveaus van controle/audit: 1) op het niveau van de EIB/IFT's; 2) op het niveau van de instellingen die onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen.

Voor het eerste niveau voorzien de EIB-groep of andere IFT's in controleverslagen die vergezeld gaan van een jaarlijks auditverslag/advies van de auditoren die zijn aangewezen in de financieringsovereenkomst.

Voor het tweede niveau laten de lidstaten controles uitvoeren door de beheersautoriteiten en audits door de auditautoriteiten op het niveau van de financiële intermediairs en voor de auditautoriteiten zo nodig op het niveau van de eindontvangers die onder hun bevoegdheid vallen. Die controles en audits zullen de uitvoering van de instrumenten omvatten, rekening houdend met de vastgestelde risico's. De resultaten van de controles en audits vormen een aanvulling op de verslagen van de EIB-groep/IFT's.

⁽⁴¹⁾ Voorstel voor een verordening tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (COM(2016) 605 final van 14.9.2016).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- c) de uitsluiting van de bedragen die aan een doorlopende beoordeling worden onderworpen, zoals bedoeld in artikel 137, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1303/2013 voor de berekening van het door de lidstaten gerapporteerde restpercentage, aangezien door de opname daarvan het restpercentage te laag wordt opgegeven en de transparantie en betrouwbaarheid van deze essentiële indicator afneemt.
- **Aanbeveling 3:** bij de heroverweging van de opzet en de uitvoeringsmechanismen voor de ESI-fondsen voor de periode na 2020 moet ervoor worden gezorgd dat het programma meer is gericht op prestaties, waarbij het mechanisme voor betalingen moet worden vereenvoudigd door in voorkomend geval te bevorderen dat er verdere maatregelen worden ingevoerd om het niveau van de betalingen aan de prestaties te koppelen, in plaats van enkel de kosten terug te betalen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- c) De Commissie is van mening dat zij al actie heeft ondernomen, maar is bereid haar huidige richtsnoeren verder te verklaren voor de lidstaten.

Zoals uiteengezet in het antwoord van de Commissie op paragraaf 6.34 moeten de lidstaten overeenkomstig het regelgevingskader 2014-2020 van hun rekeningen bepaalde bedragen uitsluiten die eerder in een betalingsaanvraag waren opgenomen maar waarvoor een beoordeling van de wettigheid en regelmatigheid gaande is. Uitgaven waarvan later wordt vastgesteld dat zij wettig en regelmatig zijn, mogen worden opgenomen in een latere betalingsaanvraag.

Daarom hebben de overeenkomstig de bepalingen van artikel 137, lid 2, onder beoordeling zijnde bedragen geen gevolgen voor de berekening van het restfoutenpercentage. In de richtsnoeren inzake het jaarlijkse controleverslag en het auditadvies⁽²⁾ heeft de Commissie de criteria voor de berekening van een financiële correctie bij de berekening van het restfoutenpercentage voor de auditautoriteiten verduidelijkt. De mogelijkheid die de verordening biedt om die bedragen onder beoordeling op te nemen in een later verzoek om tussentijdse betaling als zij wettig en regelmatig blijken, is niet relevant voor de berekening van het restfoutenpercentage en biedt verdere garanties voor de wettigheid en regelmatigheid van alle in jaarrekeningen gecertificeerde uitgaven.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling volledig. Zij zal alternatieve opzet- en uitvoeringsmechanismen in overweging nemen, waaronder het door de Rekenkamer aangeraden mechanisme, maar zij kan nog geen gedetailleerd standpunt innemen in verband met de voorstellen voor de ESI-fondsen na 2020. Zij merkt ook op dat de voorgestelde wijziging van de Verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen die eind 2016 door de Commissie is gepresenteerd en goedgekeurd (de zogenoemde Omnibusverordening), als zij door andere instellingen wordt goedgekeurd, in bepaalde omstandigheden zou toelaten af te wijken van de terugbetaling van kosten ten gunste van betalingen op basis van de prestaties van de projecten.

Het tijdig presenteren van wetgevingsvoorstellen voor het cohesiebeleid is een prioriteit van de Commissie. Het tijdschema hangt echter af van de goedkeuring van het voorstel voor de MFK-verordening. Het voorstel van de Commissie voor het wetgevingspakket van het cohesiebeleid na 2020 zal later worden gepresenteerd.

De Commissie zal nauw samenwerken met de medewetgevers met het oog op de tijdige goedkeuring en inwerkingtreding van het rechtskader.

⁽²⁾ EGESIF_15-0002-03 van 9.10.2015.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

DEEL 2 — BEOORDELING VAN PROJECTPRESTATIES

6.42. Met betrekking tot de uitvoering van de EU-begroting veronderstelt het beginsel van *goed financieel beheer* niet alleen dat men is gericht op de naleving van de regelgeving, maar ook op het behalen van de vastgestelde doelstellingen ⁽⁴²⁾.

6.43. In de laatste drie jaar hebben wij naast de controle van de regelmatigheid voor zover de door ons onderzochte projecten fysiek volledig waren voltooid ook de prestaties beoordeeld ⁽⁴³⁾. Dit jaar hadden alle 168 door ons onderzochte projecten (met uitzondering van financieringsinstrumenten) op het moment van onze controle moeten zijn voltooid omdat de subsidiabiliteitsperiode op 31 december 2015 is verstreken. Voor alle 168 hebben wij het volgende beoordeeld:

- relevante aspecten van de opzet van het prestatiesysteem (met name of de OP's waren voorzien van *output*- en resultaatindicatoren die relevant waren voor de doelstellingen ervan, en of de in de projectdocumenten gespecificeerde *output*- en de resultaatindicatoren ⁽⁴⁴⁾ overeenkwamen met de OP-doelstellingen voor elke prioritaire as);
- de projectprestaties, dus of met de projecten de doelstellingen ervan werden verwezenlijkt en de streefdoelen voor iedere indicator waren bereikt.

Beoordeling van de opzet van het prestatiesysteem

6.44. Voor de programmeringsperiode 2007-2013 waren de begunstigten wettelijk verplicht om vast te stellen wat de output was en om daarover verslag uit te brengen. Om te beoordelen of een project bijdraagt tot de doelstellingen van een OP, konden de lidstaten ook resultaatindicatoren definiëren om de projectresultaten te koppelen aan de overeenkomstige indicatoren voor de prioritaire as van het OP.

6.45. De regelgevingsbepalingen voor de periode 2014-2020 omvatten een aantal maatregelen die, mits naar behoren toegepast, tot de beoordeling van de prestaties van de programma's zouden moeten bijdragen. Bij één voorbeeld moeten de auditautoriteiten de betrouwbaarheid van de prestatiegegevens onderzoeken ⁽⁴⁵⁾. In een ander voorbeeld kan de Commissie, naar aanleiding van haar prestatieonderzoek, sancties opleggen in gevallen waarin een prioritaire as qua financiële en outputindicatoren ernstig onder de maat heeft gepresteerd ⁽⁴⁶⁾.

⁽⁴²⁾ Zie Jaarverslag 2013, paragraaf 10.10.

⁽⁴³⁾ Zie ook het Jaarverslag 2014, de paragrafen 6.80-6.86 en het Jaarverslag 2015, de paragrafen 6.77-6.89.

⁽⁴⁴⁾ Projectaanvragen, subsidieovereenkomsten, contracten en/of medefinancieringsbesluiten.

⁽⁴⁵⁾ Artikel 22, de leden 6 en 7, en artikel 127 van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

⁽⁴⁶⁾ Artikel 142, lid 1, van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Een derde van de onderzochte projecten viel onder een prestatiemetingssysteem met output- en resultaatindicatoren die waren gekoppeld aan de OP-doelstellingen

6.46. Wij constateerden dat 63 van de 168 projecten (38 %) over een prestatiemetingssysteem beschikten waarmee de projectoutput en -resultaten aan die in de OP-doelstellingen werden gekoppeld.

6.47. In 101 andere gevallen (60 %) hebben wij een aantal tekortkomingen vastgesteld in de wijze waarop de autoriteiten van de lidstaten hun prestatiesystemen hadden ontworpen op OP- en projectniveau. Dit waren de meest voorkomende tekortkomingen:

- in 70 gevallen (42 % van de 168) hadden de autoriteiten geen resultaatindicatoren of streefwaarden vastgesteld om de prestaties op projectniveau te meten, en voor zover zij dat wel hadden gedaan, strookten de gedefinieerde resultaatindicatoren niet met die van het OP. In deze omstandigheden kan niet worden bepaald of deze projecten een bijdrage hebben geleverd tot de algemene doelstellingen van het programma (zie ook paragraaf 6.55);
- in 13 gevallen hadden de autoriteiten in het OP en/of in de goedkeuringsdocumenten van het project de outputs ten onrechte ingedeeld als resultaten, of omgekeerd;
- in twaalf gevallen strookten de outputindicatoren van een project niet met die van het OP.

6.48. Voor de vier overige gevallen (2 %) ⁽⁴⁷⁾ beschikten de autoriteiten niet over een prestatiesysteem om de outputs en resultaten op projectniveau te kunnen vaststellen en meten. In deze vier gevallen konden wij de prestaties van een project niet beoordelen.

6.49. Hoewel de lidstaten volgens de verordeningen voor de programmeringsperiodes 2007-2013 en 2014-2020 niet verplicht waren om op projectniveau resultaatindicatoren vast te stellen, was dit voor 90 (54 %) van de 168 door ons onderzochte projecten wel gedaan. Het is een goede praktijk voor beheersautoriteiten en bemiddelende instanties om, indien mogelijk, dergelijke resultaatindicatoren vast te stellen, omdat daarmee de specifieke bijdrage kan worden gemeten die door een project is geleverd aan de doelstellingen voor de desbetreffende prioritaire as.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.47. In het rechtskader van de structuurfondsen voor de periode 2007-2013 werden nationale programma-autoriteiten niet verplicht resultaatindicatoren te bepalen op projectniveau, maar de Commissie heeft dit wel aangemoedigd wanneer dat relevant was. Sommige resultaatindicatoren konden namelijk niet zinvol worden gemeten voor individuele projecten.

6.49. De Commissie merkt op dat er voor de periode 2014-2020 sprake is van een enorme verbetering dankzij een uitgebreid systeem van verplichte indicatoren voor output en resultaten op programmaniveau. De verwezenlijking van de doelstellingen wordt gemeten met een resultaatindicator (met een uitgangswaarde — het uitgangspunt — en een streefwaarde). Programma's zullen vorderingen met betrekking tot resultaatindicatoren systematisch meten en rapporteren. Projecten binnen een programma worden geselecteerd op hun vermogen om output te leveren voor en bij te dragen aan de resultaten die moeten worden bereikt op programmaniveau. Deze vorderingen worden gemeten aan de hand van outputindicatoren. Deze zijn ook verplicht.

⁽⁴⁷⁾ Deze vier projecten werden uitgevoerd in Ierland.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.50. In elf van de 14 lidstaten waaruit wij verrichtingen hebben opgenomen in onze steekproef, hebben wij projecten aangetroffen waarvoor geen resultaatindicatoren bestonden⁽⁴⁸⁾. Dit kwam echter het meest voor in Bulgarije, Spanje en Italië voor het EFRO/CF, en in Ierland en Spanje voor het ESF. In deze landen ontbraken de resultaatindicatoren bij meer dan de helft van de door ons onderzochte afgeronde projecten, en waar deze wel aanwezig waren, strookten die niet met het OP.

Beoordeling van projectprestaties

6.51. In **tekstvak 6.6** worden de resultaten van onze beoordeling van de projectprestaties samengevat.

Tekstvak 6.6 — Beoordeling van de projectprestaties					
Prestatiebeoordeling	Aantal projecten waarvoor wij een beoordeling hebben gemaakt van:				
	Zowel de output- als de resultaatindicatoren	Alleen de outputindicatoren (resultaatindicatoren waren niet bepaald)	Noch de output-, noch de resultaatindicatoren	Niet-functionerende projecten	TOTALEN
Aantal projecten	90 (100 %)	70 (100 %)	4 (100 %)	4 (100 %)	168 (100 %)
— Volledig verwezenlijkt	43 (48 %)	54 (77 %)			97 (58 %)
— Gedeeltelijk verwezenlijkt	45 (50 %)	12 (17 %)			57 (34 %)
— Niet verwezenlijkt	2 (2 %)	4 (6 %)		4 (100 %)	10 (6 %)
— Kon niet worden beoordeeld			4 (100 %)		4 (2 %)
Bron: Europese Rekenkamer.					

⁽⁴⁸⁾ De enige twee programma's met onderlinge samenhang tussen de project- en OP-output- en resultaatdoelstellingen waren het Slowaakse OP en de ETS-programma voor Griekenland-Bulgarije.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

88 van de 90 projecten met zowel output- als resultaatindicatoren hebben ten minste gedeeltelijk aan hun doelstellingen voldaan

6.52. Van de 90 projecten met een prestatiemetingssysteem voor outputs en resultaten werden bij 43 (48 %) de door de beheersautoriteiten vastgestelde output- en resultaatdoelstellingen beide volledig verwezenlijkt.

6.53. Bij nog eens 45 (50 %) van deze projecten waren de output- en resultaatdoelstellingen gedeeltelijk bereikt. Daarvan werden er zeven uiteindelijk over de twee programmeringsperiodes (2007-2013 en 2014-2020) gespreid. Deze projecten hielden verband met drie OP's in drie lidstaten (Hongarije, Polen en Roemenië).

6.54. Tot slot werd voor twee projecten geen enkele doelstelling behaald. Daarbij waren er vier projecten die volgens de definitie in de richtsnoeren inzake de afsluiting „niet-functionerend” waren⁽⁴⁹⁾. De beheersautoriteiten zijn nadrukkelijk verplicht om in de verklaring van afsluiting voor een OP verslag uit te brengen over „niet-functionerende” projecten.

66 van de 70 projecten waarvoor slechts outputindicatoren waren vastgesteld en beoordeeld, voldeden ten minste gedeeltelijk aan hun outputdoelstellingen

6.55. Bij 54 van de 70 projecten (77 %) waren de outputdoelstellingen van de beheersautoriteiten volledig gerealiseerd; bij nog eens twaalf (17 %) daarvan waren deze gedeeltelijk verwezenlijkt, en bij de overige vier projecten (6 %) was geen van deze doelstellingen bereikt.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.52. De Commissie merkt op dat het in eerste instantie de beheersautoriteiten zijn die moeten garanderen dat projecten met toegevoegde waarde voor de EU worden geselecteerd en goedgekeurd.

Wat de outputindicatoren betreft, is de beoordeling van de prestaties van de programma's voor de periode 2014-2020 verder versterkt: zoals bepaald in het regelgevingskader voor de periode 2014-2020 (artikel 22, leden 6 en 7, van Verordening (EU) nr. 1303/2013), kan de Commissie tussentijdse betalingen opschorten of financiële correcties opleggen aan lidstaten in gevallen waarin zij ernstig tekortschieten op een prioritaire as van een programma, wanneer dat blijkt uit de evaluatie van de prestaties (artikel 22, lid 6, van Verordening (EU) nr. 1303/2013) en bij afsluiting (artikel 22, lid 7).

6.53. De Commissie merkt op dat het einde van de subsidiabiliteitsperiode niet noodzakelijk samenvalt met de uiterste datum waarop alle prestatie-indicatoren moeten worden gemeten.

6.54. De Commissie neemt alle mogelijke maatregelen die zij tot haar beschikking heeft om deugdelijk en efficiënt financieel beheer bij het gebruik van EU-fondsen te garanderen. De prestaties van de door de operationele programma's gefinancierde projecten zullen bovendien pas in de fase van de afsluiting van het programma worden geëvalueerd.

6.55. De Commissie merkt op dat het in eerste instantie de beheersautoriteiten zijn die moeten garanderen dat projecten met toegevoegde waarde voor de EU worden geselecteerd en goedgekeurd.

⁽⁴⁹⁾ Bijlage bij het Besluit van de Commissie tot wijziging van Besluit C (2013) 1573 tot vaststelling van richtsnoeren inzake de afsluiting van operationele programma's C(2015) 2771 final, van 30.4.2015, paragraaf 3.5.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Conclusie

6.56. Slechts een derde van de onderzochte projecten viel onder een prestatiemetingssysteem met output- en resultaatindicatoren die waren gekoppeld aan de OP-doelstellingen. Bij de meeste projecten werden de doelstellingen ten minste gedeeltelijk verwezenlijkt. Bij 42 % van de projecten kon echter geen specifieke bijdrage tot de algemene programmadoelstellingen worden vastgesteld en gemeten, omdat er op projectniveau geen resultaatindicatoren of streefdoelen waren vastgesteld.

6.57. Om de indicatoren en de streefdoelen tegelijkertijd vast te kunnen stellen, moet de interventielogica voor een OP een duidelijke strategische aanpak omvatten. Uit onze recente controleresultaten en ook uit ons advies over de herziening van het *Financieel Reglement* ⁽⁵⁰⁾ is gebleken dat er belangrijke verschillen bestaan in het gebruik van output- en, nog sterker, van resultaatindicatoren, zowel tussen beleidsterreinen als tussen fondsen binnen hetzelfde beleidsterrein.

6.56. *In het rechtskader van de structuurfondsen voor de periode 2007-2013 werden nationale autoriteiten niet verplicht resultaatindicatoren te bepalen op projectniveau, maar de Commissie heeft dit wel aangemoedigd wanneer dat relevant was. Sommige resultaatindicatoren konden namelijk niet zinvol worden gemeten voor individuele projecten.*

6.57. *De Commissie verwijst naar haar gedetailleerde antwoorden in het Speciaal verslag nr. 2/2017 van de Rekenkamer.*

⁽⁵⁰⁾ Zie Speciaal verslag nr. 2/2017: „De onderhandelingen van de Commissie over de partnerschapsovereenkomsten en programma's op cohesiegebied voor de periode 2014-2020" (de paragrafen 149-151); Advies nr. 1/2017 over het voorstel tot herziening van het „Financieel Reglement" (PB C 91 van 23.3.2017), de paragrafen 147 en 148.

BIJLAGE 6.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR „ECONOMISCHE, SOCIALE EN TERRITORIALE
COHESIE”

	2016	2015
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF		
Totaal verrichtingen	180	223
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN		
Geschat foutenpercentage	4,8 %	5,2 %
Bovenste foutengrens (UEL)	7,4 %	
Onderste foutengrens (LEL)	2,2 %	

OVERZICHT VAN DE RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR ELKE LIDSTAAT

Nederland
Geen verrichtingen onderzocht voor 2016
0

Ierland
Verrichtingen zonder fouten:
Niet geïnficeerde fouten:
Geïnficeerde fouten < 20 %:
Geïnficeerde fouten ≥ 20 %:
Totaal:

België
Geen verrichtingen onderzocht voor 2016
0

Luxemburg
Geen verrichtingen onderzocht voor 2016
0

Frankrijk
Geen verrichtingen onderzocht voor 2016
0

Portugal
Verrichtingen zonder fouten:
Niet geïnficeerde fouten:
Geïnficeerde fouten < 20 %:
Geïnficeerde fouten ≥ 20 %:
Totaal:

Spanje
Verrichtingen zonder fouten:
Niet geïnficeerde fouten:
Geïnficeerde fouten < 20 %:
Geïnficeerde fouten ≥ 20 %:
Totaal:

Italië
Verrichtingen zonder fouten:
Niet geïnficeerde fouten:
Geïnficeerde fouten < 20 %:
Geïnficeerde fouten ≥ 20 %:
Totaal:

Duitsland
Verrichtingen zonder fouten:
Niet geïnficeerde fouten:
Geïnficeerde fouten < 20 %:
Geïnficeerde fouten ≥ 20 %:
Totaal:

Denemarken
Geen verrichtingen onderzocht voor 2016
0

Finland
Geen verrichtingen onderzocht voor 2016
0

Sweden
Geen verrichtingen onderzocht voor 2016
0

Estland
Geen verrichtingen onderzocht voor 2016
0

Latvija
Verrichtingen zonder fouten:
Niet geïnficeerde fouten:
Geïnficeerde fouten < 20 %:
Geïnficeerde fouten ≥ 20 %:
Totaal:

Litanië
Verrichtingen zonder fouten:
Niet geïnficeerde fouten:
Geïnficeerde fouten < 20 %:
Geïnficeerde fouten ≥ 20 %:
Totaal:

Cyprus
Geen verrichtingen onderzocht voor 2016
0

Finland
Geen verrichtingen onderzocht voor 2016
0

Estland
Geen verrichtingen onderzocht voor 2016
0

Latvija
Verrichtingen zonder fouten:
Niet geïnficeerde fouten:
Geïnficeerde fouten < 20 %:
Geïnficeerde fouten ≥ 20 %:
Totaal:

Litanië
Verrichtingen zonder fouten:
Niet geïnficeerde fouten:
Geïnficeerde fouten < 20 %:
Geïnficeerde fouten ≥ 20 %:
Totaal:

Oostenrijk
Geen verrichtingen onderzocht voor 2016
0

Hongarije
Verrichtingen zonder fouten:
Niet geïnficeerde fouten:
Geïnficeerde fouten < 20 %:
Geïnficeerde fouten ≥ 20 %:
Totaal:

Roemenië
Verrichtingen zonder fouten:
Niet geïnficeerde fouten:
Geïnficeerde fouten < 20 %:
Geïnficeerde fouten ≥ 20 %:
Totaal:

Bulgarije
Verrichtingen zonder fouten:
Niet geïnficeerde fouten:
Geïnficeerde fouten < 20 %:
Geïnficeerde fouten ≥ 20 %:
Totaal:

Litanië
Geen verrichtingen onderzocht voor 2016
0

Estland
Geen verrichtingen onderzocht voor 2016
0

Tjechische Republiek
Verrichtingen zonder fouten:
Niet geïnficeerde fouten:
Geïnficeerde fouten < 20 %:
Geïnficeerde fouten ≥ 20 %:
Totaal:

Slowakije
Verrichtingen zonder fouten:
Niet geïnficeerde fouten:
Geïnficeerde fouten < 20 %:
Geïnficeerde fouten ≥ 20 %:
Totaal:

Oostenrijk
Geen verrichtingen onderzocht voor 2016
0

Hongarije
Verrichtingen zonder fouten:
Niet geïnficeerde fouten:
Geïnficeerde fouten < 20 %:
Geïnficeerde fouten ≥ 20 %:
Totaal:

Roemenië
Verrichtingen zonder fouten:
Niet geïnficeerde fouten:
Geïnficeerde fouten < 20 %:
Geïnficeerde fouten ≥ 20 %:
Totaal:

Bulgarije
Verrichtingen zonder fouten:
Niet geïnficeerde fouten:
Geïnficeerde fouten < 20 %:
Geïnficeerde fouten ≥ 20 %:
Totaal:

Bij onze controlewerkzaamheden wordt een schatting gemaakt van het meest waarschijnlijke foutenniveau in de populatie als geheel. Deze is gebaseerd op een bepaalde methodologie voor steekproeftrekking (selectie met probabiliteiten evenredig met de grootte) en levert daarom geen informatie op over de frequentie van fouten in de door ons gecontroleerde populaties (daar zou een willekeurige steekproef voor nodig zijn). De bovengenoemde cijfers zeggen dan ook niets over de frequentie van fouten, noch over die in de afzonderlijke lidstaten en de foutenniveaus van de verschillende lidstaten getrokken steekproeven zijn dus ook geen maatstaf voor het relatieve foutenniveau in die lidstaten.

BIJLAGE 6.3

OVERZICHT VAN FOUTEN MET EEN IMPACT VAN TEN MINSTE 20 % VOOR „ECONOMISCHE, SOCIALE EN TERRITORIALE COHESIE”

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Inleiding

Wij hebben een representatieve steekproef van verrichtingen getoetst om het *onregelmatigheidspercentage* binnen de populatie voor deze MFK-rubriek te ramen, waarbij we de in **bijlage 1.1** uiteengezette algemene controlemethodologie hebben toegepast. De bij onze toetsing ontdekte fouten vormen geen uitputtende lijst, niet van individuele fouten en evenmin van mogelijke soorten fouten. Onze bevindingen, die hieronder worden uiteengezet, betreffen fouten met een *impact* van ten minste 20 % van de waarde van de gecontroleerde verrichting, en worden als voorbeelden weergegeven. Deze fouten werden gevonden in verrichtingen ter waarde van 74 000 euro tot 10,3 miljoen euro, met een mediane waarde van 0,9 miljoen euro ⁽¹⁾.

Voorbeelden van fouten*Niet-subsidiabele uitgaven***Voorbeeld 1 — Meerdere inbreuken op EU- en nationale subsidiabiliteitsregels**

De begunstigde van een door het EFRO gefinancierd onderzoeksproject in Spanje maakte inbreuk op verschillende nationale en EU-subsidiabiliteitsregels: directe kosten waren ten onrechte opgenomen in de berekening van de *indirecte kosten*, en terugvorderbare btw en een onjuist salarisbedrag waren ten onrechte gedeclareerd voor cofinanciering. Bovendien waren bepaalde uitgaven niet onderbouwd met bewijsstukken.

Wij troffen vergelijkbare gevallen (gekwantificeerd tot of tot boven 20 %) aan in drie andere EFRO-projecten in Spanje.

Voorbeeld 2 — Terugvorderbare btw gedeclareerd als subsidieel voor EU-cofinanciering

In Polen werd btw als subsidiabele uitgaven opgegeven door een lokale autoriteit die CF-financiering ontving voor een tramproject. Wanneer de btw echter is betaald voor nieuwe infrastructuur waarvan het publiek tegen betaling gebruik kan maken, kan deze in feite worden teruggevorderd en daarom komt ze niet in aanmerking voor cofinanciering.

De Commissie neemt kennis van de opmerking van de Rekenkamer in bijlage 6.2 dat het overzicht van de verrichtingen van de Rekenkamer geen indicatie geeft van het relatieve foutenpercentage in de lidstaten van de steekproef. De Commissie wijst erop dat gedetailleerde gegevens over de auditresultaten van de Commissie en de lidstaten voor elke lidstaat worden uiteengezet in de jaarlijkse activiteitenverslagen en de technische bijlagen daarbij van de afdelingen van de Commissie die de EU-fondsen uitvoeren onder gedeeld beheer.

De Commissie zal de door de Rekenkamer vastgestelde gevallen opvolgen en acties voorstellen indien zij dit noodzakelijk acht.

⁽¹⁾ Deze fouten zijn goed voor meer dan driekwart van het geschatte totale foutenpercentage voor „Economische, sociale en territoriale cohesie”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Voorbeeld 3 — Het ontbreken van een berekening van de financieringskloof bij projecten die ontvangsten genereren, en niet-subsidiabele btw

Een Bulgaarse begunstigde ontving EFRO-financiering voor de aankoop van materiaal dat hij voor educatieve doeleinden gebruikte. Bij de berekening van de hoogte van de subsidiabele uitgaven hield de begunstigde geen rekening met de inkomsten die werden gegenereerd door de diensten die in deze faciliteiten aan het publiek werden verleend. Hij declareerde ook enkele bedragen aan terugvorderbare btw.

Voorbeeld 4 — Onjuist toegepaste financiële correctie

Naar aanleiding van onze controle voor 2014⁽²⁾ heeft de Commissie een financiële correctie van 25 % opgelegd aan een CF-project in Malta. Maar in plaats van eerst alle subsidiabele uitgaven te certificeren en vervolgens de correctie toe te passen, hebben de autoriteiten van de lidstaat de uitgaven gecertificeerd tot 75 % van de oorspronkelijke begroting van het project. Daardoor wordt het niet-gecertificeerde gedeelte van de project-uitgaven, in verband met de kosten waarop de financiële correctie geen betrekking heeft, in principe niet aan een controle onderworpen.

Voorbeeld 5 — Stage-uren niet gedocumenteerd en ongerechtvaardigde betaling van het prestatiesgerelateerde deel van de vergoeding van een contractant

De begunstigde van een ESF-project in Ierland voor het aanbieden van cursussen aan werkzoekenden kon geen bewijs aanvoeren ter onderbouwing van de uren die waren gedeclareerd voor de stages van deelnemers, zoals vereist krachtens de nationale subsidiabiliteitsregels. In verband met hetzelfde project betaalden de autoriteiten van de lidstaten het prestatiegerelateerde deel van de vergoeding van een contractant voor een opleidingscursus, hoewel de stageresultaten niet voldeden aan het overeengekomen streefdoel.

Wij hebben voorbeelden van fouten met betrekking tot niet-subsidiabele uitgaven (gekwantificeerd tot 20 %) aangetroffen in de Tsjechische Republiek, Spanje, Hongarije en Roemenië, en het OP in het kader van het ETS-programma voor Griekenland-Bulgarije.

Voorbeeld 6 — Subsidievoorwaarden niet in acht genomen

De begunstigde van een EFRO-project in Spanje voldeed niet aan het vereiste dat de gefinancierde apparatuur voor de overeengekomen periode voor de regio moest worden behouden, die was vermeld in de oproep tot het indienen van voorstellen. Daardoor kwam de apparatuur niet in aanmerking voor cofinanciering.

De Commissie zal de begunstigde vragen een berekening van het financieringstekort te verstrekken, met inbegrip van alle daarmee samenhangende ontvangsten en werkingskosten en haar conclusie daarop baseren.

⁽²⁾ Jaarverslag 2014, tekstvak 6.1, voorbeeld a).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

*Niet-subsidiabele projecten***Voorbeeld 7 — Niet-subsidiabele begunstigde**

Bij een EFRO-project in de Tsjechische Republiek stond in de oproep tot het indienen van voorstellen dat uitsluitend mkb-bedrijven in aanmerking kwamen. Bij de verificatie van de naleving van deze vereiste baseerde de *beheersautoriteit* haar beslissing op de opgave van de begunstigde en op de resultaten van haar monitoringsysteem. Dit was onvoldoende om te garanderen dat de begunstigde de juiste status had. Daardoor zijn middelen uitgekeerd aan een begunstigde die niet tot het mkb behoort.

Voorbeeld 8 — Ten dele niet-subsidiabel project

Prioritaire as 3 van een OP in het kader van het ESF in Spanje, die erop is gericht het menselijk kapitaal te vergroten, heeft drie specifieke doelstellingen. De betreffende doelstelling van een met betrekking tot dit OP onderzocht project was de ontwikkeling van het menselijk potentieel op het gebied van onderzoek en innovatie. Door de autoriteiten van de lidstaat werden met terugwerkende kracht de salarissen van medisch personeel voor cofinanciering gedeclareerd die waren uitbetaald voor gespecialiseerde interne stages in 2014. Hoewel deze stages op verschillende wijzen verband hielden met onderzoeksactiviteiten, was de belangrijkste doelstelling ervan de opleiding van gespecialiseerd medisch personeel voor het Spaanse gezondheidszorgstelsel. Het is daarom disproportioneel om het gehele project primair als onderzoeksactiviteit te beschouwen. Bovendien wordt dit opleidingsprogramma in de Spaanse wetgeving ook verplicht gesteld voor medisch specialisten. Daardoor was een deel van het project niet subsidiabel en had het niet voor cofinanciering mogen worden gedeclareerd.

Wij hebben een soortgelijk geval aangetroffen bij een ander ESF-project in Spanje.

De Commissie is van mening dat de opleiding van gezondheidswerkers via het EIR-programma (inwonende specialist in opleiding) voor postuniversitaire studies subsidiabel is in het kader van prioriteitsas 3 „Vergroting en verbetering van menselijk kapitaal”, aangezien het programma bijdraagt aan de verwezenlijking van die doelstellingen. In Spanje is het wettelijk verplicht dergelijke postuniversitaire studies te volgen om klinisch onderzoek te mogen uitvoeren. Daarenboven heeft de beheersautoriteit bewijs geleverd van in totaal 99 specifieke onderzoeksactiviteiten voor de 20 deelnemers van de steekproef van de Rekenkamer, waaronder wetenschappelijke publicaties, deelname aan extern gefinancierde vergelijkende onderzoeksprogramma's en het deel uitmaken van hooggekwalificeerde onderzoeksgroepen.

Daarom is de Commissie van mening dat de gecertificeerde uitgaven volledig voldoen aan de subsidiabiliteitscriteria.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

*Inbreuken op de aanbestedingsregels***Voorbeeld 9 — Onjuist gebruik van een secundaire mededinging in een kaderovereenkomst**

Voor de aanbesteding van de werkzaamheden voor de bouw van een voetgangersbrug in het kader van een EFRO-project in het Verenigd Koninkrijk gebruikte de begunstigde een kaderovereenkomst. In de door de begunstigde gekozen procedure voor de secundaire mededinging kon niet worden vastgesteld wat de economisch meest voordelige aanbidding was. Tijdens de onderhandelingen met de contractant heeft de begunstigde de disconteringspercentages bovendien verkeerd toegepast en aanvullende werken rechtstreeks gegund aan dezelfde contractant. De procedure was dus in strijd met de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie en kwam niet overeen met de procedure die was beschreven in de kaderovereenkomst. Ten gevolge daarvan was de overeenkomst onrechtmatig en waren de daarmee verband houdende uitgaven niet-subsidiabel voor EU-financiering.

Voorbeeld 10 — Onrechtmatige wijziging van de overeenkomst

De begunstigde van een CF-project in Hongarije (uitbreiding van een afvalwaterzuiveringsinstallatie) heeft de overeenkomst na ondertekening daarvan ingrijpend gewijzigd zonder de procedure opnieuw te starten. Dergelijke wijzigingen zijn in strijd met de regels inzake overheidsopdrachten.

Voorbeeld 11 — Ongeschikte marktdeelnemers uitgenodigd om in te schrijven op de aanbesteding

Bij een ESF-project voor taalonderwijs in Hongarije beschikte slechts een van de drie ondernemingen die waren uitgenodigd om een offerte in te dienen over een geschikt profiel om de opleiding te geven. Doordat er twee kandidaten werden uitgenodigd die ongeschikt waren om deel te nemen, werd de opdracht rechtstreeks en zonder gepaste rechtvaardiging gegund.

BIJLAGE 6.4

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR „ECONOMISCHE, SOCIALE EN TERRITORIALE COHESIE”

E = DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie; R = DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling; X = Gemeenschappelijk oordeel voor beide DG's

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2013	Hoofdstuk 5, aanbeveling 1 : eis dat de lidstaten in hun beheersverklaringen (overeenkomstig artikel 59, lid 5, onder a), van het Financieel Reglement) een uitdrukkelijke bevestiging opnemen van de doeltreffendheid van de door de beheersautoriteiten en de certificerende instanties verrichte eerstelijnscontroles.	R						
	Hoofdstuk 5, aanbeveling 2 : voer een beoordeling uit van de tijdens de programmeringsperiode 2007-2013 verrichte „eerstelijnscontroles” in overeenstemming met artikel 32, lid 5, van het Financieel Reglement. Rekening houdend met de aan het licht gebrachte gebreken dient de Commissie de kosten en baten van eventuele corrigerende maatregelen te onderzoeken en passende maatregelen te nemen (of voor te stellen) zoals vereenvoudiging van de toepasselijke bepalingen, verbeteringen van de controlesystemen en het opnieuw ontwerpen van het programma of het uitvoeringssysteem).	R						
	Hoofdstuk 5, aanbeveling 3 : analyseer de onderliggende redenen voor het grote aantal gevallen van niet-naleving van de EU-regels inzake staatssteun.	R						
	Hoofdstuk 5, aanbeveling 4 : analyseer de oorzaken van de aanhoudende vertragingen bij de uitbetaling van EU-middelen via financieringsinstrumenten en neem de nodige corrigerende maatregelen.	R ⁽¹⁾						
	Hoofdstuk 5, aanbeveling 5 : bevestig in het jaarlijks activiteitenverslag (JAV) van directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling dat de berekening door de Commissie van het „restfoutenpercentage” is gebaseerd op accurate, volledige en betrouwbare informatie over financiële correcties. Daartoe moet de Commissie de auditautoriteiten, telkens wanneer zij dat nodig acht, verzoeken de juistheid te certificeren van de door de certificerende instanties voor ieder OP gerapporteerde gegevens inzake de financiële correcties.	R ⁽¹⁾						

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2013	Hoofdstuk 5, aanbeveling 6 (ook hoofdstuk 6): maak in de JAV's van de Commissie stevast de redenen bekend voor het niet maken van punten van voorbehoud (of het maken van punten van voorbehoud met een geringere financiële impact) in gevallen waarin de reden hiervoor is dat er een uitzondering is gemaakt op de toepasselijke richtsnoeren van de Commissie of de goedgekeurde auditstrategieën.	X ⁽¹⁾						
	Hoofdstuk 6, aanbeveling 1 : geef samen met de lidstaten follow-up aan de tekortkomingen die zijn geconstateerd bij de op risico gebaseerde thematische controle van beheersverificaties door DG EMPL. Hiertoe moeten de controles worden versterkt met betrekking tot de naleving van de regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten en andere relevante bronnen van fouten (kosten die geen verband houden met het project of zonder meerwaarde).	E						
	Hoofdstuk 6, aanbeveling 2 : bevestig in de JAV's van de Commissie dat zij passende controles heeft uitgevoerd om te zorgen dat het <i>restfoutenpercentage</i> is gebaseerd op juiste, volledige en betrouwbare informatie over financiële correcties. Daartoe moet de Commissie de auditautoriteiten, telkens wanneer zij dat nodig acht, verzoeken de juistheid te certificeren van de door de certificerende instanties voor ieder OP gerapporteerde gegevens inzake financiële correcties.	E ⁽¹⁾						
	Hoofdstuk 6, aanbeveling 3 : zorg ervoor dat de artikelen 78 en 130 van de GB-verordening voor de programmeringsperiode 2014-2020 zo worden toegepast dat cumulatie van voorfinanciering bovenop de eerste betaling van voorfinanciering wordt voorkomen.				E ⁽²⁾			
	Hoofdstuk 6, aanbeveling 4 : zorg ervoor dat de autoriteiten van de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de structuurfondsen de kwestie aanpakken dat er hogere personeelskosten worden aangerekend voor EU-projecten dan voor projecten die worden gefinancierd met nationale middelen.		E ⁽³⁾					
	Hoofdstuk 6, aanbeveling 5 : zorg ervoor dat de lidstaten bij de goedkeuring van OP's voor de nieuwe programmeringsperiode alle mogelijke vereenvoudigingen hebben overwogen die zijn toegestaan op grond van de verordeningen inzake de <i>Europese structuur- en investeringsfondsen</i> van 2014-2020.		E ⁽⁴⁾					
⁽¹⁾ De uitvoering moet worden voortgezet tot de afsluiting. ⁽²⁾ Aanbeveling niet aanvaard door de Commissie (zie het jaarverslag 2014, paragraaf 6.79). ⁽³⁾ Geen systematische maatregelen genomen. ⁽⁴⁾ De nieuwe programmeringsperiode is nog niet voldoende gevorderd om de uitvoering ervan volledig te kunnen beoordelen.								

