

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 129 en 143, van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EU, Euratom) nr. 1081/2010 van het Europees Parlement en de Raad en de artikelen 139 en 156 van Verordening (EG) nr. 215/2008 van de Raad van 18 februari 2008 houdende het Financieel Reglement van toepassing op het 10^e Europees Ontwikkelingsfonds

heeft de Rekenkamer van de Europese Unie op haar vergadering van 8 september 2011 vastgesteld, haar

JAARVERSLAGEN

over het begrotingsjaar 2010.

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

De leden van de Rekenkamer zijn:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (President), David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN,
Ioannis SARMAS, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULOID, Massimo VARI, Juan RAMALLO,
Olavi ALA-NISSILÄ, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK,
Henri GRETHEN, Eoin O'SHEA, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL
en Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Gijs DE VRIES, Harald WÖGERBAUER, Hans Gustaf WESSBERG.

JAARVERSLAG OVER DE UITVOERING VAN DE BEGROTING

(2011/C 326/01)

INHOUD

	<i>Bladzijde</i>
Algemene inleiding	7
Hoofdstuk 1 — Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij	9
Hoofdstuk 2 — Ontvangsten	43
Hoofdstuk 3 — Landbouw en natuurlijke hulpbronnen	71
Hoofdstuk 4 — Cohesie, energie en vervoer	101
Hoofdstuk 5 — Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding	139
Hoofdstuk 6 — Onderzoek en ander intern beleid	165
Hoofdstuk 7 — Administratieve en andere uitgaven	191
Hoofdstuk 8 — Resultaten behalen met de EU-begroting	205
Bijlage — Financiële informatie betreffende de algemene begroting	227

ALGEMENE INLEIDING

0.1. De Europese Rekenkamer is de instelling die bij het Verdrag is opgericht om de controle van de financiën van de Europese Unie (EU) te verrichten. Als externe controleur van de EU treedt zij op als onafhankelijk hoedster van de financiële belangen van de burgers van de Unie en draagt zij bij tot de verbetering van het financieel beheer van de EU. Meer informatie over de Rekenkamer is te vinden in haar jaarlijks activiteitenverslag dat, evenals haar speciale verslagen over de uitgavenprogramma's en de ontvangsten van de EU en haar adviezen over nieuwe of gewijzigde regelgeving, beschikbaar is op haar website: www.eca.europa.eu.

0.2. Dit is het 34ste jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting. Het heeft betrekking op het begrotingsjaar 2010. Een afzonderlijk jaarverslag betreft de Europese ontwikkelingsfondsen.

0.3. De algemene begroting van de EU wordt jaarlijks vastgesteld door de Raad en het Europees Parlement. Het jaarverslag van de Rekenkamer vormt samen met haar speciale verslagen de grondslag voor de kwijtingsprocedure, waarbij het Europees Parlement beslist of de Europese Commissie haar verantwoordelijkheid voor de begrotingsuitvoering naar genoegen heeft vervuld. De Rekenkamer zendt haar jaarverslag naar de nationale parlementen en tegelijk ook naar het Europees Parlement en de Raad.

0.4. De kern van het jaarverslag vormt de verklaring van de Rekenkamer (de „DAS”) over de betrouwbaarheid van de rekeningen van de Europese Unie en over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen (in het verslag genoemd „regelmatigheid van de verrichtingen”). Het verslag begint met de eigenlijke betrouwbaarheidsverklaring; in de rest van de tekst wordt voornamelijk verslag uitgebracht over het controlewerk waarop de betrouwbaarheidsverklaring berust.

— Hoofdstuk 1 bevat de betrouwbaarheidsverklaring en geeft een overzicht van de resultaten van de door de Rekenkamer verrichte controle betreffende de betrouwbaarheid van de rekeningen en de regelmatigheid van de verrichtingen, als ook een beknopt verslag over het begrotingsbeheer in 2010.

— De hoofdstukken 2 tot en met 7 bevatten gedetailleerde controlebevindingen in de vorm van „specifieke beoordelingen” van de ontvangsten en uitgaven van de EU. Hoofdstuk 2 heeft betrekking op de ontvangstenzijde van de EU-begroting; de hoofdstukken 3 tot en met 7 behandelen vijf groepen van beleidsterreinen waarvoor uitgaven uit de EU-begroting worden goedgekeurd en geboekt. Deze groepen van beleidsterreinen komen in grote lijnen overeen met de rubrieken van het financieel kader 2007-2013, waarin de

meerjarige bestedingsplannen van de EU globaal worden beschreven.

0.5. De specifieke beoordelingen zijn vooral gebaseerd op de resultaten van het onderzoek van de Rekenkamer naar de regelmatigheid van de verrichtingen, op een beoordeling van de doeltreffendheid van de voornaamste systemen voor toezicht en controle op de betrokken ontvangsten en uitgaven, en op een beoordeling van de betrouwbaarheid van de „management representations” van de Commissie.

0.6. Het jaarverslag van dit jaar verschilt op een aantal belangrijke punten van eerdere jaarverslagen:

— in de vorm en inhoud van de betrouwbaarheidsverklaring komen de herziene internationale controlestandaarden tot uitdrukking die begin 2011 van kracht werden ⁽¹⁾;

— de structuur van de specifieke beoordelingen is gewijzigd om een nuttiger analyse van de EU-bestedingen te kunnen geven. Hoofdstuk 4 omvat de EU-uitgaven aan energie en vervoer, alsmede de bestedingen uit de structuurfondsen en het Cohesiefonds. Tegelijkertijd wordt over onderwijs, burgerschap, economische en financiële zaken en onderzoek verslag uitgebracht in hoofdstuk 6 — Onderzoek en ander intern beleid;

— in een nieuw hoofdstuk over kwesties op het gebied van doelmatigheidscontroles (hoofdstuk 8) wordt de beoordeling van de prestaties geanalyseerd zoals die wordt uiteengezet in de door drie van de directeuren-generaal van de Commissie gepresenteerde jaarlijkse activiteitenverslagen, en wordt ingegaan op belangrijke thema's die de door de Rekenkamer in 2010 vastgestelde speciale verslagen gemeen hebben.

0.7. De antwoorden van de Commissie op de opmerkingen van de Rekenkamer — of, in voorkomend geval, de antwoorden van andere EU-instellingen en -organen — zijn in het document opgenomen. In een aantal van haar antwoorden geeft de Commissie een andere interpretatie van de bevindingen van de Rekenkamer of schrijft zij aan de Rekenkamer conclusies toe die de Rekenkamer niet heeft getrokken. Bij de beschrijving door de Rekenkamer van haar bevindingen en conclusies is rekening gehouden met het commentaar van de gecontroleerde. Het is echter de verantwoordelijkheid van de Rekenkamer als extern controleur om verslag uit te brengen over haar bevindingen, conclusies uit die bevindingen te trekken en aldus een onafhankelijk en onpartijdig oordeel te geven over de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen.

⁽¹⁾ Met name ISSAI 1705 „Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report” (wijzigingen op de verklaring in het verslag van de onafhankelijk accountant) en ISSAI 4200 „Compliance Audit Related to the Audit of Financial Statements” (nalevingsgerichte controle in verband met de controle van de jaarrekening).

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-XII
Oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen	VII-VIII
Oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen	IX-XII
Inleiding	1.1-1.5
Controlebevindingen betreffende het begrotingsjaar 2010	1.6-1.25
Betrouwbaarheid van de rekeningen	1.6-1.8
Regelmatigheid van de verrichtingen	1.9-1.16
Samenvatting van de specifieke beoordelingen in het kader van de DAS	1.9-1.14
Vergelijking met de resultaten van voorgaande jaren	1.15-1.16
Betrouwbaarheid van de „management representations” van de Commissie	1.17-1.25
Jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal	1.17-1.20
Oordeel van de interne controleur van de Commissie	1.21-1.22
Syntheseverslag van de Commissie	1.23-1.25
Gevolgen van het toegenomen gebruik van voorfinanciering	1.26-1.37
Begrotingsbeheer	1.38-1.44

**DE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VOORGELEGDE BETROUWBAARHEIDSVKLA-
RING VAN DE REKENKAMER — VERSLAG VAN DE ONAFHANKELIJKE ACCOUNTANT**

I. Krachtens het bepaalde in artikel 287 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) heeft de Rekenkamer gecontroleerd:

- a) de jaarrekening van de Europese Unie die bestaat uit de geconsolideerde financiële staten ⁽¹⁾ en de geconsolideerde verslagen over de uitvoering van de begroting ⁽²⁾ voor het op 31 december 2010 afgesloten begrotingsjaar, en
- b) de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij deze rekening.

Verantwoordelijkheid van de leiding

II. Overeenkomstig de artikelen 310-325 van het VWEU en het Financieel Reglement, is de leiding verantwoordelijk voor het opstellen en de getrouwe weergave van de jaarrekening van de Europese Unie en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen daarbij:

- a) de verantwoordelijkheid van de leiding inzake de jaarrekening van de Europese Unie omvat het opzetten, invoeren en in stand houden van de interne controle met betrekking tot de voorbereiding en de getrouwe weergave van financiële staten die geen afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude of fouten bevatten, het kiezen en toepassen van adequate grondslagen voor financiële verslaglegging op basis van door de rekenplichtige van de Commissie vastgestelde boekhoudregels ⁽³⁾, en het maken van boekhoudkundige schattingen die onder de gegeven omstandigheden redelijk zijn. Overeenkomstig artikel 129 van het Financieel Reglement keurt de Commissie de jaarrekening van de Europese Unie goed nadat de rekenplichtige van de Commissie deze heeft geconsolideerd op basis van de door de andere instellingen en organen verstrekte inlichtingen en een nota heeft opgesteld die de geconsolideerde rekeningen vergezelt, waarin onder meer wordt verklaard dat hij redelijke zekerheid heeft dat deze op alle materiële punten een getrouw beeld geven van de financiële positie van de Europese Unie;
- b) de wijze waarop de leiding haar verantwoordelijkheid voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen uitoefent, is afhankelijk van de methode van begrotingsuitvoering die wordt voorgeschreven door het Financieel Reglement. Uitvoeringstaken moeten verenigbaar zijn met het beginsel van goed financieel beheer, dat vereist dat een doeltreffende en doelmatige interne controle wordt opgezet, ingevoerd en in stand gehouden, waarbij ook naar behoren toezicht wordt uitgeoefend en passende maatregelen worden getroffen ter voorkoming van onregelmatigheden en fraude en, indien nodig, vervolging wordt ingesteld om onverschuldigd betaalde of verkeerd gebruikte middelen terug te vorderen. Ongeacht de toegepaste uitvoeringsmethode draagt de Commissie uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen van de Europese Unie (artikel 317 van het VWEU).

Verantwoordelijkheid van de controleur

III. Het is de verantwoordelijkheid van de Rekenkamer om op basis van haar controle het Europees Parlement en de Raad een verklaring voor te leggen over de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen daarbij. De Rekenkamer verrichtte haar controle overeenkomstig de internationale controlestandaarden en de regels inzake beroepsethiek van IFAC en de internationale standaarden van hoge controle-instanties van INTOSAI. Deze standaarden schrijven voor dat de Rekenkamer de controle zodanig plant en uitvoert dat redelijke zekerheid wordt verkregen over de vraag of de jaarrekening van de Europese Unie geen afwijkingen van materieel belang bevat en de onderliggende verrichtingen daarbij wettig en regelmatig zijn.

⁽¹⁾ De geconsolideerde financiële staten omvatten de balans, de economische resultatenrekening, de tabel van de kasstromen, de staat van de mutaties in de nettoactiva en een overzicht van de grondslagen van financiële verslaglegging en andere toelichtingen (met verslaglegging per begrotingsterrein).

⁽²⁾ De geconsolideerde verslagen over de uitvoering van de begroting omvatten de geconsolideerde verslagen over de uitvoering van de begroting en een overzicht van begrotingsbeginselen en andere toelichtingen.

⁽³⁾ De door de rekenplichtige van de Commissie vastgestelde boekhoudregels zijn afgeleid van de International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), uitgebracht door de Internationale Federatie van Accountants of, bij gebreke daarvan, de International Accounting Standards (IAS)/International Financial Reporting Standards (IFRS), uitgebracht door de International Accounting Standards Board. Overeenkomstig het Financieel Reglement werden de geconsolideerde financiële staten over het begrotingsjaar 2010 opgesteld (zoals sinds het begrotingsjaar 2005 het geval is) op basis van deze door de rekenplichtige van de Commissie vastgestelde boekhoudregels, waarin de periodotorekeningsbeginselen zijn aangepast aan de specifieke context van de Europese Unie, terwijl de geconsolideerde verslagen over de uitvoering van de begroting nog steeds hoofdzakelijk op kasstromen zijn gebaseerd.

IV. Een controle houdt in dat procedures worden uitgevoerd om controle-informatie te verkrijgen over de bedragen en mededelingen in de geconsolideerde rekeningen en over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen daarbij. De selectie van de procedures is gebaseerd op het oordeel van de controleur, waaronder een beoordeling van de risico's van afwijkingen van materieel belang in de geconsolideerde rekeningen en van niet-conformiteit in materieel opzicht van de onderliggende verrichtingen met de voorschriften van de EU-regelgeving, hetzij door fraude, hetzij door fouten. Bij deze risicobeoordelingen kijkt de controleur naar de interne controle met betrekking tot de opstelling en getrouwe weergave van de geconsolideerde rekeningen en naar de toezicht- en controlesystemen die worden gehanteerd ter waarborging van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen om controleprocedures op te zetten die onder de gegeven omstandigheden adequaat zijn. Een controle houdt tevens een beoordeling van de geschiktheid van de gehanteerde grondslagen voor financiële verslaglegging en de redelijkheid van de gemaakte boekhoudkundige schattingen in, alsmede een beoordeling van de algemene presentatie van de geconsolideerde rekeningen en de jaarlijkse activiteitenverslagen.

V. Ten aanzien van de Ontvangsten neemt de Rekenkamer bij haar controle van de eigen middelen op basis van de belasting over de toegevoegde waarde (btw) en het bruto nationaal inkomen (bni) als uitgangspunt de door de lidstaten opgestelde en aan de Commissie voorgelegde macro-economische aggregaten, en beoordeelt zij vervolgens de systemen van de Commissie voor de verwerking van de gegevens totdat deze worden opgenomen in de definitieve rekeningen en de bijdragen van de lidstaten zijn ontvangen. Bij de traditionele eigen middelen onderzoekt de Rekenkamer de rekeningen van de douane-autoriteiten en analyseert zij de stroom van douanerechten totdat de bedragen worden opgenomen in de definitieve rekeningen en ontvangen door de Commissie.

VI. De Rekenkamer is van oordeel dat de verkregen controle-informatie toereikend is en geschikt als grondslag voor haar betrouwbaarheidsverklaring.

Betrouwbaarheid van de rekeningen

Oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen

VII. Naar het oordeel van de Rekenkamer geeft de jaarrekening van de Europese Unie op alle materiële punten een getrouw beeld van de financiële situatie van de Unie per 31 december 2010, en van de resultaten van haar verrichtingen en kasstromen in het op die datum afgesloten begrotingsjaar, overeenkomstig de bepalingen van het Financieel Reglement en de door de rekenplichtige van de Commissie vastgestelde boekhoudregels.

Toelichtende paragraaf betreffende de betrouwbaarheid van de rekeningen

VIII. Zonder iets af te doen aan het in paragraaf VII gegeven oordeel, vestigt de Rekenkamer de aandacht op een wijziging in de grondslagen voor financiële verslaglegging van de Commissie met betrekking tot voorfinancieringen ter oprichting van of om bij te dragen aan financieringsinstrumenten die nog niet zijn gebruikt in de vorm van leningen, garanties of kapitaal-investeringen. Hierdoor moest de Commissie een correctie uitvoeren op de jaarrekening 2009 van de Europese Unie, waarvoor de Rekenkamer een goedkeurende verklaring heeft afgegeven ⁽⁴⁾ (zie de toelichtingen 2.5, 2.9, 2.10 en 3.4 bij de jaarrekening 2010 van de Europese Unie waarin de aangebrachte wijzigingen worden toegelicht).

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen

Ontvangsten

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

IX. Naar het oordeel van de Rekenkamer zijn de onderliggende ontvangsten betreffende het per 31 december 2010 afgesloten begrotingsjaar op alle materiële punten wettig en regelmatig.

⁽⁴⁾ Zie PB C 303 van 9.11.2010, blz. 10-12.

Vastleggingen*Oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende vastleggingen bij de rekeningen*

X. Naar het oordeel van de Rekenkamer zijn de onderliggende vastleggingen betreffende het per 31 december 2010 afgesloten begrotingsjaar op alle materiële punten wettig en regelmatig.

Betalingen*Grondslag voor de afkeurende verklaring ten aanzien van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen*

XI. De Rekenkamer concludeert dat de toezicht- en controlesystemen in het algemeen gedeeltelijk doeltreffend zijn in het waarborgen van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen. De beleidsgroepen Landbouw en natuurlijke hulpbronnen en Cohesie, energie en vervoer vertonen fouten van materieel belang. De Rekenkamer schat het meest waarschijnlijke foutenpercentage voor de onderliggende betalingen bij de rekeningen op 3,7 %.

Afkeurende verklaring over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen

XII. Vanwege het gewicht van de kwesties die werden beschreven in de paragraaf over de grondslag voor een afkeurende verklaring over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen, is de Rekenkamer van oordeel dat de onderliggende betalingen bij de rekeningen voor het per 31 december 2010 afgesloten jaar fouten van materieel belang vertonen.

8 september 2011

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA

President

Europese Rekenkamer

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxemburg, LUXEMBURG

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

1.1. In dit hoofdstuk van het jaarverslag:

- wordt de achtergrond beschreven van de betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer en worden de controlebevindingen en -conclusies die ten grondslag liggen aan de betrouwbaarheidsverklaring, samengevat en geanalyseerd (zie de paragrafen 1.2-1.25);
- worden de gevolgen besproken van het toegenomen gebruik van voorfinanciering in de financiën van de Unie en de rekeningen van de Commissie (zie de paragrafen 1.26-1.37);
- wordt de uitvoering van de begroting 2010 samengevat (zie de paragrafen 1.38-1.44);
- wordt uitgelegd hoe de Rekenkamer haar DAS-controle verricht (zie **bijlage 1.1**);
- worden de door de Commissie getroffen maatregelen gepresenteerd met betrekking tot de opmerkingen van voorgaande jaren ten aanzien van de betrouwbaarheid van de rekeningen. Het omvat tevens het antwoord van de Commissie op de aanbevelingen over terugvorderingen en financiële correcties, die de Rekenkamer deed in haar Jaarverslag 2009 (zie **bijlage 1.2**).

1.2. De Rekenkamer legt aan het Europees Parlement en aan de Raad een verklaring voor inzake de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen (DAS) ⁽⁵⁾. De Rekenkamer kan deze verklaring aanvullen met specifieke beoordelingen voor ieder belangrijk werkterrein van de EU ⁽⁶⁾.

1.3. De werkzaamheden in verband met de betrouwbaarheid van de rekeningen van de Europese Unie zijn erop gericht conclusies te trekken over de mate waarin de ontvangsten en uitgaven, activa en passiva naar behoren zijn geboekt en vast te stellen dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de financiële situatie per 31 december 2010, alsmede van de resultaten van de verrichtingen en kasstromen voor het per die datum afgesloten begrotingsjaar (zie de paragrafen 1.6-1.8).