⁽¹⁾ De uitvoering moet worden voortgezet tot de afsluiting.

⁽²⁾ Aanbeveling niet aanvaard door de Commissie (zie het Jaarverslag 2014, paragraaf 6.79).

⁽³⁾ Geen systematische maatregelen genomen.

⁽⁴⁾ De nieuwe programmeringsperiode is nog niet voldoende gevorderd om de uitvoering ervan volledig te kunnen beoordelen.

HOOFDSTUK 7

„Natuurlijke hulpbronnen”

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	7.1-7.8
Korte beschrijving van „Natuurlijke hulpbronnen”	7.3-7.6
Reikwijdte en aanpak van de controle	7.7-7.8
Deel 1 — Regelmatigheid van de verrichtingen	7.9-7.35
ELGF — Marktondersteuning en rechtstreekse steun	7.11-7.19
Plattelandontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij	7.20-7.27
Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governance-regelingen	7.28-7.31
Conclusie en aanbevelingen	7.32-7.35
Conclusie	7.32-7.33
Aanbevelingen	7.34-7.35
Deel 2 — Prestaties	7.36-7.56
Prestatiebeoordeling van projecten voor plattelandontwikkeling	7.37-7.42
Beoordeling van vergroeningsprestaties	7.43-7.54
Conclusies	7.55-7.56
Bijlage 7.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor „Natuurlijke hulpbronnen”	
Bijlage 7.2 — Overzicht van de resultaten van de toetsing van verrichtingen voor elke lidstaat voor plattelandontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij	
Bijlage 7.3 — Overzicht van fouten met een impact van ten minste 20 % voor plattelandontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij	
Bijlage 7.4 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor „Natuurlijke hulpbronnen”	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

7.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen voor de MFK-rubriek „Natuurlijke hulpbronnen”. Hieronder vallen de uitgaven in het kader van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) (in de zogenoemde „eerste specifieke beoordeling” van dit hoofdstuk) en de uitgaven voor plattelandsontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij (in de „tweede specifieke beoordeling” van dit hoofdstuk). In **tekstvak 7.1** zijn de kernactiviteiten en de uitgaven in deze rubriek voor 2016 uitgesplitst.

Tekstvak 7.1 — MFK-rubriek 2 „Natuurlijke hulpbronnen” — Uitsplitsing 2016

(miljard euro)

Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) — marktgerelateerde uitgaven en rechtstreekse betalingen		Europees Landbouwfonds voor plattelands-ontwikkeling (Elfpo)	
77 %		21 %	
44,1		12,4	
		Overige	EFMZV
		1 %	1 %
		0,5	0,4
Totaal aan betalingen over het jaar		57,4	
- voorschotten ⁽¹⁾		1,5	
+ verrekening van voorschotten ⁽¹⁾		2,0	
Totaal gecontroleerde populatie		57,9	

⁽¹⁾ Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragraaf 10).

Bron: Geconsolideerde jaarrekening 2016 van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.2. Naast de uiteenzetting van onze bevindingen over de *regelmaticheid*, bevat dit hoofdstuk ook een deel waarin de *prestaties* van een steekproef van projecten voor plattelandsontwikkeling en de prestaties van de nieuwe *vergroeningsregeling* worden onderzocht (zie paragraaf 7.4).

Korte beschrijving van „Natuurlijke hulpbronnen”

7.3. Het *gemeenschappelijk landbouwbeleid* (GLB) vormt de basis voor de EU-uitgaven voor landbouw. De Commissie, in het bijzonder directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling (DG AGRI), deelt het *beheer* van het GLB met *betaalorganen* in de lidstaten. Zij betalen *begunstigden* voornamelijk via twee fondsen⁽¹⁾: het ELGF, waaruit de *rechtstreekse steun* en *marktmaatregelen* van de EU volledig worden gefinancierd⁽²⁾, en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo), waaruit programma's voor plattelandsontwikkeling worden gefinancierd met de lidstaten.

7.4. Uit het ELGF (77 % van de uitgaven voor „Natuurlijke hulpbronnen”) wordt een reeks regelingen voor rechtstreekse steun (40,8 miljard euro in 2016) en interventie maatregelen op landbouwmarkten⁽³⁾ (3,2 miljard euro in 2016) gefinancierd. De GLB-hervorming van 2013⁽⁴⁾ bracht significante veranderingen met zich mee voor de regelingen voor rechtstreekse steun (zie de paragrafen 7.15 en 7.16) en 2016, het in dit verslag beschreven jaar, was het eerste jaar waarin betalingen aan eindbegunstigden werden gedaan⁽⁵⁾ op basis van de nieuwe geldende regels. De vier grootste regelingen, goed voor 91 % van alle rechtstreekse steunbetalingen, zijn:

- twee gebiedsgerelateerde regelingen die voorzagen in *ontkoppelde*⁽⁶⁾ *inkomenssteun*: de *basisbetalingsregeling* (BBR) (17,8 miljard euro in 2016)⁽⁷⁾ en de *regeling inzake een enkele areaalbetaling* (REAB) (4 miljard euro in 2016);

⁽¹⁾ Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 549).

⁽²⁾ Met uitzondering van bepaalde gefinancierde maatregelen, zoals verkoopbevorderende maatregelen en de schoolfruitregeling.

⁽³⁾ Die voornamelijk steun omvatten voor de sectoren wijn en groente/fruit, en voor schoolmelk en schoolfruit, evenals maatregelen gericht op de ultraperifere gebieden van de EU.

⁽⁴⁾ Het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie bereikten in maart 2013 een akkoord over de GLB-hervorming. Vervolgens werd een aantal wetgevingsteksten gericht op de praktische invoering van de hervorming aangenomen.

⁽⁵⁾ Gebaseerd op steunaanvragen die in 2015 werden ingediend (d. w.z. aanvraagjaar 2015).

⁽⁶⁾ Ontkoppelde betalingen worden toegekend voor alle subsidiabele landbouwgrond, ongeacht of die wordt benut voor productie.

⁽⁷⁾ Momenteel onderzoeken we de invoering van de BBR met het oog op de publicatie van een Speciaal verslag (zie ons werkprogramma voor 2017; <http://eca.europa.eu>).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- de betalingen voor landbouwpraktijken die bevorderlijk zijn voor het klimaat en het milieu (bekend als de „vergroeningsbetaling”; 11,7 miljard euro in 2016);
- *gekoppelde steun*, verbonden aan specifieke soorten landbouwproducten (bijv. rundvlees, melk of eiwithoudende gewassen) die van bijzonder belang zijn om economische, sociale of ecologische redenen en te kampen hebben met bepaalde moeilijkheden (3,8 miljard euro in 2016).

7.5. Uit het Elfpo (21 % van de uitgaven voor „Natuurlijke hulpbronnen”) worden uitgaven gefinancierd voor plattelandsontwikkeling via programma's voor plattelandsontwikkeling van de lidstaten. De uitgaven betreffen zowel oppervlaktegerelateerde maatregelen⁽⁸⁾ als niet-oppervlaktegerelateerde maatregelen⁽⁹⁾. In 2016 was het Elfpo goed voor 12,4 miljard euro aan uitgaven, waarvan 63 % betrekking had op plattelandsontwikkelingsprogramma's voor de *programma-ringsperiode* 2014-2020 en 37 % op eerdere programma's.

7.6. Onder de MFK-rubriek vallen eveneens het gemeenschappelijk visserijbeleid en een deel van de EU-uitgaven aan milieu- en klimaatactie⁽¹⁰⁾ (2 % van de uitgaven voor „Natuurlijke hulpbronnen”).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.5. Het gedeelte van de betalingen (37 %) dat is verricht voor verbintenissen die in het kader van eerdere programma's waren aangegaan, omvat betalingen die in het allerlaatste kwartaal voor de programma's 2007-2013 zijn verricht, evenals saldobetalingen. Van de 92 programma's voor plattelandsontwikkeling voor de periode 2007-2013 waren er reeds 64 afgesloten in 2016. Het gemiddelde uitvoeringspercentage bedroeg 99,1 % en er zijn saldobetalingen verricht voor een totaalbedrag van 2,7 miljard euro.

⁽⁸⁾ Oppervlaktegerelateerde maatregelen zijn die waarbij de betaling is gekoppeld aan het aantal hectaren, zoals agromilieubetalingen en compensatiebetalingen voor landbouwers in gebieden met natuurlijke handicaps.

⁽⁹⁾ Niet-oppervlaktegerelateerde maatregelen zijn doorgaans investeringen in bijvoorbeeld de modernisering van landbouwbedrijven of het opzetten van basisvoorzieningen voor de plattelands-economie en de plaatselijke bevolking.

⁽¹⁰⁾ Op andere EU-uitgaventerreinen buiten de MFK-rubriek „Natuurlijke hulpbronnen” wordt milieu- en klimaatactie eveneens gefinancierd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Reikwijdte en aanpak van de controle

7.7. In 2016 hebben we het volgende onderzocht, waarbij we de in **bijlage 1.1** uiteengezette controleaanpak en -methoden hebben toegepast:

- a) steekproeven van 217 ELGF-verrichtingen en 163 verrichtingen voor plattelandsontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij in overeenstemming met paragraaf 7 van **bijlage 1.1**. Beide steekproeven waren zodanig opgezet dat ze representatief zijn voor alle soorten uitgaven binnen deze MFK-rubriek voor elk van de twee *specifieke beoordelingen* ⁽¹¹⁾. De steekproef met betrekking tot het ELGF omvatte verrichtingen uit 21 lidstaten ⁽¹²⁾. De steekproef van de tweede specifieke beoordeling bestond uit 153 verrichtingen voor plattelandsontwikkeling en 10 andere verrichtingen (op terreinen waaronder milieu, klimaatactie en visserij vallen) uit 20 lidstaten ⁽¹³⁾;
- b) de vraag of de *jaarlijkse activiteitenverslagen* van DG AGRI, DG MARE en DG ENV/CLIMA ⁽¹⁴⁾ informatie over de regelmatigheid van de uitgaven bevatten die in grote lijnen overeenkwam met onze eigen resultaten.

⁽¹¹⁾ Onze aanpak is gebaseerd op een aantal willekeurig geselecteerde elementen (bijv. percelen of facturen) voor elke verrichting. Daarom is een vastgestelde fout niet noodzakelijkerwijs een weerspiegeling van het totale foutenpercentage voor de verrichting in kwestie.

⁽¹²⁾ België (Wallonië en Vlaanderen), Bulgarije, de Tsjechische Republiek, Denemarken, Duitsland (Beieren, Hamburg-Jonas, Mecklenburg-Voor-Pommeren, Noordrijn-Westfalen, Saksen-Anhalt, Sleeswijk-Holstein), Ierland, Griekenland, Spanje (Baskenland, Andalusië, Murcia, Valencia, Aragon, Castilië-La Mancha, Extremadura en Castilië en León), Frankrijk, Italië (AGEA, Calabrië, Lombardije, Toscane en Veneto), Letland, Litouwen, Hongarije, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk (Engeland, Noord-Ierland en Schotland). De steekproef omvatte ook één verrichting onder *direct beheer*.

⁽¹³⁾ Bulgarije, de Tsjechische Republiek, Denemarken, Duitsland (Nedersaksen-Bremen, Saksen en Saksen-Anhalt), Estland, Ierland, Griekenland, Spanje (Andalusië, Castilië-La Mancha en Extremadura), Frankrijk (Midi-Pyrénées en Rhône-Alpes), Kroatië, Italië (Basilicata), Litouwen, Hongarije, Oostenrijk, Polen, Portugal (Azoren en het vasteland), Roemenië, Slowakije, Finland en het Verenigd Koninkrijk (Engeland en Schotland). De steekproef bevatte zeven verrichtingen onder direct beheer, waarvan er twee EU-middelen betroffen die buiten de Europese Unie waren uitgegeven aan partnerschapsovereenkomsten inzake visserij.

⁽¹⁴⁾ DG ENV en DG CLIMA hebben een gemeenschappelijk directoraat voor financiële middelen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.8. Voor het tweede deel van dit hoofdstuk, dat gericht is op prestaties, hebben we het volgende onderzocht:

- a) of voor 193 investeringsprojecten die we tussen 2014 en 2016 hebben gecontroleerd, de begunstigden de investering zoals gepland hadden uitgevoerd en tegen een redelijke prijs;
- b) de vraag of 6 projecten die in 2016 zijn onderzocht en die volgens de regels van 2014-2020 zijn goedgekeurd, geschikt zouden zijn geweest voor *vereenvoudigde kosten-opties*;
- c) bepaalde prestatieproblemen met betrekking tot de nieuwe vergoeringsbetaling voor 197 landbouwbedrijven.

DEEL 1 — REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

7.9. Voor 2016 schatten we dat het foutenpercentage onder onze *materialiteitsdrempel* van 2 % lag voor uitgaven aan het ELGF, dat meer dan driekwart van de uitgaven in MFK-rubriek 2 vertegenwoordigt en een van de twee specifieke beoordelingen is die in dit hoofdstuk (zie paragraaf 7.11) worden behandeld. **Bijlage 7.1** biedt een overzicht van de resultaten van de toetsing van verrichtingen voor „Natuurlijke hulpbronnen” als geheel en voor elk van de twee specifieke beoordelingen. Van de 380 gecontroleerde verrichtingen vertoonden er 112 (29 %) fouten, waaronder 90 kwantificeerbare fouten. We schatten dat het foutenpercentage voor „Natuurlijke hulpbronnen” als geheel 2,5 % bedraagt ⁽¹⁵⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.9. De Commissie is zeer tevreden over de bevinding van de Rekenkamer dat de uitgaven van het ELGF, goed voor zo'n 44 miljard euro per jaar, geen materiële fouten bevatten. De Commissie is ook verheugd dat het door de Rekenkamer gerapporteerde algemene foutenpercentage en het algemene foutenpercentage voor het GLB dat in het jaarlijks activiteitenverslag 2016 van DG AGRI is vermeld, zeer dicht bij elkaar liggen.

De Commissie is van mening dat de financiële nettocorrecties die voortvloeien uit meerdere jaren bestrijken conformiteitsprocedures, en de bij de begunstigden teruggevorderde en geïnde bedragen die naar de EU-begroting zijn teruggevloeid, een corrigerend vermogen vormen, waarmee de Commissie rekening houdt bij haar beoordeling van het definitieve risico voor de EU-begroting.

De Commissie merkt met name op dat haar corrigerend vermogen in 2016, zoals gemeld in het jaarlijks activiteitenverslag 2016 van het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling, 2,04 % van de betrokken GLB-uitgaven bedroeg.

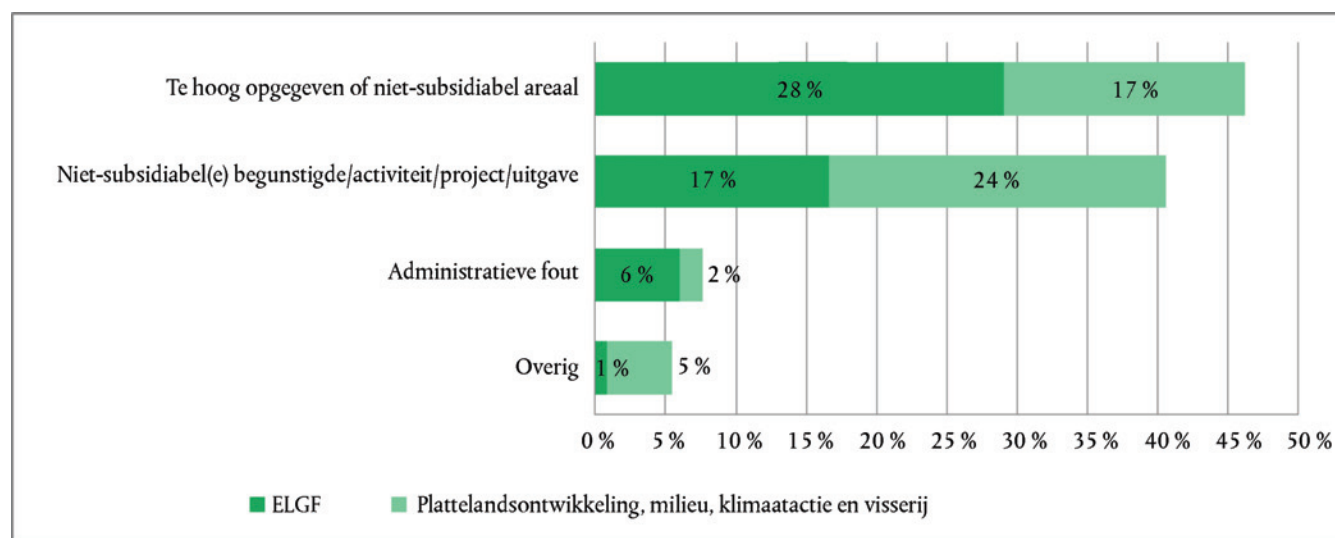
⁽¹⁵⁾ Onze berekening van het foutenpercentage is gebaseerd op een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. We hebben 95 % zekerheid dat het geschatte foutenpercentage in de populatie tussen 1,5 % en 3,5 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrenzen).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.10. **Tekstvak 7.2** omvat een uitsplitsing van het door ons geschatte foutenpercentage voor 2016 en van de aard en de schaal van fouten die van invloed zijn op het ELGF en plattelandsontwikkeling, en op milieu, klimaatactie en visserij.

Tekstvak 7.2 — Uitsplitsing van het geschatte foutenpercentage per soort fout — „Natuurlijke hulpbronnen”



Bron: Europese Rekenkamer.

ELGF — Marktondersteuning en rechtstreekse steun

7.11. In het algemeen blijkt uit de resultaten van de toetsing van verrichtingen dat er geen sprake was van een materieel foutenpercentage bij deze specifieke beoordeling. Van de 217 gecontroleerde ELGF-verrichtingen vertoonden 49 (23 %) echter fouten, die allemaal kwantificeerbaar waren. We schatten dat het foutenpercentage 1,7 % bedraagt ⁽¹⁶⁾.

7.11. De Commissie is zeer tevreden dat de door de Rekenkamer geraamde meest waarschijnlijke fout kleiner is dan de materialiteitsdrempel en zeer dicht ligt bij de meest waarschijnlijke fout die in het jaarlijks activiteitenverslag 2016 van DG AGRI is gerapporteerd. Dit bevestigt dat de corrigerende actieplannen die de betrokken lidstaten in eerdere jaren hebben uitgevoerd, vooral ter verbetering van hun landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS), en de nauwlettende monitoring daarvan door de Commissie doeltreffend zijn.

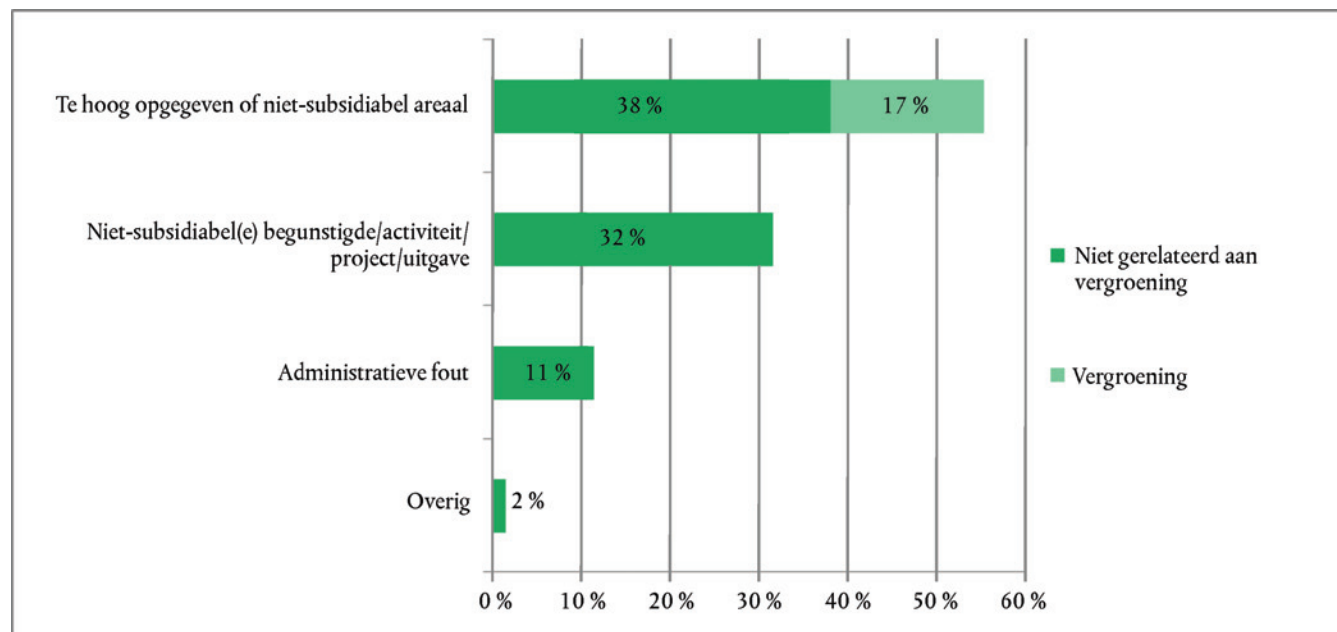
⁽¹⁶⁾ Onze berekening van het foutenpercentage is gebaseerd op een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. We hebben 95 % zekerheid dat het geschatte foutenpercentage in de populatie tussen 0,8 % en 2,6 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.12. **Tekstvak 7.3** omvat een uitsplitsing van ons geschatte foutenpercentage in 2016 per soort fout.

Tekstvak 7.3 — Uitsplitsing van het geschatte foutenpercentage per soort — ELGF



Bron: Europese Rekenkamer.

7.13. Van de 217 onderzochte ELGF-verrichtingen betroffen er 201 regelingen voor rechtstreekse steun en 16 interventie-maatregelen voor landbouwmarkten en andere uitgavenposten. Het voornaamste beheers- en controlesysteem voor regelingen voor rechtstreekse steun is het geïntegreerd beheers- en controle-systeem (GBCS). Zoals in het verleden is gerapporteerd, draagt het GBCS⁽¹⁷⁾, en in het bijzonder het landbouwpercelenidentificatie-systeem (LPIS)⁽¹⁸⁾, significant bij aan het voorkomen en reduceren van fouten.

7.13. De Commissie neemt met tevredenheid kennis van het oordeel dat het GBCS, en met name het LPIS, een aanzienlijke bijdrage levert aan het voorkomen van fouten en het reduceren van het foutenniveau. Dit bevestigt de mening van de Commissie dat het GBCS, met het LPIS, een cruciaal instrument is in het GLB-zekerheidsmodel. De Commissie blijft de lidstaten ondersteunen bij het garanderen van de passende kwaliteit en doeltreffendheid, ook voor de betrokken Elfpo-maatregelen.

⁽¹⁷⁾ Zie paragraaf 7.35 van ons Jaarverslag 2014.

⁽¹⁸⁾ Zie paragraaf 7.17 van ons Jaarverslag 2015.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.14. De autoriteiten van de lidstaten hadden corrigerende maatregelen getroffen die rechtstreekse gevolgen hadden voor zes van de door ons gecontroleerde verrichtingen. Deze maatregelen waren van belang voor onze berekeningen, omdat door de maatregelen ons geschatte foutenpercentage voor deze specifieke beoordeling met 0,7 procentpunt werd verlaagd. In 16 gevallen van kwantificeerbare fouten beschikten de nationale autoriteiten over voldoende informatie ⁽¹⁹⁾ om deze te kunnen voorkomen of opsporen en corrigeren voordat de uitgaven bij de Commissie werden gedeclareerd. Als de nationale autoriteiten alle beschikbare informatie op de juiste wijze hadden gebruikt, zou het geschatte foutenpercentage voor deze specifieke beoordeling 0,5 procentpunt lager zijn geweest.

Te hoog opgegeven of niet-subsidiabel areaal, inclusief voor de nieuwe vergroeningsbetaling

7.15. We stelden vast dat subsidiabele arealen accurater zijn vastgesteld dan in voorgaande jaren. De hoofdredenen voor deze verbetering zijn:

- De herziene definitie van *blijvend grasland*, een resultaat van de GLB-hervorming van 2013, heeft ertoe geleid dat sommige stukken land die eerder niet-subsidiabel waren, volgens de nieuwe regels die van toepassing zijn vanaf aanvraagjaar 2015, nu wel subsidiabel zijn (zie **tekst-vak 7.4**).
- Zoals we in eerdere verslagen ⁽²⁰⁾ hebben aangegeven, werd de betrouwbaarheid van gegevens over de subsidiabiliteit van land in het LPIS steeds beter als gevolg van de lopende actieplannen die door de lidstaten werden uitgevoerd, op eigen initiatief of op verzoek van de Commissie.
- Het gebruik van de nieuwe procedure voor geospatiale steunaanvragen (GSAA) ⁽²¹⁾ heeft ervoor gezorgd dat het aantal oppervlaktegerelateerde fouten in steunaanvragen is verminderd. Voor steunaanvragen die in het aanvraagjaar 2015 werden ingediend, gebruikte al meer dan een derde van de betaalorganen dit nuttige hulpmiddel. De volledige uitvoering van de GSAA staat voor aanvraagjaar 2018 gepland.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.14. De Commissie is ingenomen met het oordeel van de Rekenkamer over de rol van de lidstaten en de correctieve acties en zal de lidstaten blijven aanmoedigen en steunen om alle nodige maatregelen te nemen teneinde fouten te voorkomen, op te sporen en te corrigeren.

Met name zal de Commissie met de lidstaten blijven samenwerken om ervoor te zorgen dat hun controle- en beheersystemen betrouwbaar zijn, ermee rekening houdend dat de middelen van de betaalorganen om niet-subsidiabele uitgaven op te sporen beperkt zijn en in verhouding moeten staan tot het risico.

7.15.

- De Commissie is ingenomen met de beoordeling door de Rekenkamer van de doeltreffendheid van de actieplannen met betrekking tot het LPIS.

De Commissie zal met de lidstaten blijven samenwerken om de kwaliteit van het LPIS en, in het algemeen, het GBCS op peil te houden.

⁽¹⁹⁾ Informatie die te vinden is in de ondersteunende documentatie en databases, of die aan het licht komt bij standaardkruiscontroles en andere verplichte controles.

⁽²⁰⁾ Zie paragraaf 7.17 van ons Jaarverslag 2015 en de paragrafen 60-64 van ons Speciaal verslag nr. 25/2016 „Het landbouw-percelenidentificatiesysteem: een nuttig instrument om de subsidiabiliteit van landbouwgrond te bepalen, maar het beheer ervan zou verder kunnen worden verbeterd” (<http://eca.europa.eu>).

⁽²¹⁾ Zie ook de paragrafen 46-48 van Speciaal verslag nr. 25/2016.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Tekstvak 7.4— Nieuwe definitie van blijvend grasland hielp foutenpercentage reduceren

In voorgaande jaren was niet-subsidiabel blijvend grasland een belangrijke bron van fouten⁽²²⁾. Dergelijke fouten zijn nu aanzienlijk verminderd zowel qua aantal als qua schaal, in het bijzonder door de nieuwe definitie van blijvend grasland in het hervormde GLB.

Hoewel in de vorige definitie de subsidiabiliteit werd beperkt tot het deel van een perceel dat door gras of andere grasachtige vegetatie was bedekt, is de reikwijdte nu vergroot tot elke soort vegetatie die geschikt is voor begrazing, inclusief struikgewas en bomen, zolang die niet overheerst. Lidstaten mogen eveneens subsidiabiliteit verlenen aan land waarop niet-grasachtige vegetatie overheerst, indien het deel uitmaakt van de gangbare plaatselijke praktijken. De foto's hieronder geven een beeld van de beleidsverandering.

Afbeelding 1 — Niet-grasachtige vegetatie is nu subsidiabel indien deze begraasbaar is en niet overheerst

Voorafgaand aan de GLB-hervorming van 2013 had dit perceel een subsidiabiliteitspercentage van 40 % in overeenstemming met de grasbedekking ervan. Door de nieuwe definitie is het subsidiabiliteitspercentage tot 60 % gestegen, waarin andere vegetatie die geschikt is voor begrazing tot uitdrukking komt (zoals struikgewas en kleine bomen).

Bron: Europese Rekenkamer.

⁽²²⁾ Zie paragraaf 7.20 van ons Jaarverslag 2015, paragraaf 7.21 van ons Jaarverslag 2014, paragraaf 3.9 van ons Jaarverslag 2013, paragraaf 3.13 van ons Jaarverslag 2012 en paragraaf 3.12 van ons Jaarverslag 2011.

Afbeelding 2 — Niet-grasachtige vegetatie mag ook overheersen indien deze deel uitmaakt van de gangbare plaatselijke praktijken



Verschillende lidstaten ⁽²³⁾ hebben ervoor gekozen om land waarop niet-grasachtige vegetatie overheerst die geschikt is voor begrazing, subsidiabel te maken (bijv. begraasbare heide).

Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.16. Landbouwers moeten voldoen aan aanvullende vereisten in het kader van de nieuwe vergroeningsbetaling. Het doel van de regeling voor vergroeningssteun is om EU-landbouwbedrijven door drie praktijken milieuvriendelijker te maken: gewasdiversificatie, de instandhouding van bestaand blijvend grasland en de inrichting van ecologische aandachtsgebieden (EAG's) op landbouwgrond ⁽²⁴⁾. De drie praktijken worden beschreven in de paragrafen 7.44-7.46.

⁽²³⁾ Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Portugal, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

⁽²⁴⁾ Alleen bepaalde soorten grondgebruik die subsidiabel zijn als EAG vinden plaats op ander land dan landbouwgrond (bijv. arealen met hakhout met een korte omlooptijd en beboste gebieden). Permanente kenmerken die subsidiabel zijn als EAG, zoals landschapselementen en bufferstroken, kunnen slechts op land plaatsvinden dat direct naast landbouwgrond ligt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.17. We onderzochten de vergroeningsbetaling voor 63 landbouwbedrijven⁽²⁵⁾. We stelden vast dat alle landbouwbedrijven waarop de vereisten voor gewasdiversificatie van toepassing waren, die vereisten naleefden. Wat betreft de instandhouding van bestaand blijvend grasland hebben we geen inbreuken ontdekt voor percelen die correct in het LPIS geregistreerd stonden. Niet al het blijvend grasland stond echter correct geregistreerd⁽²⁶⁾ en in één geval heeft dit geleid tot een inbreuk op de instandhoudingsvereisten voor ecologisch kwetsbaar blijvend grasland (ESPG, zie paragraaf 7.45). De meeste vergroeningsfouten die we ontdekten, betroffen de naleving van EAG-vereisten.

7.18. Landbouwpercelen zijn in drie categorieën onderverdeeld: landbouwgrond, blijvend grasland en blijvende gewassen (bijv. boomgaarden en olijfgaarden). EAG's moeten op (of naast) landbouwgrond gevestigd zijn. We constateerden dat verschillende betaalorganen geen betrouwbare informatie over de categorieën land in hun LPIS hadden opgenomen, of de informatie niet gebruikten om aanvragen te verifiëren (zie **tekstvak 7.5**).

Tekstvak 7.5— Juiste classificering van land is belangrijk om naleving van vergroeningsvereisten te waarborgen

De EU-wetgeving bepaalt dat landbouwgrond met een vegetatie van grassen blijvend grasland wordt wanneer die vijf achtereenvolgende jaren niet in de vruchtwisseling is opgenomen.

In de Tsjechische Republiek en Polen bevatte de LPIS-database geen informatie over historisch grondgebruik. In dergelijke situaties kunnen autoriteiten geen automatische kruiscontroles uitvoeren om te verifiëren of landbouwgrond met een vegetatie van grassen blijvend grasland is geworden. Hierdoor ontstaat het risico dat autoriteiten geen verklaarde EAG's ontdekken die eigenlijk op blijvend grasland gevestigd zijn (d.w.z. geen landbouwgrond).

We ontdekten eveneens tekortkomingen in de classificatie van blijvend grasland of de bijbehorende kruiscontroles in Duitsland (Beieren, Mecklenburg-Voor-Pommeren, Noordrijn-Westfalen, Saksen-Anhalt, Sleeswijk-Holstein), Frankrijk, Italië (Lombardije), Portugal en het Verenigd Koninkrijk (Engeland).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.18. De Commissie is op de hoogte van de tekortkomingen in sommige lidstaten. Die deden zich voor in het eerste jaar van de uitvoering van de nieuwe rechtstreekse betalingen, hadden betrekking op beperkte arealen en worden bijgestuurd met corrigerende maatregelen. Waar nodig heeft DG AGRI conformiteitsgoedkeuringsprocedures geopend die de financiële belangen van de EU zullen beschermen.

Tekstvak 7.5 — Juiste classificering van land is belangrijk om naleving van vergroeningsvereisten te waarborgen

DG AGRI opent momenteel conformiteitsgoedkeuringsprocedures die de financiële belangen van de EU tegen dit risico zullen beschermen.

⁽²⁵⁾ De drie praktijken waren niet van toepassing op alle bezochte landbouwbedrijven; sommige waren van een of meer praktijken vrijgesteld, voornamelijk vanwege hun kleine omvang.

⁽²⁶⁾ Zie ook de paragrafen 37 en 38 van Speciaal verslag nr. 25/2016.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Niet-subsidiabele begunstigde/uitgave

7.19. Bij drie gevallen van marktmaatregelen in onze steekproef hadden betaalorganen kosten vergoed die deels niet-subsidiabel waren. Hoewel dergelijke maatregelen een klein deel van de totale ELGF-uitgaven vertegenwoordigen, vormen deze fouten een significante bron van te hoge betalingen voor het fonds in onze steekproef.

Plattelandsontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij

7.20. **Bijlage 7.1** biedt een overzicht van de resultaten van de toetsing van verrichtingen. Voor plattelandsontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij vertoonden er van de 163 gecontroleerde verrichtingen 63 (39 %) fouten, waaronder 41 kwantificeerbare fouten. We schatten dat het foutenpercentage 4,9 % is ⁽²⁷⁾. **Bijlage 7.2** biedt een overzicht van de resultaten van de toetsing van verrichtingen per lidstaat voor verrichtingen onder *gemeenschappelijk beheer*, terwijl **bijlage 7.3** een overzicht biedt van alle fouten met een impact van minstens 20 % van de waarde van de onderzochte verrichting.

7.20. De Commissie neemt nota van het door de Rekenkamer geraamde foutenniveau, dat vergelijkbaar is met het foutenniveau dat in het jaarlijks activiteitenverslag 2016 van DG AGRI is gerapporteerd.

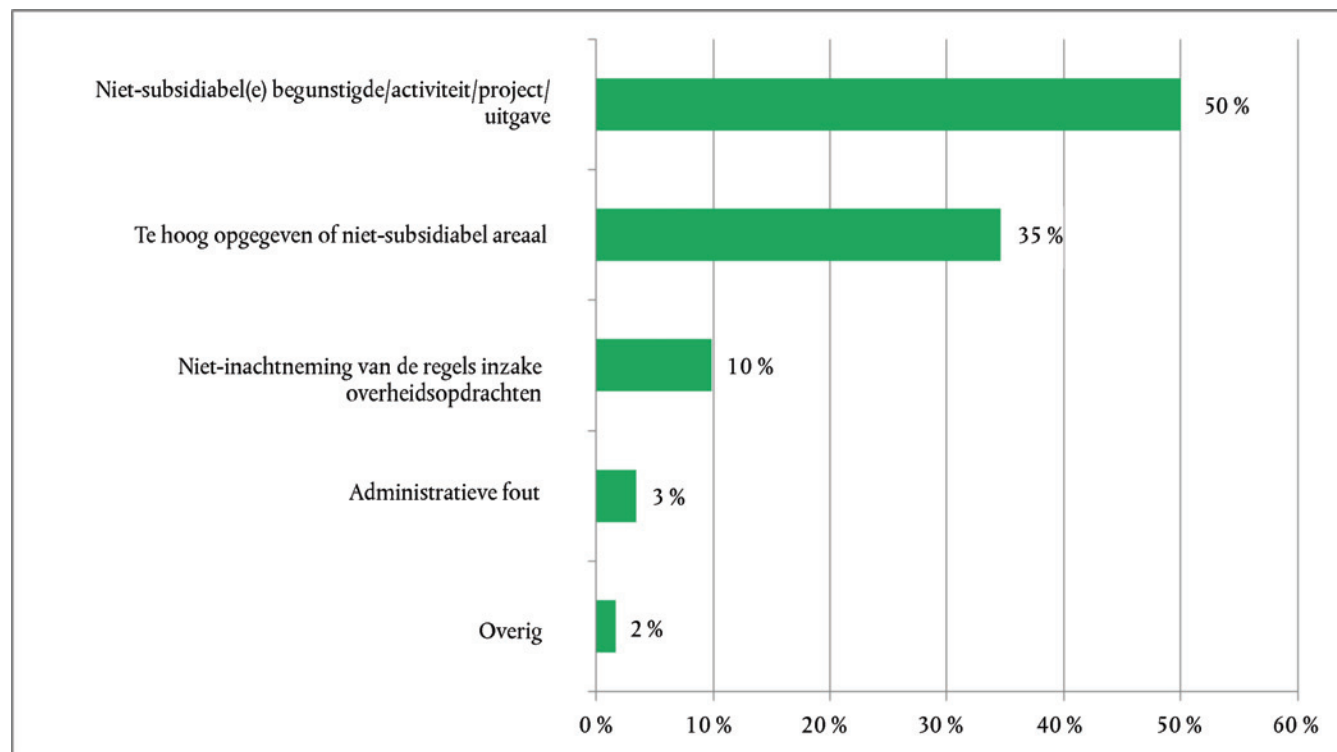
Plattelandsontwikkeling blijft een terrein dat vraagt om een zorgvuldige doorlichting, met name wat investeringsmaatregelen betreft. De Commissie vraagt de lidstaten systematisch om corrigerende actieplannen op te stellen wanneer tekortkomingen bij de controle worden vastgesteld en biedt ondersteuning voor de uitvoering van die plannen. De Commissie bevordert ook actief de toepassing van vereenvoudigde kostenopties om zowel de administratieve kosten als de fouten te verminderen. Toch kan, aangezien er een evenwicht moet worden gevonden tussen wettigheid en regelmatigheid enerzijds en de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen anderzijds, daarbij rekening houdend met de beheer- en controlekosten, niet met echte zekerheid worden verwacht dat het met redelijke inspanningen haalbaar is om voor plattelandsontwikkeling een foutenpercentage voor betalingen aan begunstigden van minder dan 2 % te bereiken. Het corrigerend vermogen van de door de lidstaten teruggevorderde en geïnde bedragen en de financiële correcties van de Commissie in de jaren die volgen op het jaar van de uitgaven, stellen de Commissie evenwel in staat om zekerheid te verkrijgen over de GLB-uitgaven.

⁽²⁷⁾ Onze berekening van het foutenpercentage is gebaseerd op een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. We hebben 95 % zekerheid dat het geschatte foutenpercentage in de populatie tussen 2,1 % en 7,7 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrenzen).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.21. **Tekstvak 7.6** omvat een uitsplitsing van ons geschatte foutenpercentage in 2016 per soort fout.

Tekstvak 7.6 — Uitsplitsing van het geschatte foutenpercentage — Plattelandsontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij



Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.22. Voor plattelandontwikkeling waren 64 van de 153 onderzochte verrichtingen oppervlaktegerelateerd en 89 niet-oppervlaktegerelateerd (veelal investeringsprojecten). Van de 153 gecontroleerde verrichtingen vertoonden er 58 (38 %) fouten, waaronder 38 kwantificeerbare fouten. Met betrekking tot de 10 verrichtingen voor milieu, klimaatactie en visserij vertoonden er 5 (50 %) fouten, waaronder 3 kwantificeerbare fouten.

7.23. De autoriteiten van de lidstaten hadden corrigerende maatregelen getroffen die rechtstreekse gevolgen hadden voor 8 van de door ons gecontroleerde verrichtingen. Deze maatregelen waren van belang voor onze berekeningen, omdat door de maatregelen ons geschatte foutenpercentage voor deze specifieke beoordeling met 0,4 procentpunt werd verlaagd. In 16 gevallen van kwantificeerbare fouten beschikten de nationale autoriteiten over voldoende informatie⁽²⁸⁾ om deze te kunnen voorkomen of opsporen en corrigeren voordat de uitgaven bij de Commissie werden gedeclareerd. Als de nationale autoriteiten alle beschikbare informatie op de juiste wijze hadden gebruikt, zou het geschatte foutenpercentage voor deze specifieke beoordeling 1,5 procentpunt lager zijn geweest.

7.24. De soorten fouten zijn vergelijkbaar met die welke in eerdere jaren zijn aangetroffen en die welke zijn vastgesteld in ons Speciaal verslag waarin wij de oorzaken van fouten in de uitgaven voor plattelandontwikkeling analyseren⁽²⁹⁾. Evenals in voorgaande jaren vormden niet-oppervlaktegerelateerde maatregelen het grootste deel (62 %) van het in paragraaf 7.20 vermelde geschatte foutenpercentage.

7.25. Voor de gecontroleerde niet-oppervlaktegerelateerde verrichtingen was niet-naleving van subsidiabiliteitsvoorwaarden de belangrijkste oorzaak van fouten. Voor milieu, klimaatactie en visserij waren de drie kwantificeerbare fouten mede het gevolg van niet-subsidiabele uitgaven.

7.26. Dit jaar werden drie van de grootste subsidiabiliteitsfouten veroorzaakt door begunstigden die niet aangaven dat zij werden beheerd door, gezamenlijk subsidie aanvraagden met of kochten van gelieerde ondernemingen, hetgeen een inbreuk vormt op nationale of EU-regels (zie de voorbeelden 1, 2 en 6 in **bijlage 7.3**).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.22. De Commissie merkt op dat bij 30 van de 38 kwantificeerbare fouten het foutenpercentage minder dan 20 % bedroeg.

7.23. De Commissie is zich ervan bewust dat de nationale autoriteiten meer van de fouten die de Rekenkamer bij plattelandontwikkeling heeft gevonden, zelf hadden kunnen opsporen. De GLB-regelgeving stelt de lidstaten alle instrumenten ter hand die nodig zijn om de meeste foutenrisico's te beperken.

De Commissie is ook van mening dat de inspanningen van de lidstaten om verrichtingen door te lichten proportioneel moeten zijn.

De Commissie is waakzaam en voert in het kader van de conformiteitsgoedkeuring auditbezoeken uit waarbij de beheer- en controlesystemen van de afzonderlijke betaalorganen in de lidstaten worden geverifieerd. Die auditbezoeken leveren waardevolle informatie op over hoe doeltreffend die systemen de EU-middelen beschermen die door de betaalorganen moeten worden uitbetaald.

In 2016 heeft de Commissie (DG AGRI) 56 conformiteitsaudits verricht die betrekking hadden op het Elfpo. Ook de certificerende instanties in de lidstaten helpen fouten te voorkomen.

7.24. De Commissie besteedt bijzondere aandacht aan de reeds in eerdere jaren gemaakte bevindingen, aan de adequate follow-up daarvan en aan het voorkomen van soortgelijke fouten in andere lidstaten.

Daarnaast wordt ook de uitvoering van de actieplannen nauwlettend door de diensten van de Commissie doorgelicht. De Commissie is van mening dat de succesvolle uitvoering van deze actieplannen bijdraagt aan het verminderen van de fouten.

⁽²⁸⁾ Informatie die te vinden is in de ondersteunende documentatie en databases, of die aan het licht komt bij standaardkruiscontroles en andere verplichte controles.

⁽²⁹⁾ Zie Speciaal verslag nr. 23/2014 „Fouten in de uitgaven voor plattelandontwikkeling: wat zijn de oorzaken en hoe worden ze aangepakt?”. (<http://eca.europa.eu>).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.27. Onder de 64 oppervlaktegerelateerde verrichtingen ontdekten we 22 gevallen (34 %) waarin het land niet-subsidiabel was of de oppervlakte te hoog was opgegeven (zie de voorbeelden 7 en 8 in **bijlage 7.3**).

*Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governance-regelingen***Jaarlijks activiteitenverslag van DG AGRI**

7.28. In zijn Jaarverslag 2016 presenteert DG AGRI een totaal aangepast foutenpercentage (AFP) van GLB-uitgaven van 2,5 %. Dit percentage is in overeenstemming met onze controleconclusie dat het foutenpercentage voor dit uitgavengebied materieel is.

7.29. De lidstaten rapporteerden een totaal foutenpercentage van 1,2 % ⁽³⁰⁾ op basis van de controlestatistieken van hun betaalorganen. Vervolgens paste DG AGRI het percentage aan, waarbij het vooral gebruikmaakte van zijn eigen en van onze controles van de afgelopen drie jaar en in mindere mate de adviezen van de *certificerende instanties* over wettigheid en regelmatigheid voor het begrotingsjaar 2016 ⁽³¹⁾.

7.30. Dit jaar publiceerden we een Speciaal verslag waarin werd beoordeeld of een nieuw kader dat in 2015 door de Commissie is opgezet, de certificerende instanties in staat stelde om hun adviezen te formuleren in overeenstemming met de EU-regelgeving en internationale controlenormen. Hoewel de invoering van het kader een positieve stap in de richting van een single audit-model was, constateerden we dat het aanzienlijke tekortkomingen vertoonde ⁽³²⁾. Wij deden een aantal aanbevelingen voor verbeteringen die moeten worden opgenomen in de nieuwe richtsnoeren van de Commissie die vanaf het begrotingsjaar 2018 in werking zullen treden.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.27. De hervorming van het GLB en de uitvoering van de plattelandsontwikkelingsprogramma's voor 2014-2020 hebben ook geleid tot wijzigingen in de voorschriften voor de subsidiabiliteit van de arealen en bijgevolg in het LPIS. Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 7.13.

7.30. De Commissie heeft vijf van de zeven aanbevelingen volledig aanvaard en zij gaat ervan uit dat hieraan reeds uitvoering is gegeven met de richtsnoeren voor de certificerende instanties voor het begrotingsjaar 2018 en daarna. De Commissie ging niet akkoord met de aanbeveling dat het oordeel van de certificerende instanties pas kan worden gebruikt vanaf het ogenblik dat de werkzaamheden worden uitgevoerd zoals omschreven in de aanbevelingen; zij is integendeel van mening dat de richtsnoeren voor het begrotingsjaar 2015, hoewel voor verbetering vatbaar, van dien aard zijn dat zij, als zij correct worden toegepast, reeds in hun huidige vorm de certificerende instanties in staat stellen om overeenkomstig de toepasselijke voorschriften en normen een oordeel te geven over de wettigheid en regelmatigheid.

⁽³⁰⁾ Het gemiddelde foutenpercentage dat door de lidstaten is gerapporteerd, is 1,09 % voor het ELGF en 1,78 % voor het Elfpo.

⁽³¹⁾ Certificerende instanties zijn verplicht om zich, aan de hand van een representatieve steekproef, te verzekeren van de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven waarvoor de betaalorganen om een vergoeding verzochten van de Commissie. De certificerende instanties brachten hun eerste adviezen over regelmatigheid uit voor het begrotingsjaar 2015.

⁽³²⁾ Zie voor nadere informatie Speciaal verslag nr. 7/2017, „De nieuwe rol van de certificerende instanties bij GLB-uitgaven: een goede stap naar een single audit-model maar nog aanzienlijke tekortkomingen op te lossen” (<http://eca.europa.eu>).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Jaarlijkse activiteitenverslagen van DG MARE, DG ENV en DG CLIMA

7.31. De jaarlijkse activiteitenverslagen zijn opgesteld volgens de instructies van DG BUDG en de methoden die zijn gebruikt om de foutenpercentages te berekenen, vertonen geen methodologische problemen. Het aantal verrichtingen dat we in 2016 hebben gecontroleerd op het gebied van visserij, milieu en klimaatactie, is voor ons statistisch te klein om de informatie over de regelmatigheid van de uitgaven die door deze drie DG's zijn gerapporteerd, te vergelijken met onze controleresultaten.

Conclusie en aanbevelingen

Conclusie

7.32. Over het geheel genomen wijst de controle-informatie erop dat de uitgaven voor „Natuurlijke hulpbronnen” en het terrein waarvoor een specifieke beoordeling werd verricht, waarbij werd gekeken naar plattelandsontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij, (zie de paragrafen 7.9 en 7.20) een materieel foutenpercentage vertoonden. Voor het ELGF (dat meer dan driekwart van de uitgaven in MFK-rubriek 2 vertegenwoordigt) ligt ons geschatte foutenpercentage echter onder de materialiteitsdrempel (zie de paragrafen 7.9 en 7.11).

7.33. Op het terrein van deze MFK-rubriek wees onze toetsing van verrichtingen uit dat het totale geschatte foutenpercentage in de populatie 2,5 % bedroeg (zie **bijlage 7.1**).

Aanbevelingen

7.34. **Bijlage 7.4** bevat de bevindingen van onze follow-upevaluatie van de tien aanbevelingen die wij in ons Jaarverslag 2013 hebben gedaan ⁽³³⁾. Hiervan was één aanbeveling niet langer van toepassing. De Commissie en de lidstaten hadden vijf aanbevelingen volledig uitgevoerd, terwijl er twee in de meeste opzichten en twee in enkele opzichten waren uitgevoerd.

7.32. De Commissie staat zeer positief tegenover de beoordeling door de Rekenkamer dat het foutenniveau voor het ELGF onder de materialiteitsdrempel ligt; volgens de Commissie hangt dit rechte reeks samen met de toegepaste beheer- en controlesystemen, met name het GBCS.

De Commissie wenst de aandacht te vestigen op het corrigerend vermogen van de audits van DG AGRI en van de controles door de lidstaten (zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 7.9). Dit corrigerend vermogen maakt het mogelijk zekerheid te verkrijgen over de GLB-uitgaven als geheel.

7.33. De Commissie is ingenomen met het door de Rekenkamer geraamde foutenniveau, dat zeer dicht ligt bij het foutenpercentage dat is vermeld in het jaarlijks activiteitenverslag 2016 van DG AGRI.

⁽³³⁾ Dit jaar hebben we het Jaarverslag 2013 gekozen voor ons follow-uponderzoek, omdat er voldoende tijd moet zijn verstreken om onze aanbevelingen uit te voeren.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.35. Op basis van deze beoordeling en onze bevindingen en conclusies voor 2016 doen we de volgende aanbevelingen aan de Commissie:

- **Aanbeveling 1:** herzie de aanpak van de betaalorganen voor de classificatie en actualisering van de grondcategorieën in hun LPIS en voor de uitvoering van de vereiste kruiscontroles om zo het risico op fouten in vergroeningsbetalingen te beperken (zie de paragrafen 7.17 en 7.18, alsmede **tekstvak 7.5**).
- **Aanbeveling 2:** bied richtsnoeren aan en verspreid beste praktijken (bijv. het gebruik van nieuwe IT-technologie) onder nationale autoriteiten om ervoor te zorgen dat er bij hun controles verbanden worden vastgesteld tussen aanvragers en andere belanghebbenden die bij de ondersteunde projecten zijn betrokken (zie paragraaf 7.26).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Er zijn al corrigerende maatregelen genomen in de betrokken lidstaten, waar de nodige conformiteitsgoedkeuringsprocedures de EU-begroting zullen beschermen.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Tijdens de audits in de verschillende lidstaten worden de beste praktijken gedeeld, ook in de vorm van aanbevelingen ter verbetering van het controle- en beheersysteem. De Commissie organiseert regelmatig studiebijeenkomsten en conferenties waar de beste praktijken worden verspreid. Daarnaast wordt ook naar IT-oplossingen gezocht.

DEEL 2 — PRESTATIES

7.36. In dit deel wordt verslag uitgebracht over de prestaties van geselecteerde verrichtingen op het gebied van plattelandsontwikkeling ⁽³⁴⁾ en over de nieuwe vergroeningsbetaling.

Prestatiebeoordeling van projecten voor plattelandsontwikkeling

7.37. De afgelopen drie jaar (2014-2016) hebben we geselecteerde prestatieproblemen onderzocht voor 193 projectinvesteringen waarbij in materiële activa werd geïnvesteerd. Wij stelden het volgende vast:

- 95 % van de investeringen die op het moment van ons controlebezoek waren voltooid, was volgens planning uitgevoerd;
- bij 34 % van de gevallen was er onvoldoende bewijs dat de kosten redelijk waren.

⁽³⁴⁾ Zie deel 2 van hoofdstuk 7 van het Jaarverslag 2014 en het Jaarverslag 2015.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Uitvoering van investeringsprojecten

7.38. Van de 193 onderzochte investeringsprojecten waren er op het moment van ons controlebezoek 139 afgerond. We controleerden of deze voltooide investeringsprojecten waren uitgevoerd zoals gepland; 95 % van de investeringen voldeed aan dit criterium.

Redelijkheid van de kosten en de mogelijkheid om meer gebruik te maken van vereenvoudigde kostenopties

7.39. In 2014-2016 analyseerden we 193 investeringsprojecten om na te gaan of er voldoende bewijs was dat de kosten redelijk waren. We vonden voldoende bewijs voor 127 van de projecten (66 %). Bij 66 gevallen (34 %) was er echter onvoldoende bewijs dat de kosten redelijk waren.

7.40. Bij vrijwel alle 193 projecten werd een systeem gehanteerd waarbij de gemaakte kosten werden vergoed⁽³⁵⁾. In de periode 2014-2020 mogen lidstaten als alternatief een systeem van *vereenvoudigde kostenopties* gebruiken: standaardschalen van eenheidskosten, vaste bedragen en forfaitaire financiering⁽³⁶⁾. Gebruikmaking van vereenvoudigde kostenopties waar dat mogelijk is, beperkt de risico's van buitensporige prijzen doeltreffend — mits die kosten op het juiste niveau worden vastgesteld⁽³⁷⁾⁽³⁸⁾.

7.39. De beoordeling van de redelijkheid van de kosten valt onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten (zie artikel 48 van Verordening (EU) nr. 809/2014). Wanneer tekortkomingen worden geconstateerd, beschermt de Commissie de EU-begroting via de conformiteitsprocedures; daarnaast verstrekt zij richtsnoeren voor de verbetering van de bestaande systemen (zie de richtsnoeren voor controles en sancties in het kader van de plattelandsontwikkeling, waarin een checklist voor de beoordeling van de redelijkheid van de kosten is opgenomen).

⁽³⁵⁾ De vergoeding van kosten houdt verband met hogere foutenpercentages. Zie voor verdere informatie over dit onderwerp de paragrafen 1.21-1.24 van het Jaarverslag 2015.

⁽³⁶⁾ Artikel 67, lid 1, van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320). Bepaalde vormen van vereenvoudigde kostenopties waren in de programmeringsperiode 2007-2013 al toegestaan voor bepaalde maatregelen voor plattelandsontwikkeling, maar niet voor investeringsprojecten.

⁽³⁷⁾ Zie de paragrafen 58-63 van ons Speciaal verslag nr. 22/2014, „Realiseren van zuinigheid: beheersing van de kosten van door de EU gefinancierde projecten voor plattelandsontwikkeling” (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁸⁾ Uit onze ervaring met het controleren van uitgaven voor economische, sociale en territoriale cohesie blijkt ook dat projecten die zijn uitgevoerd met behulp van vereenvoudigde kostenopties, minder foutgevoelig zijn. Zie paragraaf 6.15 van het Jaarverslag 2015.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.41. De meeste projecten die we in 2016 controleerden, waren goedgekeurd volgens de regels van 2007-2013, toen vereenvoudigde kostenopties nog niet gebruikt konden worden voor investeringen in plattelandontwikkeling. We beoordeelden zes projecten die volgens de regels van 2014-2020 waren goedgekeurd en stelden vast dat er vijf geschikt waren voor vereenvoudigde *kostenopties*, maar dat voor maar één van de projecten deze opties werden gebruikt (zie **tekstvak 7.7**).

Tekstvak 7.7— Vereenvoudigde kostenopties kunnen helpen ervoor te zorgen dat kosten redelijk zijn

In het Verenigd Koninkrijk controleerden we een project voor een nieuw dak voor een veeverzamelplaats. De betaling was gebaseerd op standaardkosten per eenheid voor daken van 62 GBP per vierkante meter en een beschikbare subsidie per landbouwbedrijf van maximaal 10 000 GBP.

De standaardkosten per eenheid voor het dak kwamen uit een publicatie die in het Verenigd Koninkrijk de meest onafhankelijke en gebruikte bron is voor zakelijke informatie op het gebied van landbouw. De prijzen in de publicatie worden elk jaar bijgewerkt.

7.42. We werken momenteel aan een controle om het gebruik van vereenvoudigde kostenopties nader te analyseren, met het oog op de publicatie van een speciaal verslag hierover in 2018.

Beoordeling van vergroeningsprestaties

7.43. In 2016 controleerden we het eerste jaar van de vergroeningsbetaling. Het doel van de nieuwe vergroeningsregeling is om EU-landbouwbedrijven milieuvriendelijker te maken door drie praktijken waarmee de doelstellingen van zowel klimaat- als milieubeleid worden aangepakt:

- gewasdiversificatie;
- de instandhouding van bestaand blijvend grasland;
- de inrichting van ecologische aandachtsgebieden (EAG's).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.41. *In het kader van het gedeelde beheer zijn de lidstaten volledig verantwoordelijk voor de opstelling van hun programma's en maatregelen. De Commissie heeft het gebruik van vereenvoudigde kosten bevorderd en ondersteund en zal dat blijven doen. Het is een doeltreffend middel om zowel de administratieve kosten als de fouten te verminderen.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.44. **Gewasdiversificatie** is in het bijzonder gericht op het verbeteren van de bodemkwaliteit⁽³⁹⁾. Deze praktijk is verplicht voor landbouwbedrijven met meer dan 10 ha landbouwgrond, waarbij voor grotere landbouwbedrijven aanvullende vereisten gelden, zoals wordt geïllustreerd in **tekstvak 7.8**.

Tekstvak 7.8 — Vereisten voor gewasdiversificatie			
Ha landbouwgrond op het landbouwbedrijf	Minimumaantal vereiste gewassen	Maximum voor het hoofdgewas	Maximum voor de twee hoofdgewassen
Tussen 10 en 30	2	75 %	N.v.t.
Meer dan 30	3	75 %	95 %

7.45. Het primaire doel achter de **instandhouding van bestaand blijvend grasland** is om de koolstofemissies vanuit de bodem in de toekomst te beperken⁽⁴⁰⁾. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat het percentage blijvend grasland ten opzichte van het totale landbouwareaal niet verder dan 5 % onder een referentieaandeel komt. Indien dat wel gebeurt, moeten de lidstaten landbouwers verplichten om al hun blijvend grasland in stand te houden en om hun eerder omgezette land weer om te zetten in blijvend grasland. De lidstaten moeten eveneens arealen met ecologisch kwetsbaar blijvend grasland (ESPG) aanwijzen waarop landbouwers niet mogen ploegen en dat niet mag worden omgezet ten behoeve van andere vormen van bodemgebruik.

7.46. De belangrijkste doelstelling van de **EAG's** is het waarborgen en verbeteren van de biodiversiteit⁽⁴¹⁾. Op grond van het EAG-vereiste moeten steunaanvragers een gebied als EAG aanwijzen dat overeenkomt met minstens 5 % van hun landbouwgrond⁽⁴²⁾. De lidstaten selecteren subsidiabele gebieden uit een lijst die in de EU-regelgeving is opgenomen. De opties bevatten een reeks permanente kenmerken (bijv. hagen, greppels, groepen bomen enz.) en bepaalde tijdelijke, milieuvriendelijke vormen van gebruik van landbouwgrond (bijv. groenbedekking, stikstofbindende gewassen, vanggewassen en braakliggend land).

⁽³⁹⁾ Overweging 41 van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 608).

⁽⁴⁰⁾ Zie overweging 42 van Verordening (EU) nr. 1307/2013.

⁽⁴¹⁾ Overweging 44 van Verordening (EU) nr. 1307/2013.

⁽⁴²⁾ Landbouwbedrijven met minder dan 15 ha landbouwgrond zijn vrijgesteld van het EAG-vereiste.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.47. Naast onze werkzaamheden in het kader van de regelmatigheid (zie de paragrafen 7.16-7.18) beoordeelden we de mate waarin gewasdiversificatie en EAG-praktijken zijn veranderd vanaf het moment dat vergroening werd geïntroduceerd. We beoordeelden dit bij 197 landbouwbedrijven die een vergroeningsbetaling hebben ontvangen. Hieronder zetten we de resultaten uiteen voor elk van de twee praktijken.

7.48. We behandelen de instandhouding van bestaand blijvend grasland in paragraaf 7.17. We ontdekten geen problemen bij percelen die correct waren geregistreerd in het LPIS. Niet al het blijvend grasland stond echter correct geregistreerd en in één geval heeft dit geleid tot een inbreuk op het ESPG-instandhoudingsvereiste.

Gewasdiversificatie

7.49. Vergeleken met 2014 hebben de vereisten voor gewasdiversificatie in 2015 bij 89 % van de bezochte landbouwbedrijven niet geleid tot veranderingen. Er zijn twee redenen voor dit hoge percentage. Ten eerste hebben rond de helft van de landbouwbedrijven gewasdiversificatiepraktijken uitgevoerd in het jaar voordat de vergroening van kracht ging. Ten tweede zijn ongeveer een derde van de landbouwbedrijven vrijgesteld van gewasdiversificatie vanwege hun kleine omvang. **Tekstvak 7.9** geeft een samenvatting van onze bevindingen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.49. *De Commissie merkt op dat in de meeste lidstaten de landbouwers vóór het aanvraagjaar 2015 niet verplicht waren om gewassen te registreren.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.50. We constateerden dat 11 % van de bezochte landbouwbedrijven hun areaal voor gewasdiversificatie in 2015 moest uitbreiden ten opzichte van 2014. Op basis van onze steekproef schatten we dat de invoering van vereisten voor gewasdiversificatie in het kader van vergroening leidde tot een verbetering van de milieu- en klimaatprestaties bij ongeveer 2 % van de landbouwgrond ⁽⁴³⁾ ⁽⁴⁴⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.50 en 7.51. De Commissie merkt op dat in de meeste lidstaten de landbouwers vóór het aanvraagjaar 2015 niet verplicht waren om gewassen te registreren, wat het maken van vergelijkingen op het niveau van de individuele landbouwbedrijven bemoeilijkt. De Commissie is van mening dat de impact van de vergroeningsverplichtingen volgens een geschiktere methode (op basis van een degelijk contrafeitelijk scenario) zal moeten worden beoordeeld en ook over meer dan één jaar van toepassing zal moeten worden bekeken. In dit stadium kan niet rechtstreeks worden gemeten in welke mate de milieu- en klimaatprestaties zijn verbeterd op de arealen waar de gewassen werden gewijzigd. De Commissie ziet nauwlettend toe op de gevolgen van dit nieuwe beleid.

Tekstvak 7.9 — Veranderingen in gewasdiversificatie na de invoering van vergroening

Veranderingen in gewasdiversificatie	Landbouwbedrijven	%
Geen verandering (begunstigde voldeed al aan de vereisten voor gewasdiversificatie)	107	54 %
Geen verandering (gewasdiversificatie niet van toepassing op de begunstigde)	69	35 %
Verandering (meer gewasdiversificatie)	21	11 %
TOTAAL	197	100 %

⁽⁴³⁾ Onze schatting is gebaseerd op de daadwerkelijk doorgevoerde veranderingen door de landbouwbedrijven in de steekproef waarvan wij de ELGF-betalingen hebben onderzocht. Het vergroeningsvereiste voor gewasdiversificatie stelt een limiet aan het primaire gewas van 75 % van de totale landbouwgrond voor landbouwbedrijven met meer dan 10 hectare landbouwgrond. De grootste verandering die potentieel aan vergroening kan worden toegeschreven, is daarom 25 % van de landbouwgrond van landbouwbedrijven die aan dit vereiste moeten voldoen (namelijk wanneer een landbouwbedrijf een monocultuur had in 2014 en voldeed aan het vereiste in 2015). Veel landbouwbedrijven voldeden echter al aan het vereiste in 2014; bij deze landbouwbedrijven stelden we vast dat er geen verandering had plaatsgevonden. Bovendien waren er zeer weinig landbouwbedrijven die hun gewasdiversificatie aan moesten passen en in 2014 een monocultuur hadden.

⁽⁴⁴⁾ In de evaluatie door de Commissie van vergroening na één jaar werd geconcludeerd dat het vanwege de diversificatieverplichting verplaatste areaal ongeveer 0,8 % van de landbouwgrond bedroeg. Zie het werkdokument van de diensten van de Commissie „Review of greening after one year”, SWD (2016) 218, bijlage 4, punt 5.2.2.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.51. We onderzochten de gemiddelde omvang van de landbouwgrond in elk van de drie categorieën in de bovenstaande tabel. Uit de gegevens blijkt dat de gemiddelde grootte van de in onze steekproef opgenomen ELGF-landbouwbedrijven die in 2014 al hadden voldaan aan de vereisten voor gewasdiversificatie (438 hectare), aanzienlijk groter was dan de gemiddelde grootte van landbouwbedrijven die in 2015 hun gewasdiversificatie moesten veranderen (87 hectare). Dit duidt erop dat de invoering van de nieuwe vereisten grotere gevolgen had voor middelgrote landbouwbedrijven, terwijl grotere landbouwbedrijven grotendeels toch al voldeden aan de vereisten en de kleinere vrijgesteld zijn.

Ecologische aandachtsgebieden

7.52. Vergeleken met 2014 hebben de EAG-vereisten in 2015 bij 67 % van de gecontroleerde landbouwbedrijven niet geleid tot veranderingen. Dezelfde twee redenen zijn van toepassing als voor gewasdiversificatie: ongeveer een kwart van de bezochte landbouwbedrijven had in het jaar voordat vergroening van toepassing was, al voldoende gebieden aangewezen als EAG, en 42 % van de bezochte landbouwbedrijven was vrijgesteld van de EAG-praktijk vanwege hun kleine omvang. **Tekstvak 7.10** geeft een samenvatting van onze bevindingen.

7.53. We constateerden dat 32 % van de bezochte landbouwbedrijven hun EAG in 2015, soms aanzienlijk, moest vergroten in vergelijking met 2014. Op basis van onze steekproef schatten we dat de invoering van EAG-vereisten voor gewasdiversificatie in het kader van vergroening leidde tot een verbetering van de milieu- en klimaatprestaties van ongeveer 1,5 % van hun landbouwgrond ⁽⁴⁵⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.52. *De Commissie merkt op dat de EAG's vóór het aanvraagjaar 2015 niet werden geregistreerd. Dit bemoeilijkt het maken van vergelijkingen op het niveau van de individuele landbouwbedrijven en zorgt ervoor dat die vergelijkingen niet nauwkeurig zijn.*

7.53. *Zie ook het antwoord van de Commissie op de paragrafen 7.51 en 7.52.*

De Commissie is van mening dat in dit stadium niet rechtstreeks kan worden gemeten in welke mate het landgebruik is gewijzigd als gevolg van de EAG-voorschriften. Naar verwachting zullen de EAG's een ruimere impact hebben.

⁽⁴⁵⁾ Onze schatting is gebaseerd op de daadwerkelijk doorgevoerde veranderingen door de landbouwbedrijven in de steekproef waarvan we de ELGF-betalingen hebben onderzocht. Om aan het EAG-vereiste te voldoen, moet een landbouwer die meer dan 15 ha landbouwgrond opgeeft, ervoor zorgen dat een areaal dat overeenkomt met 5 % van zijn landbouwgrond een EAG is. De grootste verandering die potentieel aan vergroening kan worden toegeschreven, betreft daarom 5 % van de landbouwgrond van landbouwbedrijven die aan dit vereiste moeten voldoen (namelijk wanneer een landbouwbedrijf geen EAG had in 2014 en voldeed aan het vereiste in 2015). Veel landbouwbedrijven voldeden echter al aan de vereisten in 2014 en een deel van de landbouwgrond van de meeste landbouwbedrijven was in 2014 al een EAG, zelfs al was dat niet 5 %.

Tekstvak 7.10 — Veranderingen in EAG's na de invoering van vergroening

Veranderingen in ecologische aandachtsgebieden (EAG's)	Landbouwbedrijven	%
Geen verandering (begunstigde voldeed al aan de EAG-vereisten)	49	25 %
Geen verandering (EAG-regels niet van toepassing op de begunstigde)	82	42 %
Verandering (toename van EAG's)	64	32 %
Ontoereikend bewijs	2	1 %
TOTAAL	197	100 %

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.54. We zijn bezig met een gedetailleerde analyse van het ontwerp en de invoering van vergroening in het eerste jaar met het oog op de publicatie van een speciaal verslag.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.54. In het recente verslag van de Commissie (maart 2017)⁽¹⁾ is dieper ingegaan op de wijze van uitvoering van de EAG's. In 2015 werd 8 miljoen ha grond als EAG aangegeven, d.i. 13 % van het bouwland dat onder de verplichting viel, en 10 % na toepassing van de wegingsfactoren.

De conclusie van het verslag luidt dat de EAG-praktijk een groot potentieel biedt. Voorlopige resultaten op basis van simulaties door het JRC (Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek) en een beoordeling van een literatuurselectie wijzen op een positieve impact op de biodiversiteit. Zo wordt ervan uitgegaan dat bloemenstroken gunstige milieueffecten buiten het met bloemen bedekte areaal zullen hebben als gevolg van de bestuivingsactiviteit. Voorts kunnen de EAG's een positieve impact hebben op sommige ecosysteemdiensten (bijv. de waterkwaliteit en de bestuivers). De invoering van de EAG's kan ook helpen om de landbouwbedrijven klimaatbestendiger te maken (bijv. door een grotere aanwezigheid van landschapselementen) en de klimaatmitigatie te versterken (bijv. door de toename van peulgewassen).

Uit de analyse bleek ook dat de milieuvordelen niet alleen afhangen van de kwantiteit maar ook van de kwaliteit, die verder kan worden verbeterd door een aanpassing van de beheerseisen. De recentste wijzigingen van de gedelegeerde handeling (Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 639/2014), die onlangs door beide medewetgevers zijn aangenomen, gaan deze richting uit doordat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op als EAG's aangemerkte bebouwde arealen wordt verboden.

⁽¹⁾ COM(2017) 152 final.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Conclusies

7.55. Uit ons onderzoek naar de prestaties van investeringsprojecten voor plattelandsontwikkeling bleek dat 95 % van de investeringen was uitgevoerd zoals gepland, hoewel er in 34 % van de gevallen onvoldoende bewijs was dat de kosten redelijk waren. Gebruikmaking van vereenvoudigde kostenopties waar dat mogelijk is, beperkt de risico's van buitensporige prijzen doeltreffend — mits die kosten op het juiste niveau worden vastgesteld. We werken momenteel aan een controle om het gebruik van vereenvoudigde kostenopties nader te analyseren, met het oog op de publicatie van een speciaal verslag hierover in 2018.

7.56. Wij hebben in ons werk over vergroeningsprestaties een aantal positieve veranderingen in landbouwpraktijken na de invoering van de regeling vastgesteld, vooral op het gebied van EAG's. In onze steekproef bedroeg het landbouwareaal waarop we positieve veranderingen aantroffen, ongeveer 3,5 % van de totale landbouwgrond (zie de paragrafen 7.50 en 7.53).

7.55. De beoordeling van de redelijkheid van de kosten valt onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten (zie artikel 48 van Verordening (EU) nr. 809/2014). Wanneer tekortkomingen worden geconstateerd, beschermt de Commissie de EU-begroting via de conformiteitsprocedures; daarnaast verstrekt zij richtsnoeren voor de verbetering van de bestaande systemen (zie de richtsnoeren voor controles en sancties in het kader van de plattelandsontwikkeling, waarin een checklist voor de beoordeling van de redelijkheid van de kosten is opgenomen). Voorts organiseert het Europees netwerk voor plattelandsontwikkeling zowel opleidingen als de uitwisseling van goede praktijken. Tot slot moedigt de Commissie het gebruik van vereenvoudigde kostenopties in de lidstaten actief aan.

7.56. De Commissie is van mening dat het na één of twee jaar nog te vroeg is om conclusies te trekken over precieze milieuresultaten. Het zal moeilijk zijn om de methodiek vast te stellen omdat er niet voldoende uitgangswaarden bestaan voor de biodiversiteit en de bodemkwaliteit vóór 2015. Daarnaast dragen ook andere factoren zoals de vergroening bij aan de milieuprestatie van de landbouw.

Toch neemt de Commissie met voldoening nota van de wijzigingen in de landbouwpraktijken als gevolg van de invoering van de vergroening en merkt zij tevens op dat van de bezochte bedrijven 11 % hun gewasdiversificatiepraktijken en 32 % hun EAG-praktijken hebben moeten wijzigen ten opzichte van 2014.

Hierbij mag evenwel niet uit het oog worden verloren dat de wijzigingen bij de gewassen en het landgebruik waartoe de vergroening leidt, onvoldoende kunnen worden gemeten om de milieuprestaties van de vergroening te evalueren.

Uit de recente evaluatie (de beoordeling van de vergroening na één jaar, het werkdocument van de diensten van de Commissie (SWD) van juni 2016 en het verslag van de Commissie over EAG's van maart 2017) blijkt dat groene rechtstreekse betalingen een groot potentieel bieden wat de bestreken arealen betreft. In 2016 viel 77 % van het landbouwareaal onder de vergroening en 69 % van het akkerland onder de EAG-vereisten.

Het verslag van de Commissie over de EAG's (maart 2017) bevat een beoordeling van het mogelijke milieueffect van het door de landbouwers in 2015 aangegeven EAG-areaal.