1.4. Het controlewerk in verband met de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen 2010 is erop gericht, te beoordelen of die verrichtingen overeenkomen met de geldende rechtsvoorschriften of contractbepalingen en of zij correct zijn berekend (zie de paragrafen 1.9-1.14 voor een overzicht van de resultaten en de hoofdstukken 2-7 voor nadere bijzonderheden).

⁽⁵⁾ Uit het Frans: „Déclaration d'assurance” (betrouwbaarheidsverklaring).

⁽⁶⁾ Zie artikel 287 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.5. De Rekenkamer analyseerde de betrouwbaarheid van de „management representations” van de Commissie, met name de verklaringen van de directeuren-generaal en de jaarlijkse activiteitenverslagen van de diensten van de Commissie en het daarmee verband houdende syntheseverslag, teneinde te beoordelen in hoeverre deze een getrouwe beoordeling geven van de kwaliteit van het financieel beheer en bijdragen tot de algehele zekerheid van de Rekenkamer (zie de paragrafen 1.17-1.20, alsmede 1.23-1.25 en „Betrouwbaarheid van de „management representations” van de Commissie” in de hoofdstukken 2-7). De werkzaamheden omvatten tevens het onderzoeken van het voor het eerst uitgebrachte algemene advies van de interne controleur van de Commissie dat betrekking heeft op het financieel beheer van de Commissie in het begrotingsjaar 2010 (zie de paragrafen 1.21-1.22).

**CONTROLEBEVINDINGEN BETREFFENDE HET
BEGROTINGSJAAR 2010****Betrouwbaarheid van de rekeningen**

1.6. De opmerkingen van de Rekenkamer hebben betrekking op de jaarrekening van de Europese Unie (hierna „de rekeningen”) over het begrotingsjaar 2010, opgesteld door de rekenplichtige van de Commissie en goedgekeurd door de Commissie overeenkomstig artikel 129 van het Financieel Reglement van 25 juni 2002 ⁽⁷⁾, die de Rekenkamer op 27 juli 2011 heeft ontvangen. De jaarrekening omvat:

- a) de geconsolideerde financiële staten, die de balans (met de activa en passiva aan het eind van het jaar), de economische resultatenrekening (met de inkomsten en uitgaven over het jaar), de tabel van de kasstromen (die toont hoe mutaties op de rekeningen van invloed zijn op geldmiddelen en kasequivalenten) en de staat van veranderingen van de netto activa (die een toelichting geeft bij de mutaties in de netto activa), alsook de bijbehorende toelichtingen bevatten;
- b) de geconsolideerde verslagen over de uitvoering van de begroting, betreffende de ontvangsten en uitgaven van het jaar.

1.7. De Rekenkamer ontving van de rekenplichtige van de Commissie een „representation letter” die bevestigde dat de rekeningen, behoudens enkele beperkingen zonder materieel belang ⁽⁸⁾, volledig en betrouwbaar zijn.

⁽⁷⁾ Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 248 van 16.9.2002, blz. 1), laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG, Euratom) nr. 1081/2010 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 311 van 26.11.2010, blz. 9), bepaalt dat de definitieve rekeningen uiterlijk 31 juli van het volgende begrotingsjaar moeten worden toegezonden.

⁽⁸⁾ Zie **bijlage 1.2**, punt 1.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.8. De controle door de Rekenkamer van de rekeningen over 2010 heeft geen materiële onjuistheden aan het licht gebracht (zie echter de paragrafen 1.26-1.37 en de informatie over de follow-up van opmerkingen uit voorgaande jaren betreffende de betrouwbaarheid van de rekeningen in **bijlage 1.2**).

Regelmatigheid van de verrichtingen

Samenvatting van de specifieke beoordelingen in het kader van de DAS

1.9. De Rekenkamer geeft in hoofdstuk 2 — Ontvangsten — en de hoofdstukken 3-7 specifieke beoordelingen over groepen beleidsterreinen waarop activiteitengeoriënteerd begroten (ABB) wordt toegepast (zie **tabel 1.1**). Iedere specifieke beoordeling bestaat uit een inleiding, bevindingen en conclusies met betrekking tot de regelmatigheid van de verrichtingen, de doeltreffendheid van de systemen en de betrouwbaarheid van de „management representations” van de Commissie, alsmede rapportages over het antwoord van de Commissie op eerdere aanbevelingen van de Rekenkamer.

1.10. Voor 2010 bestaat de in hoofdstuk 6 aan de orde komende beleidsgroep Onderzoek en ander intern beleid uit beleidsgroepen/-terreinen die in het Jaarverslag 2009 deel uitmaakten van andere specifieke beoordelingen ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ Over het onderdeel Onderzoek van de voormalige beleidsgroep Onderzoek, energie en vervoer werd voorheen in hoofdstuk 5 verslag uitgebracht; over de voormalige beleidsgroep Onderwijs en burgerschap werd voorheen in hoofdstuk 7 verslag uitgebracht en over de voormalige beleidsgroep Economische en financiële zaken werd voorheen in hoofdstuk 8 verslag uitgebracht (zie voor nadere bijzonderheden paragraaf 6.1). Over de onderdelen energie en vervoer van de voormalige beleidsgroep Onderzoek, energie en vervoer wordt nu verslag uitgebracht in hoofdstuk 4, samen met de voormalige beleidsgroep Cohesie.

Tabel 1.1 — Betalingen in 2010 per hoofdstuk van het jaarverslag

(miljoen euro)

Afdelingen (Afd.) en titels (T.) ⁽¹⁾ overeenkomend met de begrotingsnomenclatuur 2010 uitgesplitst per hoofdstuk van het jaarverslag van de Rekenkamer	Betalingen in 2010 ⁽²⁾
Hoofdstukken van het jaarverslag	
Landbouw en natuurlijke hulpbronnen	56 841
Landbouw en plattelandontwikkeling (T.05)	
Milieu (T.07)	
Visserij en maritieme zaken (T.11)	
Gezondheidszorg en consumentenbescherming (T.17)	
Cohesie, energie en vervoer	40 630
Werkgelegenheid en sociale zaken (T.04)	
Energie en vervoer (T.06)	
Regionaal beleid (T.13)	
Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding	6 543
Externe betrekkingen (T.19)	
Ontwikkeling en betrekkingen met de ACS-landen (T.21)	
Uitbreiding (T.22)	
Humanitaire hulp (T.23)	
Onderzoek en ander intern beleid	8 953
Economische en financiële zaken (T.01)	
Ondernemingen (T.02)	
Concurrentie (T.03)	
Onderzoek (T.08)	
Informatiemaatschappij en media (T.09)	
Eigen onderzoek (T.10)	
Interne markt (T.12)	
Onderwijs en cultuur (T.15)	
Communicatie (T.16)	
Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (T.18)	
Handel (T.20)	
Administratieve en andere uitgaven	9 264
Parlement (Afd. I)	
Raad (Afd. II)	
Commissie (Afd. III)	
Hof van Justitie (Afd. IV)	
Rekenkamer (Afd. V)	
Economisch en Sociaal Comité (Afd. VI)	
Comité van de Regio's (Afd. VII)	
Europese Ombudsman (Afd. VIII)	
Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (Afd. IX)	
Totaal-generaal	122 231

⁽¹⁾ Over de begrotingstitels 14 en 24-31 van afdeling III van de algemene begroting, die voornamelijk betrekking hebben op administratieve uitgaven, wordt gerapporteerd in het gedeelte van hoofdstuk 7 betreffende de Europese Commissie.

⁽²⁾ De administratieve uitgaven worden niet opgevoerd bij de beleidsgroepen, maar apart in een eigen rubriek vermeld; dit leidt tot verschillen in vergelijking met de bedragen in de hoofdstukken 3-6.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.11. De Rekenkamer concludeert dat Ontvangsten (127 795 miljoen euro) ⁽¹⁰⁾ en de betalingen in de beleidsgroep Administratieve en andere uitgaven (9 264 miljoen euro) geen fouten van materieel belang vertoonden en dat de toezicht- en controlesystemen doeltreffend waren (zie **tabel 1.2** en de paragrafen 2.41, 2.42, 7.33 en 7.34). De vastleggingen voor alle beleidsgroepen vertoonden evenmin fouten van materieel belang.

1.12. De Rekenkamer concludeert dat de beleidsgroep Onderzoek en ander intern beleid (8 953 miljoen euro) geen fouten van materieel belang vertoonden en dat de toezicht- en controlesystemen gedeeltelijk doeltreffend waren in het waarborgen van de regelmatigheid van de betalingen. De tussentijdse en saldobetalingen voor kaderprogramma's (KP's) voor onderzoek vertoonden echter fouten van materieel belang (zie **tabel 1.2** en de paragrafen 6.48 en 6.49). De Rekenkamer concludeert tevens dat de beleidsgroep Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding (6 543 miljoen euro) geen fouten van materieel belang vertoonden en dat de toezicht- en controlesystemen gedeeltelijk doeltreffend waren in het waarborgen van de regelmatigheid van de betalingen. De tussentijdse en saldo-betalingen vertoonden echter fouten van materieel belang (zie **tabel 1.2** en de paragrafen 5.35 en 5.36).

1.13. De Rekenkamer concludeert dat de beleidsgroepen Landbouw en natuurlijke hulpbronnen (55 990 miljoen euro aan vergoede uitgaven) en Cohesie, energie en vervoer (37 556 miljoen euro aan vergoede uitgaven) fouten van materieel belang vertoonden. De door het GBCS ⁽¹¹⁾ bestreken rechtstreekse betalingen aan landbouwers vertoonden echter geen fouten van materieel belang. De Rekenkamer concludeert tevens dat de gecontroleerde toezicht- en controlesystemen van de beleidsgroep Landbouw en natuurlijke hulpbronnen gedeeltelijk doeltreffend waren. Bovendien concludeert de Rekenkamer dat het geheel van de controle-instanties van de beleidsgroep Cohesie, energie en vervoer gedeeltelijk doeltreffend was in het waarborgen van de regelmatigheid van verrichtingen (zie **tabel 1.2** en de paragrafen 3.55, 3.56, 4.47 en 4.48).]

1.14. De Rekenkamer concludeert dat de betalingen over het geheel genomen fouten van materieel belang vertoonden en dat de toezicht- en controlesystemen voor betalingen in het algemeen gedeeltelijk doeltreffend waren (zie **tabel 1.2**).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.13. De conclusie van de Rekenkamer met betrekking tot de beleidsgroep Landbouw en natuurlijke hulpbronnen bevestigt de positieve tendens dat het meest waarschijnlijke foutenpercentage de afgelopen jaren dicht bij de materialiteitsdrempel van 2 % ligt. Voorts merkt de Commissie op dat voor de uitgaven van het Europees Landbouwgaraantiefonds (ELGF), die in 2010 77 % van de totale uitgaven binnen dit hoofdstuk vertegenwoordigden, het meest waarschijnlijke foutenpercentage ruim onder de materialiteitsdrempel ligt en dat het foutenpercentage voor de directe betalingen die onder het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS) vallen, zelfs nog lager is. Bovendien wordt het risico voor de EU-begroting door de conformiteitsgoedkeuringsprocedure op adequate wijze afgedekt. Zie ook het antwoord op paragraaf 3.17.

De Commissie beschouwt het GBCS als een doorgaans efficiënt controlesysteem waarmee het risico op fouten of onregelmatige uitgaven kan worden beperkt. Wat betreft plattelandsontwikkeling is de Commissie van mening dat de toezicht- en controlesystemen voortdurend verbeteren.

Met betrekking tot het cohesiebeleid merkt de Commissie op dat het foutenpercentage voor het tweede achtereenvolgende jaar ruim onder het niveau ligt dat de Rekenkamer voor de periode 2006-2008 rapporteerde. De Commissie is van mening dat deze positieve ontwikkeling een weerspiegeling vormt van de versterkte controlebepalingen in de regelgeving voor de programmeringsperiode 2007-2013 en van de tenuitvoerlegging van haar actieplan 2008 (zie ook het antwoord op paragraaf 4.24).

⁽¹⁰⁾ Zie de paragrafen 2.7-2.13 voor de reikwijdte van de controle inzake Ontvangsten.

⁽¹¹⁾ Geïntegreerd beheers- en controlesysteem.

Tabel 1.2 — Samenvatting van de bevindingen over 2010 inzake de regelmatigheid van de verrichtingen

Beleidsgroep	Betalingen (miljoen euro)	Meest waarschijnlijke foutenpercentage (MLE) %	Vetrouwensinterval (%)		Foutenfrequentie ⁽¹⁾ %	Beoordeling van toezicht- en controlesystemen ⁽²⁾
			Onderste foutengrens (LEL)	Bovenste foutengrens (UEL)		
Landbouw en natuurlijke hulpbronnen	55 990 ⁽³⁾	2,3	0,8	3,8	37	Gedeeltelijk doeltreffend
Cohesie, energie en vervoer	37 556 ⁽⁴⁾	7,7	4,7	10,7	49	Gedeeltelijk doeltreffend
Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding	6 543	1,7	0,1	3,3	23	Gedeeltelijk doeltreffend
Onderzoek en ander intern beleid	8 953	1,4	0,6	2,5	39	Gedeeltelijk doeltreffend
Administratieve en andere uitgaven	9 264	0,4	0,0	1,1	7	Doeltreffend
Algehele gecontroleerde populatie	118 306 ⁽⁵⁾	3,7	2,6	4,8	36	Gedeeltelijk doeltreffend
Ontvangsten	127 795	0,0	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Doeltreffend

⁽¹⁾ De foutenfrequentie geeft aan in welke proportie de steekproef kwantificeerbare en niet-quantificeerbare fouten vertoonde;

⁽²⁾ Systemen worden aangemerkt als „gedeeltelijk doeltreffend” wanneer de werking van sommige controleregelingen adequaat bevonden wordt, maar die van andere niet. Het is dan ook mogelijk dat zij er over het geheel genomen niet in slagen fouten in de onderliggende verrichtingen tot een aanvaardbaar niveau te beperken. Voor nadere gegevens zie het onderdeel „Reikwijdte en aanpak van de controle” van de hoofdstukken 2-7.

⁽³⁾ Vergoede uitgaven (zie paragraaf 3.16).

⁽⁴⁾ Vergoede uitgaven (zie paragraaf 4.23).

⁽⁵⁾ Het verschil tussen de betalingen in 2010 (122 231 miljoen euro — zie **tabel 1.1**) en het totaalbedrag van de algehele gecontroleerde populatie in verband met de regelmatigheid van verrichtingen komt overeen met de voor de beleidsgroepen Landbouw en natuurlijke hulpbronnen (851 miljoen euro) en Cohesie, energie en vervoer (3 074 miljoen euro) betaalde voorschotten (zie de paragrafen 3.16 en 4.23).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Vergelijking met de resultaten van voorgaande jaren

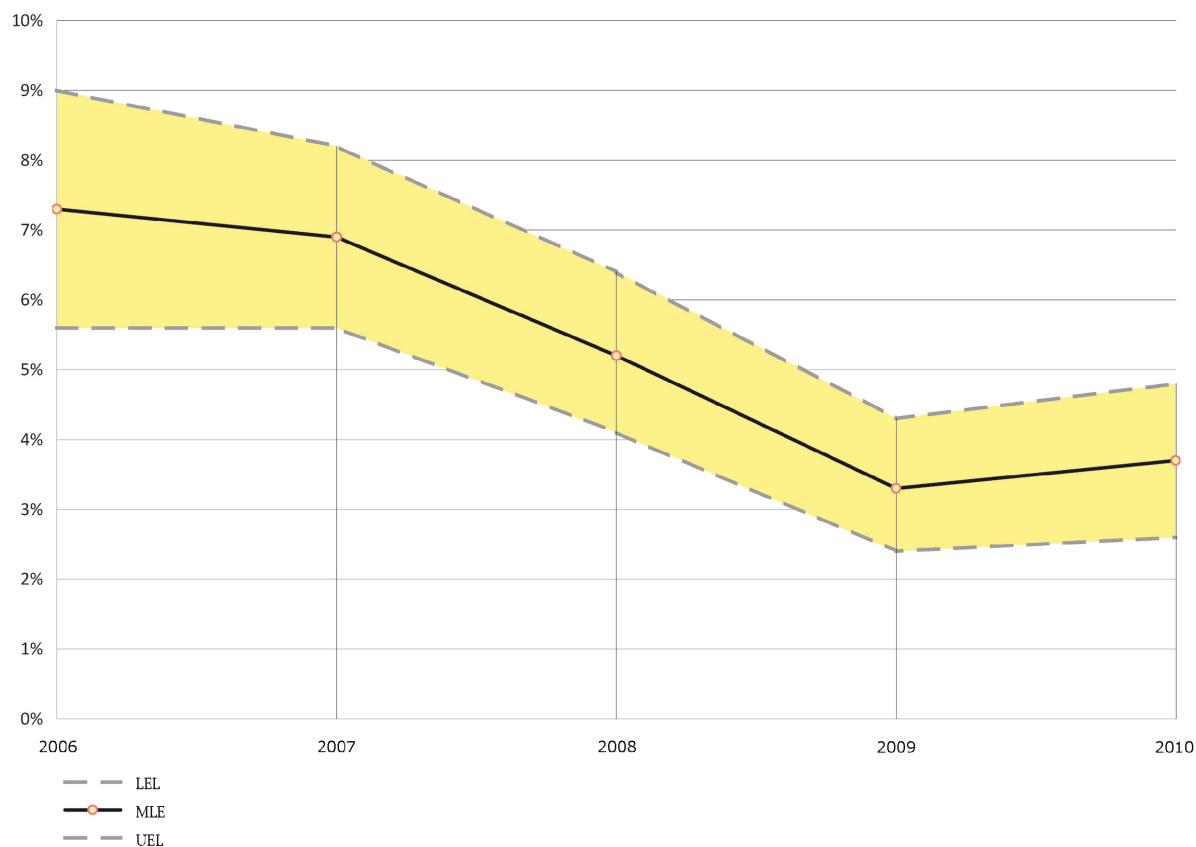
1.15. De controleresultaten van de Rekenkamer voor 2010 tonen een stijging van haar schatting van het meest waarschijnlijke foutenpercentage voor de betalingen van de beleidsgroep Cohesie, energie en vervoer ⁽¹²⁾, in vergelijking met de beleidsgroep Cohesie van 2009 ⁽¹³⁾. De schatting door de Rekenkamer van het meest waarschijnlijke foutenpercentage met betrekking tot de betalingen van de andere beleidsgroepen bleef betrekkelijk stabiel.

1.16. In totaal leidt dit tot een stijging van het door de Rekenkamer geschatte meest waarschijnlijke foutenpercentage voor de betalingen als geheel, van 3,3 % in 2009 naar 3,7 % in 2010 (zie **figuur 1.1**) ⁽¹⁴⁾. De Rekenkamer constateerde dat ongeveer een derde van de getoetste verrichtingen fouten vertoonde (2009: een kwart van het totaal aantal verrichtingen).