De voorlopige resultaten zijn veelbelovend, met name wat betreft niet-productief areaal zoals landschapselementen of akkerranden voor de biodiversiteit, maar ook wat betreft ander areaal, zoals areaal met peulgewassen voor de biodiversiteit en de ecosystemendiensten, afhankelijk van het beheer ervan.

De wijziging van de gedelegeerde handeling (Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 639/2014) is een belangrijke stap naar een verdere verbetering van de milieuprestaties doordat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op als EAG's aangemerkte bebouwde arealen wordt verboden.

BIJLAGE 7.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR „NATUURLIJKE HULPBRONNEN”

	2016	2015
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF		
Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun	217	180
Plattelandsontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij	163	179
Totaal aan verrichtingen voor „Natuurlijke hulpbronnen”	380	359
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN		
Geschat foutenpercentage: Marktondersteuning en rechtstreekse steun	1,7 %	2,2 %
Geschat foutenpercentage: Plattelandsontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij:	4,9 %	5,3 %
Geschat foutenpercentage: „Natuurlijke hulpbronnen”	2,5 %	2,9 %
Bovenste foutengrens (UEL)	3,5 %	
Onderste foutengrens (LEL)	1,5 %	

De onderste en bovenste foutengrens voor Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun zijn 0,8 en 2,6 %

De onderste en bovenste foutengrens voor Plattelandsontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij zijn 2,1 en 7,7 %

BBIJLAGE 7.3

OVERZICHT VAN FOUTEN MET EEN IMPACT VAN TEN MINSTE 20 % VOOR PLATTELANDSONTWIKKELING, MILIEU, KLIMAATACTIE EN VISSERIJ

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Inleiding

Door de algemene controlemethodologie zoals beschreven in **bijlage 1.1** toe te passen, hebben we een representatieve toetsing van verrichtingen uitgevoerd om het *onregelmatigheidspercentage* binnen de populatie voor deze MFK-rubriek te ramen. De bij onze toetsing ontdekte fouten vormen geen uitputtende lijst, noch van afzonderlijke fouten, noch van mogelijke soorten fouten. Onze bevindingen die hieronder worden uiteengezet, betreffen fouten met een impact van ten minste 20 % van de waarde van de gecontroleerde verrichting, en dienen ter illustratie van de specifieke beoordeling met betrekking tot plattelandsontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij ⁽¹⁾. Deze fouten werden aangetroffen in verrichtingen ter waarde van tussen de 1 600 euro en 1 miljoen euro, met een mediane waarde van net iets minder dan 100 000 euro ⁽²⁾.

Voorbeelden van fouten***Plattelandsontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij*****Niet-subsidiabel(e) begunstigde/uitgave**

Voorbeeld 1 — Steun voor kleine, middelgrote en micro-ondernemingen toegekend aan een coöperatie die in het bezit was van een grote multinational

In Litouwen onderzochten we een betaling aan een coöperatie voor investeringssteun ten behoeve van de verwerking en afzet van landbouwproducten. Volgens EU-regels en nationale regels is dergelijke steun alleen beschikbaar voor kleine, middelgrote en micro-ondernemingen, die op basis van het aantal werknemers, de jaarlijkse bedrijfsomzet en het jaarlijkse balanstotaal worden gekwalificeerd. Gelieerde ondernemingen, zoals moeder- en dochterbedrijven, moeten in de berekening worden opgenomen. We ontdekten dat de betreffende coöperatie eigendom was van een grote multinational en daarom niet aangemerkt kon worden als kleine, middelgrote of micro-onderneming. De begunstigde kwam niet in aanmerking voor steun, wat leidde tot een foutenpercentage van 100 %.

De Commissie neemt nota van de opmerking van de Rekenkamer in bijlage 7.2 dat het overzicht van de door de Rekenkamer getoetste verrichtingen geen leidraad is voor het relatieve foutenniveau in de lidstaten die deel uitmaakten van de steekproef. De Commissie wijst erop dat voor elke lidstaat gedetailleerde informatie over de resultaten van de audits van de Commissie en de lidstaten te vinden is in de jaarlijkse activiteitenverslagen en de technische bijlagen daarbij van de diensten van de Commissie die de EU-fondsen in gedeeld beheer uitvoeren.

⁽¹⁾ Deze fouten zijn goed voor meer dan driekwart van het geschatte totale foutenpercentage voor deze specifieke beoordeling.

⁽²⁾ D.w.z. de helft van alle fouten met een impact van ten minste 20 % werd aangetroffen bij verrichtingen die minder dan 100 000 euro waard waren, en de overige bij verrichtingen die meer dan dit bedrag waard waren.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Voorbeeld 2 — Begunstigde kocht gesubsidieerde machines van een gelieerd bedrijf

We onderzochten een betaling aan een landbouwonderneming in Hongarije voor de aankoop van machines. We troffen overtuigend bewijs aan waaruit bleek dat de begunstigde gelieerd was aan het bedrijf dat de machines leverde. Volgens de nationale wetgeving is hierdoor de gehele betaling niet-subsidiabel, wat leidt tot een foutenpercentage van 100 %.

Voorbeeld 3 — Niet-naleving van de subsidiabiliteitsregels van het LIFE-programma

We onderzochten een betaling voor een milieuproject onder direct beheer in Slowakije dat in het kader van het LIFE-programma werd gefinancierd. We ontdekten verschillende inbreuken op de subsidiabiliteitsregels van het LIFE-programma met betrekking tot personeelskosten, zoals contracten waarin het LIFE-programma niet wordt genoemd, tijdregistratieformulieren die niet waren gecertificeerd, en kosten die niet op basis van de werkelijk gewerkte tijd in rekening waren gebracht. We rapporteerden een foutenpercentage van 60 % van de onderzochte kosten.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Overeenkomstig artikel 25, lid 1, van de gemeenschappelijke bepalingen inzake LIFE (op basis van artikel 126 van het Financieel Reglement) moeten de subsidiabele kosten zijn gebaseerd op de daadwerkelijk gemaakte kosten; de kosten kunnen dus niet worden gebaseerd op een begroot dagtarief.

De tijd die het personeel aan het project heeft besteed, moet worden gedocumenteerd via passende middelen (tijdstaten). Hierbij wordt er evenwel op gewezen dat tot twee dagen per maand mogen worden gerapporteerd zonder tijdstaten. Bovendien zou de Commissie, als de tijd die aan het project is besteed, kan worden gedocumenteerd via alternatieve bronnen (bijv. uittreksels uit een analytisch boekhoudsysteem), de daarmee verband houdende kosten als subsidiabel aanmerken.

Hoewel het geen voorwaarde is dat het project uitdrukkelijk in de arbeidsovereenkomst van de werknemer wordt vermeld, moet het worden vermeld in de tijdstaten of andere middelen voor tijdsregistratie. Bovendien zouden, als de tijd die aan het project is besteed, kan worden gedocumenteerd via andere bronnen dan tijdstaten (bijv. uittreksels uit een analytisch boekhoudsysteem), de daarmee verband houdende kosten als subsidiabel worden aangemerkt.

Als de tijdstaten niet door de werknemer zijn ondertekend en door een toezichthouder zijn gevalideerd, zijn zij niet van een aanvaardbaar niveau en worden de daarmee verband houdende kosten niet in aanmerking genomen. Die tijdstaten worden echter slechts als niet-subsidiabel aangemerkt als zij stelselmatig niet zijn ondertekend en gevalideerd. Zijn zij toevallig eens niet ondertekend en gevalideerd, dan wordt ervan uitgegaan dat dit een administratieve fout was en worden die tijdstaten meestal wel in aanmerking genomen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Voorbeelden 4 en 5 — Regionale overheden die EU-financiering ontvingen voor werkzaamheden die waren gebaseerd op kunstmatig hoge kosten

We onderzochten twee reeksen werkzaamheden die betaald werden door de regionale overheid van Andalusië in Spanje: één voor de heraanleg van een plattelandsweg en de ander voor een plattelandshuis met een aanliggend landbouwbedrijfsgebouw. In beide gevallen constateerden we dat de werkzaamheden rechtstreeks waren gegund aan een onderneming tegen te hoge prijzen. We rapporteerden foutenpercentages van 33 %, respectievelijk 41 % van de onderzochte kosten.

Voorbeeld 6 — Gezamenlijke steunaanvraag was niet toegestaan

We onderzochten een betaling aan een landbouwonderneming in Estland voor de aankoop van machines. De projectaanvraag was samen met een andere onderneming ingediend. Volgens de nationale regelgeving komen gezamenlijke aanvragen in aanmerking voor hogere steunbedragen, maar zijn deze alleen toegestaan als geen van de aanvragers direct of indirect een overheersende invloed heeft op de ander. We ontdekten echter dat aan dit vereiste niet was voldaan, wat leidde tot een foutenpercentage van 32 %.

We ontdekten fouten vanwege niet-subsidiabele begunstigden/uitgaven (gekwantificeerd tot 20 %) in Denemarken, Duitsland, Griekenland, Portugal (vasteland), Italië (Basilicata), Oostenrijk en Polen.

Te hoog opgegeven of niet-subsidiabel areaal

Voorbeeld 7 — Steun voor het behoud van traditionele boomgaarden die werd betaald voor een gebied met te weinig traditionele bomen

In Portugal onderzochten we een betaling aan een landbouwer in het kader van de regeling voor plattelandontwikkeling „agromilieu en klimaat” voor de instandhouding van de traditionele boomgaarden op de Azoren. Een nationaal vereiste voor het ontvangen van de betaling was dat deze een boomgaard moest betreffen met minstens één soort die traditioneel is op de Azoren en die, indien gekweekt met andere soorten bomen, minstens 80 % van de bomenpopulatie moet beslaan. We bezochten de twee opgegeven percelen en constateerden dat zij niet voldoende subsidiabele bomen bevatten. De twee percelen voldeden niet aan de subsidiabiliteitsregel, wat leidde tot een foutenpercentage van 100 %.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Voorbeeld 8 — Steun betaald voor gebieden zonder landbouwactiviteiten

In het kader van de regeling voor plattelandontwikkeling „betalingen voor gebieden met natuurlijke of andere specifieke beperkingen” worden landbouwbedrijven ondersteund in bepaalde aangewezen gebieden zoals bergachtige gebieden. Betalingen worden jaarlijks gedaan per hectare subsidiabel land om landbouwers te compenseren voor alle of sommige van de bijkomende kosten en de gedeelde inkomsten door de landbouwproductierestricties in dergelijke gebieden. Om voor steun in aanmerking te komen moeten landbouwers de aangewezen gebieden gebruiken voor landbouwactiviteiten.

In Kroatië bezochten we een landbouwbedrijf dat een compensatiebetaling voor „bergachtig gebied” had ontvangen. We onderzochten een steekproef van drie percelen die de begunstigde had opgegeven als weiland. Op een van de percelen ontdekten we geen tekenen van landbouwactiviteit, bijvoorbeeld grazen. Het perceel kwam daarom niet in aanmerking voor vergoeding. Er waren niet-subsidiabele arealen op de andere twee percelen vanwege dichte bebossing. We merken op dat het betaalorgaan soortgelijke problemen had vastgesteld en vervolgens een terugvorderingsprocedure inleidde. Op basis van onze steekproef schatten we dat het foutenpercentage 91 % bedroeg.

We ontdekten fouten door te een te hoog opgegeven of niet-subsidiabel areaal (gekwantificeerd tot 20 %) in de Tsjechische Republiek, Duitsland (Saksen), Spanje (Extremadura), Frankrijk (Rhône-Alpes), Kroatië, Portugal (Azoren en vasteland), Slowakije, Finland en het Verenigd Koninkrijk (Engeland).

Niet-inachtneming van de regels inzake overheidsopdrachten*Voorbeeld 9 — Openbaar orgaan sloot onterecht goedkoopste offerte voor de uitvoering van werkzaamheden uit*

In Polen onderzochten we een betaling aan een openbaar orgaan voor het herstel van een dijk om landbouwgrond te beschermen tegen rivieroverstromingen. De constructiewerkzaamheden maakten 97 % van de gecontroleerde kosten uit. We onderzochten de openbare aanbestedingsprocedure die werd gebruikt om de onderneming te selecteren die de bouwwerkzaamheden zou uitvoeren, en ontdekten dat het laagste aanbod zonder geldige reden was uitgesloten. Daardoor waren de desbetreffende kosten niet-subsidiabel, wat leidde tot een foutenpercentage van 97 %.

Naar de Commissie heeft begrepen, hebben de Kroatische autoriteiten de mogelijke niet-subsidiabiliteit van de grond geconstateerd bij de kwaliteitsbeoordeling van het LPIS en hebben zij er alles aan gedaan om dit op te volgen teneinde de fout te corrigeren.

Verder heeft de Commissie begrepen dat de Kroatische autoriteiten na een snel bezoek ter plaatse het LPIS hebben bijgewerkt en dat zij binnen de in het EU-recht vastgestelde termijnen tot de terugvordering van de steun zijn overgegaan; daarom heeft de te hoge aangifte geen financiële gevolgen.

Naar de Commissie heeft begrepen, werd het besluit tot uitsluiting van het laagste bod door de afgewezen inschrijver aangevochten. De voor de zaak bevoegde nationale beroepsinstantie (KIO) heeft dit beroep evenwel verworpen. Het betaalorgaan heeft het besluit van de nationale beroepsinstantie gevolgd.

BIJLAGE 7.4

FOLLOW-UP VAN DE VORIGE AANBEVELINGEN VOOR „NATUURLIJKE HULPBRONNEN”

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet langer van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
	3.46. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2013 doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen: Aanbeveling 1: de Commissie en de lidstaten treffen de noodzakelijke maatregelen om ervoor te zorgen dat het GBCS ten volle wordt benut. Dit omvat bijzondere inspanningen om ervoor te zorgen dat: — de subsidiabiliteit en omvang van landbouwpercelen, met name met blijvend grasland, door middel van een uitgebreide analyse van de meest recente orthofoto's juist worden beoordeeld en geregistreerd door de lidstaten op basis van de toepasselijke EU-criteria (zie de paragrafen 3.9, 3.10 en 3.20); — onmiddellijk corrigerende maatregelen worden getroffen door de lidstaten indien blijkt dat het GBCS systematische fouten bevat, met name wat betreft de onjuiste administratieve afhandeling van steunaanvragen (zie paragraaf 3.15 en tekstvak 3.5); — het debiteurenboek van de lidstaten volledige en betrouwbare informatie bevat over de hoogte en de aard van schulden en dat zonder onnodige vertraging doeltreffende procedures tot invordering of tenuitvoerlegging worden toegepast (zie de paragrafen 3.24 en 3.25). Aanbeveling 2: de Commissie zorgt ervoor dat de procedure voor versterkte zekerheid op doeltreffende wijze wordt toegepast om de kwaliteit en vergelijkbaarheid van de door de controleorganen verrichte werkzaamheden te verbeteren en dat corrigerende maatregelen worden getroffen wat betreft de ongerechtigde verlaging door de Italiaanse autoriteiten van het percentage inspecties ter plaatse (zie de paragrafen 3.30-3.35);		X					
2013							X	

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang							Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet langer van toepassing	Ontoereikend bewijs		
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten					
	Aanbeveling 3: de Commissie houdt actief toezicht op de toepassing van corrigerende maatregelen met betrekking tot de gebreken in het controlesysteem voor EU-steun voor producentengroeperingen in Polen (zie de paragrafen 3.36-3.38).	X							
	4.37. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2013 doet de Rekenkamer op het gebied van plattelandsontwikkeling de volgende aanbevelingen:								
	Aanbeveling 1: de lidstaten voeren de bestaande administratieve controles beter uit door alle relevante en voor de betaalorganen beschikbare informatie te gebruiken, aangezien hierdoor mogelijk het grootste deel van de fouten kan worden opgespoord en gecorrigeerd (zie de paragrafen 4.8 en 4.20). Met name voor investeringsmaatregelen moet bij administratieve controles alle beschikbare informatie worden benut om te bevestigen dat de uitgaven, het project en de begunstigde (inclusief alle uiteindelijke aandeelhouders) subsidiabel zijn en dat bij de procedures voor het plaatsen van overheidsoverdrachten de toepasselijke EU- en/of nationale regels zijn nageleefd.		X						De Commissie gaat ervan uit dat zij de Rekenkamer bewijsstukken heeft gegeven waaruit blijkt dat alle gevallen adequaat zijn opgevolgd. Voor de in de paragrafen 4.14 en 4.21 beschreven individuele verrichtingen heeft de Commissie specifieke audits verricht. De in paragraaf 4.20 beschreven systemische tekortkomingen hebben betrekking op dezelfde punten als die welke de auditors van de Commissie hebben geconstateerd, en zijn als zodanig in de risicoanalyse opgenomen bij de opstelling van het jaarlijks werkprogramma.
	Aanbeveling 2: de Commissie zorgt ervoor dat een passende follow-up wordt gegeven aan alle gevallen waarin de Rekenkamer fouten heeft opgespoord (zoals uiteengezet in de paragrafen 4.14, 4.20 en 4.21, alsook in paragraaf 4.16 wat betreft het milieu).		X						Voorts is het met betrekking tot paragraaf 4.16 zo dat de Commissie, aangezien de begunstigde bij de evaluatie van het eindverslag schriftelijk had bevestigd dat hij de btw niet kon terugvorderen, geen reden had om deze schriftelijke bevestiging in twijfel te trekken.
	Aanbeveling 3: de lidstaten zorgen ervoor dat de actieplannen om het hoge foutenpercentage bij plattelandsontwikkeling aan te pakken, volledig zijn door alle regio's erbij te betrekken en alle maatregelen te dekken, vooral de investeringsmaatregelen, en dat erin rekening wordt gehouden met de controlebevindingen van de Commissie en de Rekenkamer (zie paragraaf 4.30).		X						

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet langer van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
	Voor het GLB als geheel geldt het volgende:							
	Aanbeveling 4: de Commissie documenteert hoe zij de onder haar conformiteitscontrole vallende uitgaven berekent (zie paragraaf 4.24).	X						
	Aanbeveling 5: de Commissie neemt maatregelen om het aantal openstaande controledossiers verder te verlagen, zodat alle vóór 2012 verrichte controles eind 2015 zijn afgesloten (zie paragraaf 4.27).	X						
2013	Aanbeveling 6: de Commissie ontwikkelt haar aanpak van de berekening van het RFP verder door ervoor te zorgen dat daarbij rekening wordt gehouden met alle uitgaven en betaalorganen (zie paragraaf 4.29).	X						
	4.38. De Rekenkamer doet ook de volgende aanbeveling:							
	Aanbeveling 7: de financiële correcties opgelegd aan lidstaten in verband met het Europees Visserijfonds worden onderbouwd met documenten inzake de validering ervan (zie paragraaf 4.34).	X						

HOOFDSTUK 8

„Veiligheid en burgerschap”

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	8.1-8.6
Korte beschrijving van de MFK-rubriek	8.2-8.5
Reikwijdte en aanpak van de controle	8.6
Regelmatigheid van de verrichtingen	8.7
Onderzoek van de geselecteerde systemen	8.8-8.12
Gedeeld beheer	8.8-8.10
Direct beheer	8.11
Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen	8.12

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

8.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen voor de rubriek van het *meerjarig financieel kader* (MFK) „Veiligheid en burgerschap”. **Tekstvak 8.1** geeft een overzicht van de kernactiviteiten en de uitgaven in deze rubriek voor 2016.

Tekstvak 8.1 — MFK-rubriek 3 — Overzicht 2016

		(miljard euro)	
Migratie en veiligheid 53 % 1,6	Gedecentraliseerde agentschappen 22 % 0,7		Overige ⁽¹⁾ 11 % 0,3
	Levensmiddelen en diervoeders 8 % 0,3		Creatief Europa 6 % 0,2
Totaal betalingen over het jaar 3,1			
- voorschot ⁽²⁾ 2,2			
+ verrekening van voorschot ⁽²⁾ 1,5			
Totaal gecontroleerde populatie 2,4			

⁽¹⁾ Omvat uitgaven aan consumenten, justitie, rechten, gelijkheid en burgerschap.

⁽²⁾ Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragraaf 10).

Bron: Geconsolideerde jaarrekening 2016 van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Korte beschrijving van de MFK-rubriek

8.2. Onder deze rubriek 3 vallen verschillende beleids-terreinen die als gemeenschappelijk doel hebben het concept EU-burgerschap te versterken door een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen tot stand te brengen. Zoals is weergegeven in **tekstvak 8.1**, is migratie en veiligheid het belangrijkste uitgaventerrein; daarnaast wordt financiering verstrekt voor levensmiddelen en diervoeders (waaronder voeding, gezondheid van dieren en planten en dierenwelzijn vallen) en culturele en creatieve activiteiten („Creatief Europa”), evenals programma’s met betrekking tot justitie, rechten, gelijkheid en burgerschap, en consumenten en gezondheid. Een aanzienlijk deel van de betalingen wordt verricht via gedecentraliseerde agentschappen⁽¹⁾.

Migratie en veiligheid

8.3. De meeste uitgaven aan migratie en veiligheid zijn afkomstig van twee fondsen: het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF)⁽²⁾ en het Fonds voor interne veiligheid (ISF). Deze lopen van 2014 tot 2020 en kwamen in de plaats van het Solid-programma („Solidariteit en beheer van de migratiestromen”), dat bestond uit vier instrumenten⁽³⁾, alsmede de beide programma’s „Preventie en bestrijding van criminaliteit” (ISEC) en „Terrorisme en andere aan veiligheid gerelateerde risico’s: Preventie, paraatheid en beheersing van de gevolgen” (CIPS). Evenals bij het Solid-programma wordt het beheer van de meeste AMIF- en ISF-middelen gedeeld tussen de lidstaten en de Commissie (DG Migratie en Binnenlandse Zaken (DG HOME)). De doelstelling van het AMIF is bij te dragen tot het doeltreffend beheer van migratiestromen en de totstandbrenging van een gemeenschappelijke benadering van asiel en immigratie door de EU. Het ISF is erop gericht in de EU een hoog veiligheidsniveau te bewerkstelligen. Het beschikt over twee instrumenten⁽⁴⁾: ISF — Grenzen en visa, en ISF Politie. Het eerste ondersteunt maatregelen voor een geharmoniseerd grensbeheer en de ontwikkeling van een gemeenschappelijk visumbeleid en het tweede is gericht op samenwerking tussen rechtshandavingsinstanties en de verbetering van de capaciteit om aan veiligheid gerelateerde risico’s en crises te beheren.

⁽¹⁾ Twaalf van dergelijke organen zijn momenteel actief op de diverse beleidsterreinen die onder deze rubriek vallen.

⁽²⁾ De rechtshandeling waarbij het AMIF werd ingesteld, is te vinden op de website van EUR-Lex.

⁽³⁾ De rechtshandelingen waarbij deze instrumenten werden ingesteld, zijn te vinden op de website van EUR-Lex: het Buitengrenzenfonds, het Europees Terugkeerfonds, het Europees Vluchtelingenfonds en het Europees Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen.

⁽⁴⁾ De rechtshandelingen waarbij deze instrumenten worden ingesteld, zijn te vinden op de website van Eur-Lex: ISF — Grenzen en visa, ISF — Politie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Andere gebieden

8.4. De belangrijkste doelstelling van het programma „Levensmiddelen en diervoeders” is de gezondheid van mensen, dieren en planten in alle schakels van de voedselketen te waarborgen. Met de grootste uitgavenpost worden de uitgaven gedekt die door de lidstaten worden gedaan in het kader van door de Commissie goedgekeurde programma's voor bepaalde dierziekten.

8.5. „Creatief Europa” is het EU-kaderprogramma waarmee de culturele en audiovisuele sectoren worden ondersteund. Rubriek 3 omvat ook een aantal programma's die gericht zijn op verwezenlijking van de gemeenschappelijke doelstelling van het terrein veiligheid en burgerschap, en met name de programma's op het gebied van justitie, consumenten en het programma „Rechten, gelijkheid en burgerschap”.

Reikwijdte en aanpak van de controle

8.6. In 2016 hebben we het volgende onderzocht voor „Veiligheid en burgerschap”, waarbij we de in **bijlage 1.1** uiteengezette controleaanpak en -methoden hebben toegepast:

- a) een steekproef van 15 *verrichtingen* in overeenstemming met paragraaf 7 van **bijlage 1.1**. De steekproef was zodanig opgezet dat deze ons hielp ons een beeld te vormen van de uitgaven over 2016 uit de begroting als geheel, en hoefde niet representatief te zijn voor alle soorten uitgaven in het kader van deze MFK-rubriek. Deze keuze werd ingegeven door het betrekkelijk lage niveau van betalingen voor dit beleidsterrein in 2016 (ongeveer 2 % van het EU-totaal). De steekproef bestond uit vijf verrichtingen onder *gedeeld beheer* met de lidstaten⁽⁵⁾, zeven onder *direct beheer* van de Commissie en drie waarbij voorschotten aan de agent-schappen werden verrekend;
- b) de voornaamste systemen die door de Commissie en de lidstaten worden gebruikt om zekerheid te verschaffen over betalingen die werden gedaan in het kader van Solid, AMIF en het ISF. In aanvulling daarop hebben we ook een steekproef van 35 verrichtingen ter ondersteuning van systeemwerkzaamheden getoetst: 24 onder gedeeld beheer van de Commissie en de lidstaten, en 11 onder direct beheer van de Commissie. De steekproef met betrekking tot gedeeld beheer was gericht op Solid, aangezien de meeste door de Commissie goedgekeurde uitgaven in 2016 onder dat programma bleven vallen. We hebben voornamelijk die systemen van de lidstaten onderzocht die volgens de beoordeling van de Commissie een redelijke mate van zekerheid bieden;

⁽⁵⁾ Duitsland, Spanje, Frankrijk, Italië en Litouwen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- c) of de *jaarlijkse activiteitenverslagen* van DG HOME en DG Communicatie (DG COMM) informatie over de *regelmatigheid* van de uitgaven bevatten die in grote lijnen overeenkwam met onze eigen resultaten.

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

8.7. Van de 15 onderzochte verrichtingen vertoonden er 4 kwantificeerbare fouten, waarvan er 3 minder dan 2 % van de waarde van de onderzochte verrichting betroffen. Aangezien het niet de bedoeling was dat deze steekproef representatief zou zijn voor de uitgaven binnen deze MFK-rubriek, wordt er geen foutenpercentage berekend.

ONDERZOEK VAN DE GESELECTEERDE SYSTEMEN

Gedeeld beheer

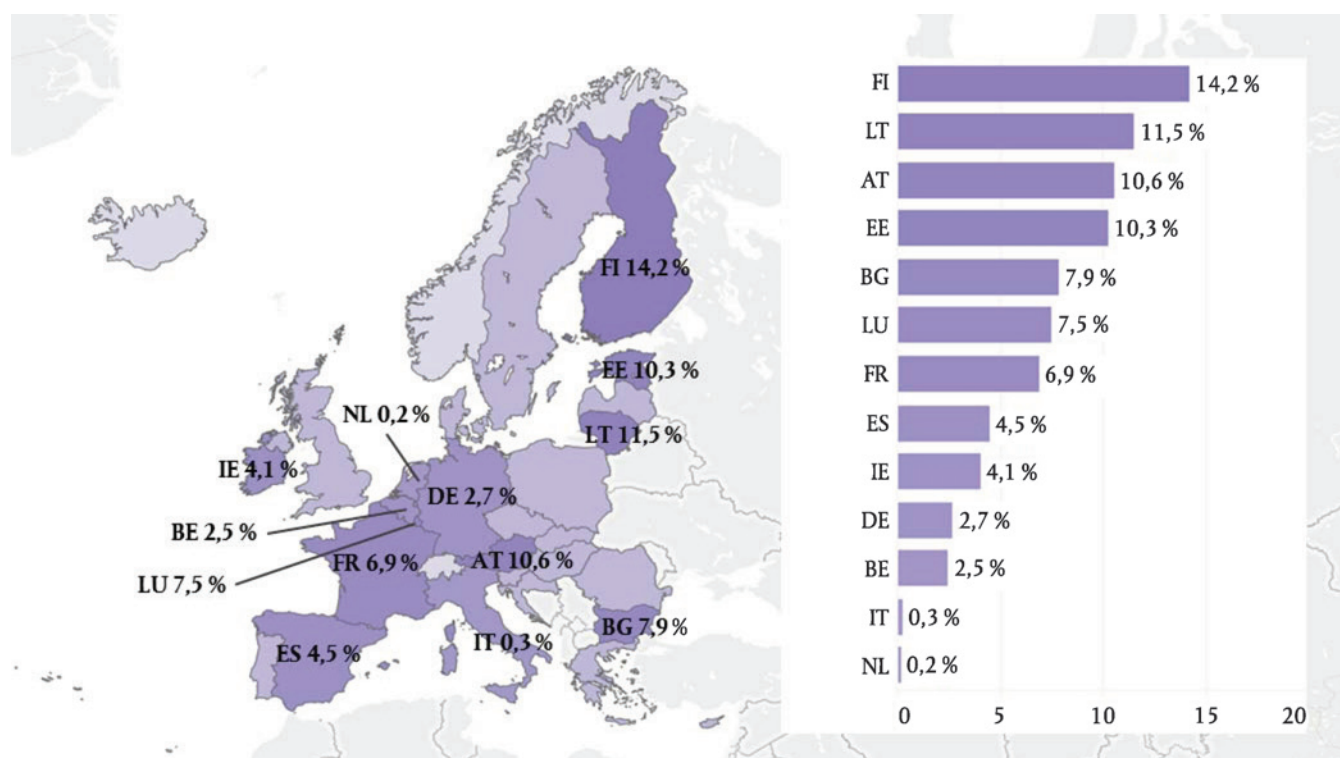
AMIF en ISF

8.8. We onderzochten de procedure die had geleid tot de goedkeuring door de Commissie van tien nationale programma's, haar beoordeling van de beheers- en controlesystemen van de lidstaten en de financiële goedkeuring van de AMIF- en ISF-rekeningen in 2016. Bij bezoeken aan vier lidstaten hebben we dezelfde systemen getoetst⁽⁶⁾. Zoals is weergegeven in **tekstvak 8.2**, was er twee jaar nadat de zevenjarige programmeringsperiode was ingegaan, slechts trage vooruitgang geboekt bij het verrichten van de AMIF- en ISF-betalingen onder gedeeld beheer.

8.8. Ondanks het lage niveau van de betalingen op de eerste rekeningen voor de boekjaren 2014 en 2015 zou de Commissie erop willen wijzen dat de gerapporteerde betalingen in 2017 (op de rekeningen van 2016) ruim verdrievoudigd zijn ten opzichte van 2014-2015. Bovendien blijkt uit het jaarlijkse uitvoeringsverslag van 2016 dat de bedragen die door de lidstaten zijn vastgelegd, een niveau hebben bereikt van 36 % voor het AMIF en 40 % voor het ISF. Daarom wordt verwacht dat de stijgende trend in de betalingen in de toekomst zal worden voortgezet.

⁽⁶⁾ Voor AMIF in Spanje en Oostenrijk, en voor ISF in Duitsland en Frankrijk.

Tekstvak 8.2 — De uitvoering van AMIF en ISF verliep tot het begrotingsjaar 2015 betrekkelijk traag



Opmerking: Door middel van het uitvoeringspercentage worden de uitgaven onder gedeeld beheer in de begrotingsjaren 2014 en 2015 vergeleken met de totale toewijzing voor de financieringsperiode 2014-2020 voor de 13 lidstaten waarvoor de Commissie de uitgaven voor 2014 en 2015 heeft goedgekeurd.

Bron: Besluit van de Commissie inzake de goedkeuring van de jaarrekening voor nationale programma's wat betreft uitgaven waarvoor steun wordt verstrekt in het kader van het AMIF en het ISF van de begrotingsjaren 2014 en 2015.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.9. We troffen verschillende gebreken aan bij de Commissie (DG HOME) en op lidstaatniveau. In **tekstvak 8.3** worden de belangrijkste tekortkomingen geïllustreerd die we hebben aangetroffen.

SOLID

8.10. Ons onderzoek van de aanvullende steekproef van verrichtingen (zie paragraaf 8.6, onder b)) bevestigde in grote lijnen de beoordelingen door de Commissie van de mate van zekerheid die door de systemen van de lidstaten wordt verschaft.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

8.9. De Commissie wijst erop dat haar controlesysteem goed functioneerde en consistent was, en dus een gepaste mate van zekerheid bood, zoals blijkt uit het jaarlijkse activiteitenverslag.

8.10. De Commissie is tevreden dat haar beoordeling van de mate van zekerheid die door de systemen van de lidstaten wordt verschaft, in grote lijnen door de Rekenkamer wordt bevestigd. Volgens de Commissie blijkt hieruit dat de mate van zekerheid dus ook betrouwbaar is.

Tekstvak 8.3 — Systeemgebreken met betrekking tot Solid, AMIF en ISF

Gebrek	Effect	Antwoord van de Commissie
Op niveau van de Commissie		
1. Er was een groot aantal ontwerpprogramma's voor AMIF en ISF (zo waren er tien versies van het Duitse ISF-programma, en negen van het Britse AMIF-programma); deze waren door lidstaten opgesteld en werden door de Commissie geëvalueerd voordat ze werden goedgekeurd.	Veroorzaakt mogelijk vertraging bij de uitvoering.	<i>De programmeringsfase was een iteratief proces met de lidstaten dat nodig was om ervoor te zorgen dat de nationale programma's die zijn goedgekeurd door de Commissie voor de programmeringsperiode 2014-2020, van hoge kwaliteit zijn.</i>
2. De beoordeling door de Commissie van de systemen van de lidstaten voor het AMIF en het ISF was vaak gebaseerd op onvoldoende gedetailleerde informatie, met name op het gebied van auditstrategieën.	Beperkt de beoordeling door de Commissie van de systemen van de lidstaten.	<i>De Commissie deelt de mening van de Rekenkamer niet, met name wat betreft de audit- en controlesstrategieën, en wel om de volgende redenen.</i> <i>Ondanks het feit dat de rechtsgrondslag niet vereist dat de auditautoriteiten hun verslagen van systeemcontroles indienen, heeft de Commissie hun systematisch gevraagd om dit waar nodig toch te doen. Op basis van het zekerheidsmodel onder gedeeld beheer vond de Commissie het realistisch noch efficiënt om de volledige inhoud van alle afzonderlijke verslagen van systeemcontroles te evalueren en te analyseren.</i> <i>De auditverslagen van de auditautoriteit zijn slechts een van de instrumenten waarmee de auditautoriteit en vervolgens de Commissie zekerheid kunnen verkrijgen over de juistheid van de drie adviezen die de auditautoriteit in de rekeningen tot uitdrukking heeft gebracht. De aanpak van het zekerheidsmodel onder gedeeld beheer is gebaseerd op vier andere pijlers (samenvatting van de auditstrategie; resultaat van de systeemcontroles; resultaat van de financiële audits; herhaling van de controle, indien van toepassing, en van alle andere audits waaraan de verantwoordelijke autoriteit tijdens de referentieperiode werd onderworpen; eigen controles van DG HOME, d.w.z. administratieve controles, systeemevaluatievergaderingen en systeemaudits).</i>
3. Uitbesteed controlewerk met betrekking tot het Solid-programma: — Hoewel de lidstaten snel reageerden, traden er vertragingen op bij de verslaglegging over conformiteitscontroles achteraf (gemiddeld 20 maanden voor het uitbrengen van een definitief controleverslag).	Vertraagt de correctie van gebreken in controlesystemen door lidstaten.	<i>De Commissie erkent dat er in het verleden wel eens vertragingen zijn opgelopen bij de verslaglegging over conformiteitscontroles achteraf, maar is het er niet mee eens dat dit tot vertragingen heeft geleid bij de correctie van gebreken in de controlesystemen door de lidstaten.</i> <i>Een controle achteraf is in de eerste plaats bedoeld om het resterende foutenpercentage in de gecontroleerde programma ('s) te bepalen. Ook de zekerheid van de Commissie is gebaseerd op systeemaudits gedurende de hele programmeringsperiode, die voor de lidstaten de voornaamste gelegenheid vormen om gebreken in de controlesystemen te corrigeren.</i>

Gebrek	Effect	Antwoord van de Commissie
— Onvoldoende gedocumenteerde kwaliteitscontroleprocedures voor uitbesteed controlewerk.	Risico voor de constante kwaliteit van conformiteitscontroles achteraf.	DG HOME heeft deze externe contractanten ingezet voor de uitvoering van de controles na het jaarlijkse werkprogramma. DG HOME houdt toezicht op de contractanten op basis van essentiële elementen, en niet alleen op basis van het systematisch invullen van checklists en de administratieve verwerking daarvan (d.w.z. specifieke richtsnoeren inzake risico's voor senior managers die het evaluatieproces coördineren, standaardchecklists voor de audits van de projecten met het oog op een consistente aanpak van de audits in de verschillende lidstaten, bijeenkomsten tussen de administratieve controleur en de externe contractant om deze te informeren over de reikwijdte van de controleopdracht, risico's enz.).
Op lidstaatsniveau		
4. In Oostenrijk en Spanje waren door de verantwoordelijke autoriteiten verrichte controles ter plaatse niet voldoende gedocumenteerd, en in Spanje waren de steekproeven voor inspectie niet uit de volledige populatie getrokken.	Verhoogd risico voor de subsidiabiliteit, het beheer en de controle van gefinancierde acties.	
5. Spanje en Frankrijk hebben geen specifiek IT-instrument voor het beheer en de controle van middelen.		Wat de IT-hulpmiddelen voor het beheer van de fondsen betreft, beschikt Frankrijk over het PRESAGE-systeem, dat niet volledig operationeel was ten tijde van de eerste rekeningen. De verantwoordelijke autoriteit heeft zich ertoe verbonden alle projecten tegen medio 2017 in de databank in te voeren. Dit had echter geen gevolgen voor de subsidiabiliteit van de kosten en bracht geen financiële risico's met zich mee, aangezien de verantwoordelijke autoriteit alleen voorschotten heeft betaald.
6. Gebreken in de door <i>auditauteurs</i> verrichte controlewerkzaamheden: In Duitsland en Oostenrijk was er onvoldoende bewijs dat de verantwoordelijke autoriteit aan de aanwijzingscriteria voldeed. In Frankrijk werd bij de steekproefmethode geen rekening gehouden met de verschillen tussen AMIF en ISF wat betreft de inherente risico's. In Duitsland werden de administratieve controles slechts in beperkte mate getoetst.		De Franse auditauteur heeft haar aanpak met betrekking tot de steekproefmethode aangepast.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Direct beheer

8.11. Uit ons onderzoek van de steekproef van verrichtingen bleek dat ongeveer de helft van de rechtstreeks door de Commissie beheerde uitgaven geen fouten vertoonde. De door ons ontdekte fouten waren over het algemeen niet ernstig en hadden betrekking op de subsidiabiliteit van kosten en op aanbestedingsprocedures. Een bevinding inzake EU-financiering voor een noodhulpproject wordt toegelicht in **tekstvak 8.4**.

Tekstvak 8.4 — Voorbeeld van een bevinding

We onderzochten een betaling die op het hoogtepunt van de vluchtelingencrisis door de Commissie (DG Migratie en Binnenlandse Zaken) aan Griekenland werd gedaan voor noodhulp ten behoeve van vervoer van niet-EU-migranten van de Griekse eilanden naar het Griekse vasteland tussen augustus en november 2015.

De Griekse autoriteiten betaalden 8 miljoen euro om vaartuigen te charteren waarmee migranten werden vervoerd en waarin deze werden ondergebracht en van voedsel werden voorzien. In het kader van de overeenkomst die in november 2015 met de Griekse autoriteiten werd gesloten, droeg de Commissie met een subsidie van 6 miljoen euro bij aan deze actie.

De geselecteerde rederijen vervoerden meer dan 150 000 migranten, voorzagen hen van onderdak en voedsel, en lieten volwassen migranten voor het vervoer tot 60 euro per ticket betalen (en kinderen tot 30 euro), waarmee zij tot 9 miljoen euro verdienden. Tijdens hun overtocht van het vasteland naar de eilanden, waar zij migranten gingen ophalen, vervoerden de vaartuigen geen passagiers.

8.11. De Commissie is tevreden dat de Rekenkamer bevestigt dat de ontdekte fouten over het algemeen niet ernstig waren.

Tekstvak 8.4 — Voorbeeld van een bevinding

Door de aankomst van honderdduizenden migranten in Griekenland was er behoefte aan een snelle en doeltreffende humanitaire respons van de EU. De maatregel was bedoeld om migranten van de eilanden over te brengen naar het vasteland teneinde een humanitaire ramp te voorkomen. Hiertoe heeft Griekenland overeenkomsten gesloten met scheepvaartmaatschappijen voor het gebruik van hun schepen, die bijgevolg niet voor toeristische activiteiten of voor vaste lijndiensten konden worden ingezet. Het ging om een zeer dringende en uiterst nuttige maatregel die is uitgevoerd met volledige inachtneming van het beginsel van goed financieel beheer.

De Griekse autoriteiten hebben een overeenkomst getekend om:

- 1) ervoor te zorgen dat schepen die nog niet voor een vaste lijndienst werden ingezet, met name voor toeristen tijdens de zomermaanden, beschikbaar werden gesteld voor het vervoer van migranten;
- 2) ervoor te zorgen dat de migranten vervoer, accommodatie en voedsel kregen.

In de aanbesteding van de Griekse autoriteiten werd duidelijk bepaald dat aan de contractant werd gevraagd diensten te leveren die verder reiken dan die welke gewoonlijk in de kostprijs van een ticket zijn inbegrepen. Het ging daarbij om het verstrekken van voedsel, accommodatie enz. Uit de ontvangen offertes bleek ook duidelijk dat in de biedprijs rekening was gehouden met het feit dat de boten op de terugtocht leeg zouden zijn. In het door de Griekse autoriteiten afgegeven aanbestedingsdossier was ook bepaald dat de contractant de prijs voor een dergelijke reis door de migranten mocht laten betalen. Ook dit bleek uit de prijs van de ingediende offertes.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De Commissie werd meegedeeld dat rederijen migranten hadden laten betalen. Toen de voorgestelde actie in oktober 2015 werd beoordeeld en de met de actie geleverde prestaties werden geëvalueerd voordat het saldo van de subsidie in maart 2016 werd uitbetaald, maakte de Commissie echter geen melding van de potentiële inkomsten afkomstig van migranten. In de contractdocumentatie tussen de Griekse autoriteiten en de rederijen werd wel genoemd dat de migranten ervoor moesten betalen, maar deze inkomsten werden daarin niet geraamd. In het geval van deze noodactie ontbreekt het dan ook aan transparantie over de wijze waarop in de financiering de publieke middelen zich verhouden tot de inkomsten afkomstig van migranten.

In het hoogseizoen bedroeg de gemiddelde marktprijs voor een retourticket in economy class voor deze vaarroutes tot 90 euro. De inkomsten afkomstig van migranten — tot 60 euro per ticket — droegen bij aan de inkomsten en bijgevolg aan eventuele winsten van de rederijen. De EU-wetgeving staat niet toe dat begunstigden van EU-subsidies winst maken dankzij de uitvoering van een project, en in dit geval maakten de Griekse autoriteiten, die begunstigde van de subsidie waren, inderdaad geen winst.

De contracten van de Griekse autoriteiten met de rederijen omvatten het gebruik van vaartuigen gedurende perioden tot 20 dagen, tegen een kostprijs van 30 000 tot 40 000 euro per dag per schip, voor in totaal 228 dagen scheepsvervoer. Er waren dagen waarop schepen onbenut in de haven lagen, maar de rederijen wel werden betaald, zoals overeengekomen in het contract. Drie schepen lagen drie, vier, respectievelijk vijf dagen onbenut in de haven en hiervoor werd de rederijen 415 500 euro betaald.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie is het niet eens met de beoordeling van de Rekenkamer en ook niet met deze bevinding.

De financiële uitvoering van de actie is volledig in overeenstemming met de subsidieovereenkomst met de Griekse autoriteiten, gebeurt conform de geldende voorschriften en is bijgevolg wettig en regelmatig.

De ticketprijzen kunnen niet worden gezien als relevante inkomsten in het kader van de overeenkomst, aangezien het doel van de overeenkomst erin bestond meer diensten te verlenen dan de diensten berekend in de ticketprijs.

Bijgevolg is de Commissie van mening dat de aanbesteding, de beoordeling van de inschrijvingen, de gunning van de contracten, de verlening van de diensten en de betaling door de Griekse autoriteiten wettig, regelmatig en volledig transparant waren.

Rekening houdend met het feit dat de migranten gebruikmaakten van alle voorzieningen op het schip (met inbegrip van de eerste klasse en de cabines) en dat de scheepvaartmaatschappijen geen inkomsten hadden uit het vervoer van voertuigen of andere diensten, zoals catering, is de Commissie van mening dat de Griekse autoriteiten een eerlijke prijs hebben betaald voor het scheepsvervoer.

Zoals hierboven reeds uiteengezet, omvatte de opdracht meer diensten dan berekend in de ticketprijs, en bijgevolg zijn alle eventuele inkomsten uit het ticket, en zelfs eventuele winst, niet relevant voor de subsidieovereenkomst en niet meetbaar.

Dat de schepen gedurende een aantal dagen niet benut zouden worden, lag in de lijn der verwachting, aangezien deze, zoals bepaald in de overeenkomst en gezien de extreme noodsituatie waarin Griekenland zich tijdens de subsidieperiode bevond, te allen tijde beschikbaar moesten zijn om naar eender welke bestemming uit te varen. De Commissie heeft berekend dat er in totaal zeven dagen van inactiviteit zijn geweest.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governance-regelingen

8.12. De jaarlijkse activiteitenverslagen van DG HOME en DG COMM zijn opgesteld volgens de instructies van DG BUDG, en de methoden die zijn gebruikt om de foutenpercentages te berekenen, wijzen niet op methodologische problemen. Het aantal verrichtingen dat we in 2016 hebben gecontroleerd, is voor ons statistisch te klein om de informatie over de regelmatigheid van uitgaven die door deze DG's zijn gerapporteerd, te kunnen vergelijken met onze controleresultaten.

HOOFDSTUK 9

„Europa als wereldspeler”

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	9.1-9.5
Korte beschrijving van „Europa als wereldspeler”	9.2-9.4
Reikwijdte en aanpak van de controle	9.5
Regelmatigheid van de verrichtingen	9.6-9.23
Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen	9.24-9.33
Beoordeling van de systemen van DG NEAR	9.24-9.27
Tekortkomingen bij auditautoriteiten	9.24
RFP-studie 2016	9.25-9.27
Beoordeling van de systemen van DG DEVCO	9.28
Jaarlijkse activiteitenverslagen	9.29-9.33
Conclusie en aanbevelingen	9.34-9.37
Conclusie	9.34-9.35
Aanbevelingen	9.36-9.37
Bijlage 9.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor „Europa als wereldspeler”	
Bijlage 9.2 — Overzicht van fouten met een impact van ten minste 20 % voor „Europa als wereldspeler”	
Bijlage 9.3 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor „Europa als wereldspeler”	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

9.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen voor de MFK-rubriek „Europa als wereldspeler”. In **tekstvak 9.1** zijn de kernactiviteiten en de uitgaven in deze rubriek voor 2016 uitgesplitst.

Tekstvak 9.1 — MFK-rubriek „Europa als wereldspeler” — Uitsplitsing 2016

(miljard euro)

Instrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI) 27 % 2,8	Instrument voor pretoetredingssteun (IPA) 19 % 1,9	Humanitaire hulp 19 % 1,9
Europees nabuurschapsinstrument (ENI) 21 % 2,2	Andere acties en programma's 14 % 1,5	
Totaal aan betalingen over het jaar		10,3
- voorschotten ⁽¹⁾ ⁽²⁾		6,6
+ verrekening van voorschotten ⁽¹⁾		4,6
Totaal gecontroleerde populatie		8,3

⁽¹⁾ Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragraaf 10).

⁽²⁾ Inclusief 0,3 miljoen euro aan betalingen aan het Garantiefonds voor extern optreden.

Bron: Geconsolideerde jaarrekening 2016 van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Korte beschrijving van „Europa als wereldspeler”

9.2. „Europa als wereldspeler” omvat uitgaven voor al het externe optreden (buitenlands beleid) dat wordt gefinancierd uit de algemene EU-begroting. Het beleid is gericht op:

- het uitdragen buiten de grenzen van EU-waarden zoals mensenrechten, democratie en de rechtsstaat;
- het aanpakken van grote mondiale uitdagen, zoals klimaatverandering en het verlies van biodiversiteit;
- de versterking van de impact van de ontwikkelingssamenwerking van de EU, met als voornaamste doel de armoede uit te bannen;
- de investering in de welvaart en stabiliteit op de lange termijn van de buurlanden van de EU door kandidaat-lidstaten op het lidmaatschap voor te bereiden en door middel van het nabuurschapsbeleid;
- de bevordering van Europese solidariteit na natuurrampen of door de mens veroorzaakte rampen;
- betere crisispreventie en -oplossing, het bewaren van de vrede en de versterking van de internationale veiligheid.

9.3. De belangrijkste directoraten-generaal die betrokken zijn bij de tenuitvoerlegging van de begroting voor extern optreden zijn directoraat-generaal Internationale Samenwerking en Ontwikkeling (DG DEVCO), directoraat-generaal Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen (DG NEAR), directoraat-generaal Europese Civiele Bescherming en Humanitaire Hulp (ECHO) en de dienst Instrumenten buitenlands beleid (FPI).

9.4. In 2016 bedroegen de betalingen voor „Europa als wereldspeler” 10,3 miljard euro en werden deze in meer dan 150 landen verricht via verschillende instrumenten (zie **tekstvak 9.1**) en steunverleningsmethoden ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Zoals met name de financiering van overheidsopdrachten, subsidies, speciale leningen, leninggaranties en maatregelen inzake financiële bijstand, begrotingssteun en andere gerichte vormen van budgettaire bijstand.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Reikwijdte en aanpak van de controle

9.5. In 2016 hebben we het volgende onderzocht voor „Europa als wereldspeler”, waarbij we de in **bijlage 1.1** uiteengezette controleaanpak en -methoden hebben toegepast:

- a) een steekproef van 156 *verrichtingen* in overeenstemming met paragraaf 7 van **bijlage 1.1**. De steekproef was zodanig opgezet dat deze representatief is voor alle soorten uitgaven binnen deze MFK-rubriek. De steekproef bestond uit 68 verrichtingen die waren goedgekeurd door EU-delegaties in 12 *begunstigde* staten en 88 door het hoofdkantoor van de Commissie goedgekeurde verrichtingen, waarvan er 24 via partners van ECHO werden uitgevoerd in gebieden waar sprake was van humanitaire crises;
- b) de relevante systemen om systeemgebreken vast te stellen wanneer er *fouten* waren ontdekt;
- c) de vraag of de *jaarlijkse activiteitenverslagen* van DG DEVCO en DG NEAR informatie over de *regelmatigheid* van de uitgaven bevatten die in grote lijnen overeenkwam met onze eigen resultaten.

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

9.6. **Bijlage 9.1** biedt een overzicht van de resultaten van de toetsing van verrichtingen. Van de 156 gecontroleerde verrichtingen vertoonden er 48 (31 %) fouten ⁽²⁾. Op basis van de 24 door ons gekwantificeerde fouten schatten we het foutenpercentage op 2,1 % ⁽³⁾.

9.7. De Commissie heeft corrigerende maatregelen getroffen die rechtstreekse gevolgen hadden voor 13 door ons gecontroleerde verrichtingen. Deze maatregelen waren van belang voor onze berekeningen, omdat door de maatregelen ons geschatte foutenpercentage voor dit hoofdstuk met 0,3 procentpunt daalde.

⁽²⁾ Sommige verrichtingen bevatten meer dan één fout. In totaal rapporteerden we 56 fouten.

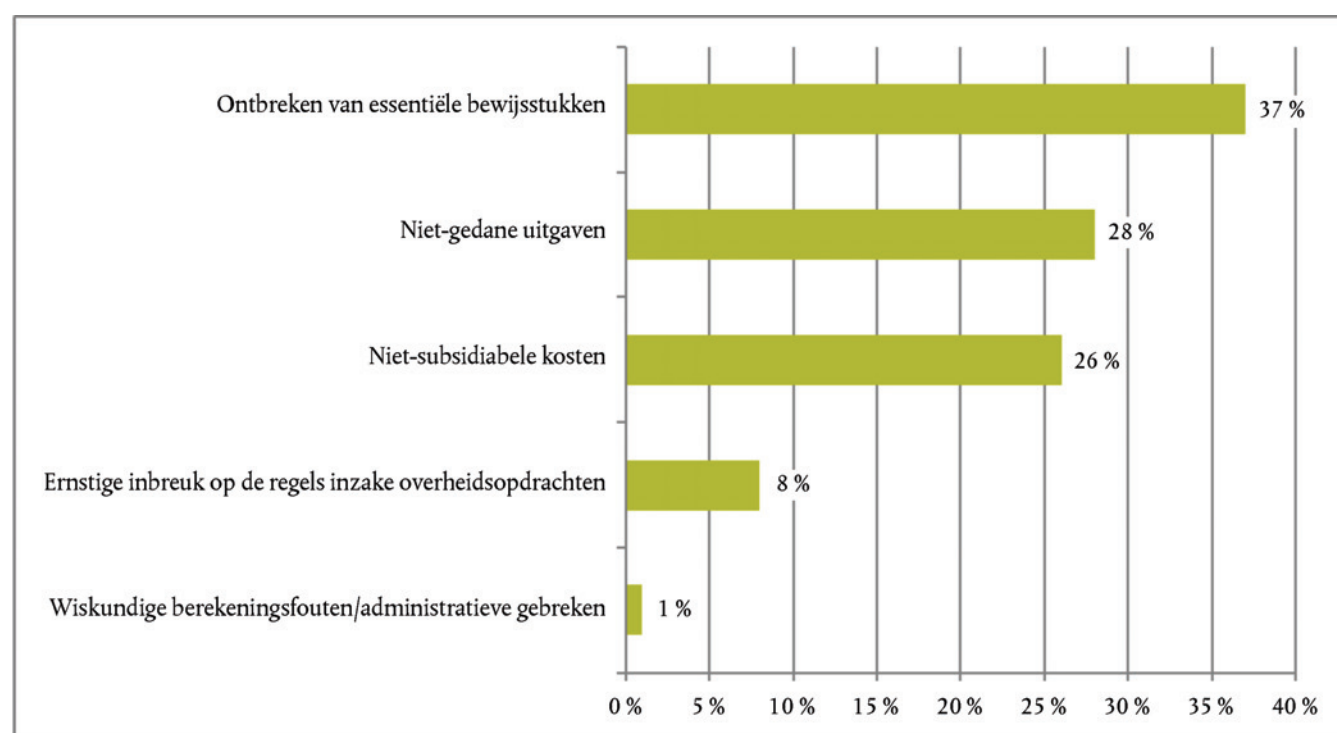
⁽³⁾ Onze berekening van het foutenpercentage is gebaseerd op een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. Wij hebben 95 % zekerheid dat het geschatte foutenpercentage in de populatie tussen 0,6 % en 3,6 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrenzen).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.8. In vijf gevallen van kwantificeerbare fouten beschikte de Commissie over voldoende informatie om de fouten te kunnen voorkomen, of opsporen en corrigeren, voordat zij de uitgaven accepteerde. Indien de Commissie alle beschikbare informatie had gebruikt, zou het *geschatte foutenpercentage* voor dit hoofdstuk 0,7 procentpunt lager zijn geweest ⁽⁴⁾. We ontdekten zes andere verrichtingen met fouten die hadden moeten worden ontdekt door de controleurs die door de begunstigde waren aangewezen. Deze gevallen droegen voor 0,2 procentpunt bij aan het geschatte foutenpercentage.

9.9. **Tekstvak 9.2** biedt een uitsplitsing van ons geschatte foutenpercentage in 2016 per soort fout.

Tekstvak 9.2 — „Europa als wereldspeler” — Uitsplitsing van het geschatte foutenpercentage



Bron: Europese Rekenkamer.

⁽⁴⁾ De Commissie maakte zelf fouten (in twee gevallen) die goed waren voor 0,6 % van het foutenpercentage, en begunstigten maakten eveneens fouten (in drie gevallen), die goed waren voor 0,1 % van dit percentage.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.10. De betalingsvoorwaarden op twee terreinen beperken de mate waarin verrichtingen foutgevoelig zijn. Deze terreinen zijn *begrotingssteun* ⁽⁵⁾ en die waarop de „hypothetische aanpak” wordt toegepast bij multidonorprojecten die door internationale organisaties worden uitgevoerd ⁽⁶⁾.

9.11. Begrotingssteun vormt een bijdrage aan de algemene begroting van een staat of diens begroting voor een specifiek beleid of doel. Wij onderzochten of de Commissie had voldaan aan de voorwaarden voor het beheren van begrotingssteun aan de partnerlanden en of zij had geverifieerd of er was voldaan aan de algemene subsidiabiliteitsvoorwaarden (zoals bevredigende vooruitgang op het gebied van het beheer van overheidsfinanciën).

9.12. De wettelijke bepalingen bieden echter veel ruimte voor interpretatie, zodat de Commissie over een grote mate van flexibiliteit beschikt bij het bepalen of er aan deze algemene voorwaarden is voldaan. Onze regelmatigheidscontrole kan niet verder reiken dan de fase waarin steun is bijgedragen aan een partnerland, omdat de subsidie daarna wordt samengevoegd met de begrotingsmiddelen van het ontvangende land. Eventuele tekortkomingen in het financieel beheer van dat land die resulteerden in verkeerd gebruik op nationaal niveau, leiden niet tot fouten in onze controle ⁽⁷⁾.

9.13. Ingeval de bijdragen van de Commissie aan multidonorprojecten worden samengevoegd met die van andere donoren en niet zijn geoormerkt voor specifiek aanwijsbare uitgavenposten, gaat de Commissie ervan uit dat de EU-subsidiabiliteitsregels zijn nageleefd, zolang het samengevoegde bedrag voldoende subsidiabele uitgaven bevat om de bijdrage van de EU te dekken. Met deze aanpak, zoals toegepast door de Commissie, is eveneens rekening gehouden in onze gegevensgerichte toetsing ⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ De betalingen voor begrotingssteun uit de algemene begroting bedroegen in 2016 1,1 miljard euro.

⁽⁶⁾ De betalingen aan internationale organisaties uit de algemene begroting bedroegen in 2016 3,0 miljard euro. We kunnen niet aangeven op welk deel van dit bedrag de hypothetische aanpak van toepassing was, omdat de Commissie dit niet afzonderlijk monitort.

⁽⁷⁾ De doelmatigheid en doeltreffendheid van begrotingssteun wordt besproken in een aantal speciale verslagen van de Rekenkamer, waarvan de meest recente zijn: SV nr. 32/2016 „EU-bijstand aan Oekraïne”, SV nr. 30/2016 „De doeltreffendheid van de EU-steun voor prioritaire sectoren in Honduras” en SV nr. 13/2016 „Bijstand van de EU voor het versterken van het openbaar bestuur in Moldavië” (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁸⁾ We voerden geen controles uit op onderliggende uitgavenposten indien de bijdrage van de Commissie lager was dan 75 % van het budget van de maatregel. In gevallen waar dergelijke bijdragen tussen de 75 % en 90 % lagen, beoordeelden we per geval de noodzaak om controles uit te voeren op onderliggende uitgavenposten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.14. Als de 7 begrotingssteunverrichtingen en 17 verrichtingen in het kader van de hypothetische aanpak van de gecontroleerde steekproef worden uitgesloten, bedraagt het geschatte foutenpercentage 2,8 % ⁽⁹⁾.

9.15. 37 % van het geschatte foutenpercentage is toe te schrijven aan uitgaven waarvoor geen essentiële bewijsstukken werden overgelegd (zie de voorbeelden 1-3 in **bijlage 9.2**).

9.16. 28 % van het geschatte foutenpercentage wordt verklaard door twee gevallen waarvoor de Commissie uitgaven had geaccepteerd die in werkelijkheid niet waren gedaan (zie voorbeeld 4 in **bijlage 9.2**).

9.17. De meest voorkomende soort fout betreft niet-subsidiabele uitgaven en vertegenwoordigt 26 % van het geschatte foutenpercentage. Dit omvat uitgaven in verband met activiteiten die niet onder een overeenkomst vallen, uitgaven die waren gedaan buiten de subsidiabiliteitsperiode, en betreft ook de niet-naleving van de oorsprongsregel, niet-subsidiabele belastingen en de toepassing van onjuiste wisselkoersen (zie voorbeeld 5 in **bijlage 9.2**).

9.18. De Commissie en haar uitvoerende partners begingen meer fouten bij verrichtingen die verband hielden met *subsidies* en bijdrageovereenkomsten met internationale organisaties dan bij andere steunvormen. Van de 91 getoetste verrichtingen in de 2 gecontroleerde categorieën vertoonden er 19 (21 %) kwantificeerbare fouten.

9.19. Naast de fouten die door ons werden gekwantificeerd, troffen we 32 niet-kwantificeerbare fouten aan in verband met de niet-nakoming van wettelijke of contractuele verplichtingen.

9.20. De zeven onderzochte verrichtingen voor begrotingssteun bevatten geen fouten.

9.21. Uit onze toetsing van verrichtingen bleek dat er controlegebreken voorkwamen in de DG-systemen van de Commissie voor „Europa als wereldspeler”. Zoals beschreven in paragraaf 9.8, ontdekten de door de begunstigde aangewezen controleurs in sommige gevallen de fouten in de uitgaven niet, hetgeen ertoe leidde dat de Commissie niet-subsidiabele kosten aanvaardde ⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ 132 verrichtingen: onderste foutengrens = 1,1 % en bovenste foutengrens = 4,5 %, met 95 % zekerheid.

⁽¹⁰⁾ Van de zes in paragraaf 9.8 gerapporteerde gevallen hebben er vijf betrekking op DG DEVCO en één op DG NEAR.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.22. We controleerden drie verrichtingen die onder twinningovereenkomsten⁽¹¹⁾ vallen. Aangezien de nieuwe regels van de Commissie betreffende eenheidskosten, vaste bedragen en forfaitaire financiering in het kader van het twinninginstrument op het moment van de controle nog niet waren ingevoerd, bleven de problemen die in 2015 waren ontdekt, zich voordoen⁽¹²⁾. Aangezien twinningovereenkomsten worden opgesteld naar het model van subsidieovereenkomsten, geldt dat zij geen winst mogen opleveren⁽¹³⁾. Als er geen limiet wordt gesteld voor de financiering van *indirecte kosten*, kunnen uitvoerende partners winst maken.

9.23. De meerderheid van de verrichtingen, namelijk 108 (69 %), vertoonde geen fouten.

JAARLIJKSE ACTIVITEITENVERSLAGEN EN ANDERE GOVERNANCEREGELINGEN**Beoordeling van de systemen van DG NEAR***Tekortkomingen bij auditautoriteiten*

9.24. Bij het verrichten van onze evaluatie van de beoordelingen van het systeem van DG NEAR troffen we bewijs aan dat controleurs van DG NEAR tekortkomingen hadden ontdekt in het indirecte beheer van het tweede instrument voor pretoetredingssteun (IPA II), nader bepaald bij de auditautoriteiten van drie IPA II-landen (Albanië, Turkije en Servië). Deze tekortkomingen varieerden van het gebrek aan kwalificaties van de hoofden van de auditautoriteiten tot belangrijke methodologische tekortkomingen, alsook organisatorische kwesties, zoals een gebrek aan adequaat toezicht of tekortkomingen in de planning, opleiding en aanwerving van personeel. Hoewel de Albanese en Servische auditautoriteiten veranderingen hebben doorgevoerd om de ontdekte problemen op te lossen, zijn er belangrijke gebieden van de systemen van de Turkse *auditautoriteit* die nog steeds de garantie die deze de Commissie kan bieden, kunnen beperken.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

9.22. *De Commissie heeft nu (overeenkomstig artikel 124 van het Financieel Reglement) een herzien systeem van forfaitaire financiering en eenheidskosten ingevoerd voor de uitvoering van twinningprojecten. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte kosten, waarbij de indirecte kosten beperkt zijn tot maximaal 6 % van de totale subsidiabele kosten. Dit nieuwe systeem is van toepassing op twinningsubsidies.*

⁽¹¹⁾ Twinning is een EU-instrument voor institutionele opbouw dat is ontwikkeld door de Commissie en gebaseerd is op partnerschapssamenwerking tussen openbare instanties van EU-lidstaten en een begunstigd land ter verwezenlijking van verplichte resultaten die in overleg met de Commissie zijn overeengekomen.

⁽¹²⁾ Hoofdstuk 8 van het Jaarverslag 2015, de paragrafen 8.30 en 8.31.

⁽¹³⁾ Winstverbod vastgelegd in artikel 125, lid 4, van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

RFP-studie 2016

9.25. DG NEAR heeft in 2016 zijn tweede studie van het *restfoutenpercentage* (RFP) uitgevoerd om het percentage te schatten van fouten die zijn ontsnapt aan alle beheerscontroles ter voorkoming, opsporing en correctie van fouten op het gehele terrein waarvoor het verantwoordelijk is.

9.26. In de studie werd een representatieve steekproef van verrichtingen onderzocht die werden uitgevoerd in het kader van contracten die werden afgesloten tussen september 2015 en augustus 2016, en waarbij een methodologie werd gebruikt die DG DEVCO sinds 2012 hanteert. We beoordeelden deze methodologie en vonden deze in grote lijnen doeltreffend en geschikt voor het doel ervan. Toch constateerden we in onze beoordeling van het RFP dat er in enkele opzichten ruimte voor verbetering was, in het bijzonder waar het gaat om de beoordelingsmarge die de controleurs hebben voor schattingen van fouten in afzonderlijke verrichtingen.

9.27. De resultaten van het RFP 2016 van DG NEAR worden beschreven in zijn jaarlijks activiteitenverslag ⁽¹⁴⁾. Volgens de studie lag het algemene RFP voor DG NEAR naar schatting op 0,93 %, dat wil zeggen onder de door de Commissie vastgestelde *materialiteitsdrempel* van 2 %.

Beoordeling van de systemen van DG DEVCO

9.28. We hebben eveneens de systemen van DG DEVCO beoordeeld. De resultaten van ons werk staan in ons jaarverslag over het achtste, negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds (paragrafen 28-33).

⁽¹⁴⁾ Zie het jaarlijks activiteitenverslag 2016 van DG NEAR, blz. 36 en 37.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Jaarlijkse activiteitenverslagen

9.29. Voor het lopende begrotingsjaar controleerden we het jaarlijks activiteitenverslag 2016 van DG NEAR.

9.30. DG NEAR schatte het totale risicobedrag op het moment van betalingen ⁽¹⁵⁾ voor uitgaven die werden aanvaard in 2016 (2 543 miljoen euro), op 29 miljoen euro (1,14 % van de betalingen in 2016). DG NEAR schatte dat 10 miljoen euro (35 %) van dit bedrag door zijn controles in daaropvolgende jaren zou worden gecorrigeerd ⁽¹⁶⁾. De directeur-generaal van DG NEAR gaf aan dat, gezien het risicobedrag bij afsluiting, de financiële blootstelling van DG NEAR onder de materialiteitsdrempel van 2 % lag. Hoewel we een materieel foutenpercentage hebben vastgesteld voor de MFK-rubriek „Europa als wereldspeler”, spreekt de verklaring van de directeur-generaal de resultaten van ons controlewerk niet tegen, omdat slechts een klein deel van ons foutenpercentage betrekking heeft op verrichtingen die onder de verantwoordelijkheid van DG NEAR vallen.

9.31. Wat betreft het *corrigerend vermogen* van DG NEAR ontdekten we dat, ondanks de maatregelen van DG NEAR om terugvorderingen van voorfinanciering, geannuleerde invorderingsopdrachten en ontvangen rente buiten de berekening te houden, het cijfer van 2016 (10 miljoen euro) enkele bedragen bevatte die uitgesloten hadden moeten worden ⁽¹⁷⁾ waardoor het corrigerend vermogen, en daarmee ook het totale risicobedrag bij de betaling, te hoog werd ingeschat. Hoewel het moeilijk is om de totale omvang van deze tekortkoming te kwantificeren, heeft de tekortkoming geen gevolgen voor de garantie van de directeur-generaal.

9.30. *Het totale risicobedrag bij afsluiting werd afgeleid uit de RFP-studie.*

⁽¹⁵⁾ De beste voorzichtige schatting van het bedrag van toegestane uitgaven gedurende het jaar, die echter niet in overeenstemming is met de contract- en regelgevingsbepalingen die van toepassing zijn op het moment dat de betaling wordt verricht.

⁽¹⁶⁾ Zie het jaarlijks activiteitenverslag 2016 van DG NEAR, blz. 51.

⁽¹⁷⁾ Tijdens onze controle ontdekten we in een steekproef van 25 gevallen 6 fouten die niet waren meegenomen in de berekening.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.32. Zoals de directeur-generaal al erkende, kan de positieve beoordeling van de beheersprocedures, grotendeels gebaseerd op de RFP-studie 2016, problemen verhullen in bepaalde onderdelen van de portefeuille. DG NEAR heeft daarom internebeheersmodellen (IBM) opgesteld om grote tekortkomingen te ontdekken ⁽¹⁸⁾. De risico-indices om het nut van de modellen te verbeteren, moeten echter nog worden ontwikkeld. De huidige beoordeling van het IBM blijft daarom beperkt tot een analyse van de *betrouwbaarheidsverklaring* van de Rekenkamer en tot fouten in het RFP, en moet daarom verder worden ontwikkeld om een algemene impact van deze fouten te kunnen meten. Verder merken we op dat in het jaarlijks activiteitenverslag de beperkingen in het kader van de RFP-studie vergeleken met een controleopdracht niet naar behoren worden gemeld.

9.33. We hebben ook het jaarlijks activiteitenverslag 2016 van DG DEVCO gecontroleerd. De resultaten staan in ons jaarverslag over het achtste, negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds (paragrafen 34-37).

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Conclusie

9.34. Over het geheel genomen wijst de controle-informatie uit dat de uitgaven aan „Europa als wereldspeler” geen materieel foutenpercentage vertoonden.

9.35. Op het terrein van deze MFK-rubriek wees onze toetsing van verrichtingen uit dat het geschatte foutenpercentage 2,1 % bedroeg (zie **bijlage 9.1**).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

9.32. *De Commissie wijst erop dat de RFP-studie in 2016 voor het eerst betrekking had op al haar werkzaamheden.*

Zij zal de risicodifferentiatie in 2017 verder opsplitsen.

⁽¹⁸⁾ Zie het jaarlijks activiteitenverslag 2016 van DG NEAR, blz. 38-48.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Aanbevelingen

9.36. **Bijlage 9.3** bevat de bevindingen van onze follow-upevaluatie van de twee aanbevelingen die we in ons Jaarverslag 2013 hebben gedaan⁽¹⁹⁾. Van deze aanbeveling heeft de Commissie er één volledig uitgevoerd, en de andere in enkele opzichten.

9.37. Op basis van deze beoordeling en onze bevindingen en conclusies voor 2016 doen we de volgende aanbevelingen aan DG NEAR:

- **Aanbeveling 1:** werk samen met andere controleautoriteiten in door IPA II begunstigde landen om hun competentie te verbeteren, in het bijzonder door het organiseren van seminars, het opzetten van netwerken en het gebruik van beschikbare instrumenten, zoals twinning of technische bijstand.
- **Aanbeveling 2:** ontwikkel risico-indicatoren om de beoordeling op basis van de internebeheersingsmodellen te verbeteren, om zo de impact van fouten beter te kunnen meten.
- **Aanbeveling 3:** maak de reikwijdte van de RFP-studie en de geschatte onderste en bovenste foutengrens naar behoren bekend in het volgende jaarlijkse activiteitenverslag.
- **Aanbeveling 4:** verbeter de berekening van het corrigerend vermogen in 2017 door de tekortkomingen die in dit jaarverslag zijn aangegeven, aan te pakken.

9.36. De Commissie benadrukt dat reeds aanzienlijke vooruitgang is geboekt met de aanbeveling die door de Rekenkamer als „uitgevoerd in enkele opzichten” is omschreven.

Op het moment van de bekendmaking van dit verslag werden vijf van de tien missies, die het grootste deel (75 % van de in 2016 uitgevoerde betalingen) uitmaken van de GVDDB-missies (EULEX Kosovo, EUPOL Afghanistan, EUMM Georgië, EUPOL COPPS in de bezette Palestijnse gebieden en EUAM Oekraïne), conform verklaard. EU BAM Rafah zal in de komende weken formeel conform worden verklaard.

EUCAP Sahel Mali wordt momenteel beoordeeld en zou uiterlijk in november 2017 conform moeten zijn. Uit de beoordelingen van EUCAP Sahel Niger en EUCAP Nestor in de periode vóór 2016 bleek dat deze missies niet conform waren, en er werd een routekaart opgesteld. Er is reeds aanzienlijke vooruitgang geboekt met het oog op de conformiteit van deze twee missies. Zij zullen in het licht van de routekaart in 2018 opnieuw worden beoordeeld.

De controle van EUBAM Libië is gepland voor eind 2017 (de missie werd van Tripoli naar Tunis verplaatst en afgeslankt).

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

⁽¹⁹⁾ Dit jaar hebben wij het Jaarverslag 2013 gekozen voor ons follow-uponderzoek, omdat de Commissie voldoende tijd moet hebben gehad om onze aanbevelingen uit te voeren.

BIJLAGE 9.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR „EUROPA ALS WERELDSPELER”

	2016	2015
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF		
Totaal verrichtingen	156	156
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN		
Geschat foutenpercentage	2,1 %	2,8 %
Bovenste foutengrens (UEL)	3,6 %	
Onderste foutengrens (LEL)	0,6 %	

BIJLAGE 9.2

OVERZICHT VAN FOUTEN MET EEN IMPACT VAN TEN MINSTE 20 % VOOR „EUROPA ALS WERELDSPELER”

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Inleiding

Door de algemene controlemethodologie zoals beschreven in **bijlage 1.1** toe te passen, hebben wij een representatieve toetsing van verrichtingen uitgevoerd om het *onregelmatigheids*percentage binnen de populatie voor deze MFK-rubriek te ramen. De door ons ontdekte fouten vormen geen uitputtende lijst, noch van afzonderlijke fouten, noch van mogelijke soorten fouten. Onze bevindingen die hieronder worden uiteengezet, betreffen fouten met een impact van ten minste 20 % van de waarde van de gecontroleerde verrichting, en worden als voorbeelden weergegeven ⁽¹⁾. Deze fouten werden aangetroffen in verrichtingen ter waarde van tussen de 281 000 euro en 19 miljoen euro, met een mediane waarde ⁽²⁾ van meer dan 1,3 miljoen euro.

Voorbeelden van fouten***Ontbreken van essentiële bewijsstukken*****Voorbeeld 1 — Onvolledige beschikbaarheid van bewijsstukken****DG DEVCO — Indonesië**

We onderzochten de door de Commissie aanvaarde uitgaven voor een bijdrageovereenkomst, gesloten met een internationale organisatie die werkt aan het verbeteren van de veiligheids-capaciteit van lokaal personeel.