1.15-1.16. De meeste foutenpercentages zijn in de loop der jaren stabiel gebleven of gedaald. In 2010 heeft de vooruitgang die op bepaalde gebieden is geboekt, echter niet een bescheiden toename op het beleidsterrein Cohesie, wat resulteerde in een lichte stijging voor de begroting als geheel.

Met betrekking tot het cohesiebeleid merkt de Commissie op dat het meest waarschijnlijke foutenpercentage voor 2010 ruim onder het niveau van de voor de begrotingsjaren 2006 tot en met 2008 gerapporteerde percentages ligt. Het lagere foutenniveau van 4,7 % in 2010 steekt gunstig af bij de 11 % in 2008.

Figuur 1.1 — Ontwikkeling van de schatting door de Rekenkamer van het meest waarschijnlijke foutenpercentage voor de gecontroleerde populatie van betalingen (2006-2010)



⁽¹²⁾ Zie **tabel 1.2** van dit jaarverslag en bijlagen x.1 voor de verschillende beleidsgroepen, alsmede de paragrafen 4.17-4.19 voor Cohesie, uit het Jaarverslag 2009.

⁽¹³⁾ In 2010 vormen energie en vervoer 7 % van de geconsolideerde beleidsgroep (zie ook voetnoot 9).

⁽¹⁴⁾ Zie ook paragraaf 1.26 van het Jaarverslag 2009.

Betrouwbaarheid van de „management representations” van de Commissie

Jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal

1.17. Iedere directeur-generaal rapporteert jaarlijks in een activiteitenverslag over de resultaten van zijn/haar taken. Het verslag gaat vergezeld van een verklaring die onder meer beschrijft in hoeverre de middelen zijn gebruikt voor hun beoogde doel en in hoeverre de controleprocedures de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen waarborgen.

1.18. Alle directeuren-generaal verklaarden dat aan voornoemde voorschriften werd voldaan. Dertien directoraten-generaal of diensten wierpen één of meer punten van voorbehoud⁽¹⁵⁾ op, die voor het merendeel betrekking hebben op tekortkomingen inzake de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen (zie de bijlagen x.3 van de hoofdstukken 2-7).

1.19. Directeuren-generaal werpen in hun betrouwbaarheidsverklaringen punten van voorbehoud op, op grond van hun beoordeling van het materieel belang van de gebreken en/of opmerkingen ten aanzien van de bouwstenen van hun jaarlijkse activiteitenverslagen. Een element van deze beoordeling dat met name in 2010 aan belang heeft gewonnen, is de berekening van een restrisico of percentage resterende fouten — doorgaans een schatting van de impact van controlemechanismen op het foutenpercentage over meerdere jaren — dat vergeleken wordt met de materialiteitsdrempel van 2 % om te bepalen of het nodig is, een punt van voorbehoud op te werpen.

1.19-1.20. De standaardpraktijk van de Commissie voorziet in de berekening van een restrisicobedrag als percentage van de relevante activiteit van de activiteitsgestuurde begroting, dat wordt vergeleken met de materialiteitsdrempel van 2 % om te bepalen of een voorbehoud moet worden gemaakt. Daarnaast onderstreept de Commissie dat de berekening van een restfoutenpercentage slechts een van de methoden is waarover de bevoegde gedelegeerd ordonnateur beschikt om het risicobedrag te berekenen.

Omdat de beheers- en controlesystemen voor de verschillende beleidsgroepen aanzienlijk van elkaar verschillen, hanteren de diensten van de Commissie verschillende benaderingen bij het in aanmerking nemen en berekenen van restfoutenpercentages. De Commissie deelt de opvatting dat de bestaande richtsnoeren onvoldoende gedetailleerd zijn om een consistent gebruik van de terminologie en criteria door alle diensten te waarborgen. De Commissie heeft de procedure voor onderlinge toetsing ingevoerd om consistentie te bereiken wanneer verschillende directoraten-generaal vergelijkbare programma's uitvoeren.

⁽¹⁵⁾ Het aantal punten van voorbehoud daalde van 20 (2009) tot 17 (2010). Opgemerkt zij dat het directoraat-generaal Energie en vervoer in 2010 werd opgedeeld in twee directoraten-generaal (directoraat-generaal Mobiliteit en vervoer en directoraat-generaal Energie) en dat het punt van voorbehoud van 2009 derhalve werd overgedragen als twee punten van voorbehoud.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.20. De door het secretariaat-generaal en directoraat-generaal Begroting uitgevaardigde vaste instructies voor de jaarlijkse activiteitenverslagen bevatten geen richtsnoeren voor de schatting van dit restrisico of het percentage resterende fouten. Dit leidt tot een inconsistente toepassing van dit concept door de betrokken directoraten-generaal (bv. het vooruitlopen op verwachte terugvorderingen zonder een koppeling met werkelijke bedragen, bij bepaalde programma's het niet kwantificeren van foutenrisico's tot wel 5 % —gelet op het in de verordening voorgeschreven inhoudingspercentage⁽¹⁶⁾, de uitsluiting van negatieve controleresultaten voor nieuw opgestarte controleprogramma's met een beperkt controlebereik).

Oordeel van de interne controleur van de Commissie

1.21. De interne controleur van de Commissie bracht voor het eerst zijn algemeen advies⁽¹⁷⁾ uit over de stand van zaken wat betreft de controle bij de Commissie. Het is met name gebaseerd op de in de jaarlijkse activiteitenverslagen gegeven zekerheid en op de werkzaamheden die de dienst Interne audit (DIA) van de Commissie en de interne-auditfuncties van de verschillende directoraten-generaal hebben uitgevoerd tussen 2008 en 2010.

⁽¹⁶⁾ Zie **bijlage 4.3**.

⁽¹⁷⁾ Zie punt 2.3 van de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en de Rekenkamer — Synthese van de beheersresultaten van de Commissie in 2010, COM(2011) 323 definitief van 1 juni 2011: „De dienst Interne audit van de Commissie is van oordeel dat de Commissie in 2010 procedures voor bestuur, risicobeheersing en interne controle heeft opgezet die redelijke zekerheid kunnen verschaffen wat betreft de verwezenlijking van haar financiële doelstellingen. Dit geldt niet voor de gebieden van het financiële beheer waarvoor de directeuren-generaal in hun betrouwbaarheidsverklaringen een voorbehoud hebben gemaakt, en voorts zijn de opmerkingen van toepassing over risicobeheersing betreffende fouten in de onderliggende transacties.”

De richtsnoeren moeten de bevoegde gedelegeerd ordonnateur in elk afzonderlijk geval een beoordelingsmarge verschaffen.

Hoewel de kwantificering van risico's in de jaarlijkse activiteitenverslagen bedoeld is om een indicatie van het risicobedrag te geven en om de potentiële financiële correcties voor de betalingen in het referentiejaar te ramen, beschikt de directeur-generaal ook over andere instrumenten om de EU-middelen te beschermen, zoals onderbrekingen en opschortingen van betalingen en financiële correcties. De kwantificering van risico's in het jaarlijkse activiteitenverslag heeft niet dezelfde functie als het vaststellen van het foutenpercentage door de Rekenkamer, en de Commissie is daarom van mening dat de resultaten daarvan niet met elkaar kunnen en moeten worden vergeleken. De directeur-generaal kan beoordelen of er „mitigerende maatregelen” bestaan die het risico beperken. In het cohesiebeleid zijn de bestaande wettelijke voorschriften inderdaad mitigerende maatregelen en bij de beoordeling van de blootstelling aan risico's in 2010 zou rekening moeten worden gehouden met die complementaire controlemechanismen, die zich veel verder kunnen uitstrekken dan tot het referentiejaar van de audits van de Rekenkamer (jaarlijkse audits door de nationale auditautoriteiten, complementaire audits door het directoraat-generaal Regionaal Beleid (DG REGIO) en het directoraat-generaal Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie (DG EMPL), afsluitingsaudits aan het eind van de programma's).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.22. De reikwijdte van het algemene advies is beperkt tot het eigen internecontrolekader van de Commissie. Meer dan 90 % van alle fouten wordt echter aangetroffen buiten de Commissie, op het niveau van de begunstigden. De interne controleur van de Commissie beoordeelt dit kader over het geheel genomen als toereikend. De Rekenkamer merkt echter op, dat de bestaande toezicht- en controlesystemen fouten niet in zodanige mate voorkomen of opsporen en corrigeren dat onderliggende verrichtingen bij de begroting over het geheel genomen wettig en regelmatig zijn.

Syntheseverslag van de Commissie

1.23. In de inleiding van het syntheseverslag⁽¹⁸⁾ wordt vermeld dat de Commissie met de vaststelling van het verslag de politieke verantwoordelijkheid⁽¹⁹⁾ op zich neemt voor de uitvoering van de EU-begroting door haar hogere management. De Commissie constateert dat de directeuren-generaal erin zijn geslaagd om voor 25 % van de in 2009 geformuleerde punten van voorbehoud de tekortkomingen te verbeteren. Zij is van oordeel dat de desbetreffende verbeteringen onder meer inhouden dat de subsidiabiliteitsregels voor door begunstigden gedeclareerde uitgaven beter worden nageleefd.

1.24. De Commissie erkent echter dat er nog altijd ruimte voor verbetering is, met name waar het gedeeld beheer betreft, en stelt maatregelen voor om deze punten van zorg aan te pakken, zoals:

- herziening van het Financieel Reglement en sectorale verordeningen voor de periode na 2013 ter verbetering van de opzet van financieringsregelingen, ter bestrijding van het foutenrisico, ter beperking van de administratieve last voor begunstigden en andere belanghebbenden en ter vermindering van de operationele kosten van de controles te verminderen;
- het rigoureuze uitvoeren van haar taak als toezichthouder en het toepassen van systematische en tijdige onderbrekingen van betalingen, opschortingsprocedures en financiële correcties, telkens wanneer ernstige gebreken in de controle worden vastgesteld;
- extra inspanningen op het gebied van cohesie om de aanzienlijke stijging van het foutenpercentage en de omvang van foutieve betalingen door het grotere volume van verrichtingen en de hogere gedeclareerde uitgavenbedragen, aan te pakken;

⁽¹⁸⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en de Rekenkamer — Synthese van de beheersresultaten van de Commissie in 2010, COM(2011) 323 definitief van 1 juni 2011.

⁽¹⁹⁾ Krachtens artikel 317 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.22. Het advies van de interne controleur heeft onder meer betrekking op de controlesystemen die de Commissie hanteert om het foutenpercentage op het niveau van de begunstigden te verlagen.

Bij het onderzoeken van de controlesystemen van de Commissie probeert de interne controleur van de Commissie zekerheid te verkrijgen dat elke dienst over een controlestrategie beschikt, waarbij de kosten van de controles in verhouding staan tot de risico's van fouten in de onderliggende verrichtingen, en dat deze strategie doeltreffend is bij het voorkomen van fouten in door de begunstigden ingediende vorderingen en bij het terugvorderen van onverschuldigde bedragen wanneer er fouten zijn gemaakt.

1.24.

— Zie het antwoord op paragraaf 1.37.

- De Commissie en haar diensten hebben hun toezichhoudende taak uitgeoefend door middel van 63 besluiten om betalingen te onderbreken (49 in het kader van het EFRO en 14 in het kader van het ESF), één opschortingsbesluit met betrekking tot een operationeel programma voor de periode 2007-2013 en vijf opschortingsbesluiten met betrekking tot operationele programma's voor de periode 2000-2006 (ESF) waarin ernstige tekortkomingen waren geconstateerd, totdat de lidstaten de nodige corrigerende maatregelen hadden genomen. De Commissie heeft dit strenge beleid in 2011 voortgezet, met 52 besluiten om betalingen te onderbreken (40 in het kader van het EFRO en 12 in het kader van het ESF) in de eerste helft van het jaar.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- modernisering van de EU-regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten, die een belangrijke bron van fouten vormen, met name op het gebied van cohesie ⁽²⁰⁾;
- verdere verbetering van de leesbaarheid en vergelijkbaarheid van de jaarlijkse activiteitenverslagen.

1.25. In haar syntheseverslag nam de Commissie nota van de verslagen van het management en gaf zij aan dat deze „het College uitsluitel geven over de prestaties van de bestuurs- en internecontrolestructuren in de diensten en redelijke zekerheid verschaffen wat betreft het vermogen van het College om zijn doelstellingen te bereiken” ⁽²¹⁾. De Rekenkamer benadrukt echter dat zij al eerder kwesties ⁽²²⁾ signaleerde die nog niet zijn verholpen:

- op een aantal terreinen dient de reikwijdte of omvang van de punten van voorbehoud groter te zijn (zie de paragrafen 1.20, 3.52-3.54, 4.45 en 4.46, 5.31-5.34, 6.46 en 6.47 en de bijlagen x.3 van de hoofdstukken 2-7);
- de gegevens van de lidstaten inzake terugvorderingen of intrekkingen zijn nog altijd onvolledig of zijn nog niet gecontroleerd en/of gevalideerd door de Commissie (zie **bijlage 1.2**, punt 3);
- het verschil tussen financiëlecorrectiemechanismen en terugvorderingen (financiële correcties zijn een gevolg van geconstateerde gebreken in de toezicht- en controlesystemen terwijl terugvorderingen betrekking hebben op onregelmatige betalingen) en de impact ervan (financiële correcties komen ten laste van de belastingbetaler terwijl terugvorderingen worden betaald door de individuele begunstigten) wordt nog altijd niet op gepaste wijze in aanmerking genomen (zie **bijlage 1.2**, punt 3).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.25.

- De Commissie is van mening dat de reikwijdte of zwaarte van het voorbehoud passend is (zie de antwoorden op de paragrafen 1.19 en 1.20, 3.52 t/m 3.54, 4.46 en 5.33 t/m 5.34).
- De informatie met betrekking tot de terugvorderingen is opgenomen in toelichting 6 bij de jaarrekening.

Op het beleidsterrein Cohesie verifieert de Commissie voor de programmeringsperiode 2000-2006 dat de ingediende informatie voor de afsluiting van de programma's volledig en betrouwbaar is. Voor de programmeringsperiode 2007-2013 voert de Commissie een specifiek auditonderzoek uit naar de terugvorderingssystemen van de lidstaten om zekerheid te verkrijgen over de kwaliteit van de in de jaarlijkse verklaringen ingediende gegevens over terugvorderingen en schrappingen. De eerste resultaten van deze audit zullen naar verwachting in aanmerking worden genomen in de jaarlijkse activiteitenverslagen voor 2011.

- De Commissie rapporteert in haar jaarrekening op het niveau van de EU-begroting en is van mening dat terugvorderingen van essentieel belang zijn voor het beschermen van de EU-begroting. De Commissie begrijpt dat de verwijzing van de Rekenkamer naar terugvorderingen betrekking heeft op terugvorderingen op het niveau van begunstigten in de lidstaten en dat de Rekenkamer verlangt dat de gerapporteerde informatie ook betrekking heeft op die terugvorderingen. Bij gedeeld beheer ligt deze verantwoordelijkheid echter bij de lidstaten, zoals is toegelicht in de antwoorden van de Commissie op paragraaf 1.39 van het Jaarverslag 2009 van de Rekenkamer. Zodra een lidstaat onverschuldigde bedragen heeft terugbetaald (door middel van daadwerkelijke terugbetaling of door verrekening) is de EU-begroting in de visie van de Commissie beschermd. Het zijn evenwel de lidstaten die verplicht zijn om onverschuldigde bedragen waar mogelijk en passend terug te vorderen.

⁽²⁰⁾ Zie het Groenboek betreffende de modernisering van het EU-beleid voor overheidsopdrachten (Richtlijnen 2004/18/EG en 2004/17/EG).

⁽²¹⁾ Zie punt 2.3 van COM(2011) 323 definitief van 1 juni 2011.

⁽²²⁾ Zie paragraaf 1.31 van het Jaarverslag 2009 van de Rekenkamer.

GEVOLGEN VAN HET TOEGENOMEN GEBRUIK VAN VOORFINANCIERING

1.26. Met een aanzienlijk deel van de betalingen door de Commissie worden op voorhand kosten gefinancierd die externe organen in een later stadium zullen maken. Indien deze betalingen op correcte wijze worden aangemerkt als voorfinancieringen, worden ze op het moment dat ze plaatsvinden niet als definitieve uitgaven verwerkt in de rekeningen van de Unie. Ze worden in plaats daarvan geregistreerd als activa op de balans, totdat een onderbouwing wordt verschaft voor de gemaakte kosten (of, wat minder vaak gebeurt, tot de voltooiing van de vereiste activiteit). Op grond daarvan boekt de Commissie de desbetreffende kosten op de economische resultatenrekening en vereffent zij de boeking op de balans.

1.27. Wanneer voorschotten in de rekeningen worden aangemerkt als definitieve uitgave, bestaat er geen boekhoudkundige registratie waaruit blijkt dat er bewijsstukken moeten worden verschaft inzake de definitieve gebruikmaking van de middelen. Hierdoor stijgt het risico dat de gebruikmaking van de middelen niet wordt onderbouwd, en dat onregelmatigheden niet, of met een flinke vertraging worden opgespoord. Dit kan terugvordering van de ten onrechte betaalde bedragen bemoeilijken.

Aanzienlijke toename van voorfinanciering tussen 2005 en 2010

1.28. De geboekte brutowaarde van gecumuleerde voorfinanciering is in de afgelopen zes jaar meer dan verdubbeld (van 39 miljard naar 84 miljard euro, zie de eerste rij van **tabel 1.3**). De Commissie schat tevens, tijdens de afsluitingsprocedure⁽²³⁾, de uitgaven per jaarultimo door begunstigden waarvoor nog geen betalingsverzoeken werden ontvangen. Deze te betalen kosten (zie tweede rij van **tabel 1.3**) worden in mindering gebracht op het desbetreffende brutobedrag aan uitstaande voorfinancieringen. Het daaruit voortvloeiende nettobedrag aan voorfinanciering op de balans (zie derde rij van **tabel 1.3**) is eveneens aanzienlijk gestegen, maar minder snel (van 29 miljard naar 49 miljard euro).

1.27. De boekhoudkundige diensten in de Commissie zetten hun werk ter verduidelijking van de punten met betrekking tot de verwerking en verrekening van voorfinanciering voort (zie ook het antwoord op paragraaf 1.37).

Niettegenstaande de geldigheid van het beginsel dat in het tweede gedeelte van de opmerking van de Rekenkamer wordt genoemd, moet worden opgemerkt dat bijvoorbeeld in het geval van financiële instrumentering de rechtsgrondslag voorziet in slechts één toetsing van de subsidiabiliteit van gemaakte kosten, bij de afsluiting van het programma of aan het eind van de programmeringsperiode (indien die laatste datum op een eerder tijdstip ligt). Om die reden zullen eventuele onregelmatigheden pas op dat moment worden ontdekt, ongeacht welke boekhoudkundige behandeling wordt toegepast op betalingen van de Commissie aan de lidstaten.

1.28. De Commissie volgt de situatie met betrekking tot de groei van de bedragen die als voorfinanciering worden uitgekeerd, op de voet. Veel van deze toename wordt gerechtvaardigd door de overgang naar een nieuwe programmeringsperiode (2007-2013) en de voorfinancieringsbedragen die worden uitgekeerd op grond van de wetgeving inzake gedeeld beheer. Desalniettemin blijven de boekhoudkundige diensten van de Commissie er samen met de operationele directoren-generaal naar streven om de uitstaande voorfinancieringen zo laag mogelijk te houden. Dit botst echter vaak met de onderliggende wetgeving.