De partners van de begunstigde konden niet (alle of bepaalde) documenten aanleveren om verschillende gecontroleerde kosten te rechtvaardigen, in het bijzonder consultancykosten, reis-vergoedingen en andere operationele kosten; deze kosten worden daarom niet-subsidiabel geacht. Niet-subsidiabele uitgaven resulteerden in een foutenpercentage van 41 %.

De terugvorderingsprocedure loopt.

⁽¹⁾ Deze fouten zijn goed voor meer dan de helft van het geschatte totale foutenpercentage voor „Europa als wereldspeler”.

⁽²⁾ Dit betekent dat de helft van alle fouten met een impact van ten minste 20 % werd aangetroffen bij verrichtingen die minder dan 1,3 miljoen euro waard waren, en de overige bij verrichtingen die meer dan dit bedrag waard waren.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Voorbeeld 2 — Onvolledige beschikbaarheid van bewijsstukken

DG DEVCO — Niger

We onderzochten de door de Commissie aanvaarde uitgaven voor een subsidie die was gegund aan een ngo die zich bezighoudt met toegang tot diensten op het gebied van seksuele en reproductieve gezondheid.

De begunstigde kon geen bewijsstukken leveren om enkele van de gecontroleerde kosten te onderbouwen, in het bijzonder personeelssalarissen, verzekering, nationale inkomstenbelasting en de huur van voertuigen en klaslokalen. Deze kosten werden daarom niet-subsidiabel geacht. Het desbetreffende foutenpercentage bedroeg 50 %.

Voorbeeld 3 — Niet-beschikbaarheid van bewijsstukken

DG DEVCO

We onderzochten de door de Commissie aanvaarde uitgaven voor een bijdrage aan een trustfonds dat werd beheerd door een internationale organisatie die werkzaam is op het gebied van paraatheid bij griep pandemieën in Azië.

De begunstigde kon geen bewijsstukken overleggen om enkele van de gecontroleerde kosten te rechtvaardigen, in het bijzonder voor medicijnen en medische apparatuur. Deze kosten werden daarom in de RFP-studie niet-subsidiabel geacht, een conclusie die we accepteerden. Het desbetreffende foutenpercentage bedroeg 35 %.

De begunstigde heeft formeel verklaard dat de bewijsstukken niet konden worden verstrekt omdat zij bij de verhuizing van de kantoren, na de voltooiing van het project, verloren zijn gegaan. Daarom meent de Commissie dat hierbij geen sprake is van slecht beheer of weigering om toegang tot documenten te verlenen. Niettemin is de Commissie reeds gestart met de terugvordering van het betrokken bedrag.

Deze verrichting maakt deel uit van de RFP-studie met betrekking tot DG DEVCO. Na afronding van de studie verstrekte de internationale organisatie de Commissie bewijzen inzake de redenen van het ontbreken van de documenten.

Als gevolg van een virale besmetting in een overheidsgebouw in Cambodja en de werkzaamheden in een ander gebouw, dat gedeeltelijk is vernietigd tijdens de aardbeving in Nepal in 2015, was de begunstigde niet in staat de bewijsstukken te verstrekken om een aantal van de gecontroleerde uitgaven te rechtvaardigen, met name voor geneesmiddelen en medische apparatuur.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Niet-gedane uitgaven**Voorbeeld 4 — Verrekening van te hoog opgegeven voorfinanciering****DG DEVCO**

We onderzochten de door de Commissie aanvaarde uitgaven voor een bijdrageovereenkomst die was gesloten met een internationale organisatie voor het behoud en het duurzame gebruik van genetische dierlijke hulpbronnen in Afrika.

De Commissie aanvaardde en boekte een bedrag dat hoger was dan het totaalbedrag aan gedane uitgaven die door de begunstigde zijn aangegeven in het enige beschikbare financiële verslag. Het te hoog opgegeven en niet-subsidiabele bedrag resulteerde in een foutenpercentage van 82 %.

Niet-subsidiabele uitgaven**Voorbeeld 5 — Oorsprong van goederen niet bewezen****Instrumenten voor buitenlands beleid — Niger**

We onderzochten de door de Commissie aanvaarde uitgaven aan een bijdrage voor een overheidsinstantie die werkt aan het versterken van de rol van institutionele vredeshandhavers in bepaalde regio's in het land.

De begunstigde had op de lokale markt motorfietsen gekocht zonder voldoende bewijs dat deze uit een in aanmerking komend land kwamen. Niet-naleving van de „oorsprongsregel” maakt dat de betreffende kosten niet-subsidiabel zijn, maar in dit geval werden de kosten door de Commissie ten onrechte geaccepteerd. We stelden vast dat twee betalingen (een voorschotbetaling van 40 % en de betaling van het eindsaldo voor dezelfde aankoop) niet-subsidiabel waren. Het foutenpercentage van deze twee verrichtingen was 27 %, respectievelijk 20 %.

Ingevolge de administratieve controle van de Rekenkamer werden de betrokken vereffeningen geannuleerd.

De Commissie erkent dat de betrokken uitgaven niet subsidiabel zijn wegens niet-naleving van de oorsprongsregel. De Commissie zal de noodzakelijke maatregelen nemen om deze fouten in de toekomst te voorkomen, op te sporen en te corrigeren. Met name zal de Commissie vanaf 2017 regionale teams inzetten om het toezicht op de delegaties te verbeteren. De delegatie in Niger is ook opgenomen in het controlemissieplan van 2017.

De Commissie is bezig met de terugvordering van de niet-subsidiabele bedragen om de financiële belangen van de EU effectief te beschermen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Ernstige inbreuk op de regels inzake *openbare aanbestedingen***Voorbeeld 6 — Afwezigheid van concurrentie**

DG NEAR — Turkije

We onderzochten de door de Commissie aanvaarde uitgaven voor een overeenkomst met een regionale organisatie die zorgt voor capaciteitsopbouw op het gebied van het milieu.

De begunstigde heeft de aanbestedingsregels niet in acht genomen die vereisen dat er ten minste drie aanbieders moeten worden geraadpleegd om een open aanbesteding te waarborgen. Niet-subsidiabele uitgaven resulteerden in een foutenpercentage van 20 %.

BIJLAGE 9.3

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR „EUROPA ALS WERELDSPELER”

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2013	De Rekenkamer doet de volgende aanbevelingen: Aanbeveling 1 De Commissie, en met name DG ELARG, moet ervoor zorgen dat in de instructies voor het personeel wordt aangegeven dat verrekningen alleen mogen worden gebaseerd op gedane uitgaven en niet op eigen ramingen.	X						
	Aanbeveling 2: De dienst FPI moet alle GBVB-missies accrediteren overeenkomstig de beoordelingen op grond van de „zes pijlers”.			X				

HOOFDSTUK 10

„Administratie”

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	10.1-10.5
Korte beschrijving van de MFK-rubriek	10.3
Reikwijdte en aanpak van de controle	10.4-10.5
Regelmatigheid van de verrichtingen	10.6
Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen	10.7
Opmerkingen over instellingen en organen	10.8-10.16
Algemene opmerkingen over verschillende instellingen en organen	10.8-10.13
Toepassing van het begrotingsbeginsel van jaarperiodiciteit	10.8
Uitvoering van de inkrimping van het personeelsbestand met 5 %	10.9-10.13
Opmerkingen over specifieke instellingen en organen	10.14-10.16
Europees Parlement	10.15
Europese Rekenkamer	10.16
Conclusie en aanbevelingen	10.17-10.19
Conclusie	10.17
Aanbevelingen	10.18-10.19

Bijlage 10.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor „Administratie”

Bijlage 10.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor „Administratie”

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

10.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen voor MFK-rubriek 5, „Administratie” ⁽¹⁾. In **tekstvak 10.1** zijn de uitgaven per instelling in deze rubriek voor 2016 uitgesplitst.

Tekstvak 10.1 — MFK-rubriek 5 — Uitsplitsing 2016

(miljard euro)

Commissie 58 % 5,4	Europees Parlement 20 % 1,9	EDEO 9 % 0,8	
	Raad 6 % 0,5	Hof van Justitie 4 % 0,4	EESC 1 % 0,1
		ERK 1 % 0,1	Overige 1 % 0,1
Totaal aan betalingen over het jaar			9,3
- voorschotten ⁽¹⁾			0,1
+ verrekening van voorschotten ⁽¹⁾			0,2
Totaal gecontroleerde populatie			9,4

⁽¹⁾ Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragraaf 10).

Bron: Geconsolideerde jaarrekening 2016 van de Europese Unie.

⁽¹⁾ Hieronder vallen de administratieve uitgaven van alle EU-instellingen, pensioenen en betalingen aan de Europese Scholen. Voor de laatstgenoemde brengen we een specifiek jaarverslag uit dat wordt voorgelegd aan de raad van bestuur van de Europese Scholen. Een kopie van dit verslag wordt naar het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie gestuurd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.2. We rapporteren afzonderlijk over de EU-agentschappen en de andere organen ⁽²⁾. De financiële controle van de Europese Centrale Bank valt niet onder ons mandaat.

Korte beschrijving van de MFK-rubriek

10.3. De administratieve uitgaven omvatten uitgaven voor personele middelen, die goed zijn voor zo'n 60 % van het totaal, en uitgaven voor gebouwen, uitrusting, energieverbruik, communicatie en informatietechnologie. Uit onze werkzaamheden door de jaren heen blijkt dat deze uitgaven een laag risico vormen.

Reikwijdte en aanpak van de controle

10.4. We hebben het volgende onderzocht voor MFK-rubriek 5, waarbij we de in **bijlage 1.1** uiteengezette controleaanpak en -methoden hebben toegepast:

- a) een steekproef van 100 *verrichtingen* in overeenstemming met paragraaf 7 van **bijlage 1.1**. De steekproef is zodanig opgezet dat deze representatief is voor de uiteenlopende soorten uitgaven binnen deze MFK-rubriek (zie **tekstvak 10.1** en paragraaf 10.3);
- b) een risicogerichte steekproef van twintig *vastleggingen* ⁽³⁾ die aan het eind van het financiële jaar waren goedgekeurd op basis van *kredieten* uit 2016 en die automatisch naar 2017 werden overgedragen, om te controleren of de instellingen de begroting in overeenstemming met het begrotingsbeginsel van jaarperiodiciteit hadden gebruikt ⁽⁴⁾;

⁽²⁾ Onze specifieke jaarverslagen over de agentschappen en andere organen worden bekendgemaakt in het Publicatieblad.

⁽³⁾ Drie van het Europees Parlement, één van de Raad, twaalf van de Europese Commissie, één van het Europees Hof van Justitie en drie van de Europese Dienst voor extern optreden.

⁽⁴⁾ Gebaseerd op de artikelen 9, 13, 202 en 203 van het Financieel Reglement.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- c) de wijze waarop de instellingen en organen het plan om het personeelsbestand uiterlijk 2017 met 5 % ⁽⁵⁾ in te krimpen, hadden uitgevoerd ⁽⁶⁾;
- d) de vraag of de *jaarlijkse activiteitenverslagen* van alle instellingen en organen van de EU, met inbegrip van de directoraten-generaal (DG's) en de vertegenwoordigingen van de Europese Commissie die in de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor de administratieve uitgaven ⁽⁷⁾, informatie over de *regelmatigheid* van de uitgaven bevatten die in grote lijnen overeenkwam met onze eigen resultaten.

10.5. De eigen uitgaven van de Europese Rekenkamer worden door een extern kantoor gecontroleerd ⁽⁸⁾. De resultaten van de door dat kantoor verrichte controle van onze financiële staten over het op 31 december 2016 afgesloten begrotingsjaar zijn weergegeven in paragraaf 10.16.

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

10.6. **Bijlage 10.1** biedt een overzicht van de resultaten van de toetsing van verrichtingen. Van de 100 gecontroleerde verrichtingen vertoonden er 12 (12 %) *fouten*. De door ons gekwantificeerde fouten (zie voor betalingen die niet gedekt werden door contracten die uit een aanbestedingsprocedure voortvloeiden paragraaf 10.15) resulteerden in een geschat *foutenpercentage* van 0,2 % ⁽⁹⁾.

⁽⁵⁾ Deze inkrimping had tot doel „de extra capaciteit ingevolge de verhoging van de arbeidstijd tot 40 uur per week te neutraliseren” en moest tussen 2013 en 2017 worden doorgevoerd op basis van het aantal aan iedere instelling toegewezen ambten, ofwel de „lijst van het aantal ambten” op 1 januari 2013. Het plan werd vastgesteld bij het Interinstitutioneel Akkoord (IIA) van 2 december 2013 (paragraaf 27 van het Interinstitutioneel Akkoord van 2 december 2013 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie betreffende de begrotingsdiscipline, de samenwerking in begrotingszaken en een *goed financieel beheer* (PB C 373 van 20.12.2013, blz. 1)).

⁽⁶⁾ Ons onderzoek betrof het Europees Parlement, de Raad, de Europese Commissie, het Europees Hof van Justitie, de Europese Rekenkamer, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Dienst voor extern optreden. We hebben de Europese Ombudsman of de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming buiten beschouwing gelaten, omdat hun lijsten van het aantal ambten te klein waren.

⁽⁷⁾ DG Personele Middelen en Veiligheid, Bureau voor het beheer en de afwikkeling van de individuele rechten (PMO), Bureaus voor infrastructuur en logistiek in Brussel en in Luxemburg, het Publicatiebureau en DG Informatica.

⁽⁸⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁹⁾ Onze berekening van het foutenpercentage is gebaseerd op een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. Wij hebben 95 % zekerheid dat het geschatte foutenpercentage in de populatie tussen 0,0 % en 0,8 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrenzen).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

JAARLIJKS ACTIVITEITENVERSLAGEN EN ANDERE GOVERNANCEREGELINGEN

10.7. In de door ons onderzochte jaarlijkse activiteitenverslagen werden geen materiële foutenniveaus vastgesteld; dit komt overeen met onze eigen controleresultaten.

OPMERKINGEN OVER INSTELLINGEN EN ORGANEN**Algemene opmerkingen over verschillende instellingen en organen***Toepassing van het begrotingsbeginsel van jaarperiodiciteit*

10.8. Wij hebben twintig vastleggingen onderzocht die tegen het eind van het begrotingsjaar 2016 waren goedgekeurd. Voor 15 daarvan zouden de diensten geheel of grotendeels in 2017 worden geleverd en de bijbehorende betalingen zouden in datzelfde jaar moeten worden gedaan. De bepalingen van het *Financieel Reglement* ter uitvoering van het begrotingsbeginsel van jaarperiodiciteit bieden de flexibiliteit om dergelijke juridische verbintenissen voor het einde van het jaar aan te gaan, waarbij de levering van goederen en diensten en de bijbehorende betalingen in het jaar erop volgen. We merken echter op dat dergelijke *overdrachten* moeten worden gezien als een uitzondering op het beginsel van jaarperiodiciteit en eerder werkelijke behoeften weerspiegelen dan dat ze worden gebruikt als een manier om voor het einde van het jaar zo veel mogelijk kredieten te besteden.

ANTWOORD VAN DE EUROPESE DIENST VOOR
EXTERN OPTREDEN

10.8. De EDEO is van mening dat hij, zoals de Rekenkamer zelf opmerkt, volledig in overeenstemming met het *Financieel Reglement* handelt door tegen het einde van het begrotingsjaar juridische en begrotingsverplichtingen aan te gaan voor in het volgende begrotingsjaar te leveren goederen en diensten. Het *Financieel Reglement* bevat geen enkele bepaling waarin is vastgelegd dat dergelijke voorzieningen een uitzonderlijk karakter hebben.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Uitvoering van de inkrimping van het personeelsbestand met 5 %

10.9. In 2013 besloten de begrotingsautoriteiten dat het aantal ambten in de lijst van het aantal ambten van de EU-instellingen en -organen met 5 % teruggebracht moest worden in de periode 2013-2017, omdat de werktijd per week van EU-ambtenaren steeg (van 37,5 naar 40 uur, een stijging van 6,6 %). Als dat doel zou worden bereikt, zou dat in principe betekenen dat het totaalaantal gewerkte uren gelijk zou blijven.

10.10. We kwamen tot de conclusie dat de instellingen⁽¹⁰⁾ het aantal ambten in de lijst van het aantal ambten in de periode van 2013-2017 gezamenlijk hebben verminderd met 4,0 % (van 39 649 naar 38 072 ambten). De instellingen hebben het aantal personeelsleden (posten die daadwerkelijk door een personeelslid worden bezet) tussen 2013 en 2017 teruggebracht met 1,4 % (van 37 153 ambten naar 36 657 ambten — zie **tekstvak 10.2**).

ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT

10.10. Het Parlement blijft inspanningen leveren om de afgesproken personeelsinkrimping uit te voeren. In 2018 zullen 60 ambten geschrapt worden en in 2019 59, zoals in 2015 werd bepaald⁽¹⁾.

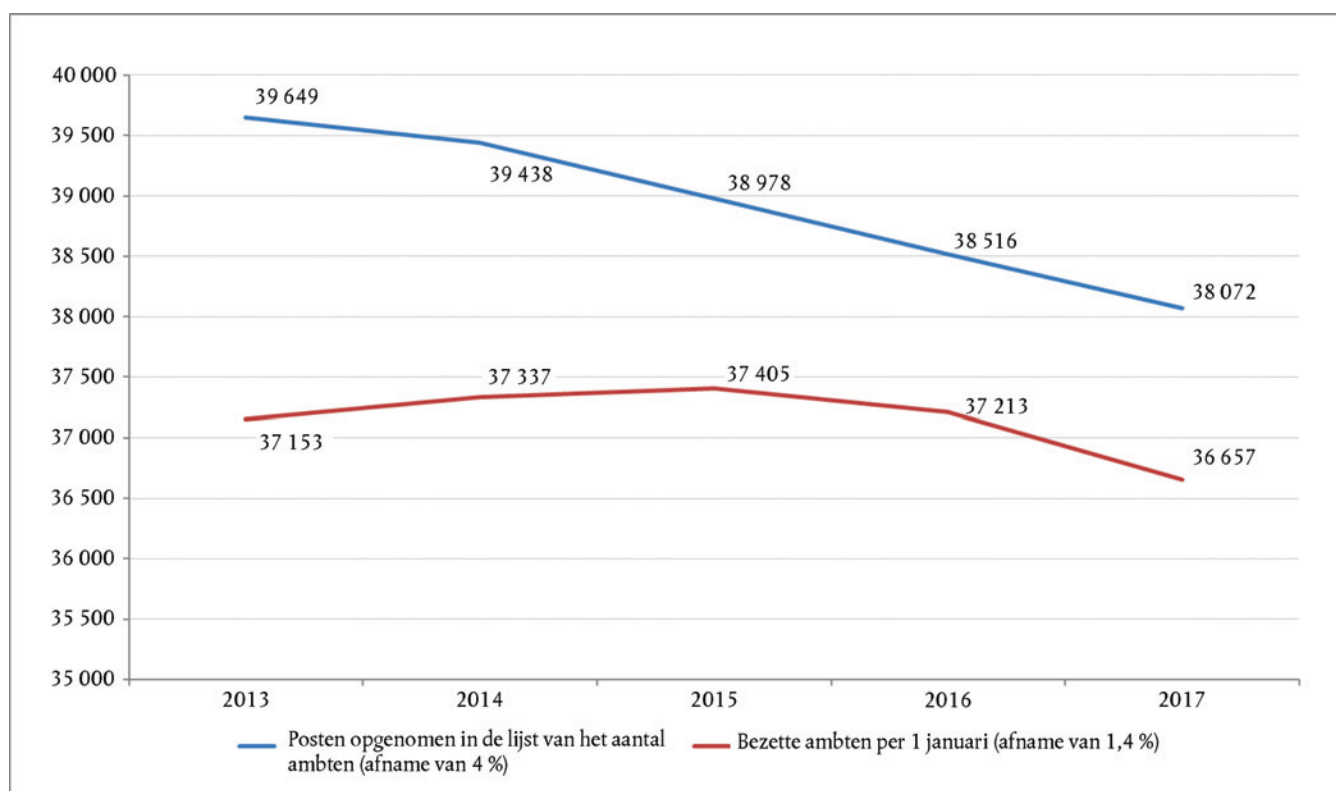
ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

10.10. Vanaf 2012 tot 1 januari 2017 voerde de Commissie een inkrimping van het personeelsbestand door. In die vijf jaren (1.1.2012-1.1.2017) daalde het aantal personeelsleden met een ambt in de Commissie met 4 % (van 24 016 naar 23 045).

⁽¹⁰⁾ De afname in het personeelsaantal voor de Europese Ombudsman, de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming en in agentschappen is niet opgenomen in dit jaarverslag.

⁽¹⁾ Zie gezamenlijke verklaring 3.3 in de Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 25 november 2015 over het gemeenschappelijk ontwerp van algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2016, goedgekeurd door het bemiddelingscomité in het kader van de begrotingsprocedure.

Tekstvak 10.2 — Ontwikkeling van de ambten opgenomen in de lijst van het aantal ambten en van de bezette ambten tussen 2013-2017



Bron: ERK, op basis van door de instellingen verstrekte informatie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.11. De belangrijkste wijzigingen in het aantal ambten opgenomen in de lijst van het aantal ambten zijn uiteengezet in **tekstvak 10.3**. Naast de inkrimping van het aantal ambten met 5 %⁽¹¹⁾ en de ambten die na de toetreding van Kroatië werden toegevoegd, wordt het grootste deel van de nettoafname van 230 ambten onder „Overige toevoegingen en inkrimpingen” verklaard door de volgende veranderingen:

- De Europese Commissie heeft 359 ambten geschrapt ter compensatie van de toename van het aantal ambten en van het externe personeel bij de uitvoerende agentschappen⁽¹²⁾ en de toename van het aantal personeelsleden van het Europees GNSS-Agentschap.
- Het Europees Parlement creëerde 93 ambten ter uitvoering van nieuwe taken en taken die voorheen werden verricht door externe contractanten en arbeidscontractanten, en heeft 76 ambten geschrapt ter compensatie van de toename van het aantal ambten die zijn toegewezen aan politieke fracties⁽¹³⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

10.11. Het aantal daadwerkelijk geschrapte ambten in tekstvak 10.3 (1 844) ligt 54 hoger dan wat de Commissie in haar follow-up tabel over de 5 % personeelsinkrimping in alle instellingen stelt. Dat komt door de methode van de Commissie waarbij de toekenning van alle niet-structurele ambten aan een instelling wordt beschouwd als het tenietdoen van de vorderingen in de richting van de 5 %-doelstelling. Volgens de methode van de Commissie moeten nog 189 ambten worden geschrapt.

⁽¹¹⁾ De geplande inkrimpingen betreffen de EDEO (2018) en het Europees Parlement (2018 en 2019).

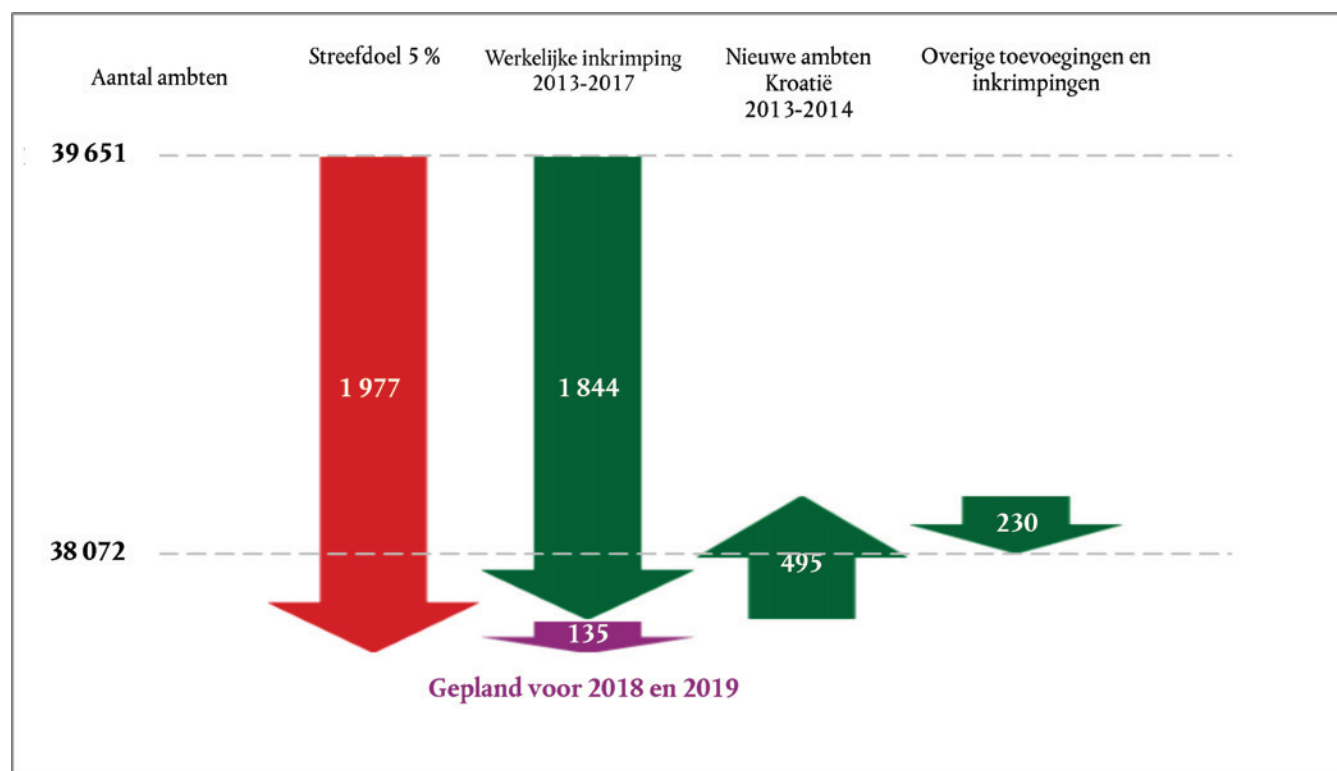
⁽¹²⁾ Als resultaat van de delegatie van taken aan de uitvoerende agentschappen.

⁽¹³⁾ Het Europees Parlement heeft besloten om politieke fracties uit te sluiten van de personeelsinkrimping van 5 %.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- Het Hof van Justitie van de Europese Unie kreeg 137 extra ambten toegewezen, vooral vanwege een toename van het aantal rechters en advocaten-generaal.
- De instellingen creëerden 53 ambten in verband met het geleidelijk aflopen van de uitzondering voor vertalingen in het Iers.

Tekstvak 10.3 — Uitvoering van de inkringing van het personeelsbestand met 5 % (2013-2017)



Bron: ERK, op basis van door de instellingen verstrekte informatie.

10.12. We onderzochten eveneens hoe het begrote aantal arbeidscontractanten is veranderd. Dit aantal steeg van 4 517 naar 5 417 tussen 2013 en 2017 — een toename van 19,9 %. Het aantal personeelsleden in de lijst van het aantal ambten bestond in 2013 voor 11,4 % en in 2017 voor 14,2 % uit arbeidscontractanten. Deze toename is grotendeels te verklaren doordat het Europees Parlement arbeidscontractanten inzet om taken uit te voeren die voorheen werden verricht door externe contractanten.

10.13. De instellingen bereiken de beoogde inkringing van 5 % ⁽¹⁴⁾ door vacante ambten in de lijst van het aantal ambten te schrappen en door personeelsleden die met pensioen gaan, ziek zijn of van wie de tijdelijke contracten aflopen, niet te vervangen.

⁽¹⁴⁾ Het in het IIA vastgelegde streefdoel was strikt beperkt tot het terugbrengen van personeelsaantallen in de lijst van het aantal ambten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Opmerkingen over specifieke instellingen en organen

10.14. Behalve de kwesties die zijn besproken in de paragrafen 10.8-10.13 hebben we geen specifieke kwesties vastgesteld betreffende de Raad, de Europese Commissie, het Hof van Justitie van de Europese Unie, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's, de Europese Ombudsman of de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming. We troffen enkele tekortkomingen aan in de aanbestedingsprocedures die door de EDEO in derde landen werden georganiseerd; we hebben de leiding van de EDEO daarop geattendeerd. We ontdekten dat zich in 2015 soortgelijke tekortkomingen hadden voorgedaan ⁽¹⁵⁾.

Europees Parlement

10.15. Bij één betaling aan een fractie ⁽¹⁶⁾ stelden wij tekortkomingen vast in de controles van de goedkeuring en betaling van de in 2015 gedane, maar in 2016 goedgekeurde uitgaven ⁽¹⁷⁾. We constateerden eveneens dat er betalingen werden gedaan zonder dat deze werden gedekt door contracten die voortvloeiden uit een aanbestedingsprocedure (zie paragraaf 10.6). In 2015 ontdekten we soortgelijke tekortkomingen in een verrichting met betrekking tot een andere fractie ⁽¹⁸⁾.

ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT

10.15. Het Parlement neemt kennis van de opmerking en heeft de betreffende fractie op de hoogte gebracht. Volgens artikel 1.4 van de relevante, door het Bureau aangenomen regels, „dienen (de fracties) verantwoording af te leggen aan de instelling voor het gebruik van de kredieten binnen de grenzen van de bevoegdheden waarmee zij door het Bureau zijn belast voor de toepassing van onderhavige regeling. Zij zien erop toe dat onderhavige regeling bij de aanwending ervan in acht wordt genomen, en nemen alle noodzakelijke maatregelen om te vermijden dat er uitgaven worden gedaan die niet in overeenstemming zijn met deze regeling. De fractie, die wordt vertegenwoordigd door haar voorzitter, is de ordonnateur.”

Het Parlement zal op basis van het externe auditverslag van de fractie beslissen om artikel 2.7.4 van de hierboven genoemde regels al dan niet toe te passen: als het Bureau van oordeel is dat de kredieten niet in overeenstemming met deze regels zijn benut, dan moeten ze worden terugbetaald.

⁽¹⁵⁾ Zie het Jaarverslag 2015, paragraaf 9.14 en aanbeveling 4 in paragraaf 9.18.

⁽¹⁶⁾ Het toepasselijke wettelijk kader is de „Regeling inzake het gebruik van kredieten van begrotingspost 4 0 0, aangenomen door het Bureau op 30 juni 2003” (laatstelijk gewijzigd overeenkomstig de besluiten van het Bureau van 14 april 2014 en 27 april 2015). De fracties beheren de aan hen toegewezen middelen overeenkomstig de beginselen van indirect beheer van middelen door de dienovereenkomstige toepassing van artikel 60 van het *Financieel Reglement*, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke vereisten van de fracties.

⁽¹⁷⁾ Uitgaven in jaar n worden goedgekeurd in jaar n+1 op basis van een verslag over de rekeningen naar aanleiding van een onafhankelijke externe controle. Het Bureau van het Parlement kan erom verzoeken dat kredieten worden terugbetaald aan het Parlement indien wordt geoordeeld dat ze niet in overeenstemming met de Regeling zijn gebruikt.

⁽¹⁸⁾ Zie het Jaarverslag 2015, paragraaf 9.11 en aanbeveling 1 in paragraaf 9.18.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Europese Rekenkamer

10.16. Het verslag van de externe accountant ⁽¹⁹⁾ bevat het oordeel dat „de financiële staten een getrouw beeld geven van de financiële situatie van de Europese Rekenkamer per 31 december 2016, van haar financiële prestaties en haar kasstromen voor het per die datum afgesloten begrotingsjaar”.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN**Conclusie**

10.17. Over het geheel genomen wijst de controle-informatie erop dat de uitgaven aan „Administratie” geen materieel foutenpercentage vertoonden. Op het terrein van deze MFK-rubriek wees onze toetsing van verrichtingen uit dat het totale geschatte foutenpercentage in de populatie 0,2 % bedroeg (zie **bijlage 10.1**).

Aanbevelingen

10.18. **Bijlage 10.2** bevat de bevindingen van onze follow-up van de drie aanbevelingen die we in ons Jaarverslag 2013 hebben gedaan ⁽²⁰⁾. De betrokken instellingen en organen hadden twee aanbevelingen in de meeste opzichten, en één in enkele opzichten uitgevoerd.

10.19. Op basis van deze beoordeling en onze bevindingen en conclusies voor 2016 doen wij de volgende aanbevelingen:

- **Aanbeveling 1:** Het Europees Parlement moet zijn controlekader voor het monitoren van de uitvoering van aan fracties toegewezen begrotingskredieten herzien. Het moet ook betere begeleiding bieden aan politieke fracties, doeltreffender monitoren hoe zij de regels toepassen voor het goedkeuren en betalen van uitgaven en hoe zij aanbestedingsprocedures uitvoeren (zie paragraaf 10.15).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

10.18. In verband met de aanbeveling over de tijdige actualisering van de persoonlijke situatie van personeelsleden en het beheer van de gezinstoelagen heeft de Commissie al maatregelen genomen om haar monitoringsystemen te verbeteren; zij stelt dat deze aanbeveling eind 2017 volledig zal zijn opgevolgd.

ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement neemt kennis van de aanbeveling en zal streven naar verbetering, met inachtneming van de huidige voorschriften.

Het secretariaat-generaal zal doorgaan met de aanvullende inspanningen die het sinds 2016 levert om de fracties te ondersteunen bij het verbeteren van hun intern financieel beheer. Er werden met name opleidingen over de algemene beginselen van begrotingsbeheer en over aanbestedingen georganiseerd in samenwerking met de fracties en er werden richtsnoeren uitgegeven voor aanbestedingen door fracties. Ook de fracties zelf leveren inspanningen om verder te harmoniseren en verbeteren.

⁽¹⁹⁾ Zie het verslag van de externe accountant betreffende de financiële staten waarnaar wordt verwezen in paragraaf 10.5.

⁽²⁰⁾ Dit jaar hebben we het Jaarverslag 2013 gekozen voor ons follow-uponderzoek, omdat instellingen en organen voldoende tijd moeten hebben gehad om onze aanbevelingen uit te voeren.

BIJLAGE 10.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR „ADMINISTRATIE”

	2016	2015
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF		
Totaal verrichtingen	100	151
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN		
Geschat foutenpercentage	0,2 %	0,6 %
Bovenste foutengrens (UEL)	0,8 %	
Onderste foutengrens (LEL)	0,0 %	

BIJLAGE 10.2
FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR „ADMINISTRATIE”

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de instelling
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2013	Aanbeveling 1 (Commissie): <i>Het actualiseren van de persoonlijke situatie en het beheer van gezinstoeslagen</i> De Commissie dient nadere maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de personeelsleden regelmatig documenten verstrekken die hun persoonlijke situatie bevestigen, alsook om de systemen te verbeteren voor een tijdige verwerking van die documenten die gevolgen hebben voor de berekening van gezinstoeslagen (zie de paragrafen 9.11 en 9.20 van het jaarverslag 2013).		X					
	Aanbeveling 2 (EDEO): <i>Het actualiseren van de persoonlijke situatie en het beheer van gezinstoeslagen</i> De EDEO dient nadere maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de personeelsleden regelmatig documenten verstrekken die hun persoonlijke situatie bevestigen, alsook om de systemen te verbeteren voor een tijdige verwerking van die documenten die gevolgen hebben voor de berekening van gezinstoeslagen (zie de paragrafen 9.13 en 9.20 van het jaarverslag 2013).		X					Met betrekking tot de rubriek „Het actualiseren van de persoonlijke situatie en het beheer van gezinstoeslagen” wijst de EDEO erop dat zijn personeelsleden er regelmatig aan worden herinnerd dat zij verplicht zijn veranderingen in hun gezins-situatie onverwijld mede te delen, en dat het de gebruikelijke praktijk is om onverschuldigd betaalde uitkeringen terug te vorderen. De EDEO is van mening dat deze aanbeveling wordt toegepast.
	Aanbeveling 3 (EDEO): <i>Aanbestedingsprocedures</i> De EDEO dient de opzet, de coördinatie en de uitvoering van de aanbestedingsprocedures te verbeteren door zijn hoofdkantoor meer steun en begeleiding te laten bieden aan de delegaties (zie de paragrafen 9.14, 9.15 en 9.20 van het jaarverslag 2013).			X				Met betrekking tot aanbestedingsprocedures in delegaties (zie ook paragraaf 10.14) wijst de EDEO erop dat hij zich actief inzet om deze aanbeveling op te volgen. De EDEO blijft investeren om de opleiding en ondersteuning van, en het advies aan het personeel van de delegaties die verantwoordelijk zijn voor aanbestedingsprocedures te verbeteren. Bovendien moeten hieruit lessen worden getrokken voor de toekomst van het proefproject met betrekking tot de regionalisering van de administratieve ondersteuning (voor 27 delegaties in de buurlanden).