⁽²³⁾ De afsluitingsprocedure dient te waarborgen dat zowel de ontvangsten als de uitgaven volledig en nauwkeurig zijn geboekt in de juiste boekhoudkundige periode.

Tabel 1.3 — Ontwikkeling van voorfinanciering ⁽¹⁾ en daarmee verband houdende te betalen kosten tussen 2005 en 2010 (in miljoen euro)

	31.12.2005	31.12.2006	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	Verschil tussen 2005 en 2010	
							Bedrag	in %
Totaal bruto voorfinanciering (vóór afsluiting)	38 854	43 129	55 099	73 754	84 761	84 387	45 533	117 %
Te betalen kosten	9 489	12 649	20 501	34 469	35 934	34 966	25 477	268 %
Totaal netto voorfinanciering (na afsluiting)	29 365	30 480	34 598	39 285	48 827	49 421	20 056	68 %

⁽¹⁾ Voorschotbetalingen voor financieringsinstrumenten ten belope van 4 775 miljoen euro in 2010 en 2 153 miljoen euro in 2009 zijn hierin niet opgenomen (zie de paragrafen 1.31-1.33).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Onnauwkeurige of onvolledige gegevens betreffende voorfinanciering*Gebrek aan verrekening van voorfinancieringen*

1.29. Hoewel voor de verrekening van voorfinanciering waarschijnlijk altijd een bepaalde mate van schatting nodig zal zijn, blijven verschillende directoraten-generaal op het gebied van intern beleid en externe acties schattingen opnemen in de rekeningen, zelfs wanneer zij kostenoverzichten hebben aanvaard als toereikende grondslag voor verdere betalingen aan de begunstigde ⁽²⁴⁾. De gebruikmaking van schattingen voor te betalen kosten is in de loop der tijd aanzienlijk toegenomen, van minder dan een kwart van het voorgefinancierde bedrag in 2005 tot bijna de helft in 2010 (zie tweede rij van **tabel 1.3**). De Rekenkamer heeft verklaard ongerust te zijn over de toename van deze praktijk ⁽²⁵⁾.

1.29. De Commissie begrijpt de zorg van de Rekenkamer op dit gebied en spant zich in om dit te verbeteren. In de context van de huidige herziening van het Financieel Reglement heeft de Commissie voorgesteld om een regelmatige verrekening van voorfinancieringen verplicht te stellen.

Vanwege het risico van fouten in een niet-gecertificeerde of niet-gecontroleerde kostendeclaratie is een aantal gedelegeerde ordonnateurs terughoudend met het verrichten van betalingen op basis van dergelijke declaraties. Zij gebruiken niet-gecertificeerde of niet-gecontroleerde kostendeclaraties als indicatie voor de in de gesubsidieerde actie geboekte vooruitgang en betalen aanvullende voorfinancieringsbedragen om een doorlopende betalingsstroom voor de gesubsidieerde projecten veilig te stellen. De verrekening wordt dan uitgesteld tot het eind van het project.

Opgemerkt dient te worden dat de administratieve werklast zowel voor de Commissie als voor de begunstigten/contractpartijen (met name op interne beleidsterreinen en op het gebied van externe steun) een uitdaging zal vormen als de regelmatige verrekening van voorfinancieringen van kracht wordt.

⁽²⁴⁾ Zie paragraaf 1.28, eerste streepje, van het Jaarverslag 2006 van de Rekenkamer, de paragrafen 1.23, tweede streepje, 1.24, tweede streepje, en 1.26 van het Jaarverslag 2007, paragraaf 1.14 van het Jaarverslag 2008 en paragraaf 1.12 van het Jaarverslag 2009.

⁽²⁵⁾ In haar Advies nr. 6/2010 over een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Unie sprak de Rekenkamer haar zorgen uit over de zeer sterke toename van niet-vereffende voorfinanciering en de noodzaak om op te treden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Onvolledige vastlegging van voorfinanciering

1.30. Sinds 2009 is er, met name voor financieringsinstrumenten (FI's), een aanzienlijke stijging geweest van de betalingen waarvoor onderbouwing van de kosten en/of activiteit pas in een later stadium wordt verwacht. De controle bracht een significant aantal gevallen aan het licht waarin de Commissie de betalingen aanvankelijk niet correct boekte en derhalve geen activum genereerde. Derhalve wekten de rekeningen, in strijd met het beginsel dat de economische realiteit boven de juridische vorm gaat ⁽²⁶⁾, de indruk dat de ontvangers het gebruik van de middelen volledig hebben onderbouwd, terwijl dit in de praktijk niet het geval was.

Financieringsinstrumenten

1.31. Bijdragen aan FI's (financieringsinstrumenten) vormen veruit het belangrijkste element van dit probleem. In de toepasselijke verordeningen op het gebied van cohesie en plattelandsontwikkeling ⁽²⁷⁾ wordt bepaald dat betalingen uit operationele programma's voor de oprichting van of bijdragen aan fondsen ter uitvoering van FI's worden opgenomen in de uitgavendeclaraties. De Commissie volgt de praktijk om de volledige door de lidstaten gedeclareerde bedragen als uitgaven te boeken op de economische resultatenrekening, alsof het de definitieve afwikkeling van een declaratie betreft.

1.30. Dit kwam begin 2011 voor het eerst aan het licht. Het wettelijk kader voor gedeeld beheer vereist niet dat de als voorschot uitbetaalde bedragen in een afzonderlijke kostendeclaratie van de Commissie worden gevorderd, noch dat er periodiek wordt gerapporteerd over het specifieke gebruik ervan door de eindbegunstigde. Zie ook de antwoorden op de paragrafen 1.31 en 1.32.

1.31. Bij ontstentenis van enige informatie over betalingen voor financiële instrumentering, die in de toepasselijke rechtsgrondslag niet van de lidstaten wordt verlangd, had de Commissie aanvankelijk geen andere optie dan deze betalingen als uitgaven te beschouwen.

Op basis van de informatie die de Commissie in juni 2011 van de lidstaten heeft gevraagd en verkregen, heeft zij de betalingen voor financiële instrumentering in de rekeningen over 2010, met inbegrip van de vergelijkbare cijfers voor 2009, behandeld als activa. Zie de toelichtingen 2.5, 2.9, 2.10 en 3.4 bij de geconsolideerde jaarrekening, waarin alle details worden verstrekt. Zie ook het antwoord op paragraaf 1.32.

⁽²⁶⁾ De International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)-norm nr. 1 omschrijft dit beginsel als volgt: om informatie de verrichtingen en andere gebeurtenissen waarvan zij geacht wordt verslag te doen, getrouw te laten weergeven, is het noodzakelijk dat deze worden verwerkt en gepresenteerd overeenkomstig de economische realiteit ervan en niet alleen overeenkomstig de juridische vorm. De economische realiteit van verrichtingen of andere gebeurtenissen komt niet altijd overeen met de juridische vorm ervan (bijlage A, blz. 70 van het „Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements 2011, Volume 1”). Zie ook artikel 124 van het Financieel Reglement.

⁽²⁷⁾ Zie Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 210 van 31.7.2010, blz. 25), deel 4, artikel 44 en Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie (PB L 371 van 27.12.2006, blz. 1), deel 8, artikelen 43-46, inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds, Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad (PB L 277 van 21.10.2005, blz. 1), artikel 71, lid 5, en Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie (PB L 368 van 23.12.2006, blz. 15), artikelen 50-52, inzake het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.32. Volgens de sectorale verordeningen moeten de instanties in de lidstaten moeten echter pas in een later stadium (doorgaans aan het eind van de programmeringsperiode) een einddeclaratie overleggen over de gebruikmaking ervan in de vorm van aan eindbegunstigden verstrekte leningen, garanties of kapitaalinvesteringen. Dit betekende dat de Commissie in 2010 niet over alomvattende informatie beschikte over de werkelijk door de FI's gebruikte bedragen, en pas begin 2011, toen dit probleem aan het licht kwam, in staat was de benodigde informatie te verzamelen bij de lidstaten. Als gevolg daarvan werd ongeveer 4,8 miljard euro niet geboekt als voorfinanciering op de balans van de voorlopige rekeningen over 2010 ⁽²⁸⁾.

Andere steunregelingen

1.33. Daarnaast maakt een aantal andere subsidieregelingen het mogelijk om kasvoorschotten uit te betalen aan begunstigten, voorafgaand aan de overlegging van de definitieve kostendeclaraties. In de praktijk worden deze ook verwerkt alsof het definitieve uitgaven betreft. Zij worden derhalve niet in de balans opgenomen en gepresenteerd. De Commissie kan het betrokken bedrag moeilijk kwantificeren.

Door de Commissie getroffen maatregelen

1.34. De Commissie heeft getracht voldoende informatie te verkrijgen voor de definitieve rekeningen. Volgens de per eind juni 2011 van de lidstaten ontvangen informatie beliep de EU-bijdrage aan FI's 6,4 miljard euro. Op basis van de schatting van de niet door FI's gebruikte bedragen per 31.12.2010 betroffen de belangrijkste aanpassingen een herschikking van kosten naar activa in de rekeningen voor 2009 en 2010 (zie de toelichtingen 2.5, 2.9, 2.10 en 3.4 bij de jaarrekening 2010 waarin de aangebrachte wijzigingen worden toegelicht).

Conclusies en aanbevelingen

1.35. De Commissie corrigeerde materiële problemen inzake de volledigheid van voorfinancieringen door middel van afsluitende boekingen en aanpassingen (zie paragraaf 1.34). Niettemin neemt door het gebrek aan actuele informatie over de werkelijk door de lidstaten gebruikte EU-middelen de bruikbaarheid van de boekhoudkundige informatie voor het beheer aanzienlijk af, met name voor de Commissie bij haar verantwoordelijkheden inzake de begrotingsuitvoering.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.32. Opgemerkt dient te worden dat de van de lidstaten gevraagde en verkregen informatie geen betrekking heeft op bedragen die daadwerkelijk zijn uitgegeven in het kader van de financiële instrumentering, maar op bedragen die zijn bijgedragen aan de financiële instrumentering. Rekening houdend met het criterium van de kosten-batenverhouding, heeft de Commissie op lineaire basis een raming van de ongebruikte bedragen gemaakt en ze heringedeeld als activa.

De activa van in totaal 4,8 miljard euro zullen op grond van de toepassing van de huidige rechtsgrondslag tegen eind 2015 volledig zijn afgewaardeerd.

Zie ook het antwoord op paragraaf 4.32.

1.33. Wat betreft bovengenoemde financiële instrumentering voorziet de rechtsgrondslag voor de steunregelingen evenmin in specifieke verslaglegging over de uitgekeerde bedragen en het gebruik daarvan. Tot dusver heeft de Commissie aanwijzingen dat de voorschotten in het kader van de steunregelingen voor een kortere periode worden uitgekeerd dan die voor de financiële instrumentering. De inherente verschuivingen vanwege de normale activiteit en de vertraging bij het declareren van de daadwerkelijk gemaakte kosten maken het moeilijk om het financiële effect van dergelijke voorschotten te kwantificeren.

Zie ook het antwoord op paragraaf 1.36.

1.35 De Commissie wenst nadrukkelijk te wijzen op de omvang en het belang van de vergaarde informatie over de aan de financiële instrumentering betaalde bijdragen, een belangrijke stap op weg naar nauwkeurigere boekhoudkundige informatie.

⁽²⁸⁾ Dit bedrag bestaat uit voorfinanciering op lange termijn (3 820 miljoen euro) en voorfinanciering op korte termijn (955 miljoen euro).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.36. De Commissie dient verdere maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de noodzakelijke informatie beschikbaar is, de verrichtingen op consistente wijze worden verwerkt in de rekeningen, en dat alle directoraten-generaal een volledige, juiste en geactualiseerde boekhouding bijhouden.

1.37. Vanwege het toegenomen gebruik van voorfinanciering in de EU-begroting en van nieuwe soorten financieringsinstrumenten dient de Commissie met spoed de relevante boekhoudregel te herbezien om gepaste begeleiding te kunnen bieden bij de vastlegging en verrekening van voorfinanciering. Daarnaast dient het toezicht te worden verbeterd ⁽²⁹⁾.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.36. De toegepaste boekhoudkundige behandeling was consistent in de vier voor het gedeeld beheer verantwoordelijke DG's en in overeenstemming met de rechtsgrondslag. Bovendien zou het in dit stadium niet haalbaar zijn om de behandeling die wordt toegepast op de door de lidstaten ingediende kostendeclaratie te veranderen. In plaats daarvan zal de Commissie aan het eind van elk jaar een raming van de ongebruikte bedragen blijven maken en de nodige boekhoudkundige aanpassingen maken.

Kostenefficiëntie is een belangrijke factor die in aanmerking moet worden genomen, omdat de Commissie moet voorkomen dat de van begunstigten verlangde verslaglegging over voorschotten voor alle betrokken partijen uitermate complex wordt en veel middelen opslorpt.

De Commissie heeft al een voorstel gedaan voor een passende wijziging van de huidige sectorale rechtsgrondslag in de structuurfondsverordening. Ook zal de Commissie passende bepalingen opnemen in voorstellen voor toekomstige rechtsgrondslagen.

1.37. De Commissie wijst erop dat er onderscheid dient te worden gemaakt tussen voorfinanciering in het kader van externe steun en intern beleid en vooruitbetalingen in het kader van gedeeld beheer, met name met betrekking tot de financiële instrumentering.

Ook benadrukt de Commissie dat verrekening van de voorfinanciering voor de definitieve betalingen niet simpelweg een kwestie van het geven van boekhoudkundige richtsnoeren is. In de praktijk betekent dit terugbetaling van de bedragen van tussentijdse kostendeclaraties, waarvan eerst moet worden geverifieerd in hoeverre deze voldoen aan ingewikkelde subsidiabiliteitsregels. Dit kan niet worden gerealiseerd zonder een substantiële toename van de administratieve werklust, zowel voor de begunstigten als voor de diensten van de Commissie.

Bovendien zou dit wijzigingen in het Financieel Reglement en in de sectorale wetgeving nodig maken, waarin op dit moment wordt voorzien in opeenvolgende voorfinancieringen op basis van de in de gesubsidieerde acties geboekte vooruitgang. De Commissie heeft in het kader van de herziening van het desbetreffende artikel van het Financieel Reglement al voorgesteld om regelmatige verrekening van voorfinancieringen verplicht te stellen.

Tot slot wenst de Commissie erop te wijzen dat haar boekhoudkundige diensten in 2010 en 2011 richtsnoeren hebben verstrekt en opleidingen en workshops hebben verzorgd, en daarmee zullen doorgaan.

⁽²⁹⁾ Zie ook paragraaf 1.43 van het Jaarverslag 2008.

BEGROTINGSBEHEER

1.38. In dit deel wordt de uitvoering van de algemene begroting van de EU in 2010 samengevat.

Begrotingskredieten voor vastleggingen en betalingen

1.39. De totale in 2010 beschikbare kredieten, rekening houdend met overgedragen kredieten ⁽³⁰⁾, bestemmingsontvangsten ⁽³¹⁾ en gewijzigde begrotingen ⁽³²⁾, belopen 147,3 miljard euro voor vastleggingen en 130,5 miljard euro voor betalingen, een stijging van respectievelijk 0,9 en 4,8 % ten opzichte van de totale in 2009 beschikbare kredieten (zie de **figuren III** en **IV** in de **bijlage** bij dit jaarverslag).

1.40. De budgettaire vastleggingskredieten voor het jaar waren 0,6 miljard euro hoger dan de limiet van het financiële kader vanwege de gebruikmaking van middelen waarvoor dit is toegestaan ⁽³³⁾. De totale kredieten voor betalingen bleven met 11,4 miljard euro onder het maximum.

Uitvoeringsgraad van de begroting

1.41. De Commissie produceert een reeks documenten die onder meer de volgende informatie bevatten over de begrotingsuitvoering van de Europese Unie ⁽³⁴⁾:

1.41.

- aan het eind van 2010 bedroeg het begrotingsoverschot 4,5 miljard euro (2009: 2,3 miljard euro);
- de bestedingsgraad bedroeg in 2010 voor vastleggingen en betalingen respectievelijk 99 en 97 %;

⁽³⁰⁾ De uit 2009 overgedragen kredieten bedragen 0,3 miljard euro voor vastleggingen en 1,8 miljard euro voor betalingen.

⁽³¹⁾ De bestemmingsontvangsten bedragen in 2010 (zie ook voetnoot 35) 5,4 miljard euro voor vastleggingen en 5,8 miljard euro voor betalingen.

⁽³²⁾ De acht gewijzigde begrotingen die in 2010 werden goedgekeurd, leidden tot een totale toename van de kredieten voor vastleggingen met 99 miljoen euro en een stijging van de kredieten voor betalingen met 19 miljoen euro.

⁽³³⁾ Overeenkomstig het Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie betreffende de begrotingsdiscipline en een goed financieel beheer (PB C 139 van 14.6.2006, blz. 1) mogen bepaalde in de begroting opgevoerde vastleggingskredieten, zoals de reserve voor noodhulp, het Solidariteitsfonds van de Europese Unie en het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering, zo nodig hoger zijn dan de maxima.

⁽³⁴⁾ Gedetailleerde informatie over de begrotingsuitvoering 2010 is te vinden in deel II van de jaarrekening van de Europese Unie, begrotingsjaar 2010, het verslag van de Commissie (directoraat-generaal Begroting) over het begrotings- en financieel beheer dat de communautaire rekeningen vergezelt — begrotingsjaar 2010, en het verslag over de analyse van de begrotingsuitvoering van de structuurfondsen en het Cohesiefonds in 2010.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- 3,3 miljard euro aan gecumuleerde niet-afgewikkelde vastleggingen werd in 2010 vrijgemaakt (2009: 1,9 miljard euro). De stijging van de vrijmakingen houdt met name verband met titel 04 Werkgelegenheid en sociale zaken (1,4 miljard euro);
- 1,5 miljard euro aan ongebruikte betalingskredieten (exclusief bestemmingsontvangsten ⁽³⁵⁾) werd overgedragen van 2010 naar 2011;
- voor de beleidsterreinen Landbouw en plattelandsontwikkeling (titel 05), Cohesie (titels 04 en 13) en Visserij en maritieme zaken (titel 11) beliep de algemene bestedingsgraad van de betalingskredieten 98 %;
- voor het beleidsterrein Regionaal beleid waren de betalingskredieten hoger dan gepland (106 % van de oorspronkelijke begroting). Dit werd gefinancierd met overschrijvingen ten belope van 1,8 miljard euro, voornamelijk uit de titels 04 (Werkgelegenheid en sociale zaken) en 05 (Landbouw en plattelandsontwikkeling), waarvoor de betalingen lager uitvielen dan verwacht vanwege de onderbreking en opschorting van betalingen in het kader van het Europees Sociaal Fonds (88 % uitvoering), lagere declaraties bij Plattelandsontwikkeling (94 % uitvoering) of een trage verwerking van de afsluiting van programma's ⁽³⁶⁾.

1.42. In de loop van het begrotingsjaar 2010 werden relevante verordeningen ⁽³⁷⁾ gewijzigd teneinde aanvullende voorfinanciering beschikbaar te stellen voor structurele acties voor de periode 2007-2013. Op grond van de aangepaste verordeningen werden aan de lidstaten die in het bijzonder te lijden hadden onder de economische crisis, aanvullende voorschotten betaald ten belope van 371 miljoen euro in het kader van het Europees Sociaal Fonds, 404 miljoen euro in het kader van het Cohesiefonds en 0,8 miljoen euro in het kader van het Europees Visserijfonds. Voor Landbouw en plattelandsontwikkeling werd gedurende het begrotingsjaar 2010 zonder een passende rechtsgrondslag 401 miljoen euro aan bijkomende voorfinanciering betaald aan lidstaten. Het desbetreffende bedrag wordt in hoofdstuk 3 gerapporteerd als een fout inzake de wettigheid en regelmatigheid ⁽³⁸⁾.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- In 2010 heeft het DG EMPL de definitieve vorderingen voor de programmeringsperiode 2000-2006 voor het ESF ontvangen. Voor programma's waarvoor het gedeclareerde totaalbedrag lager was dan de financiële programmering, heeft het DG EMPL de overtollige nog betaalbaar te stellen vastleggingen (RAL) vrijgemaakt.
- De uitvoering van het ESF bedroeg in 2010 slechts 88 %, als gevolg van enkele geblokkeerde betalingen na de ontdekking van ernstige tekortkomingen in het systeem of onregelmatigheden tijdens de audits van enkele programma's uit de programmeringsperioden 2000-2006 (opschortingen van betalingen) en 2007-2013 (onderbrekingen van betalingen). Voor enkele Spaanse, Franse en Italiaanse programma's uit de programmeringsperiode 2000-2006, waarvoor betalingskredieten werden overgedragen van 2009 naar 2010 die in dit stadium nog steeds geblokkeerd blijven, zullen de financiële opschortings- en correctieprocedures worden samengevoegd met de definitieve betalingen die worden verwerkt in het kader van de door de afwikkelingsorganen afgegeven verklaringen (alle gevallen op één na). In overeenstemming met het Financieel Reglement kunnen kredieten niet naar een andere begrotingslijn worden overgedragen, waardoor ze in 2010 ongebruikt bleven.

1.42. De 401 miljoen euro aan voorschotten voor plattelandsontwikkeling vormen geen onregelmatige betalingen aan de eindbegunstigden. Bovendien loopt de terugvordering van deze bedragen nog. Deze zal tegen eind 2011 worden afgerond.

⁽³⁵⁾ Bestemmingsontvangsten omvatten onder meer teruggaven voortvloeiend uit de terugvordering van abusievelijk betaalde bedragen die opnieuw worden toegewezen aan hun oorspronkelijke begrotingslijn, bijdragen van de EFTA-leden die leiden tot stijgingen van begrotingslijnen, of ontvangsten van derden ingeval er overeenkomsten zijn gesloten met een financiële bijdrage aan EU-activiteiten.

⁽³⁶⁾ „Report on budgetary and financial management accompanying the Community accounts — Financial year 2010” (Verslag over het begrotings- en financieel beheer bij de communautaire rekeningen — begrotingsjaar 2010),

⁽³⁷⁾ Verordening (EG) nr. 1198/2006 van de Raad (PB L 223 van 15.8.2006, blz. 1) en Verordening (EG) nr. 1083/2006.

⁽³⁸⁾ Zie de paragrafen 3.13, 3.15 en 3.22.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

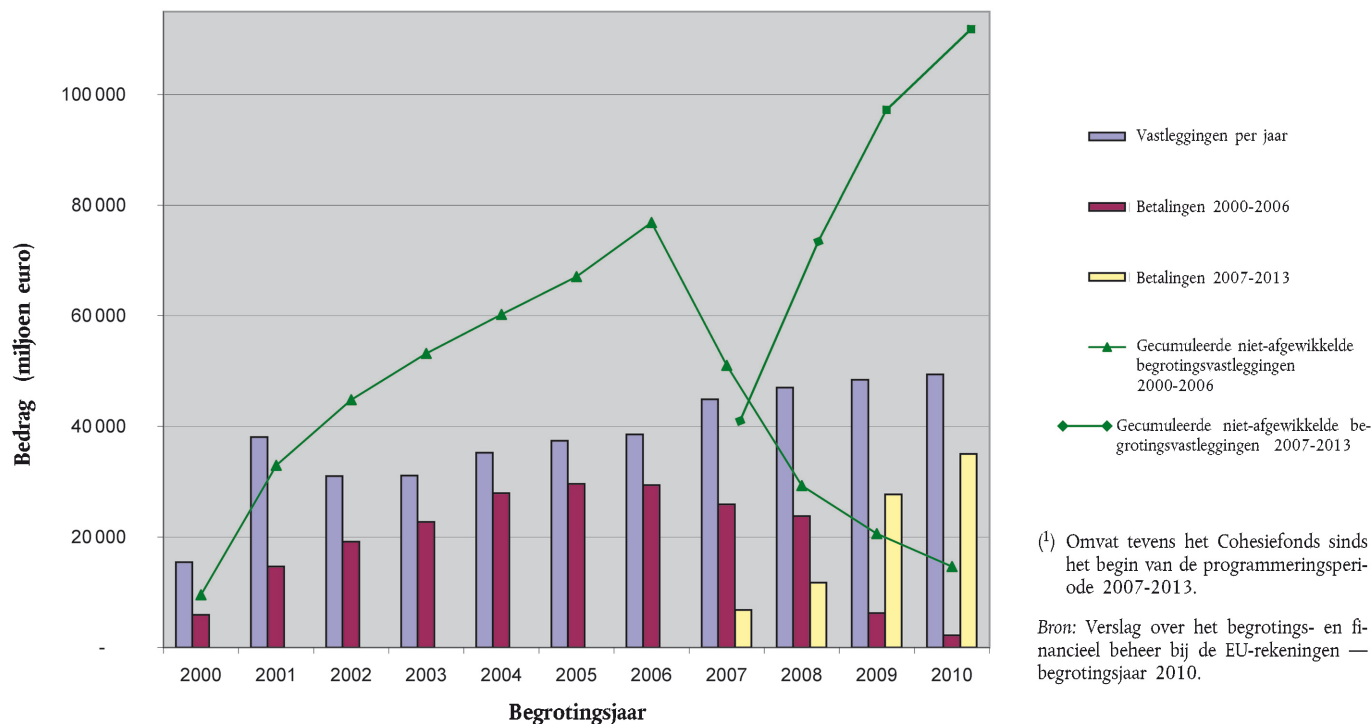
ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen

1.43. De niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen die openstaande vastleggingen vertegenwoordigen waarvoor betaling en/of vrijmaking nog niet heeft plaatsgevonden ⁽³⁹⁾, namen met 17 miljard euro (9,7 %) toe tot 194 miljard euro, voornamelijk op beleidsterreinen die worden gefinancierd met gesplitste kredieten ⁽⁴⁰⁾, hetgeen op de respectieve beleidsterreinen overeenkomt met 2,2 jaar aan gedifferentieerde vastleggingen of 2,8 jaar aan gesplitste betalingen in het bestedings-tempo van 2010.

1.43-1.44. Nog betaalbaar te stellen vastleggingen vloeien voort uit het normale beheer van meerjarige programma's en uit de groei van het algehele niveau van de nieuwe vastleggingen. Wat de structuurfondsen betreft wordt de omvang van de RAL gecontroleerd aan de hand van de in de relevante verordeningen vastgelegde $N + 2/N + 3$ -regel. Volgens deze regel moet het verwachte niveau van de RAL gelijk zijn aan twee of drie jaar aan vastleggingen. Dientengevolge is de meerderheid van de nog betaalbaar te stellen vastleggingen „normaal” in het licht van de onderliggende regels. Bovendien wordt de begrotingsautoriteit elk jaar in kennis gesteld van potentieel abnormale nog betaalbaar te stellen vastleggingen. De Commissie ziet toe op deze vastleggingen, die moeten worden vrijgemaakt.

Figuur 1.2 — Beloop van de gecumuleerde niet-afgewikkelde vastleggingen voor de structuurfondsen 2000-2006 en op het terrein van cohesie 2007-2010 ⁽¹⁾



⁽¹⁾ Omvat tevens het Cohesiefonds sinds het begin van de programmeringsperiode 2007-2013.

Bron: Verslag over het begrotings- en financieel beheer bij de EU-rekeningen — begrotingsjaar 2010.

⁽³⁹⁾ Niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen zijn een rechtstreeks gevolg van gesplitste kredieten, waarbij de afronding van uitgavenprogramma's een aantal jaren in beslag neemt en vastleggingen in eerdere jaren vóór de desbetreffende betalingen worden gedaan. Daar vastleggingen worden afgewikkeld door betalingen, leiden vastleggingen die aanzienlijk hoger zijn dan de betalingen op lange termijn onvermijdelijk tot een cumulatie van niet-afgewikkelde verplichtingen, een situatie die elk jaar weer vooruitgeschoven wordt.

⁽⁴⁰⁾ De begroting onderscheidt twee soorten kredieten: niet-gesplitste en gesplitste kredieten. Niet-gesplitste kredieten worden gebruikt ter financiering van verrichtingen met een jaarlijks karakter, bv. administratieve uitgaven. Gesplitste kredieten werden ingevoerd om meerjarige verrichtingen te beheren; de desbetreffende betalingen kunnen gedaan worden in het jaar van de vastlegging en gedurende de daaropvolgende jaren. Gesplitste kredieten worden voornamelijk gebruikt voor de structuurfondsen en het Cohesiefonds.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.44. De meeste niet-afgewikkelde vastleggingen bevinden zich bij de beleidsgroep Cohesie (zie **figuur 1.2**). Op dit terrein bedroegen de niet-afgewikkelde vastleggingen 128 miljard euro ⁽⁴¹⁾ (ongeveer 66 % van het totale bedrag), hetgeen op dat terrein overeenkomt met 2,6 jaar aan vastleggingen of 3,4 jaar aan betalingen in het bestedingstempo van 2010. De overgrote meerderheid van deze niet-afgewikkelde vastleggingen (113,2 miljard euro of 88 % van het totale bedrag) heeft betrekking op de huidige periode 2007-2013. Hieruit blijkt het effect van de inspanningen om nog uitstaande vastleggingen af te wikkelen door middel van betalingen voordat de regel van annulering van rechtswege wordt toegepast („n + 2”-regel / „n + 3”-regel ⁽⁴²⁾).

⁽⁴¹⁾ Zie voor Cohesie het verslag over het begrotings- en financieel beheer bij de communautaire rekeningen — begrotingsjaar 2010, blz. 23 en 36-41.

⁽⁴²⁾ De termijn $n + 2/n + 3$ vereist een automatische vrijmaking van alle middelen die aan het eind van het tweede/derde jaar volgend op het jaar van toewijzing niet zijn besteed of waarvoor er geen betalingsverzoek is. Als onderdeel van het „derde vereenvoudigingspakket” werd de $n + 2/n + 3$ -regel laatstelijk gewijzigd voor de vastleggingen inzake Cohesie voor 2007 (zie Verordening (EG) nr. 1083/2006, gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 539/2010 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 158 van 24.6.2010, blz. 1)). Dit had echter geen wezenlijk effect op de bestedingsgraad van de betalingskredieten.

BIJLAGE 1.1

CONTROLEAANPAK EN -METHODOLOGIE

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

1. De voornaamste criteria om te beoordelen of de geconsolideerde rekeningen, bestaande uit de geconsolideerde financiële staten en de geconsolideerde verslagen over de uitvoering van de begroting ⁽¹⁾, een in elk materieel opzicht getrouw beeld geven van de financiële situatie van de Europese Unie en de resultaten van de verrichtingen en kasstromen aan het eind van het jaar, zijn:

- a) *wettigheid en regelmatigheid*: de rekeningen zijn opgesteld overeenkomstig de regels, en de begrotingskredieten zijn beschikbaar;
- b) *volledigheid*: alle ontvangsten- en uitgavenverrichtingen en alle activa en passiva (inclusief posten buiten de balans om) horend bij de betreffende periode zijn in de rekeningen opgenomen;
- c) *realiteit van de verrichtingen en bestaan van de activa en passiva*: iedere ontvangsten- en uitgavenverrichting berust op een gebeurtenis die hoort bij de entiteit en de periode; het activum of passivum bestaat op de balansdatum en hoort bij de rapporterende entiteit;
- d) *meting en waardering*: de ontvangsten- en uitgavenverrichting en het activum of passivum zijn tegen een passende waarde geboekt in de rekeningen, met inachtneming van het voorzichtigheidsbeginsel;
- e) *presentatie van informatie*: de ontvangsten- en uitgavenverrichting, het activum of passivum wordt bekendgemaakt en omschreven overeenkomstig de toepasselijke boekhoudkundige regels en conventies en het transparantiebeginsel.

2. De controle bestaat uit de volgende basiselementen:

- a) actualisering van de evaluatie van de boekhoudkundige controleomgeving;
- b) controle van de werking van de essentiële boekhoudprocedures en het proces van afsluiting van het begrotingsjaar;
- c) analytische controles (consistentie en redelijkheid) van de voornaamste boekhoudgegevens;
- d) analyses en aansluitingen van rekeningen en/of saldi;
- e) gegevensgerichte controles van vastleggingen, betalingen en specifieke balansposten op basis van representatieve steekproeven.

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

3. De aanpak die de Rekenkamer heeft gevolgd om de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen te controleren, bestaat uit:

- rechtstreekse toetsing van verrichtingen voor ieder ontvangsten- of uitgaventerrein (zie **tabel 1.1**) om vast te stellen in hoeverre zij regelmatig zijn;
- beoordeling van de doeltreffendheid van de toezicht- en controlesystemen die de regelmatigheid van verrichtingen waarborgen.

4. Hierbij komt nog controle-informatie die voortkomt uit het werk van andere controleurs (indien relevant) en een analyse van de „management representations” van de Commissie.

Hoe de Rekenkamer de verrichtingen toetst

5. De rechtstreekse toetsing van verrichtingen geschiedt voor iedere specifieke beoordeling (hoofdstukken 2-7) op basis van een **representatieve steekproef** van de ontvangsten (in het geval van ontvangsten) en betalingen uit de betrokken beleidsgroep ⁽²⁾. Deze toetsing biedt een statistisch onderbouwde inschatting van de mate waarin de verrichtingen van de betrokken populatie onregelmatig zijn.

⁽¹⁾ Inclusief de toelichting.

⁽²⁾ Daarnaast wordt een horizontale representatieve steekproef van vastleggingen getrokken en getoetst op de naleving van de relevante regels en rechtsvoorschriften.

6. De Rekenkamer hanteert een **controlezekerheidsmodel** teneinde de voor een betrouwbaar resultaat benodigde omvang van de steekproef te bepalen. Dit model omvat een beoordeling van het risico dat zich fouten voordoen in de verrichtingen (inherent risico) en het risico dat de systemen dergelijke fouten niet voorkómen, dan wel opsporen en corrigeren (controlesrisico).

7. Het toetsen van verrichtingen behelst een **gedetailleerde controle** van iedere in de steekproeven geselecteerde verrichting, inclusief de vaststelling of de declaratie of betaling al dan niet correct is berekend en voldoet aan de relevante regels en rechtsvoorschriften. De Rekenkamer trekt een steekproef van de in de begrotingsrekeningen opgenomen verrichtingen en volgt de betaling tot op het niveau van de eindbegunstigde (bijv. een landbouwer, een organisator van cursussen, of een projectontwikkelaar op het gebied van ontwikkelingshulp) en toetst de naleving op ieder niveau. Indien de verrichting (op om het even welk niveau) onjuist is berekend, of niet in overeenstemming is met een rechtsvoorschrift of contractbepaling, wordt deze geacht een **fout** te bevatten.

Hoe de Rekenkamer de resultaten van de toetsing van verrichtingen evalueert en presenteert

8. **Fouten** in de verrichtingen komen om uiteenlopende redenen voor en nemen verschillende vormen aan, afhankelijk van de aard van de overtreding en de specifieke regel of contractbepaling die niet nageleefd werd. Fouten in individuele verrichtingen zijn niet altijd van invloed op het totale betaalde bedrag.

9. De Rekenkamer **deelt fouten** als volgt in:

— zijn ze *kwantificeerbaar* of *niet-quantificeerbaar*, afhankelijk van de mogelijkheid te meten welk deel van het uit hoofde van de EU-begroting betaalde of ontvangen bedrag fouten vertoont;

— naar hun *aard*, met name de *subsidiabiliteit* (de betaling voldoet niet aan de subsidiabiliteitsvereisten), *realiteit* (vergoeding van kosten waarvan niet is bewezen dat ze zijn gemaakt), of *juistheid* (de betaling is onjuist berekend).

10. Op het gebied van de plaatsing van overheidsopdrachten treft de Rekenkamer regelmatig fouten aan. De EU-wetgeving inzake de plaatsing van overheidsopdrachten bestaat voornamelijk uit een reeks procedurele voorschriften. Om het in het Verdrag vervatte basisbeginsel van concurrentie te waarborgen, moeten de contracten worden aangekondigd, moeten offertes worden beoordeeld volgens gespecificeerde criteria, mogen contracten niet op kunstmatige wijze worden gesplitst om onder bepaalde drempelwaarden uit te komen, etc.

11. Voor haar controledoelinden koppelt de Rekenkamer een waarde aan het niet in acht nemen van een procedureel voorschrift. De Rekenkamer:

- beschouwt fouten als „ernstig” indien deze de doelstellingen van de regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten hinderen: eerlijke concurrentie en toekenning van het contract aan de best gekwalificeerde bieder ⁽³⁾;
- stelt de impact van „ernstige” inbreuken op de regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten gelijk aan de volledige waarde van de met het contract verband houdende betaling — een kwantificeerbare fout van 100 % ⁽⁴⁾;
- behandelt minder ernstige fouten die niet van invloed zijn op de uitkomst van de aanbestedingsprocedure als niet-quantificeerbare fouten ⁽⁵⁾.

De kwantificering door de Rekenkamer 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 het plaatsen van overheidsopdrachten.

12. De Rekenkamer beschrijft de **frequentie** waarmee zich fouten voordoen door aan te geven in welke proportie de steekproef kwantificeerbare en niet-quantificeerbare fouten vertoont. Dit geeft aan op welke schaal zich waarschijnlijk fouten voordoen binnen de gehele beleidsgroep. Deze informatie wordt verstrekt in de bijlagen x.1 van de hoofdstukken 2-7 indien er sprake is van fouten van materieel belang.

13. Op basis van de fouten die zij heeft gekwantificeerd, schat de Rekenkamer met gebruikmaking van statistische standaardtechnieken het **meest waarschijnlijke foutenpercentage** (MLE – „most likely error rate”) voor iedere specifieke beoordeling en voor het geheel van de uitgaven uit de begroting. Het meest waarschijnlijke foutenpercentage is het gewogen gemiddelde van de in de steekproef aangetroffen foutenpercentages ⁽⁶⁾. De Rekenkamer schat eveneens, opnieuw met gebruikmaking van statistische standaardtechnieken, het bereik waarvan zij er voor 95 % op vertrouwt dat zich daarbinnen het foutenpercentage van de populatie voor iedere specifieke beoordeling (en het geheel van de uitgaven) bevindt. Dit is het bereik tussen de onderste foutengrens (LEL — lower error limit) en de bovenste foutengrens (UEL — upper error limit) ⁽⁷⁾ (zie illustratie hierna).

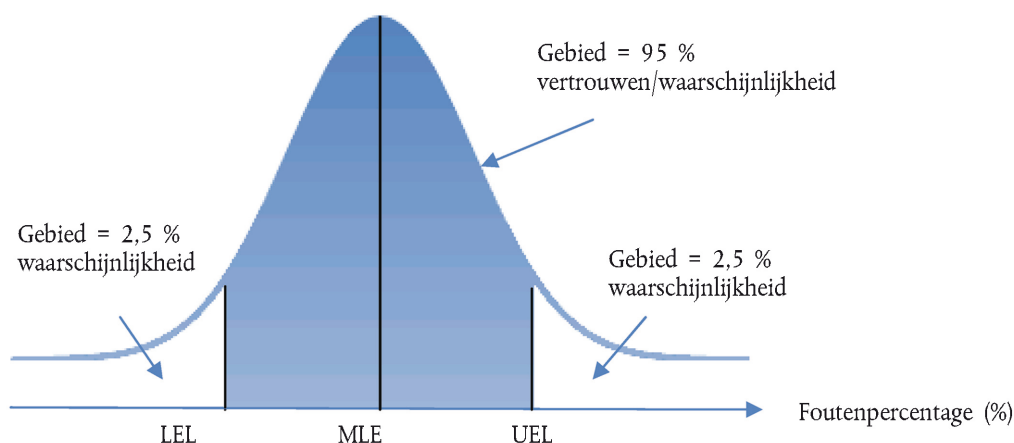
⁽³⁾ In wezen zijn er twee systemen voor toewijzing: het laagste bod of het voordeligste bod.

⁽⁴⁾ Voorbeelden van kwantificeerbare fouten: geen of beperkte concurrentie (behoudens waar dit uitdrukkelijk is toegestaan in het juridisch kader) voor het hoofdcontract of een aanvullend contract; ondeugdelijke beoordeling van offertes die van invloed is op de uitkomst van de aanbesteding; aanzienlijke wijziging van de reikwijdte van het contract; splitsen van contracten voor verschillende bouwlocaties die dezelfde economische functie vervullen. De Rekenkamer past in het algemeen een andere aanpak toe voor de onjuiste toepassing van de richtlijnen voor openbare aanbesteding door de EU-instellingen, op grond van het feit dat de betrokken contracten doorgaans nog geldig zijn. Dergelijke fouten worden niet gekwantificeerd in het kader van de DAS.

⁽⁵⁾ Voorbeelden van niet-quantificeerbare fouten: ondeugdelijke beoordeling van offertes zonder invloed op de uitkomst van de aanbesteding, formele gebreken in de aanbestedingsprocedure of het bestek, niet in acht nemen van formele aspecten inzake de doorzichtigheidsvereisten.

⁽⁶⁾ $MLE = \frac{1}{\sum ASI} \times \sum_i \left(ASI_i \times \frac{\text{bedrag van fout}_i}{\text{gecontroleerd bedrag}_i} \right)$, waarbij ASI („average sampling interval”) het gemiddelde steekproefinterval is en i het nummer van de verrichting in de steekproef.

⁽⁷⁾ $LEL = MLE - t_{n,95\%} \times \frac{s}{\sqrt{n}}$ en $UEL = MLE + t_{n,95\%} \times \frac{s}{\sqrt{n}}$, waarbij t de t-verdelingsfactor is, n de steekproefomvang en s de standaarddeviatie van het foutenpercentage.



14. Het percentage van het gearceerde gebied onder de curve geeft aan hoe waarschijnlijk het is dat het werkelijke foutenpercentage van de populatie tussen de LEL en de UEL ligt.

15. Bij de planning van haar controlewerk streeft de Rekenkamer ernaar procedures te volgen die haar in staat stellen het geschatte foutenpercentage in de populatie te vergelijken met een gepland **materieel belang** van 2 %. De Rekenkamer laat zich bij het beoordelen van de controleresultaten leiden door dit materialiteitsniveau en houdt bij de vorming van haar controleoordeel rekening met de aard, het bedrag en de context van de fouten.

Hoe de Rekenkamer systemen beoordeelt en verslag doet van de resultaten

16. **Toezicht- en controlesystemen** worden door de Commissie en — in het geval van gedeeld of gedecentraliseerd beheer — door lidstaten en begunstigde staten ingesteld om de risico's voor de begroting te beheren, met inbegrip van de regelmatigheid van de verrichtingen. Het beoordelen van de doeltreffendheid van systemen in het waarborgen van de regelmatigheid is dan ook een essentiële controleprocedure, en bijzonder nuttig om aanbevelingen voor verbeteringen te doen.

17. Iedere beleidsgroep kent een veelheid aan afzonderlijke systemen, zo ook de ontvangsten. De Rekenkamer selecteert daarom gewoonlijk ieder jaar een steekproef van de te beoordelen systemen. De resultaten van de **systeembeoordelingen** worden gepresenteerd in de vorm van een tabel getiteld „Resultaten van het onderzoek van systemen”, die is opgenomen in de bijlagen x.2 van de hoofdstukken 2-7. De systemen worden aangemerkt als *doeltreffend* in het beperken van het risico op fouten in de verrichtingen, *gedeeltelijk doeltreffend* (indien er enkele gebreken zijn die de operationele doeltreffendheid beïnvloeden) of *niet doeltreffend* (wanneer gebreken wijdverbreid zijn en daardoor de operationele doeltreffendheid volledig ondermijnen).

18. Daarnaast, en indien voldoende controle-informatie is verkregen, verstrekt de Rekenkamer een **algehele beoordeling** van de systemen voor de beleidsgroep (tevens weergegeven in de bijlagen x.2 bij de hoofdstukken 2-7), waarin zowel de beoordeling van de geselecteerde systemen als de resultaten van de toetsing van de verrichtingen zijn meegewogen.

Hoe de Rekenkamer de „management representations” van de Commissie beoordeelt en verslag doet van de resultaten

19. Zoals voorgeschreven in de internationale controlenormen, ontvangt de Rekenkamer een „letter of representation” van de Commissie, waarin wordt bevestigd dat de Commissie haar verantwoordelijkheden is nagekomen en alle informatie openbaar heeft gemaakt die relevant zou kunnen zijn voor de controleur. Dit omvat de bevestiging dat de Commissie alle informatie openbaar heeft gemaakt betreffende de beoordeling van het risico op fraude, alle informatie met betrekking tot fraude of vermoede fraude waarvan de Commissie op de hoogte is, en alle gevallen van materieel belang waarbij wetten en regelgeving niet werden nageleefd.

20. Daarnaast worden in de hoofdstukken 2-7 de jaarlijkse activiteitenverslagen van de betrokken directoraten-generaal besproken. Daarin wordt verslag gedaan van de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen en de beheers- en controlesystemen die zijn ingesteld ter waarborging van de regelmatigheid van de verrichtingen en het deugdelijk gebruik van de middelen. Ieder jaarlijks activiteitenverslag gaat vergezeld van een verklaring van de directeur-generaal die onder meer beschrijft in hoeverre de middelen zijn gebruikt voor hun beoogde doel en in hoeverre de controleprocedures de regelmatigheid van de verrichtingen waarborgen ⁽⁸⁾.

21. De Rekenkamer beoordeelt de jaarlijkse activiteitenverslagen en de bijgaande verklaringen om te bepalen in hoeverre zij een getrouwe weergave bieden van het financieel beheer met betrekking tot de regelmatigheid van verrichtingen. De Rekenkamer brengt verslag uit over de resultaten van deze beoordeling in het onderdeel „Betrouwbaarheid van de „management representations” van de Commissie” van de hoofdstukken 2-7, en — in het geval van belangrijke bevindingen — door middel van een opmerking in aansluiting op de conclusies over de regelmatigheid van de verrichtingen en de doeltreffendheid van de systemen.

⁽⁸⁾ Nadere informatie over deze processen, alsmede links naar de meest recente verslagen zijn te vinden op http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/index_en.htm.

Hoe de Rekenkamer tot haar oordeel in de betrouwbaarheidsverklaring komt

22. De Rekenkamer komt tot haar oordeel over de regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen van de Europese Unie, zoals beschreven in de betrouwbaarheidsverklaring, op grond van al haar in de hoofdstukken 2-7 van dit verslag beschreven controlewerk, met inbegrip van een beoordeling van de vraag hoe wijdverbreid de fouten zijn. Een essentieel onderdeel is de beoordeling van de resultaten van de toetsing van uitgavenverrichtingen. Over het geheel genomen is de beste schatting van het foutenpercentage voor het geheel van de uitgaven in 2010 3,7 %. De Rekenkamer heeft 95 % zekerheid dat het foutenpercentage in de populatie tussen 2,6 % en 4,8 % ligt. Het bij de verschillende beleidsterreinen geconstateerde foutenpercentage loopt uiteen, zoals wordt beschreven in de hoofdstukken 3-7. De Rekenkamer beoordeelde de fouten als wijdverbreid — verspreid over het merendeel van de uitgaventerreinen.] De Rekenkamer geeft een algemeen oordeel over de regelmatigheid van de vastleggingen op basis van een aanvullende horizontale steekproef.

Onregelmatigheid of fraude

23. Verreweg de meeste fouten komen voort uit de onjuiste toepassing of interpretatie van de vaak ingewikkelde EU-uitgavenregelingen. Heeft de Rekenkamer redenen om te vermoeden dat er frauduleus is gehandeld, dan meldt zij dit bij OLAF, het fraudebestrijdingsbureau van de Unie dat bevoegd is om op grond daarvan een onderzoek in te stellen. In de praktijk meldt de Rekenkamer naar aanleiding van haar controles ongeveer drie gevallen per jaar bij OLAF.

FOLLOW-UP VAN OPMERKINGEN UIT VOORGAANDE JAREN OVER DE BETROUWBAARHEID VAN DE REKENINGEN

Opmerkingen uit voorgaande jaren	Geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie	Analyse van de Rekenkamer
1. De „representation letter” van de rekenplichtige In de „representation letters” van de rekenplichtige van de Commissie werd benadrukt dat de rekenplichtigen van een aantal geconsolideerde entiteiten „representations” hadden weggelaten of aangepast. Met name werd de vereiste informatie betreffende de validering van de boekhoud- en lokale systemen niet verstrekt.	De „representation letter” van de rekenplichtige Met betrekking tot de geconsolideerde rekeningen over 2010: — geeft de rekenplichtige van de Commissie aan dat de boekhoudkundige en/of lokale systemen bij vier agentschappen en twee gemeenschappelijke ondernemingen die voor het eerst zijn geconsolideerd, niet of slechts gedeeltelijk zijn gevalideerd, en benadrukt hij dat deze valideringen behoren tot de verantwoordelijkheid van de betrokken rekenplichtigen; — merkt de rekenplichtige van de Commissie op dat één uitvoerend agentschap het model van vorig jaar gebruikte voor zijn „management representation letter”, waardoor een aantal nieuw toegevoegde „representations” ontbreken. De rekenplichtige van de Commissie benadrukte echter dat deze punten naar zijn oordeel niet van materieel belang zijn voor de rekeningen van de Commissie.	De „representation letter” van de rekenplichtige Het genoemde ontbreken van validaties heeft geen invloed op de betrouwbaarheid van de jaarrekening.	De „representation letter” van de rekenplichtige De Rekenkamer heeft nota genomen van de algehele zekerheid die is verschaft door middel van de „representation letter” van de rekenplichtige. De Rekenkamer zal in haar toekomstige controles aandacht schenken aan de specifieke geconstateerde kwesties.
2. Voorfinanciering, crediteuren en afsluitingsprocedures Wat betreft voorfinanciering, crediteuren en de desbetreffende afsluiting constateerde de Rekenkamer boekhoudkundige fouten die over het geheel genomen geen financiële impact van materieel belang, maar wel een hoge frequentie hebben. Dit wijst erop dat de boekhoudkundige basisgegevens op het niveau van bepaalde directoraten-generaal verder moeten worden verbeterd.	Voorfinanciering, crediteuren en afsluitingsprocedures De Commissie bleef zich inspannen om de nauwkeurigheid van haar boekhoudkundige gegevens verder te verbeteren door lopende acties, zoals het project voor boekhoudkundige kwaliteit en de validering van lokale systemen.	Voorfinanciering, crediteuren en afsluitingsprocedures Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 1.29. De Commissie blijft zich inspannen om de nauwkeurigheid van haar boekhoudkundige gegevens verder te verbeteren door lopende acties, zoals de projecten voor boekhoudkundige kwaliteit.	Voorfinanciering, crediteuren en afsluitingsprocedures De Rekenkamer zal aandacht blijven schenken aan de geconstateerde kwesties.

Opmerkingen uit voorgaande jaren	Geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie	Analyse van de Rekenkamer
Met betrekking tot de boekhoudkundige verwerking van voorgefinancierde bedragen constateerde de Rekenkamer tevens de volgende problemen: — de verrekening van uitstaande voorfinancieringen wordt niet altijd correct uitgevoerd. Een aantal verrekeningen werd helemaal niet, of voor onjuiste bedragen uitgevoerd; — enkele directoraten-generaal verwerken de beschikbare informatie over de geboekte vooruitgang en de desbetreffende gemaakte kosten niet en verlenen de goedkeuring voor de overeenkomstige voorfinanciering niet op basis van deze vooruitgang, maar hanteren schattingen bij de afsluitingsberekening. Voorts voldeed een aantal directoraten-generaal niet aan het voorschrift de facturen en kostendeclaraties binnen vijf werkdagen na ontvangst te registreren.	Ondanks de inspanningen van de diensten van de rekenplichtige om de situatie te verbeteren, constateerde de Rekenkamer dat verschillende directoraten-generaal op het gebied van intern beleid en externe acties schattingen blijven opnemen in de rekeningen, zelfs als zij een toereikende grondslag hebben om de desbetreffende voorfinanciering te verrekenen (zie paragraaf 1.29). De controle van de Rekenkamer betreffende representatieve steekproeven van voorfinanciering en van facturen/kostendeclaraties bracht opnieuw fouten aan het licht die over het geheel genomen geen financiële impact van materieel belang, maar wel een hoge frequentie hebben. De Commissie dient zich derhalve te blijven inspannen om de boekhoudkundige basisgegevens op het niveau van bepaalde directoraten-generaal te verbeteren. Ondanks geconstateerde verbeteringen wat betreft de tijd die nodig is om nieuwe kostendeclaraties te registreren, voldoen sommige directoraten-generaal nog altijd niet volledig aan het voorschrift om hun facturen en kostendeclaraties snel te registreren.		Voorts kwam bij de controle van 2010 een nieuw probleem aan het licht betreffende een aanzienlijk aantal gevallen waarin de Commissie betalingen aanvankelijk niet correct boekte en geen activum genereerde (bv. financieringsinstrumenten) Dit probleem is verholpen in de definitieve rekeningen na ontvangst van informatie van de lidstaten in juni 2011 — zie paragraaf 1.32. De Commissie heeft voorgesteld het huidige rechtskader te wijzigen en zal passende voorstellen doen voor de periode na 2013.
3. Vermeldingen betreffende terugvorderingen en financiële correcties Hoewel de Commissie stappen heeft ondernomen om meer en betere informatie te verstrekken inzake de correctiemechanismen die worden toegepast op de EU-begroting, is de informatie die zij verstrekt nog niet volkomen betrouwbaar, omdat de Commissie niet altijd betrouwbare informatie ontvangt van de lidstaten.	Vermeldingen betreffende terugvorderingen en financiële correcties De controles ter plaatse van de Commissie wezen uit dat de systemen voor het registreren en melden van gegevens nog niet in alle lidstaten volledig betrouwbaar zijn. De Commissie zorgde voor follow-up van inconsistenties in deze gegevens en deed de lidstaten aanbevelingen voor verbeteringen.	Mededelingen betreffende terugvorderingen en financiële correcties <i>De betrouwbaarheid van de van de lidstaten ontvangen gegevens over terugvorderingen is verbeterd ten opzichte van vorig jaar, maar de Commissie is het ermee eens dat verdere verbetering noodzakelijk is. In dit verband is de Commissie begin 2011 een audit van de terugvorderingssystemen van de lidstaten gestart op basis van de verslaglegging die elk jaar op 31 maart plaatsvindt, met als doel de verslaglegging van de nationale financiële correcties aan de Commissie te verbeteren en de volledigheid, correctheid en tijdigheid van de verslaglegging te waarborgen.</i>	Vermeldingen betreffende terugvorderingen en financiële correcties De Rekenkamer zal aandacht blijven schenken aan de geconstateerde kwesties. Zij handhaaft haar standpunt dat, waar mogelijk, een aansluiting tussen de fouten en de daarmee verband houdende terugvorderingen en/of financiële correcties moet worden verschaft.