**JAARVERSLAG OVER DE ACTIVITEITEN
GEFINANCIERD UIT HET ACHTSTE, NEGENDE,
TIENDE EN ELFDE EUROPEES
ONTWIKKELINGSFONDS (EOF) VOOR HET
BEGROTINGSJAAR 2016**

(2017/C 322/02)

Jaarverslag over de activiteiten gefinancierd uit het achtste, negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) voor het begrotingsjaar 2016

INHOUD

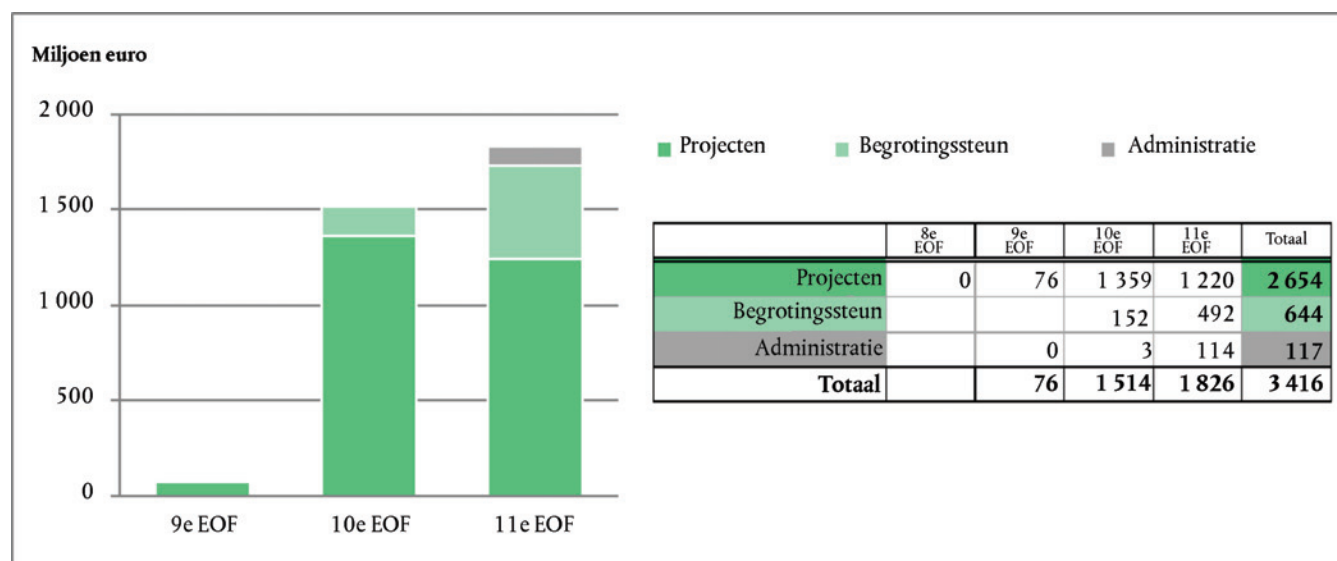
	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	1-5
Korte beschrijving van de Europese Ontwikkelingsfondsen	2-5
Hoofdstuk I — Financiële uitvoering van het achtste, negende, tiende en elfde EOF	6-9
Hoofdstuk II — Betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer over de EOF's	10-36
Betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer over het achtste, negende, tiende en elfde EOF aan het Europees Parlement en de Raad — Verslag van de onafhankelijke controleur	I-XVIII
Toelichting bij de betrouwbaarheidsverklaring	10-36
Reikwijdte en aanpak van de controle	10-13
Betrouwbaarheid van de rekeningen	14
Regelmatigheid van de verrichtingen	15-26
Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen	27-36
Conclusie en aanbevelingen	37-40
Conclusie	37-38
Aanbevelingen	39-40
 Bijlage 1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor de Europese Ontwikkelingsfondsen	
Bijlage 2 — Overzicht van fouten met een impact van ten minste 20 %	
Bijlage 3 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor de Europese ontwikkelingsfondsen	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

1. In dit jaarverslag presenteren wij onze bevindingen met betrekking tot het achtste, negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EOF). **Tekstvak 1** bevat een overzicht van de op dit terrein in 2016 ontplooiende activiteiten en gedane uitgaven.

Tekstvak 1 — Europese Ontwikkelingsfondsen — financieel overzicht 2016



Tabel 1 — Europese Ontwikkelingsfondsen — Essentiële informatie 2016

	(miljoen euro)
Totaal betalingen voor beleidsactiviteiten (projecten)	2 676
Totaal betalingen voor beleidsactiviteiten (begrotingssteun)	644
Totaal administratieve uitgaven ⁽¹⁾	96
Totaal betalingen	3 416
- voorschotten en EOF-bijdragen aan EU-trustfondsen	2 057
+ verrekening van voorschotten en EU-trustfondsen	1 477
Gecontroleerde populatie	2 836
Totaal individuele vastleggingen ⁽²⁾	4 234
Totaal globale vastleggingen ⁽²⁾	6 491

⁽¹⁾ Bijdrage uit de EOF's ter dekking van uitgaven van zowel de Commissie als de EU-delegaties voor de administratieve ondersteuning die nodig is voor het beheer van in het kader van de EOF's gefinancierde acties.

⁽²⁾ Globale vastleggingen betreffen financieringsbesluiten. Individuele vastleggingen betreffen individuele contracten.

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van de geconsolideerde rekeningen 2016 van het 8e, 9e, 10e en 11e EOF.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Korte beschrijving van de Europese Ontwikkelingsfondsen

2. De EOF's, die in 1959 van start gingen, vormen het voornaamste instrument door middel waarvan de Europese Unie (EU) de ontwikkelingssamenwerking ondersteunt in de landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS) en in landen en gebieden overzee (LGO). De partnerschaps-overeenkomst die op 23 juni 2000 werd ondertekend in Cotonou voor een periode van twintig jaar („de Overeenkomst van Cotonou”), vormt het huidige beheerskader voor de betrekkingen van de EU met de ACS- en LGO-landen. De belangrijkste doelstelling ervan is armoede terug te dringen en uiteindelijk uit te bannen.

3. De EOF's zijn bijzonder, omdat:

- a) zij door de lidstaten worden gefinancierd volgens quota ofwel financiële verdeelsleutels die door de nationale regeringen tijdens vergaderingen van de Raad van de Europese Unie worden vastgesteld;
- b) zij buiten het kader van de algemene begroting van de EU worden beheerd door de Commissie en door de Europese Investeringsbank (EIB);
- c) het Europees Parlement, vanwege het intergouvernementele karakter van de EOF's, een beperktere rol speelt in de werking daarvan dan in die van de instrumenten voor ontwikkelingssamenwerking, die uit de algemene EU-begroting worden gefinancierd; het is met name niet betrokken bij de vaststelling en toewijzing van EOF-middelen. Het Europees Parlement is echter wel de *kwijtingverlenende* autoriteit, behalve ten aanzien van de investeringsfaciliteit, die door de EIB wordt beheerd en daarom niet binnen de reikwijdte van onze controle valt ⁽¹⁾ ⁽²⁾;
- d) het jaarperiodiciteitsbeginsel niet van toepassing is op de EOF's: EOF-overeenkomsten worden doorgaans gesloten voor een vastleggingsperiode van vijf tot zeven jaar en de betalingen kunnen gedurende een veel langere periode worden gedaan.

⁽¹⁾ Zie de artikelen 43, 48-50 en 58 van Verordening (EU) 2015/323 van de Raad van 2 maart 2015 inzake het financieel reglement van toepassing op het 11e Europees Ontwikkelingsfonds (PB L 58 van 3.3.2015, blz. 17).

⁽²⁾ In 2012 werd de controle van deze verrichtingen door de Rekenkamer geregeld in een tripartiete overeenkomst tussen de EIB, de Commissie en de Rekenkamer (artikel 134 van Verordening (EG) nr. 215/2008 van de Raad (PB L 78 van 19.3.2008, blz. 1)). De betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer heeft geen betrekking op de Investeringsfaciliteit.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4. De EOF's worden vrijwel volledig beheerd door directoraat-generaal Internationale Samenwerking en Ontwikkeling van de Commissie (DG DEVCO) ⁽³⁾.

5. De uitgaven die in dit verslag worden behandeld, worden verricht aan de hand van een breed scala aan methoden die in 79 landen worden toegepast. De regels en procedures, waaronder die betreffende de aanbesteding en gunning van contracten, zijn vaak ingewikkeld.

HOOFDSTUK I — FINANCIËLE UITVOERING VAN HET ACHTSTE, NEGENDE, TIENDE EN ELFDE EOF

6. De begroting van het achtste EOF (1995-2000) beloopt 12 840 miljoen euro, die van het negende EOF (2000-2007) 13 800 miljoen euro en die van het tiende EOF (2008-2013) 22 682 miljoen euro.

7. Het Intern Akkoord tot oprichting van het elfde EOF ⁽⁴⁾ (2015-2020) trad in werking op 1 maart 2015. Voor het elfde EOF is in totaal 30 506 miljoen euro ⁽⁵⁾ beschikbaar, waarvan 29 089 miljoen euro is toegewezen aan de ACS-landen en 364,5 miljoen euro aan de LGO-landen.

8. **Tekstvak 2** geeft de besteding van de EOF-middelen in 2016 en gecumuleerd weer.

⁽³⁾ Met uitzondering van de 3 % van de EOF-uitgaven voor 2016 die werden beheerd door directoraat-generaal Humanitaire Hulp en Civiele Bescherming (ECHO).

⁽⁴⁾ PB L 210 van 6.8.2013, blz. 1.

⁽⁵⁾ Met inbegrip van een door de EIB beheerd bedrag van 1 139 miljoen euro.

Tekstvak 2 — Besteding van EOF-middelen per 31 december 2016

(miljoen euro)

	Situatie eind 2015		Begrotingsuitvoering in de loop van het begrotingsjaar 2016 (netto) ⁽⁶⁾							Situatie aan het eind van 2016				
	Totaalbe- drag	Uitvoerings- graad ⁽⁴⁾	8e EDF ⁽³⁾	9e EDF ⁽³⁾	10e EDF	11e EDF ⁽³⁾	Totaalbe- drag	8e EDF	9e EDF	10e EDF	11e EDF	Totaalbe- drag	Uitvoerings- graad ⁽⁴⁾	
A — MIDDELEN ⁽¹⁾	76 880		- 20	- 163	223	- 24	16	10 392	15 467	21 607	29 430	76 896		
B — BESTEDING														
1. Globale vastleggingen ⁽⁴⁾	53 607	69,7 %	- 13	- 104	- 80	6 688	6 491	10 391	15 429	21 058	13 220	60 097	78,2 %	
2. Individuele vastleggingen ⁽⁵⁾	48 797	63,5 %	- 6	- 46	541	3 745	4 234	10 378	15 309	19 576	7 769	53 032	69,0 %	
3. Betalingen	41 989	54,6 %	0	68	1 466	1 816	3 350	10 376	15 053	16 476	3 435	45 339	59,0 %	
C — Nog betaalbaar te stellen vast- leggingen (B1-B3)	11 618	15,1 %						15	376	4 582	9 785	14 758	19,2 %	
D — Beschikbaar saldo (A-B1)	23 273	30,3 %						1	38	549	16 210	16 799	21,8 %	

⁽¹⁾ Waaronder oorspronkelijke toewijzingen voor het 8e, 9e, 10e en 11e EOF, cofinanciering, rente, diverse middelen en overdrachten van eerdere EOF's.⁽²⁾ Als percentage van de middelen.⁽³⁾ Negatieve bedragen betreffen vrijmakingen.⁽⁴⁾ Globale vastleggingen betreffen financieringsbesluiten.⁽⁵⁾ Individuele vastleggingen betreffen individuele contracten.⁽⁶⁾ Nettovastleggingen na vrijmakingen. Nettobetalingen na terugvorderingen.

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van de geconsolideerde rekeningen 2016 van het 8e, 9e, 10e en 11e EOF. De gepresenteerde cijfers hebben geen betrekking op het deel van het EOF dat wordt beheerd door de EIB.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9. Voor het gehele bevoegdheidsgebied van DG DEVCO bleef het zich in 2016 inspannen om de oude voorfinancieringsbetalingen en vastleggingen te verminderen, en het overtrof zijn doelstellingen ruimschoots ⁽⁶⁾. Het probeerde ook om het aantal openstaande verlopen contracten te verminderen ⁽⁷⁾. Net als in de laatste twee jaren heeft DG DEVCO zijn streefdoel voor 2016, met betrekking tot het aandeel van verlopen contracten in de totale portefeuille ⁽⁸⁾, bijna behaald, maar wat de EOF's betreft, was de vooruitgang minder bevredigend ⁽⁹⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

9. *De voornaamste redenen waarom verlopen contracten voor het EOF niet kunnen worden gesloten, zijn niet-geïnde terugvorderingsopdrachten, rechtszaken en lopende audits. Hoewel de Commissie geen volledige controle heeft over deze aangelegenheden, zal zij zich blijven inspannen om de afsluiting van verlopen contracten te bespoedigen.*

⁽⁶⁾ Vermindering van oude uitstaande voorfinanciering voor de EOF's: 28 % behaald (streefdoel: 25 %), vermindering van oude niet-afgewikkelde vastleggingen van de EOF's: 36 % behaald (streefdoel: 25 %).

⁽⁷⁾ Een contract wordt als verlopen beschouwd indien het meer dan 18 maanden na afloop van de looptijd ervan nog steeds openstaat. Vertragingen bij de afsluiting van contracten verhogen het risico op fouten inzake de regelmatigheid, omdat het daardoor moeilijker kan zijn om de bewijsstukken te achterhalen als zij niet op de juiste wijze zijn gearchiveerd en belangrijke projectmedewerkers zijn vertrokken. Late contractsluiting kan ook tot vertraging leiden bij de invordering van niet-uitgegeven voorfinanciering en niet-subsidiabele uitgaven.

⁽⁸⁾ Het aandeel van verlopen contracten in de portefeuille van DG DEVCO is gedaald van 18,62 % aan het einde van 2013 tot 15,15 % eind 2016 (streefdoel: 15 %).

⁽⁹⁾ Van de 1 896 verlopen contracten hadden er 1 058 (56 %) betrekking op de EOF's. De verhouding tussen verlopen contracten en alle openstaande EOF-contracten was 19 %, vergeleken met 12 % voor de gehele portefeuille van DG DEVCO. De operationele periode van 156 (323 miljoen euro) van de 1 058 verlopen EOF-contracten (14,7 % in aantal, 11,4 % in waarde) eindigde meer dan vijf jaar geleden.

HOOFDSTUK II — BETROUWBAARHEIDSVERKLARING VAN DE REKENKAMER OVER DE EOF'S**Betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer over het achtste, negende, tiende en elfde EOF aan het Europees Parlement en de Raad — Verslag van de onafhankelijke controleur****Oordeel**

I. Wij hebben het volgende gecontroleerd:

- a) de op 23 juni 2017 door de Commissie goedgekeurde jaarrekening van het achtste, negende, tiende en elfde EOF, die de balans, de staat van de financiële resultaten, de tabel van de kasstromen, de staat van de veranderingen van de nettoactiva en het verslag over de financiële uitvoering voor het per 31 december 2016 afgesloten begrotingsjaar omvat, en
- b) de wettigheid en *regelmatigheid* van de onderliggende *verrichtingen* bij die rekeningen waarvoor de Commissie verantwoordelijk is voor het financieel beheer ⁽¹⁰⁾,

zoals voorgeschreven door artikel 287 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en artikel 49 van het *Financieel Reglement* van toepassing op het elfde EOF, dat ook van toepassing is op eerdere EOF's.

Betrouwbaarheid van de rekeningen

Oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen

II. Naar ons oordeel geeft de jaarrekening van het achtste, negende, tiende en elfde EOF op alle materiële punten een getrouw beeld van hun financiële situatie per 31 december 2016, van de resultaten van hun verrichtingen, van hun kasstromen en van de veranderingen in de nettoactiva over het op die datum afgesloten jaar, overeenkomstig het Financieel Reglement van het EOF en overeenkomstig boekhoudregels op basis van internationaal aanvaarde boekhoudnormen voor de publieke sector.

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen**Ontvangsten**

Oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende ontvangsten bij de rekeningen

III. Naar ons oordeel zijn de onderliggende ontvangsten bij de rekeningen betreffende het per 31 december 2016 afgesloten begrotingsjaar op alle materiële punten wettig en regelmatig.

Betalingen

Afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen

IV. Naar ons oordeel vertonen de onderliggende betalingen bij de rekeningen voor het per 31 december 2016 afgesloten jaar materiële fouten vanwege de significantie van de aangelegenheden, omschreven in de paragraaf met de grondslag voor een afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen.

⁽¹⁰⁾ Overeenkomstig de artikelen 43, 48-50 en 58 van het Financieel Reglement van toepassing op het elfde EOF heeft deze betrouwbaarheidsverklaring geen betrekking op de middelen van het EOF die worden beheerd door de EIB.

Grondslag voor het oordeel

V. Wij verrichtten onze controle overeenkomstig de internationale controlestandaarden (ISA) en de regels inzake beroepsethiek van IFAC en de internationale standaarden van hoge controle-instanties (ISSAI) van INTOSAI. Onze verantwoordelijkheden volgens die standaarden worden nader beschreven in het onderdeel van ons verslag over de verantwoordelijkheden van de controleur. We zijn onafhankelijk zoals voorgeschreven in de ethische gedragscode voor professionele accountants (Code of Ethics for Professional Accountants) van de International Ethics Standards Board for Accountants („IESBA Code”) en de ethische vereisten die relevant zijn voor onze controle, en we hebben ons van onze andere ethische verantwoordelijkheden gekweten in overeenstemming met deze vereisten en de IESBA Code. We achten de verkregen controle-informatie toereikend en geschikt als grondslag voor ons oordeel.

Grondslag voor een afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen

VI. De uitgaven die in 2016 zijn geboekt onder het achtste, negende, tiende en elfde EOF, vertonen materiële fouten. Het door ons geschatte foutenpercentage voor de onderliggende uitgaven bij de rekeningen bedraagt 3,3 %.

Essentiële controleaangelegenheden

VII. Essentiële controleaangelegenheden zijn aangelegenheden die naar ons professionele oordeel het belangrijkste waren bij onze controle van de financiële staten van de huidige periode. Deze aangelegenheden werden behandeld in het kader van onze controle van de financiële staten als geheel en bij het vormen van ons oordeel daarover, maar we geven geen afzonderlijk oordeel af over deze aangelegenheden.

Te betalen lasten

VIII. Wij hebben de in de rekeningen opgenomen te betalen lasten beoordeeld (zie toelichting 2.9), waarbij in grote mate sprake is van schattingen. Eind 2016 schatte de Commissie de subsidiabele kosten die door de begunstigten gemaakt, maar nog niet gerapporteerd waren op 3 903 miljoen euro (eind 2015: 3 797 miljoen euro).

IX. Om het risico van onjuiste vermelding van de te betalen lasten te onderzoeken, onderzochten wij de berekening van deze ramingen van de te betalen lasten en daarnaast een steekproef van dertig individuele contracten. Op basis van de verrichte werkzaamheden hebben wij geconcludeerd dat de in de definitieve rekeningen opgenomen te betalen lasten passend waren zodra de Commissie alle door ons vastgestelde nodige correcties had doorgevoerd.

Verantwoordelijkheden van de leiding

X. Overeenkomstig de artikelen 310-325 van het VWEU en het Financieel Reglement van het elfde EOF is de leiding verantwoordelijk voor het opstellen en weergeven van de jaarrekening van de EOF's op basis van de internationaal aanvaarde boekhoudnormen voor de overheidssector, alsmede voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen daarbij. Deze verantwoordelijkheid omvat het ontwerpen, invoeren en in stand houden van interne beheersingsmaatregelen die relevant zijn voor het opmaken en weergeven van financiële staten die geen afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude of fouten bevatten. De Commissie draagt de eindverantwoordelijkheid voor de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen van de EOF's.

XI. Bij het voorbereiden van de rekeningen van de EOF's is de Commissie verantwoordelijk voor het beoordelen van het vermogen van de EOF's om de activiteiten ervan voort te zetten, voor het in voorkomend geval melden van kwesties die verband houden met de bedrijfscontinuïteit, en voor het hanteren van het continuïteitsbeginsel tenzij de leiding voornemens is om de entiteit te vereffenen of om haar activiteiten stop te zetten, of als er geen realistisch alternatief bestaat.

XII. De Commissie is verantwoordelijk voor het toezicht op het proces van financiële verslaglegging over de EOF's.

Verantwoordelijkheden van de controleur voor de controle van de EOF-rekeningen en onderliggende verrichtingen

XIII. Onze doelstellingen bestaan erin redelijke zekerheid te verkrijgen over de vraag of de EOF-rekeningen geen afwijkingen van materieel belang vertonen en of de onderliggende verrichtingen wettig en regelmatig zijn, alsmede op basis van onze controle het Europees Parlement en de Raad een betrouwbaarheidsverklaring voor te leggen over de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Redelijke zekerheid is een hoge mate van zekerheid, maar geen garantie dat bij een controle een bestaande materiële afwijking of niet-conformiteit altijd zal worden opgespoord. Deze kan voortkomen uit fraude of fouten en wordt van materieel belang geacht indien hiervan, afzonderlijk of geaggregeerd, redelijkerwijs zou kunnen worden verwacht dat deze een invloed heeft op de economische beslissingen die gebruikers op basis van deze EOF-rekeningen nemen.

XIV. Als onderdeel van een controle in overeenstemming met de ISA's en ISSAI's passen we professionele oordeelsvorming toe en handhaven we gedurende de hele controle een professioneelkritische instelling. Daarnaast:

- identificeren en beoordelen we de risico's op afwijkingen van materieel belang in de EOF-rekeningen en op niet-conformiteit van materieel belang van de onderliggende verrichtingen met vereisten uit het wettelijk kader van de EOF's, hetzij door fraude, hetzij door fouten; ontwerpen we in het licht van die risico's controleprocedures en voeren deze uit; en verkrijgen we controle-informatie die toereikend is en geschikt als grondslag voor ons oordeel. Het risico dat een afwijking of niet-conformiteit van materieel belang als gevolg van fraude niet wordt ontdekt, is groter dan bij fouten, aangezien er bij fraude sprake kan zijn van collusie, vervalsing, opzettelijke omissies, verkeerde voorstellingen van zaken of het terzijde stellen van de interne beheersing;
- verkrijgen we inzicht in de internebeheersingsmaatregelen die relevant zijn voor de controle om controleprocedures op te zetten die onder de gegeven omstandigheden adequaat zijn, maar niet om een oordeel uit te spreken over de doeltreffendheid van de internebeheersingsmaatregelen;
- beoordelen we de geschiktheid van de gehanteerde grondslagen voor financiële verslaggeving en van de redelijkheid van de boekhoudkundige schattingen en de daarmee samenhangende informatievervalsing door de leiding;
- trekken we conclusies over de geschiktheid van de wijze waarop de leiding het continuïteitsbeginsel hanteert en, op basis van de verkregen controle-informatie, over het al dan niet bestaan van materiële onzekerheden die verband houden met gebeurtenissen of omstandigheden die mogelijk aanzienlijke twijfel doen rijzen over het vermogen van de EOF's om de bedrijfsactiviteiten ervan voort te zetten. Als we tot de conclusie komen dat er een materiële onzekerheid bestaat, zijn we verplicht in ons verslag van de controleur de aandacht te vestigen op de gerelateerde informatie in de geconsolideerde rekeningen of, indien de informatie ontoereikend is, ons oordeel aan te passen. Onze conclusies zijn gebaseerd op de controle-informatie die we hebben verkregen tot de datum van vaststelling van ons verslag van de controleur. Toekomstige gebeurtenissen of omstandigheden kunnen er echter toe leiden dat de entiteit haar bedrijfsactiviteiten niet langer kan voorzetten;
- evalueren we de algemene presentatie, structuur en inhoud van de jaarrekening, met inbegrip van de toelichtingen, en beoordelen we of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de onderliggende verrichtingen en gebeurtenissen.

XV. We communiceren met diegenen die verantwoordelijk zijn voor het beheer over, onder andere, de geplande reikwijdte en timing van de controle en over significante controlebevindingen, waaronder eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing die we tijdens onze controle constateren.

XVI. Voor de ontvangsten onderzoeken we alle bijdragen van de lidstaten en een steekproef van andere soorten ontvangstenverrichtingen.

XVII. Ten aanzien van de uitgaven onderzoeken we betalingsverrichtingen wanneer de uitgaven zijn gedaan, geboekt en goedgekeurd. Dit onderzoek betreft alle soorten betalingen (inclusief die voor de verwerving van activa) behalve voorschotten op het moment dat deze worden gedaan. Voorschotbetalingen worden onderzocht wanneer de *ontvanger* van de middelen het passende gebruik ervan aantoonst en de instelling of het orgaan dit bewijs accepteert door het afwickelen van de voorschotbetaling in hetzelfde jaar of later.

XVIII. We bepalen welke van de punten die we met de Commissie hebben besproken, het belangrijkste waren bij de controle van de EOF-rekeningen van de huidige periode en dus de essentiële controleaangelegenheden vormen. We beschrijven deze aangelegenheden in ons verslag van de controleur tenzij openbaringmaking ervan is verboden op grond van de wet- en regelgeving of we, in zeer uitzonderlijke omstandigheden, besluiten dat een aangelegenheid niet in ons verslag moet worden opgenomen omdat redelijkerwijs te verwachten is dat de negatieve gevolgen daarvan zwaarder wegen dan de voordelen van een dergelijke mededeling in het algemeen belang.

13 juli 2017

Klaus-Heiner LEHNE

President

Europese Rekenkamer

12, rue Alcide De Gasperi, Luxemburg, LUXEMBURG

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Toelichting bij de betrouwbaarheidsverklaring*Reikwijdte en aanpak van de controle*

10. In **bijlage 1.1** van hoofdstuk 1 van het Jaarverslag 2016 van de Rekenkamer over de begrotingsuitvoering worden onze controleaanpak en -methoden beschreven. Met betrekking tot de controle van de EOF's van dit jaar moeten de volgende specifieke punten worden opgemerkt.

11. Onze opmerkingen over de betrouwbaarheid van de rekeningen van de EOF's zijn gebaseerd op de financiële staten⁽¹¹⁾ van het achtste, negende, tiende en elfde EOF die door de Commissie zijn goedgekeurd in overeenstemming met het Financieel Reglement voor de EOF's⁽¹²⁾ en de „representation letter” van de rekenplichtige die op 27 juni 2017 werd ontvangen. We hebben de bedragen en de vermelde informatie getoetst en de gehanteerde boekhoudbeginselen beoordeeld, en ook eventuele significante ramingen van de Commissie en de algehele presentatie van de rekeningen.

12. Voor de controle van de regelmatigheid van de verrichtingen hebben we:

- a) alle bijdragen van de lidstaten en een steekproef van andere soorten ontvangstenverrichtingen onderzocht;
- b) een steekproef van 143 verrichtingen onderzocht, die zo was opgezet dat deze representatief is voor alle soorten betalingen binnen de EOF's, en die bestond uit 108 betalingen die door 16 EU-delegaties waren goedgekeurd⁽¹³⁾, en 35 betalingen die door het hoofdkantoor van de Commissie waren goedgekeurd⁽¹⁴⁾;
- c) de relevante systemen geanalyseerd waarbij fouten in de verrichtingen waren ontdekt, om de desbetreffende zwakke punten te identificeren;
- d) systemen bij DG DEVCO en EU-delegaties beoordeeld, waarbij werd gekeken naar: i) controles vooraf door personeel van de Commissie, externe controleurs of door toezichthouders voordat betalingen werden verricht, en ii) monitoring en toezicht, en dan voornamelijk de follow-up van externe controles, en de PRF-studie naar het *restfoutenpercentage* (RFP) van DG DEVCO van 2016;
- e) het jaarlijks activiteitenverslag (JAV) van DG DEVCO geëvalueerd;
- f) follow-up gegeven aan onze eerdere aanbevelingen.

⁽¹¹⁾ Zie artikel 44 van Verordening (EU) nr. 2015/323.

⁽¹²⁾ Zie artikel 43 van Verordening (EU) nr. 2015/323.

⁽¹³⁾ Barbados, Benin, Burkina Faso, Democratische Republiek Congo, Fiji, Gambia, Ghana, Ivoorkust, Kaapverdië, Madagaskar, Niger, Nigeria, Rwanda, Senegal, Tanzania en Zambia.

⁽¹⁴⁾ DG DEVCO: 31 betalingen; ECHO: 4 betalingen voor humanitaire steun.

Tekstvak 3 — De controleurs hebben de nauwkeurigheid onderzocht van metingen van de dikte van wegen voor een betaling voor een wegenbouwproject in Zambia



Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

13. Zoals aangegeven in paragraaf 4, worden de meeste uit de algemene begroting en de EOF's gefinancierde instrumenten voor externe bijstand uitgevoerd door DG DEVCO. Onze opmerkingen met betrekking tot de systemen, de betrouwbaarheid van het JAV en de verklaring van de directeur-generaal voor 2016 hebben betrekking op het gehele terrein waarvoor DG DEVCO verantwoordelijk is.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Betrouwbaarheid van de rekeningen

14. Vorig jaar hebben we gerapporteerd over terugvorderingen van niet-uitgegeven voorfinanciering die onjuist waren geboekt als bedrijfsontvangsten. Bij toetsingen van de boekhouding van DG DEVCO en onze doorlichting van een steekproef van invorderingsopdrachten⁽¹⁵⁾ zijn in 2016 soortgelijke gevallen vastgesteld. Hoewel er in de definitieve rekeningen van de EOF's correcties van 3,2 miljoen euro⁽¹⁶⁾ werden aangebracht, is het waarschijnlijk dat er in de niet-getoetste populatie vergelijkbare fouten zitten. Aan het einde van 2016 heeft DG DEVCO zijn personeelsleden gedetailleerde instructies gegeven over de juiste codering van invorderingsopdrachten van dit type.

*Regelmatigheid van de verrichtingen***Ontvangsten**

15. De ontvangstenverrichtingen vertoonden geen materieel foutenpercentage.

Betalingen

16. **Bijlage 1** biedt een overzicht van de resultaten van de toetsing van verrichtingen. 35 (24 %) van de 143 onderzochte betalingsverrichtingen bevatten fouten. Op basis van de 26 door ons gekwantificeerde fouten schatten we het foutenpercentage op 3,3 %⁽¹⁷⁾.

17. **Tekstvak 4** biedt een overzicht van ons geschatte foutenpercentage in 2016 per soort fout.

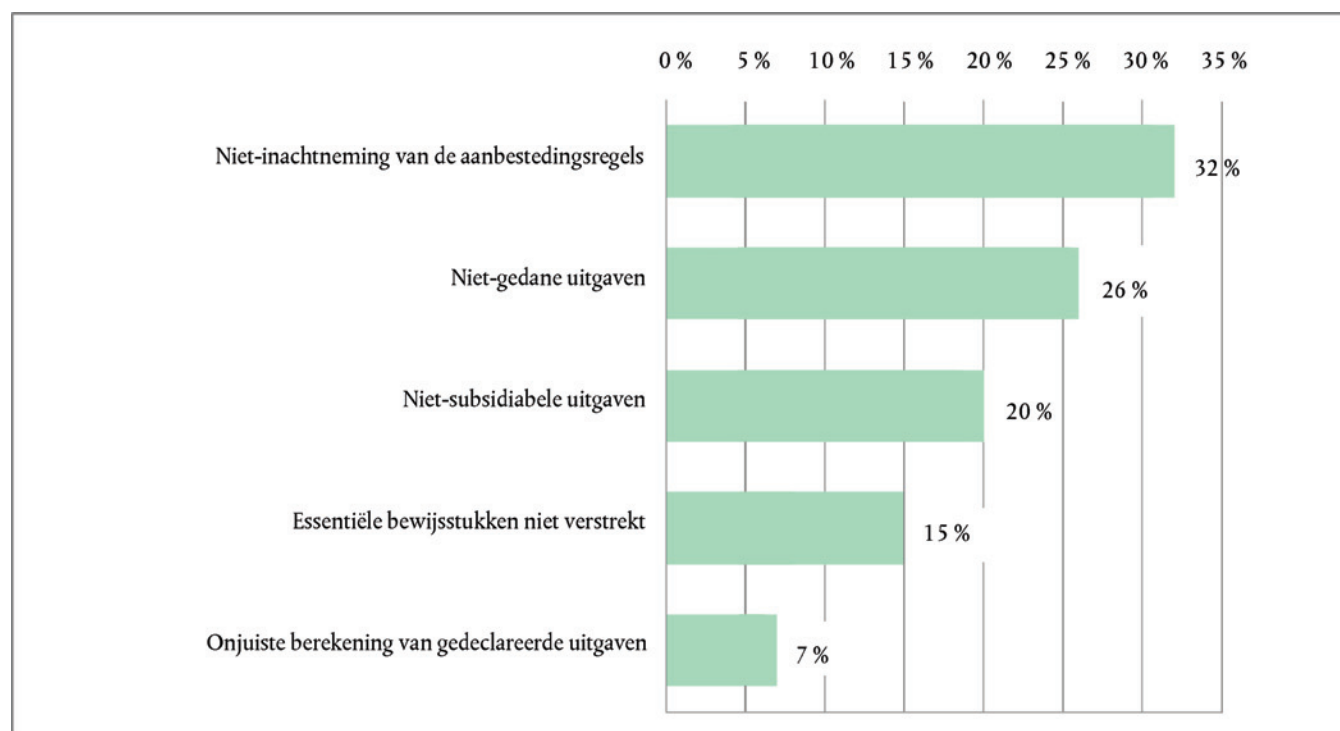
14. De instructies van DEVCO over het coderen van invorderingsopdrachten en correcties die DEVCO maakte op basis van controles op invorderingsopdrachten uit 2016, leidden tot aanzienlijk minder fouten bij het coderen van invorderingsopdrachten en/of terugvorderings-toelichting (in 2015 stelde de Rekenkamer nog fouten vast ten belope van 9,6 miljoen EUR, in 2016 was het door DEVCO en/of de Rekenkamer vastgestelde bedrag aan fouten teruggebracht tot 3,2 miljoen EUR). In 2017 zal DEVCO zijn inspanningen voortzetten.

⁽¹⁵⁾ We hebben 15 invorderingsopdrachten (met een totale waarde van 7,6 miljoen euro) gecontroleerd en vastgesteld dat 3 invorderingsopdrachten (0,5 miljoen euro) ten onrechte waren geboekt als inkomsten, in plaats van als de invordering van niet-uitgegeven voorfinanciering.

⁽¹⁶⁾ 2,7 miljoen euro aan correcties vastgesteld door DG DEVCO, waarna 0,5 miljoen euro aan correcties is vastgesteld door de controleurs van de ERK.

⁽¹⁷⁾ Onze berekening van het foutenpercentage is gebaseerd op een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. We hebben 95 % zekerheid dat het geschatte foutenpercentage in de populatie tussen 1,0 % en 5,6 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrenzen).

Tekstvak 4 — Uitsplitsing van het geschatte foutenpercentage



Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

18. 35 (27 %) van de 130 door ons onderzochte project-gerelateerde betalingsverrichtingen bevatten fouten. Bij negen van de 26 (74 %) betalingsverrichtingen die kwantificeerbare fouten bevatten, ging het om definitieve verrichtingen die waren goedgekeurd nadat alle controles vooraf waren verricht.

19. Net als in eerdere jaren begingen de Commissie en haar uitvoerende partners meer fouten bij verrichtingen die verband hielden met *programmaringen*, *subsidies* en *bijdrageovereenkomsten* met internationale organisaties dan bij andere steunvormen. Van de 67 gecontroleerde verrichtingen in deze categorie vertoonden er 23 (34 %) kwantificeerbare fouten, wat 85 % van het geschatte foutenpercentage uitmaakte.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Tekstvak 5 — Voorbeelden van kwantificeerbare fouten in projectverrichtingen*Niet-naleving van aanbestedingsregels door de begunstigde*

Wij onderzochten de goedkeuring door de Commissie van een bedrag van 3 489 416 euro dat was uitgegeven in het kader van een door een internationale organisatie uitgevoerde subsidieovereenkomst waarmee de ontwikkeling van de handelscapaciteit in de ACS-landen wordt ondersteund. Zes van de tien uitgavenposten in de steekproef bleken fouten te bevatten, waarvan er voor vijf op basis van dienstverleningscontracten honoraria en vergoedingen waren betaald aan handelsadviseurs. Deze contracten (totale waarde 570 500 euro) waren niet gegund door middel van een concurrentiegericht selectieprocedure, wat wel was voorgeschreven in de subsidieovereenkomst. In plaats daarvan waren de opdrachten rechtstreeks gegund aan adviseurs die voorheen werkzaam waren geweest voor een eerder project.

Niet-subsidiabele uitgaven — niet door het contract bestreken uitgaven

We onderzochten de definitieve goedkeuring door de Commissie van een bedrag van 10 875 375 euro dat voor het werkprogramma 2012 aan een internationaal orgaan was betaald om bijstand te verlenen aan bedrijven in ACS-landen. Drie van de tien in de steekproef opgenomen kostenposten hielden verband met contracten met betrekking tot getrapte subsidiëring van derde begunstigten (waarde 147 990 euro). Er was geen voorziening getroffen voor getrapte subsidiëring in het kader van de bijzondere voorwaarden voor de subsidie, wat betekent dat de activiteiten in strijd waren met het contract. Bovendien werd de getrapte subsidiëring rechtstreeks gegund zonder concurrentiegericht selectieprocedure.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 5 — Voorbeelden van kwantificeerbare fouten in projectverrichtingen*Niet-naleving van aanbestedingsregels door de begunstigde*

Het project bestond nagenoeg volledig uit het werven van regionale en nationale handelsadviseurs. Los van het soort selectieprocedure was de werving onderworpen aan standaardprocedures voor het werven van internationale personeelsleden, zoals het vooraf publiceren van de vacature.

Niet-subsidiabele uitgaven — niet door het contract bestreken uitgaven

De Commissie heeft de terugvorderingsprocedure ingeleid.