Opmerkingen uit voorgaande jaren	Geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie	Analyse van de Rekenkamer
Voorts dient de noodzaak tot verfijning van de richtsnoeren voor financiële verslaglegging te worden onderzocht op het punt van de informatie die moet worden opgenomen en hoe daarmee moet worden omgegaan. Voor een aantal uitgaventerreinen verschaft de Commissie geen informatie waarmee een aansluiting kan worden verricht tussen het jaar waarin de desbetreffende betaling is gedaan, het jaar waarin de betrokken fout is opgespoord en het jaar waarin de daaruit voortvloeiende financiële correctie bekend is gemaakt in de toelichting bij de rekeningen. Per jaarultimo 2009 moest voor Cohesie nog een totaalbedrag van 2,3 miljard euro worden uitgevoerd (d.w.z. „geïncasseerd” doordat de Commissie een terugbetaling ontvangt of de lidstaat het bedrag van betalingsaanvragen af-trekt).	Wat betreft het verzoek van de Rekenkamer om de richtsnoeren over de vermelding van terugvorderingen en financiële correcties te verbeteren, heeft de Commissie een instructie inzake afsluiting afgegeven, die echter nog verbetering behoeft. Er wordt nog geen informatie gegeven waarin betalingen, fouten en financiële correcties worden aangesloten. In 2010 is het nog niet uitgevoerde bedrag voor Cohesie toegenomen met ongeveer 0,2 miljard euro (d.w.z. de bevestigde/goedgekeurde maar nog niet uitgevoerde bedragen stegen van 2 327 miljoen euro in 2009 tot 2 516 miljoen euro in 2010). De lage uitvoeringsgraad van 71 % is het resultaat van het lopende afsluitingsproces. De eind 2010 ontvangen betalingsaanvragen zijn nog niet goedgekeurd, waardoor de daarmee verband houdende financiële correcties voor een totaalbedrag van 2,3 miljard euro niet in aanmerking kunnen worden genomen voor de uitvoeringscijfers over 2010. (zie toelichting 6 bij de jaarrekening 2010, onderdeel 6.3.3 „financiële correcties — cumulatieve cijfers en uitvoeringsgraad”).	<i>De Commissie zal de richtsnoeren en instructies voor de afsluiting verder verbeteren met het oog op de afsluiting voor 2011.</i> <i>De Commissie controleert alle betalingen diverse jaren na het jaar waarin een gegeven betaling feitelijk is verricht, met name bij de afsluiting van een programma. Ook kunnen financiële correcties het resultaat zijn van de ontdekking van tekortkomingen in de controlesystemen van de lidstaten, in welk geval er geen direct verband met betalingen bestaat. Als gevolg hiervan is het mogelijk noch relevant om het jaar van de desbetreffende betaling aan te sluiten op het jaar waarin de financiële correctie in de toelichtingen bij de rekening wordt vermeld.</i> <i>De bewijsstukken die de lidstaten dienen te verstrekken bij de afsluiting van een programma, zijn vastgesteld in het wettelijk kader. Alle bewijsstukken met betrekking tot uitgaven en controles wordt door de beheersautoriteit van het operationele programma beschikbaar gehouden voor de Commissie.</i> <i>Voor enkele programma's uit de programmeringsperiode 2000-2006 blijkt uit de resultaten van zowel de Rekenkamer als de Commissie dat er twijfels bestonden over de volledigheid en betrouwbaarheid van de geregistreerde en gerapporteerde cijfers over intrekkingen en terugvorderingen. De Commissie heeft in haar audits in de periode 2007-2010 weliswaar in alle lidstaten verbeteringen waargenomen, maar blijft prudent omgaan met afsluitingen en heeft alle programma-autoriteiten verzocht om verslag uit te brengen over de follow-up (met inbegrip van financiële correcties) die op nationaal niveau is gegeven aan alle onregelmatigheden die waren geconstateerd in het grootboek van de debiteur voor elk programma. De Commissie zal geen programma's afsluiten voordat deze informatie door haar coherent en volledig is bevonden.</i> <i>Voor het wettelijk kader voor 2007-2013 dient de certificeringsautoriteit de Commissie tegen 31 maart van elk jaar een verklaring over de financiële correcties met betrekking tot het voorgaande jaar te doen toekomen. Door deze nieuwe verslagleggingsbepalingen wordt meer betrouwbare en uniforme informatie over de uitgevoerde correcties in elektronische vorm (via SFC 2007) ontvangen. Bovendien hebben het DG REGIO en het DG EMPL hun auditstrategieën herzien en daarin een specifieke module opgenomen om met ingang van de tweede helft van 2011 audits uit te voeren van de nationale terugvorderingssystemen die de grootste risico's meebrengen.</i> <i>De Commissie houdt vast aan haar standpunt dat vanwege het meerjarige karakter van de correctiesystemen voor programma's met gedeeld beheer (financiële correcties worden niet altijd uitgevoerd in het jaar dat ze door de lidstaten worden aanvaard), een aansluiting van betalingen, fouten en financiële correcties nauwelijks iets toevoegt. Bovendien is een dergelijke aansluiting nagenoeg onmogelijk omdat het systeem voor het declareren van kosten cumulatief is over een periode van meerdere jaren en het in sommige gevallen om systeemcorrecties gaat.</i>	

Opmerkingen uit voorgaande jaren	Geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie	Analyse van de Rekenkamer
Hoewel de toelichting bij de geconsolideerde rekeningen de informatie bevat dat sommige verrichtingen op een later tijdstip waarschijnlijk zullen worden gecorrigeerd door de diensten van de Commissie of door de lidstaten, vermeldt zij nog steeds niet de bedragen en de uitgaventerreinen waarvoor eventueel nog nadere verificatie en goedkeuring van de rekeningen moet plaatsvinden.	De bedragen waarvoor nog nadere verificatie en goedkeuring van de rekeningen moet plaatsvinden, worden nog niet vermeld in de toelichting bij de geconsolideerde rekeningen (in tegenstelling tot kwantificeerbare bedragen van mogelijke terugvorderingen).	Zoals ook in voorgaande jaren is geantwoord, mag de Commissie volgens het Financieel Reglement uitgaven nog meerdere jaren na het jaar waarin deze zijn gedaan, controleren. De jaarrekening mag niet de indruk wekken dat alle betrokken uitgaven vanwege de in latere jaren te verrichten controles nog moeten worden aanvaard. Anders zouden alle begrotingsuitgaven als voorlopig gelden tot een controle achteraf wordt verricht of de bedoelde verjaringstermijn is verstreken. Wanneer de bedragen van potentiële terugvorderingen kunnen worden gekwantificeerd, worden zij bekendgemaakt in toelichting 6 bij de geconsolideerde jaarrekening. Voor het beleidsterrein Landbouw wordt circa zes maanden na het betrokken begrotingsjaar een financiële goedkeuringsbeschikking gegeven, waarmee de Commissie het uitgavenbedrag vaststelt dat ten laste komt van de EU-begroting voor dat jaar. Het feit dat er nadien financiële correcties aan de lidstaten kunnen worden opgelegd door middel van conformiteitsbeschikkingen doet geen afbreuk aan de rol van de financiële goedkeuringsbeschikking. Het uitgavenbedrag dat waarschijnlijk door dergelijke toekomstige conformiteitsbeschikkingen wordt uitgesloten van EU-financiering, wordt bekendgemaakt in een toelichting bij de financiële staten. Zowel de kwantificeerbare bedragen van potentiële terugvorderingen door de lidstaten als het uitgavenbedrag dat waarschijnlijk door dergelijke toekomstige conformiteitsbeschikkingen wordt uitgesloten van EU-financiering, worden in het boekhoudstelsel van de Commissie en in een toelichting bij de financiële staten geboekt als activa (of vermeld als voorwaardelijke activa). De Commissie is van mening dat voor het landbouwbeleid geldt dat de informatie over terugvorderingen die ze van de lidstaten ontvangt betrouwbaar is, omdat deze is gecertificeerd door onafhankelijke controleorganen. Op het beleidsterrein Landbouw wordt in de conformiteitsbeschikkingen voor elke financiële correctie het jaar waarin de desbetreffende betaling is verricht vastgesteld. De financiële verslaglegging in Landbouw omvat informatie over terugvorderingen door de lidstaten en correcties die de Commissie heeft toegepast, over het bedrag van de correcties waarover per begrotingsjaar en per kalenderjaar een besluit is genomen, over de financiële tenuitvoerlegging van deze correcties en over de bijbehorende geïnde bedragen, zowel met betrekking tot het ELGF als met betrekking tot plattelandsontwikkeling.	

Opmerkingen uit voorgaande jaren	Geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie	Analyse van de Rekenkamer
4. Overdracht van activa van Galileo De overeenkomsten voor de overdracht naar de Unie van de eigendom van alle in het kader van het Galileo-programma gecreëerde, ontwikkelde en verworven activa worden nog niet volledig uitgevoerd. Aangezien alle tot op heden gedane uitgaven zijn behandeld als onderzoekskosten, is er geen impact op de balans. De Commissie moet er echter voor zorgen dat alle informatie beschikbaar is op het moment van overdracht teneinde de activa op doeltreffende wijze veilig te stellen.	Overdracht van activa van Galileo De Commissie werkt samen met het Europees Ruimteagentschap (ESA) om ervoor te zorgen dat op het moment van de overdracht alle nodige boekhoudkundige en technische informatie beschikbaar is, teneinde een vlotte overdracht te garanderen. De overdracht is gepland voor het eind van de valideringsfase in de ruimte, naar verwachting in 2012. De Rekenkamer wijst echter op het punt van voorbehoud dat werd opgeworpen door de verantwoordelijke directeur-generaal in zijn jaarlijks activiteitenverslag 2010, betreffende de betrouwbaarheid van de financiële verslaglegging van het Europees Ruimteagentschap.	Overdracht van activa van Galileo <i>De Commissie volgt nauwlettend de vooruitgang die het Europees Ruimteagentschap (ESA) boekt bij de tenuitvoerlegging van zijn nieuwe boekhoudstelsel en de daaruit voortvloeiende verbetering van zijn financiële verslaglegging.</i>	Overdracht van activa van Galileo De Rekenkamer blijft aandacht schenken aan deze kwestie.

HOOFDSTUK 2

Ontvangsten

INHOUD

	<i>Paragrafen</i>
Inleiding	2.1-2.13
Specifieke kenmerken van de ontvangsten	2.2-2.6
Reikwijdte en aanpak van de controle	2.7-2.13
Traditionele eigen middelen	2.8-2.11
Eigen middelen btw en bni	2.12-2.13
Regelmatigheid van de verrichtingen	2.14-2.17
Traditionele eigen middelen	2.15
Eigen middelen btw en bni	2.16
Overige ontvangsten	2.17
Doeltreffendheid van de systemen	2.18-2.35
Traditionele eigen middelen	2.19-2.21
Eigen middelen btw	2.22-2.25
Er bestaan nog steeds langdurig hangende punten van voorbehoud, maar de achterstand wordt weggewerkt	2.22-2.23
Vertragingen in het toezicht op de toepassing van de btw-richtlijnen	2.24-2.25
Eigen middelen bni	2.26-2.30
Algemene en specifieke punten van voorbehoud	2.26-2.27
Verificatie van bni-overzichten in de lidstaten nog niet voltooid	2.28-2.30
VK-correctie	2.31-2.33
Afzien van in te vorderen bedragen	2.34-2.35
Betrouwbaarheid van de „management representations” van de Commissie	2.36-2.38
Conclusies en aanbevelingen	2.39-2.41
Conclusies	2.39-2.40
Aanbevelingen	2.41
Follow-up van speciaal verslag nr. 2/2008 over bindende tariefinlichtingen	2.42-2.45

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

2.1. Dit hoofdstuk betreft de specifieke beoordeling door de Rekenkamer van de Ontvangsten, die de eigen middelen en andere ontvangsten omvatten. Essentiële financiële gegevens over de ontvangsten zijn opgenomen in **tabel 2.1**. De eigen middelen vormen veruit de belangrijkste financieringsbron van begrotingsuitgaven (93,8 %). Het hoofdstuk bevat tevens een samenvatting van de wijze waarop de Commissie gevolg gaf aan de bevindingen in speciaal verslag nr. 2/2008 van de Rekenkamer betreffende bindende tariefinlichtingen.

Tabel 2.1 — Ontvangsten — Essentiële informatie

Begrotings-titel	Soort ontvangsten	Omschrijving	Ontvangsten 2010	
			miljoen euro	%
1	Traditionele eigen middelen (TEM)	Productieheffing voor suiker (hoofdstuk 1 1)	145	0,1
		Douanerechten (hoofdstuk 1 2)	15 514	12,1
	Eigen middelen btw	Middelen uit btw (belasting over de toegevoegde waarde) over het lopende begrotingsjaar (hoofdstuk 1 3)	13 393	10,5
	Eigen middelen bni	Middelen uit bni (bruto nationaal inkomen) over het lopende begrotingsjaar (hoofdstuk 1 4)	90 948	71,2
	Correctie van begrotingsonevenwichtigheden	VK-correctie (hoofdstuk 1 5)	– 128	– 0,1
	Bruto verlaging van de jaarlijkse bijdrage op basis van het bni	Toegekend aan Nederland en Zweden (hoofdstuk 1 6)	– 3	0,0
		TOTAAL EIGEN MIDDELEN	119 869	93,8
3		Overschotten, saldi en aanpassingen	1 460	1,1
4		Ontvangsten afkomstig van personen die verbonden zijn aan de instellingen en andere communautaire organen	1 123	0,9
5		Ontvangsten voortvloeiende uit de administratieve werking van de instellingen	388	0,3
6		Bijdragen en terugbetalingen in het kader van communautaire overeenkomsten en programma's	3 511	2,7
7		Rente over te late betalingen en boetes	1 408	1,1
8		Opgenomen en verstrekte leningen	—	0,0
9		Diverse ontvangsten	36	0,0
		TOTAAL ANDERE ONTVANGSTEN	7 926	6,2
Totaal ontvangsten over het jaar			127 795	100,0

Bron: Jaarrekening 2010 van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Specifieke kenmerken van de ontvangsten

2.2. Er zijn drie categorieën eigen middelen ⁽¹⁾: traditionele eigen middelen (douanerechten die worden geheven op importen en productieheffingen voor suiker — TEM), eigen middelen die zijn berekend op basis van de door de lidstaten geïnde belasting over de toegevoegde waarde (btw) en eigen middelen op basis van het bruto nationaal inkomen (bni) van de lidstaten.

2.3. De TEM worden vastgesteld en geïnd door de lidstaten. Driekwart van deze bedragen wordt aan de Unie afgedragen, terwijl het resterende kwart wordt ingehouden ter dekking van de inningskosten. Elke lidstaat stuurt de Commissie een maandooverzicht van vastgestelde rechten toe (de „A-boekhouding”) en een kwartaaloverzicht met de vastgestelde rechten die niet hierin zijn opgenomen (de „B-boekhouding”) ⁽²⁾.

2.4. De eigen middelen btw en bni zijn bijdragen die voortvloeien uit de toepassing van uniforme percentages op hypothetisch geharmoniseerde btw-grondslagen, respectievelijk het bni van de lidstaten.

2.5. Bepaalde lidstaten mogen in de periode 2007-2013 een geringer percentage van de btw-bron ⁽³⁾ afdragen en hun jaarlijkse bni-bijdrage ⁽⁴⁾ wordt met een brutobedrag verminderd. Bovendien wordt het Verenigd Koninkrijk een correctie voor begrotingsonevenwichtigheden toegestaan (de „VK-correctie”) welke bestaat uit een vermindering van zijn afdrachten aan eigen middelen bni.

2.6. Nadat het totaal aan TEM, eigen middelen btw en overige ontvangsten in aanmerking is genomen, worden de eigen middelen bni gebruikt om de begroting in evenwicht te brengen. Wordt het bni voor een bepaalde lidstaat te laag (of te hoog) opgegeven — zonder dat dit van invloed is op de totale eigen middelen bni — dan heeft dit tot gevolg dat de bijdragen van de overige lidstaten toenemen (of afnemen) totdat het probleem is verholpen.

⁽¹⁾ Zie Besluit 2007/436/EG, Euratom van de Raad van 7 juni 2007 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (PB L 163 van 23.6.2007, blz. 17), en Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad 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), zoals laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG, Euratom) nr. 105/2009 (PB L 36 van 5.2.2009, blz. 1).

⁽²⁾ Wanneer betaling van rechten of heffingen uitblijft en er geen zekerheid is gesteld, of er zekerheden voor zijn gesteld maar de rechten of heffingen worden betwist, mogen de lidstaten de terbeschikkingstelling van deze middelen opschorten door ze in deze afzonderlijke boekhouding op te nemen.

⁽³⁾ Duitsland, Nederland, Oostenrijk en Zweden.

⁽⁴⁾ Nederland en Zweden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Reikwijdte en aanpak van de controle

2.7. In **bijlage 1.1, deel 2** wordt de algemene controleaanpak en -methodologie van de Rekenkamer beschreven. Ten aanzien van de controle van de ontvangsten dienen de volgende specifieke punten te worden opgemerkt:

- a) de controle omvatte een onderzoek op het niveau van de Commissie van een representatieve statistische steekproef van 55 invorderingsopdrachten die alle soorten ontvangsten bestreek (zie **bijlage 2.1**);
- b) de systeembeoordeling bestreek;
 - i) de systemen voor TEM en eigen middelen btw en bni;
 - ii) de systemen van de Commissie die ten grondslag liggen aan de berekening van de VK-correctie (met inbegrip van een onderzoek van de berekening van het definitieve bedrag voor 2006);
 - iii) de systemen om af te zien van de bedragen waarvoor invorderingsopdrachten bestaan, op basis van een steekproef van 19 gevallen waarin de Commissie ⁽⁵⁾ in 2010 afzag van invordering (ten belope van in totaal 11 miljoen euro) op een totaal van 22 miljoen euro;
 - iv) het beheer van de Commissie van boetes en sancties;
- c) de beoordeling van de „management representations” van de Commissie had betrekking op het jaarlijkse activiteitenverslag van DG BUDG.

Traditionele eigen middelen

2.8. Niet-aangegeven importen of importen die aan douanetoezicht zijn ontsnapt, vallen buiten het bestek van de door de Rekenkamer uitgevoerde controle van verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen.

2.9. De Rekenkamer beoordeelde de toezicht- en controlesystemen in Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk, landen die samen ongeveer 38 % van de totale TEM bijdragen. Zij onderzocht hun boekhoudsystemen en de geldstromen van de TEM vanaf de vaststelling tot aan de opgave bij de Commissie, om redelijke zekerheid te verkrijgen dat de geboekte

⁽⁵⁾ De dienst voor samenwerking EuropeAid (AIDCO), die in 2011 zal overgaan in het directoraat-generaal EuropeAid Ontwikkeling en samenwerking, en de directoraten-generaal Concurrentie (COMP) en Energie (ENER).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

bedragen correct en volledig zijn. De controleurs verrichtten een toetsing van essentiële controles met betrekking tot de toepassing van preferentiële douanetarieven, de toekenning van een „supervereenvoudiging” voor gebruikers van de domiciliëringsprocedure (vrijstelling van kennisgeving) ⁽⁶⁾ en de behandeling van vracht- en verzekeringskosten in de desbetreffende lidstaten.

2.10. Daarnaast verrichtte de Rekenkamer bij de zes terugvorderingsopdrachten betreffende TEM uit de in paragraaf 2.7 bedoelde steekproef een aansluiting van de geselecteerde maandoverzichten met de onderliggende boekhoudkundige stukken van de betrokken lidstaat ⁽⁷⁾.

2.11. De Rekenkamer beoordeelde tevens de toezicht- en controlesystemen bij de Commissie, met inbegrip van haar inspecties in de lidstaten.

Eigen middelen btw en bni

2.12. De eigen middelen btw en bni zijn gebaseerd op statistische gegevens waarvan de onderliggende verrichtingen niet rechtstreeks kunnen worden gecontroleerd. Om die reden werd voor de controle uitgegaan van de ontvangst door de Commissie van de door de lidstaten opgestelde macro-economische grootheden en werden vervolgens de systemen van de Commissie voor de verwerking van de gegevens beoordeeld teneinde de bedragen te bepalen die in de definitieve begrotingsrekeningen worden opgenomen. De Rekenkamer onderzocht dus de opstelling van de begroting en de juistheid van de bijdragen van de lidstaten.

2.13. De Rekenkamer beoordeelde de toezicht- en controlesystemen van de Commissie die ertoe dienen, redelijke zekerheid te verschaffen dat deze middelen correct zijn berekend en geïnd. De controle bestreek eveneens het beheer van de Commissie van punten van voorbehoud betreffende de btw en het bni, haar verificatie van bni-overzichten in de lidstaten en haar toezicht op de toepassing van de btw-richtlijnen. De controle van de Rekenkamer omvat geen oordeel over de kwaliteit van de btw- en bni-gegevens die de Commissie van de lidstaten ontving.

⁽⁶⁾ Artikel 266, lid 2, van de uitvoeringsbepalingen van het douanewetboek: „Voor zover dit geen gevolgen heeft voor de controle op de regelmatigheid van de handelingen, kunnen de douaneautoriteiten: ... b) in bepaalde, door de aard van de betrokken goederen en de snelle opeenvolging van de verrichtingen gerechtvaardigde bijzondere omstandigheden, de vergunninghouder ontslaan van de verplichting iedere aankomst van goederen ter kennis te brengen van de bevoegde douanediens, ...”, Verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie (PB L 253 van 11.10.1993, blz. 1), zoals laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 430/2010 (PB L 125 van 21.5.2010, blz. 10).

⁽⁷⁾ België, Tsjechië, Duitsland, Frankrijk, Nederland, en Zweden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

2.14. De resultaten van de toetsing van verrichtingen zijn samengevat in **bijlage 2.1**. De toetsing door de Rekenkamer van haar steekproef van verrichtingen bracht geen fouten van materieel belang aan het licht ⁽⁸⁾. Zij schat meest waarschijnlijke foutenpercentage op 0 %. Met betrekking tot de toetsing van verrichtingen werden echter een aantal systeemgebreken waargenomen die hierna worden beschreven.

Traditionele eigen middelen

2.15. De Rekenkamer constateerde dat de „A-boekhoudingen” die de lidstaten de Commissie toestuurd, over het geheel genomen geen materiële fouten vertoonden. Bij één ⁽⁹⁾ van de zes gecontroleerde verrichtingen was het echter niet mogelijk het opgegeven TEM-bedrag aan te sluiten met de onderliggende boekhoudkundige gegevens.

Eigen middelen btw en bni

2.16. Bij haar controle constateerde de Rekenkamer dat de berekening van de bijdragen van de lidstaten en de betaling ervan geen fouten van materieel belang bevatten. De Rekenkamer ontdekte echter een fout in de berekening door de Commissie van het definitieve bedrag ⁽¹⁰⁾ van de in de begroting voor 2010 opgevoerde VK-correctie voor 2006, die leidde tot een te hoge aan het Verenigd Koninkrijk toegekende correctie van 189 miljoen euro (3,5 % van de VK-correctie 2006) (zie **bijlage 2.5**, met name de paragrafen 6 en 7). Teneinde de fout te corrigeren heeft de Commissie in overeenstemming met alle lidstaten bij wijze van uitzondering voorgesteld de begroting 2011 te wijzigen.

Overige ontvangsten

2.17. De Rekenkamer constateerde dat de geteste verrichtingen op het gebied van overige ontvangsten over het geheel genomen geen materiële fouten vertoonden.

DOELTREFFENDHEID VAN DE SYSTEMEN

2.18. De resultaten van het onderzoek van systemen zijn samengevat in **bijlage 2.2**. De Rekenkamer constateerde dat de systemen over het geheel genomen doeltreffend waren in het waarborgen van de regelmatigheid van de verrichtingen.

2.15. De Commissie bespreekt het vervolg op deze paragraaf met de autoriteiten van de betrokken lidstaat.

2.16. Er wordt momenteel aan een rechtzetting gewerkt zodat de impact van de fout niet materieel zal zijn.

⁽⁸⁾ De Rekenkamer berekent haar schatting van het foutenpercentage op basis van een representatieve statistische steekproef. Voor de controle van de ontvangsten heeft de Rekenkamer 95 % zekerheid dat het foutenpercentage in de populatie minder dan 2 % bedraagt.

⁽⁹⁾ Een maandoverzicht van België. Deze lidstaat was goed voor 9,5 % van de totale TEM in 2010.

⁽¹⁰⁾ De definitieve berekening van de VK-correctie voor jaar n wordt opgevoerd in de begroting van jaar n + 4.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Traditionele eigen middelen

2.19. Evenals in voorgaande jaren ⁽¹¹⁾ ontdekte de Rekenkamer problemen in de procedures en systemen die van invloed zijn op de bedragen in de B-boekhouding. Dit betreft met name:

- a) ongegronde boekingen (gegarandeerde en niet-betwiste gevallen) en afschrijvingen ⁽¹²⁾,
- b) vertragingen bij de vaststelling van TEM, bij de boekingen op de rekeningen en/of de kennisgeving van douaneschulden ⁽¹³⁾,
- c) het vertraagd opstarten van terugvorderingsacties om de verschuldigde bedragen te innen ⁽¹⁴⁾.

2.20. De nationale autoriteiten van Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk konden de in de B-boekhouding opgenomen bedragen niet volledig onderbouwen omdat zij niet overeenkwamen met de onderliggende stukken.

2.21. In de bezochte lidstaten bracht de controle van de Rekenkamer ook tekortkomingen aan het licht betreffende de verrichting van controles voorafgaand aan de vrijgave van goederen, in het bijzonder met betrekking tot de toepassing van preferentiële douanetarieven, de toekenning van een „supervereenvoudiging” voor gebruikers van de domiciliëeringsprocedure en de behandeling van vracht- en verzekeringskosten. Gedeeltelijk doeltreffend nationaal douanetoezicht vergroot het risico dat er onjuiste bedragen aan TEM worden geïnd.

Eigen middelen btw

Er bestaan nog steeds langdurig hangende punten van voorbehoud, maar de achterstand wordt weggewerkt

2.22. Door middel van een voorbehoud kunnen onzekere elementen in de door de lidstaten ingediende btw-overzichten na de wettelijke termijn van vier jaar worden opgehouden voor correctie. In 2010 werden er 52 punten van voorbehoud opgeworpen en werden er 67 opgeheven. Aan het eind van dat jaar kwam het totaal op 152 (zie **tabel 2.2**). Het netto-effect van het opheffen van 67 punten van voorbehoud was een stijging van de eigen middelen btw met bijna 90 miljoen euro ⁽¹⁵⁾.

2.19. De Commissie zal de betrokken lidstaten vragen de geconstateerde tekortkomingen te verhelpen en waar nodig zullen de te weinig betaalde traditionele eigen middelen worden ingevorderd, eventueel met achterstandsrente. De Commissie zal de B-boekhouding blijven onderzoeken in het kader van haar reguliere controles.

2.20. De Commissie zal de bevindingen van de Rekenkamer het nodige vervolg geven, rekening houdende met de antwoorden van de lidstaten. Zij zal zo nodig vragen dat de betrokken lidstaten correcties doorvoeren.

2.21. De Commissie zal de bevindingen van de Rekenkamer het nodige vervolg geven, rekening houdende met de antwoorden van de lidstaten. Zij zal zo nodig vragen dat de betrokken lidstaten correcties doorvoeren en alle uitstaande bedragen aan traditionele eigen middelen ter beschikking stellen. Waar nodig, zal achterstandsrente in rekening worden gebracht. De Commissie heeft de controles van de traditionele eigen middelen de jongste jaren toegespitst op de douanecontroles van de lidstaten, met inbegrip van die van de domiciliëeringsprocedure.

⁽¹¹⁾ Bijvoorbeeld paragraaf 2.20 van het Jaarverslag 2009.

⁽¹²⁾ Verenigd Koninkrijk.

⁽¹³⁾ Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

⁽¹⁴⁾ Verenigd Koninkrijk.

⁽¹⁵⁾ Dit bedrag bestaat uit een stijging van ongeveer 105 miljoen euro en een daling van bijna 15 miljoen euro.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.23. De Rekenkamer nam goede vooruitgang waar bij de opheffing van langdurig hangende punten van voorbehoud inzake de btw. Ultimo 2010 waren acht daarvan nog altijd van kracht met betrekking tot jaren vóór 2000, tegen 20 per ultimo 2009. De Rekenkamer is van oordeel dat langdurig hangende punten van voorbehoud moeten worden gedefinieerd als punten van voorbehoud die betrekking hebben op een minstens tien jaar eerder vallend jaar. Hierdoor stijgt het aantal nog eens met acht punten van voorbehoud die betrekking hebben op 2001.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.23. Aangezien noch de Commissie, noch de lidstaten, actie kunnen ondernemen ten aanzien van punten die niet als zodanig geconstateerd zijn, is de Commissie van mening dat in elke definitie van langdurig hangende punten van voorbehoud het verband moet worden gelegd met de tijd die sinds de kennisgeving van het punt van voorbehoud is verlopen. De Commissie volgt als langdurig hangende punten van voorbehoud die punten die meer dan vijf jaar na de kennisgeving ervan niet opgelost zijn.

Tabel 2.2 — Punten van voorbehoud in verband met btw per 31 december 2010

Lidstaten	Aantal hangende punten van voorbehoud per 31.12.2009	In 2010 opgeworpen punten van voorbehoud	In 2010 opgeheven punten van voorbehoud	Aantal hangende punten van voorbehoud per 31.12.2010	Vroegste jaar waarop het voorbehoud betrekking heeft
België	3	0	3	0	
Bulgarije	1	1	0	2	2007
Tsjechië	9	0	1	8	2004
Denemarken	5	5	1	9	2004
Duitsland	4	0	3	1	2003
Estland	8	4	3	9	2004
Ierland	17	1	8	10	1998
Griekenland	11	0	4	7	1999
Spanje	2	1	2	1	2003
Frankrijk	10	0	4	6	2001
Italië	9	5	6	8	1995
Cyprus	3	3	0	6	2004
Letland	5	2	1	6	2004
Litouwen	7	0	5	2	2005
Luxemburg	3	0	1	2	2004
Hongarije	4	1	1	4	2004
Malta	10	0	0	10	2004
Nederland	7	4	3	8	2004
Oostenrijk	5	1	0	6	2002
Polen	6	1	1	6	2004
Portugal	10	8	4	14	1999
Roemenië	0	0	0	0	
Slovenië	3	0	3	0	
Slowakije	3	0	3	0	
Finland	10	1	3	8	1995
Zweden	7	9	6	10	1995
Verenigd Koninkrijk	5	5	1	9	1998
TOTAAL	167	52	67	152	

Bron: Europese Commissie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Vertragingen in het toezicht op de toepassing van de btw-richtlijnen

2.24. De Commissie is verantwoordelijk voor het verzekeren van de correcte toepassing van de btw-richtlijnen en dient toezicht te houden op de omzetting en de conformiteit van de nationale uitvoeringsmaatregelen die de lidstaten hebben vastgesteld. Onjuiste of onvolledige omzetting kan van invloed zijn op het ontvangen btw-bedrag, en bijgevolg op het te betalen bedrag aan eigen middelen btw. In 2010 traden drie btw-richtlijnen in werking: twee betreffende het „btw-pakket” ⁽¹⁶⁾ en één betreffende het gemeenschappelijk btw-stelsel ter bestrijding van de belastingfraude in het intracommunautaire verkeer ⁽¹⁷⁾.

2.25. Voor zeven lidstaten werkte de Commissie eind 2010, twaalf maanden nadat de richtlijnen van kracht werden, nog altijd aan de beoordeling van de nationale uitvoeringsmaatregelen van het „btw-pakket”. Toen was de beoordelingsprocedure van de Commissie voor de tenuitvoerlegging van de btw-richtlijn ter bestrijding van belastingfraude pas voor twee lidstaten opgestart.

2.25. Op 16 mei 2011 was de stand van het toezicht door de Commissie dat de algemene beoordeling van het volledige „btw-pakket” was afgerond voor 22 lidstaten. De beoordeling van de overige vijf lidstaten loopt nog en zal tegen september 2011 afgerond zijn.

Wat de btw-richtlijn ter bestrijding van belastingfraude betreft, leidde de Commissie in maart 2010 tegen negen lidstaten inbreukprocedures in om een volwaardige beoordeling te kunnen maken.

Gedurende 2009 en 2010 stelde de Commissie de kwestie van twee andere lidstaten ter bespreking aan de orde in de ATFS (Anti Tax Fraud Strategy Group) en het SCAC (het Permanent Comité inzake administratieve samenwerking). Een volledige beoordeling zal bijgevolg eind 2011 beschikbaar zijn.

⁽¹⁶⁾ Richtlijn 2008/8/EG van de Raad van 12 februari 2008 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft de plaats van een dienst (PB L 44 van 20.2.2008, blz. 11), en Richtlijn 2008/9/EG van de Raad van 12 februari 2008 tot vaststelling van nadere voorschriften voor de in Richtlijn 2006/112/EG vastgestelde teruggaaf van de belasting over de toegevoegde waarde aan belastingplichtige personen die niet in de lidstaat van teruggaaf maar in een andere lidstaat gevestigd zijn (PB L 44 van 20.2.2008, blz. 23).

⁽¹⁷⁾ Richtlijn 2008/117/EG van de Raad van 16 december 2008 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde ter bestrijding van de belastingfraude in het intracommunautaire verkeer (PB L 14 van 20.1.2009, blz. 7).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Eigen middelen bni*Algemene en specifieke punten van voorbehoud*

2.26. Eind 2010 bestonden er algemene punten van voorbehoud ⁽¹⁸⁾ betreffende de bni-gegevens van de EU-15-lidstaten voor de periode 2002-2006, en betreffende de EU-10-lidstaten voor de periode 2004-2006, hangende de afronding van de analyse van de geactualiseerde of nieuwe bni-overzichten ⁽¹⁹⁾.

2.27. Begin 2010 stonden met betrekking tot de periode 1995-2001 vier ⁽²⁰⁾ specifieke punten van voorbehoud ⁽²¹⁾ betreffende het bnp open. In 2010 heeft de Commissie geen enkele daarvan opgeheven. Aangezien er geen bijkomende specifieke punten van voorbehoud werden opgeworpen, blijft het aantal openstaande specifieke punten van voorbehoud aan het eind van het jaar ongewijzigd.

Verificatie van bni-overzichten in de lidstaten nog niet voltooid

2.28. In 2010 bezocht de Commissie zes lidstaten om bni-overzichten te verifiëren en verrichtte zij bij vier daarvan een rechtstreekse verificatie, die echter beperkt bleef tot een zeer klein aantal bni-componenten. Zoals uiteengezet in de richtsnoeren van Eurostat, hoeft deze aanpak van rechtstreekse verificatie doorgaans niet te leiden tot conclusies inzake alle onderdelen van de bni-ramingen.

2.29. Eind 2010 had Eurostat geen beoordelingsverslagen opgesteld over de bni-gegevens van de lidstaten voor de periode vanaf 2002 en kon het daardoor geen algemene punten van voorbehoud (zie paragraaf 2.26) vervangen door specifieke punten van voorbehoud met betrekking tot die jaren.

2.27. De Commissie zet haar samenwerking voort met de twee lidstaten waartegen voor de periode 1995-2001 nog punten van voorbehoud inzake het bbp openstaan (één voor Griekenland en drie voor het Verenigd Koninkrijk eind 2010), opdat deze kunnen worden opgeheven. Deze inspanningen hebben ertoe geleid dat één punt van voorbehoud voor het Verenigd Koninkrijk in mei 2011 kon worden opgeheven.

2.28. Wat de andere twee landen betreft, is een rechtstreekse verificatie verricht in Roemenië in april 2011 en is er een gepland in Bulgarije eind 2011. De Commissie verricht rechtstreekse verificatie naast de verificatie van de bni-overzichten van de landen op basis van de GNI Inventory Assessment Questionnaire (GIAQ). De conclusies van de Commissie steunen op deze totale verificatiebenadering. De Commissie is van mening dat het aantal door haar gekozen componenten adequaat voor de rechtstreekse verificatie en in overeenstemming met de door het bni-comité goedgekeurde richtsnoeren voor rechtstreekse verificatie was.

2.29. De Commissie zal de beoordelingsverslagen in 2011 presenteren, zodat de algemene punten van voorbehoud waar daartoe aanleiding is door specifieke punten kunnen worden vervangen, behalve eventueel voor Bulgarije en Roemenië, die hun bni-overzichten volgens het in het bni-comité overeengekomen tijdschema eind 2009 hebben ingediend.

⁽¹⁸⁾ Artikel 10, lid 7, van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000, zoals gewijzigd, bepaalt dat eventuele wijzigingen van het bnp/bni na 30 september van het vierde jaar volgende op een bepaald begrotingsjaar niet meer in aanmerking worden genomen, behalve op vóór het verstrijken van deze termijn hetzij door de Commissie, hetzij door de lidstaat ter kennis gebrachte punten. Deze punten zijn bekend als punten van voorbehoud. Een algemeen voorbehoud betreft alle gegevens van een lidstaat. Alle bni-gegevens van Bulgarije en Roemenië worden opgehouden overeenkomstig de vierjarenregel.

⁽¹⁹⁾ Overeenkomstig artikel 3 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1287/2003 van de Raad (PB L 181 van 19.7.2003, blz. 1) verschaffen de lidstaten de Commissie (Eurostat) een overzicht van de procedures en statistieken die zijn gehanteerd voor de berekening van het bni en zijn componenten overeenkomstig het ESR 95.

⁽²⁰⁾ Deze hangende punten van voorbehoud betreffen Griekenland (1) en het Verenigd Koninkrijk (3) en hebben met name betrekking op aspecten van methodologie en compilatie.

⁽²¹⁾ Een specifiek punt van voorbehoud heeft betrekking op specifieke elementen van het bni (bnp tot 2001) zoals de bruto toegevoegde waarde van geselecteerde activiteiten, de totale consumptieve bestedingen of het bruto-exploitatietoetschot en gemengd inkomen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.30. Toezicht- en controlesystemen bij de nationale bureaus voor de statistiek (NBS) van de lidstaten kunnen helpen de vergelijkbaarheid, betrouwbaarheid en volledigheid van de bni-gegevens te verzekeren ⁽²²⁾. Eurostat heeft haar beoordeling van de toezicht- en controlesystemen van de NBS echter nog niet afgerond en heeft nog geen richtsnoeren vastgesteld betreffende de toepassing van dergelijke systemen voor de compilatie van de nationale rekeningen in de lidstaten.

VK-correctie

2.31. Bij haar berekening van de VK-correctie voor de referentiejaar 2007-2009 nam de Commissie ongeveer 2 % van de totale betalingen van EU-middelen niet op in het cijfer voor de totale toegerekende uitgaven, een basiselement in de berekening van de correctie. De Commissie liet deze bedragen buiten beschouwing omdat er geen informatie voorhanden was over de vraag waar deze uitgaven werden gedaan. De Commissie controleerde niet of deze uitgaven ten behoeve van de berekening konden worden toegewezen (zie **bijlage 2.5**, met name de paragrafen 3-5, 10 en 11 daarvan).

2.32. De Rekenkamer constateerde tevens dat de Commissie in haar definitie van „werkelijke betalingen” voor het berekenen van de totale toegerekende uitgaven:

- a) geen uitgaven opneemt die zijn gefinancierd met bestemmingsontvangsten (ontvangsten met bestemming), welke tussen 2007 en 2009 aanzienlijk zijn gestegen, van 1 tot 5 % van de totale betalingen uit hoofde van de begroting;
- b) bedragen die worden gedekt door geïnde invorderingsopdrachten niet in mindering brengt op de toegerekende uitgaven, met name met betrekking tot begrotingstitel 6 „Bijdragen en terugbetalingen in het kader van communautaire overeenkomsten en programma's”: de ontvangsten uit deze bron varieerden van 3 tot 5 % van de betalingen voor dezelfde periode.

Wanneer voornoemde begrotingsverrichtingen in aanmerking worden genomen, is het mogelijk bij de toerekening van uitgaven het beginsel van de voorrang van inhoud boven vorm toe te passen (zie **bijlage 2.5**, met name de paragrafen 3-5, 10 