20. In twee gevallen van kwantificeerbare fouten beschikte de Commissie over voldoende informatie om de fouten te kunnen voorkomen, of opsporen en corrigeren, voordat zij de uitgaven accepteerde. Als de Commissie alle beschikbare informatie goed had gebruikt, zou het geschatte foutenpercentage voor dit hoofdstuk 0,7 % lager zijn geweest. We ontdekten vijf andere verrichtingen met fouten die door de externe controleurs en toezichthouders hadden moeten worden ontdekt. Deze gevallen droegen voor 0,1 % bij aan het geschatte foutenpercentage ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁸⁾ De Commissie beging de fout in 0,7 procentpunt (één geval) van de gevallen zelf en bij 0,2 procentpunt (zes gevallen) werd de fout door begunstigten gemaakt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

21. Daarnaast werden nog eens tien verrichtingen met een kwantificeerbare fout⁽¹⁹⁾ onderworpen aan een controle of uitgavenverificatie. Met de in de controle-/verificatieverslagen verstrekte informatie betreffende de werkelijk verrichte werkzaamheden konden we niet nagaan of de fouten bij deze voorafgaande controles hadden kunnen worden ontdekt en gecorrigeerd.

22. Op twee terreinen beperken de aard van de financiering en de betalingsvoorwaarden de mate waarin deze verrichtingen vatbaar zijn voor fouten. Het gaat om *begrotingssteun*⁽²⁰⁾ en het terrein waar de „hypothetische aanpak” wordt toegepast bij multidonorprojecten die door internationale organisaties worden uitgevoerd⁽²¹⁾.

23. Begrotingssteun vormt een bijdrage aan de algemene begroting van een staat of diens begroting voor specifiek beleid of een specifiek doel. We onderzochten of de Commissie had voldaan aan de voorwaarden voor het beheren van begrotingssteunbetalingen aan de partnerlanden en of zij had geverifieerd of er was voldaan aan algemene subsidiabiliteitsvoorwaarden (zoals bevredigende vooruitgang op het gebied van het beheer van overheidsfinanciën).

24. De wettelijke bepalingen bieden echter veel ruimte voor interpretatie, zodat de Commissie over een grote mate van flexibiliteit beschikt bij het bepalen of er aan de algemene voorwaarden is voldaan. Onze regelmatigheidscontrole kan niet verder reiken dan de fase waarin steun is uitbetaald aan een partnerland, omdat de middelen daarna worden samengevoegd met de begrotingsmiddelen van het ontvangende land. Eventuele tekortkomingen in het financieel beheer van dat land die aanleiding geven tot verkeerd gebruik op nationaal niveau, leiden niet tot fouten in onze regelmatigheidscontrole⁽²²⁾.

⁽¹⁹⁾ Deze droegen voor 1,4 procentpunt bij aan het geschatte foutenpercentage.

⁽²⁰⁾ De betalingen voor uit de EOF's gefinancierde begrotingssteun bedroegen in 2016 644 miljoen euro.

⁽²¹⁾ De betalingen uit de EOF's aan multidonorprojecten die in 2016 werden uitgevoerd door internationale organisaties, bedroegen 914 miljoen euro. We kunnen niet aangeven op welk deel van dit bedrag de hypothetische aanpak van toepassing was, omdat de Commissie dit niet afzonderlijk monitort.

⁽²²⁾ Doelmatigheid en doeltreffendheid van begrotingssteun worden besproken in de speciale verslagen van de Rekenkamer, waarvan de volgende de meest recente zijn: SV nr. 32/2016 over „EU-bijstand aan Oekraïne”, SV nr. 30/2016 over „De doeltreffendheid van de EU-steun voor prioritaire sectoren in Honduras” en SV nr. 13/2016 over „Bijstand van de EU voor het versterken van het openbaar bestuur in Moldavië”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

25. Ingeval de bijdragen van de Commissie aan multi-donorprojecten worden samengevoegd met die van andere donoren en niet zijn geormerkt voor specifiek aanwijsbare uitgavenposten, neemt de Commissie aan dat de EU-subsidiabiliteitsregels zijn nageleefd zolang het samengevoegde bedrag voldoende subsidiabele uitgaven bevat om de bijdrage van de EU te dekken. Met deze aanpak, zoals toegepast door de Commissie, is eveneens rekening gehouden in onze gegevensgerichte toetsing ⁽²³⁾.

26. Als de (in de paragrafen 22-25 genoemde) 13 verrichtingen voor begrotingssteun en de 6 verrichtingen in het kader van de hypothetische aanpak van de gecontroleerde steekproef worden uitgesloten, bedraagt het geschatte foutenpercentage 4,4 % ⁽²⁴⁾.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen

27. In elk jaarlijks activiteitenverslag sinds 2012 heeft DG DEVCO een voorbehoud gemaakt betreffende de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Vervolgens is er een actieplan goedgekeurd om de tekortkomingen in de uitvoering van het controlesysteem van DG DEVCO aan te pakken. **Tekstvak 6** toont de in de afgelopen vier jaar geleverde inspanningen.

Tekstvak 6 — Inspanningen van DG DEVCO ter verbetering van de uitvoering van zijn controlesysteem

Vorig jaar hebben wij verslag uitgebracht over de bevredigende voortgang bij de actieplannen voor de jaren 2013 en 2014; 19 acties waren volledig gevoerd, terwijl de resterende 4 waren overgeheveld naar het actieplan 2015.

De opzet van het actieplan 2015 werd verder verbeterd door maatregelen voor risicovolle gebieden op te nemen: via internationale organisaties indirect beheerde middelen en *direct beheerde* subsidies. Alle acties hadden volgens de aanvankelijke planning in juni 2016 moeten zijn afgerond. Aan het einde van 2016 waren tien acties afgerond, waren er vijf ten dele uitgevoerd en liep er nog één.

Er werden vier nieuwe gerichte maatregelen toegevoegd aan het actieplan 2016 en de vorderingen daarvan zullen in ons volgende jaarverslag worden beoordeeld.

⁽²³⁾ We hebben geen controles uitgevoerd op onderliggende uitgavenposten indien de bijdrage van de Commissie lager was dan 75 % van de begroting van de actie. In gevallen waar dergelijke bijdragen tussen de 75 % en 90 % lagen, beoordeelden we per geval de noodzaak om controles uit te voeren op onderliggende uitgavenposten.

⁽²⁴⁾ Het genoemde cijfer is de beste schatting op basis van een representatieve steekproef van 124 verrichtingen. Wij hebben 95 % zekerheid dat het foutenpercentage in de populatie tussen 1,8 % en 7,1 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrenzen).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

28. Het controlesysteem van DG DEVCO is opgebouwd rond controles vooraf, die worden verricht voordat de door begunstigden gedeclareerde uitgaven worden aanvaard. Ook dit jaar wijst de frequentie van de geconstateerde fouten, onder meer in einddeclaraties waarvoor vooraf externe controles en uitgavenverificaties hadden plaatsgevonden, op gebreken in deze controles.

29. In onze Jaarverslagen 2014 en 2015 hebben we gerapporteerd over de reeds door DG DEVCO genomen maatregelen⁽²⁵⁾ om de kwaliteit van deze controles en verificaties te verbeteren⁽²⁶⁾. DG DEVCO werkt momenteel aan een herziening van het mandaat voor de controles en verificaties om informatie te verkrijgen waarmee een kwaliteitsbeoordeling kan worden gemaakt, zoals we hebben aanbevolen in het verslag van vorig jaar. Hoewel deze herziening van kritiek belang volgens planning tegen juni 2017 had moeten zijn afgerond⁽²⁷⁾, is dat nog niet gebeurd.

RFP-studie 2016

30. In 2016 heeft DG DEVCO zijn vijfde PRF-studie uitgevoerd om het percentage te schatten van fouten die zijn ontsnapt aan alle beheerscontroles ter voorkoming, opsporing en correctie van fouten op het gehele terrein waarvoor het verantwoordelijk is⁽²⁸⁾. In navolging van onze aanbeveling van 2013 zijn de reikwijdte en de beperkingen van de RFP-studie openbaar gemaakt in het JAV⁽²⁹⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

29. *Aan de herziening van de opdrachtbeschrijvingen van controles en verificaties wordt gewerkt. De Commissie verwacht dat het werk tegen eind 2017 zal zijn afgerond, ook al is het dan nog niet volledig operationeel.*

⁽²⁵⁾ a) Verplichtstelling van risicoanalyse ter voorbereiding van jaarlijkse controleplannen door EU-delegaties en de diensten van DG DEVCO; b) herziening van modelcontracten voor subsidies zodat controleurs rechtstreeks door DG DEVCO kunnen worden geselecteerd of gecontracteerd; c) bewustmaking van de meest voorkomende soorten fouten, opleiding en versterking van de financiële en controlevaardigheden van het personeel van DG DEVCO en begunstigden; d) kwaliteitsraster voor de beoordeling van de kwaliteit van een controle of verificatie van de uitgaven.

⁽²⁶⁾ In paragraaf 41 van het Jaarverslag 2015 hebben we ook gerapporteerd over maatregelen gericht op de verbetering van het beheer van documenten en van procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten, zowel voor de Commissie als voor de begunstigden.

⁽²⁷⁾ Vóór december 2016 voor indirect beheer via internationale organisaties, en vóór juni 2017 in het geval van subsidies in direct beheer, zoals is bepaald in het actieplan voor 2016.

⁽²⁸⁾ EOF's en de algemene begroting van de EU.

⁽²⁹⁾ Voetnoot 24 van het JAV 2016.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

31. In de studie werd een representatieve steekproef onderzocht van verrichtingen in het kader van contracten die waren gesloten tussen september 2015 en augustus 2016. We hebben de RFP-studie geëvalueerd en daarbij vastgesteld dat deze in overeenstemming is met de RFP-methodologie. Alle in ons Jaarverslag 2013 gerapporteerde tekortkomingen waren aangepakt, met uitzondering van de specifieke ramingsmethode voor het restfoutenpercentage, die nog steeds een te ruime beoordelingsmarge laat bij de raming van afzonderlijke foutenpercentages.

32. In 2016 ligt het in de studie geraamde restfoutenpercentage voor het eerst onder de door de Commissie vastgestelde materialiteitsdrempel van 2 %⁽³⁰⁾. Dit resultaat kan worden toegeschreven aan een combinatie van de volgende belangrijkste factoren:

- a) de inspanningen van DG DEVCO ter verbetering van de uitvoering van haar internecontrolesysteem (zie de paragrafen 27-29 en **tekstvak 6**);
- b) de inspanningen van DG DEVCO om bewijsstukken te verzamelen, wat heeft geleid tot afname van het aantal schattingen in de RFP-steekproef. Deze schattingen bevatten immers hogere restfoutenpercentages dan de rest van de populatie, doordat het inherente risico daarbij groter is⁽³¹⁾;
- c) toename van het aandeel van de begrotingssteunverrichtingen van de RFP-steekproef⁽³²⁾, waarvoor het restfoutenpercentage is geraamd op 0 % (zie ook de paragrafen 22-24).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

31. Het aantal ramingen is jaar na jaar gedaald (van 43 in 2012 naar 6 in 2016). Elke raming wordt geëvalueerd op directie- en partnerniveau om de samenhang te waarborgen. Hierdoor blijft de beoordelingsmarge beperkt bij de raming van individuele foutenpercentages. Ramingen worden gemaakt als er een wettelijke of logistieke reden is waarom de RFP-controleur geen documentatie ter beschikking heeft voor de deadline voor het beëindigen van het werk aan het eind van de studie. Voor transacties waarvoor de documentatie niet ter beschikking werd gesteld, is het risico op fouten groter, en dus vergroten ramingen het foutenpercentage.

32. Volgens de Commissie hangt de daling van het foutenpercentage samen met een aantal factoren, waaronder de maatregelen om het interne controlesysteem van DEVCO te verbeteren.

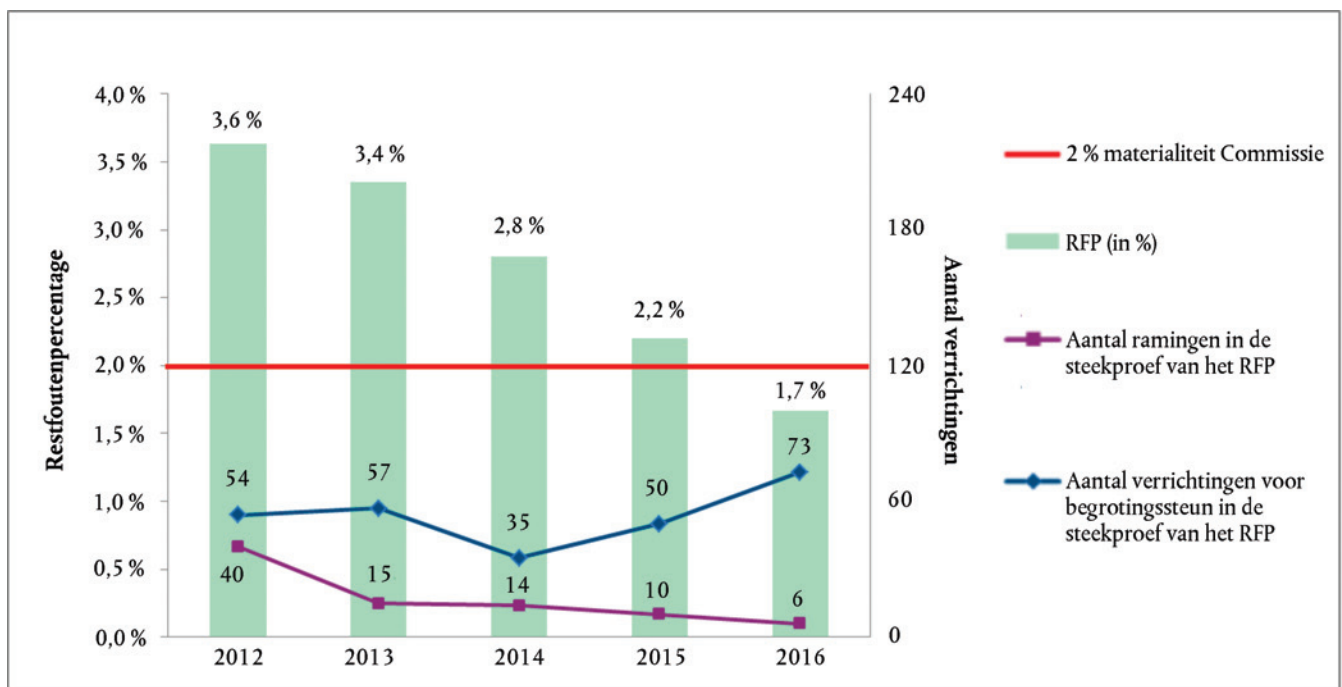
- c) Vanuit het standpunt van de Commissie is er geen rechtstreekse correlatie tussen het aandeel van de begrotingssteunverrichtingen in de RFP-steekproef en het foutenpercentage. Het aantal begrotingssteunitems in de steekproef hangt voornamelijk af van de gebruikte geldeenheidsteekproefrekening. Het klopt dat begrotingssteuncontracten amper fouten vertonen; de Commissie heeft dan ook aanzienlijke inspanningen geleverd om de richtsnoeren te verbeteren en de risico's te verlagen overeenkomstig de aanbevelingen van de Rekenkamer. Het aantal begrotingssteunverrichtingen in de steekproef is in de loop der jaren echter niet meegestegen met de daling van het foutenpercentage. Dat kan dus een van de factoren zijn van de huidige toestand van het foutenpercentage.

⁽³⁰⁾ 2014: 2,8 %; 2015: 2,2 %; 2016: 1,7 %.

⁽³¹⁾ 2014: 14 ramingen; 2015: 10; 2016: 6. Volgens de RFP-methodologie mogen aan het eind van de studie alleen ramingen worden gebruikt als de documentatie om geldige juridische of logistieke redenen niet beschikbaar is vóór de deadline voor voltooiing van de PRF-werkzaamheden. Bij verrichtingen waarvoor geen documentatie is overgelegd, is per definitie sprake van een verhoogd risico van vatbaarheid voor fouten, en daarmee moet rekening worden gehouden bij het maken van de raming.

⁽³²⁾ 2014: 35 verrichtingen voor begrotingssteun; 2015: 50; 2016: 73, in de steekproef opgenomen volgens hun respectieve gewicht in de populatie.

Tekstvak 7 — Ontwikkeling van het restfoutenpercentage voor DG DEVCO van 2012 tot en met 2016



Bron: Europese Rekenkamer, op basis van de PRF-studies van 2012-2016.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

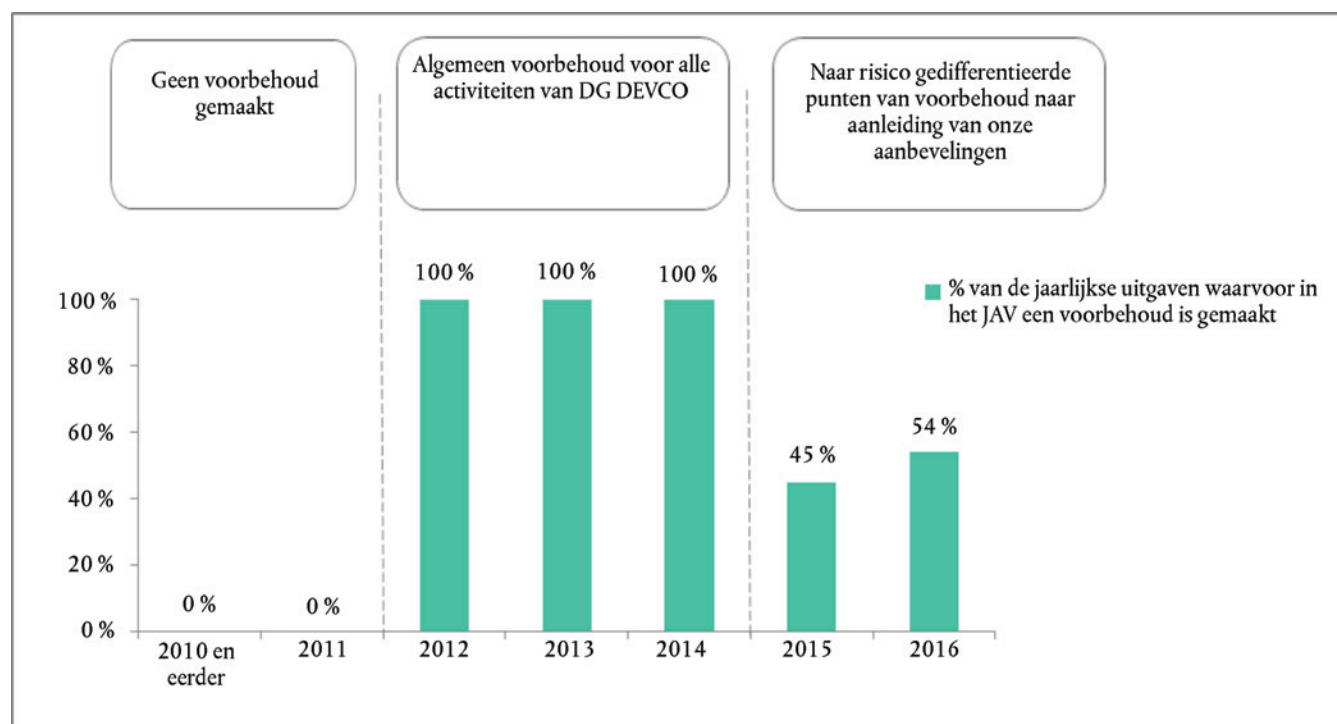
Evaluatie van het jaarlijkse activiteitenverslag 2016

33. Voor de jaren 2012-2014 heeft de directeur-generaal voor alle activiteiten van DG DEVCO een algemeen voorbehoud afgegeven met betrekking tot de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen. In 2015 heeft de directeur-generaal voor het eerst een op risico gebaseerde betrouwbaarheidsverklaring afgegeven en een voorbehoud gemaakt met het oog op twee uitgaventerreinen waarvoor een hoog risico is vastgesteld: i) rechtstreeks beheerde subsidies, en ii) indirect beheer via internationale organisaties.

34. In 2016 breidde DG DEVCO het voorbehoud uit naar subsidies en programmaramingen onder indirect beheer. Hoewel het restfoutenpercentage voor 2016 onder de materialiteitsdrempel van 2 % ligt, gebeurde dit in het licht van alle elementen van het proces van zekerheidsopbouw van DG DEVCO ⁽³³⁾. Het gemaakte voorbehoud is in overeenstemming met onze eigen aanbevelingen en opmerkingen in dit jaarverslag en in voorgaande jaarverslagen.

⁽³³⁾ Dit omvat een risicoanalyse van het voorgaande restfoutenpercentage en fouten van de ERK.

Tekstvak 8 — De voortgang van DG DEVCO in de richting van een naar risico gedifferentieerde betrouwbaarheidsverklaring



Bron: Europese Rekenkamer, op basis van de jaarlijkse activiteitenverslagen van DG DEVCO.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

35. DG DEVCO schatte het totale risicobedrag op het moment van betalingen⁽³⁴⁾ voor in 2016 aanvaarde uitgaven (5 393 miljoen euro) op 105 miljoen euro (1,9 % van de betalingen in 2016). Het DG schatte dat 25 miljoen euro (24 %) van dit bedrag door middel van zijn controles in daaropvolgende jaren zou worden gecorrigeerd⁽³⁵⁾.

⁽³⁴⁾ De beste voorzichtige schatting van het bedrag van toegestane uitgaven gedurende het jaar, die echter niet in overeenstemming zijn met de contract- en regelgevingsbepalingen die van toepassing zijn op het moment dat de betaling wordt verricht.

⁽³⁵⁾ Zie het jaarlijks activiteitenverslag 2016 van DG DEVCO, blz. 50.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

36. Doordat DG DEVCO zich, overeenkomstig onze aanbevelingen van vorig jaar, heeft ingespannen om terugvorderingen van voorfinanciering, geannuleerde invorderingsopdrachten en rentebaten van de berekening uit te sluiten, was het bedrag voor 2016 ⁽³⁶⁾ (25 miljoen euro) de helft van de schatting voor 2015. Desondanks wordt de betrouwbaarheid van de cijfers voor 2016 nog altijd belemmerd door: i) geconstateerde fouten die niet volledig waren geëxtrapoleerd naar de niet-getoetste populatie van invorderingsopdrachten uit 2016 en eerdere jaren ⁽³⁷⁾, en ii) doordat de berekening niet was aangesloten met de financiële staten van de EOF's ⁽³⁸⁾. Het is moeilijk om de volledige reikwijdte van deze tekortkomingen te kwantificeren ⁽³⁹⁾.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Conclusie

37. Over het geheel genomen wijst de controle-informatie erop dat de EOF-rekeningen voor het op 31 december 2016 afgesloten begrotingsjaar een in alle materiële opzichten getrouw beeld geven van de financiële situatie van de EOF's en van de resultaten van hun verrichtingen, kasstromen en veranderingen in de nettoactiva voor het op die datum afgesloten begrotingsjaar, overeenkomstig de bepalingen van het Financieel Reglement en de door de rekenplichtige vastgestelde boekhoudregels.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

36. De maatregelen die DEVCO heeft getroffen om fouten bij de codering van terugvorderingstoelichting te voorkomen en verbeteren, zijn in paragraaf 14 uiteengezet. Deze inspanningen worden in 2017 voortgezet. DEVCO zal bovendien ervoor zorgen dat fouten die in de toekomst nog worden ontdekt, worden geëxtrapoleerd naar de niet-getoetste invorderingsopdrachten, rekening houdend met de raming van het corrigerend vermogen.

De systeemfout waardoor invorderingsopdrachten werden geboekt zonder het veld terugvorderingstoelichting (al dan niet ingevuld), wordt in 2017 hersteld en was dus een eenmalig probleem. Deze rechtzetting komt tot stand door een correcte benutting van de functionaliteit terugvorderingstoelichting volgens de instructies (bijvoorbeeld de handleiding) en de invoering van de benodigde bedrijfsregel in het boekhoudstelsel van de Commissie.

⁽³⁶⁾ Voor 2016 werd het corrigerend vermogen berekend als het gemiddelde jaarlijkse bedrag aan invorderingsopdrachten die tussen 2010 en 2016 voor fouten en onregelmatigheden werden gegeven.

⁽³⁷⁾ DG DEVCO heeft een grote steekproef van invorderingsopdrachten uit 2016 gecontroleerd en geconcludeerd dat ongeveer 50 % van alle invorderingsopdrachten die van invloed zijn op het corrigerend vermogen, onjuist was geboekt. De bij de berekening gebruikte invorderingsopdrachten met betrekking tot de periode 2010-2015 werden dus voor hetzelfde percentage aangepast. Tijdens onze controle hebben we andere fouten vastgesteld waarmee geen rekening was gehouden, waardoor het percentage onjuist geboekte terugvorderingen tot ten minste 62 % zou toenemen.

⁽³⁸⁾ Vanwege een technisch probleem in het boekhoudstelsel van de Commissie omvatte de populatie invorderingsopdrachten uit 2016 geen invorderingsopdrachten zonder enige terugvorderingstoelichting.

⁽³⁹⁾ De maximale potentiële gevolgen van deze tekortkomingen zijn niet van invloed op ons oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen van de EOF's.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

38. Over het geheel genomen wijst de controle-informatie erop dat voor het op 31 december 2016 afgesloten begrotingsjaar:

- a) de ontvangsten van de EOF's geen materieel foutenpercentage vertonen;
- b) de betalingsverrichtingen van de EOF's een materieel foutenpercentage vertonen (zie de paragrafen 16-26). Onze toetsing van verrichtingen heeft uitgewezen dat het geschatte foutenpercentage 3,3 % bedroeg (zie **bijlage 1**).

Aanbevelingen

39. **Bijlage 3** bevat de bevindingen van onze follow-upevaluatie van de vijf aanbevelingen die we in ons Jaarverslag 2013 hebben gedaan⁽⁴⁰⁾ en die DG DEVCO allemaal volledig heeft uitgevoerd⁽⁴¹⁾.

40. Op basis van deze evaluatie en onze bevindingen en conclusies voor 2016 doen wij de volgende aanbevelingen aan DG DEVCO:

- **Aanbeveling 1:** versterk de monitoring van oude openstaande, verlopen EOF-contracten om het aantal daarvan verder te beperken.
- **Aanbeveling 2:** voltooi vóór het einde van 2017 de herziening van het mandaat voor al zijn controles en uitgavenverificaties.
- **Aanbeveling 3:** breid de maatregelen in het actieplan voor 2017 uit, zodat deze ook betrekking hebben op subsidies en programmaramingen onder indirect beheer in het JAV-voorbehoud.
- **Aanbeveling 4:** overweeg om de reikwijdte te beperken van de gegevensgerichte controle van afzonderlijke verrichtingen voor begrotingssteun met een laag risico, en om de toewijzing van de bespaarde middelen te herzien, zodat er meer gegevensgerichte toetsingen kunnen worden gemaakt van projectgerelateerde verrichtingen.
- **Aanbeveling 5:** verbeter de berekening van het *corrigerend vermogen* voor 2017 verder door de in dit jaarverslag vastgestelde tekortkomingen aan te pakken.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie stemt in met deze aanbeveling.

De Commissie stemt in met deze aanbeveling. De nodige stappen worden reeds gezet.

De Commissie stemt in met deze aanbeveling. Het afgeven van een voorbehoud op deze twee gebieden houdt sowieso het vaststellen van specifieke acties op die gebieden in.

De aanbeveling wordt aanvaard. De Commissie zal de door de Rekenkamer voorgestelde aanpak overwegen en, indien nodig, in de RPF-methodologie opnemen.

De aanbeveling wordt aanvaard.

⁽⁴⁰⁾ Dit jaar hebben wij het Jaarverslag 2013 gekozen voor ons follow-uponderzoek, omdat de Commissie voldoende tijd moet hebben gehad om onze aanbevelingen uit te voeren.

⁽⁴¹⁾ Deze follow-up was bedoeld om na te gaan of er in reactie op onze aanbevelingen corrigerende maatregelen waren getroffen en niet om de doeltreffendheid van de uitvoering daarvan te controleren.

BIJLAGE 1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR DE EUROPESE ONTWIKKELINGSFONDSEN

	2016	2015
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF		
Totaalaantal verrichtingen	143	140
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN		
Geschat foutenpercentage	3,3 %	3,8 %
Bovenste foutengrens (UEL)	5,6 %	
Onderste foutengrens (LEL)	1,0 %	

BIJLAGE 2

OVERZICHT VAN FOUTEN MET EEN IMPACT VAN TEN MINSTE 20 %

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Inleiding

Wij hebben de algemene controlemethodologie (die is beschreven in **bijlage 1.1** van hoofdstuk 1 van het Jaarverslag 2016 van de Rekenkamer) gebruikt om een representatieve steekproef van verrichtingen te toetsen, om zo het onregelmatigheidspercentage binnen de populatie voor de EOF's te schatten. De bij onze toetsing ontdekte fouten vormen geen uitputtende lijst, niet van afzonderlijke fouten en evenmin van mogelijke soorten fouten. Onze bevindingen die hieronder worden uiteengezet, betreffen fouten met een impact van ten minste 20 % van de waarde van de gecontroleerde verrichting, en worden als voorbeelden weergegeven ⁽¹⁾. Deze fouten werden aangetroffen in verrichtingen ter waarde van tussen de 128 000 euro en 11,8 miljoen euro, met een mediane waarde ⁽²⁾ van meer dan 4,8 miljoen euro.

Voorbeelden van fouten ⁽³⁾***Niet-inachtneming van de aanbestedingsregels*****Voorbeeld 1 — Onjuiste beoordeling van de aanbesteding voor bouwwerkzaamheden**

We onderzochten de goedkeuring door de Commissie van de uitgaven voor bouwwerkzaamheden voor een polikliniek in het Caribisch gebied. De aanbesteding voor dit project was niet in overeenstemming met de beginselen van transparantie en gelijke behandeling en voldeed niet aan de eigen aanbestedingsregels van de Commissie. Hoewel de laagste offerte naar onze mening aan alle selectiecriteria voldeed, werd deze verworpen omdat er bezorgdheid bestond over de technische capaciteit van de inschrijver om het werk uit te voeren. Wij hebben geen deugdelijke motivering van dit besluit aangetroffen. In de kennisgeving was aan de inschrijver een onjuiste reden opgegeven voor de afwijzing. Toen we ons onderzoek verrichtten, heeft de Commissie uitgelegd dat de laagste inschrijver onvoldoende had aangetoond dat hij over het minimum aan financiering beschikte om de werkzaamheden uit te voeren. De op een na laagste inschrijver, aan wie de opdracht werd gegund, beschikte echter ook over 10 % minder financiering dan minimaal werd vereist. Het evaluatiecomité gaf de op een na laagste inschrijver de gelegenheid om meer informatie te geven over dit selectie criterium. De eerste inschrijver werd deze mogelijkheid niet geboden. Al deze tekortkomingen leveren samen een ernstige fout op met betrekking tot *openbare aanbesteding* (kwantificering 100 %).

Volgens de conclusies van het evaluatieverslag oordeelde het evaluatiecomité dat het laagste bod niet voldeed omdat de inschrijver niet over genoeg technische capaciteit beschikte om het werk uit te voeren boven op de twee andere reeds gegunde contracten. Het laagste bod voldeed evenmin aan de minimumvereiste inzake financiering.

⁽¹⁾ Deze fouten zijn goed voor meer dan de helft van het geschatte totale foutenpercentage.

⁽²⁾ Dit betekent dat de helft van alle fouten met een impact van ten minste 20 % werd aangetroffen bij verrichtingen die minder dan 4,8 miljoen euro waard waren, en de overige bij verrichtingen die meer dan dit bedrag waard waren.

⁽³⁾ In de hoofdtekst worden in **tekstvak 5** nog twee voorbeelden van fouten weergegeven.)

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Voorbeeld 2 — Ontbrekende documentatie over de openbare aanbestedingsprocedure

We onderzochten de definitieve goedkeuring door de Commissie van de uitgaven voor een project waarmee technische bijstand werd verleend om het beheer van door de EU gefinancierde projecten in Grenada te verbeteren. De betalingsaanvraag omvatte een aantal posten met betrekking tot een contract voor adviesdiensten. We hebben niet het volledige aanbestedingsdossier voor dit contract ontvangen en konden daarom niet nagaan of de aanbestedingsregels waren gevolgd die waren vastgelegd in de algemene voorwaarden van het project. De niet-subsidiabele kosten resulteerden in een foutenpercentage van 30 % van de totale getoetste kosten.

Niet-gedane uitgaven**Voorbeeld 3 — Uitgaven die door de begunstigde niet zijn gedaan**

We onderzochten de goedkeuring door de Commissie van de uitgaven voor een project dat werd uitgevoerd door een internationale organisatie waarmee de ontwikkeling van de particuliere sector in de ACS-landen werd ondersteund. Bij de controle van het volledige bedrag van de aanvaarde uitgaven stelden we vast dat deze bestonden uit garantieverklaringen die waren afgegeven door de internationale organisatie, en uit beheersvergoedingen voor de gehele looptijd van de bijdrageovereenkomst. De bankgaranties waren niet uitgevoerd door de investeerders, wat betekent dat de begunstigde in werkelijkheid geen kosten heeft gemaakt. Daarbij is de uitvoeringsperiode van het contract twintig jaar en kunnen toekomstige beheersvergoedingen niet vooraf in rekening worden gebracht. De niet-subsidiabele kosten resulteerden in een foutenpercentage van 98 % van de totale getoetste kosten.

Essentiële bewijsstukken niet verstrekt**Voorbeeld 4 — Ontoereikende bewijsstukken**

We onderzochten de voorlopige goedkeuring door de Commissie van uitgaven voor een project ter ondersteuning van de handel en landbouw in Tanzania. Voor de meeste getoetste uitgavenposten hebben we geen bewijsstukken ontvangen, en waren de documenten die wel zijn overgelegd, ontoereikend, bijvoorbeeld omdat ze niet het volledige bedrag van de post bestreken. Daarom konden we de subsidiabiliteit van deze posten niet nagaan. De niet-subsidiabele kosten resulteerden in een foutenpercentage van 45 % van de totale getoetste kosten.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie volgt de bevindingen van de Rekenkamer op.

De Commissie heeft de nodige herstelmaatregelen getroffen: de goedkeuring werd geannuleerd.

Na de inspectie van de Rekenkamer is de Commissie nog aanvullende bewijsstukken aan het verzamelen voordat het definitieve verschuldigde bedrag wordt vastgesteld.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Voorbeeld 5 — Ontoereikende bewijsstukken, niet-subsidiabele kosten

We onderzochten de definitieve goedkeuring door de Commissie van uitgaven in het kader van een subsidieovereenkomst door middel waarvan financiële diensten werden verleend aan plattelandsgebieden, die werd uitgevoerd door een organisatie zonder winstoogmerk in Malawi. We hebben diverse problemen vastgesteld in de betalingsaanvraag. Niet alle bewijsstukken die nodig waren voor de controle van de salarisbetalingen (zoals loonstroken of betalingsbewijzen), werden verstrekt, en er waren niet-subsidiabele kosten (invoerrechten) opgenomen in de aanvraag. Daarnaast zijn de beginselen van transparantie en non-discriminatie niet in alle aanbestedingsprocedures in acht genomen. De niet-subsidiabele kosten resulteerden in een foutenpercentage van 44 % van de totale getoetste kosten.

Onjuiste berekening van gedeclareerde uitgaven**Voorbeeld 6 — Fouten in de berekening van de in rekening gebrachte vergoedingen**

We onderzochten de uitgaven van de Commissie voor een trustfonds dat wordt beheerd door een internationale organisatie. De kostendeclaratie omvatte vergoedingen voor technisch adviseurs. In het contract voor deze diensten was vastgelegd dat het adviesbureau de per dag gewerkte uren, op basis van een maand met dertig werkdagen, zou omrekenen naar maandelijkse werktijd. In plaats daarvan ging het bedrijf bij de berekening uit van een maand met 21 werkdagen, waardoor de in rekening gebrachte vergoedingen hoger uitvielen. Daarnaast werden reistijd en overuren in rekening gebracht, wat in strijd was met de bepalingen van het contract. De niet-subsidiabele kosten resulteerden in een foutenpercentage van 25 % van de totale getoetste kosten.

De Commissie zal de nodige acties ondernemen om de kosten die niet-subsidiabel worden geacht, terug te vorderen.

De Commissie zal de nodige acties ondernemen om de kosten die niet-subsidiabel worden geacht, terug te vorderen.

BIJLAGE 3

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR DE EUROPESE ONTWIKKELINGSFONDSEN

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2013	Aanbeveling 1: EuropeAid moet ervoor zorgen dat alle gesubdelegeerde ordonnateurs rente terugvorderen die is gegenereerd door voorfinancieringen van meer dan 750 000 euro per jaar (jaarverslag 2013, paragraaf 51, aanbeveling 1).	x						
	Aanbeveling 2: EuropeAid moet tegen eind 2014 de ontwikkeling van het CRIS-systeem voltooien, zodat rente over voorfinancieringen van 250 000 tot 750 000 euro als financiële ontvangsten kan worden geboekt (jaarverslag 2013, paragraaf 51, aanbeveling 2).	x						
	Aanbeveling 3: EuropeAid moet de kwantificering van baten van uitgevoerde controles herzien (jaarverslag 2013, paragraaf 51, aanbeveling 3).	x						
	Aanbeveling 4: EuropeAid moet in het JAV verslag doen van de voortgang bij de uitvoering van het actieplan om gebreken in het controlesysteem aan te pakken (jaarverslag 2013, paragraaf 51, aanbeveling 4).	x						
	Aanbeveling 5: EuropeAid moet in het JAV de reikwijdte van de RFP-studie en de geschatte onderste en bovenste foutengrens bekendmaken (jaarverslag 2013, paragraaf 51, aanbeveling 5).	x						

ISSN 1977-0995 (elektronische uitgave)
ISSN 1725-2474 (papieren uitgave)



Bureau voor publicaties van de Europese Unie
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL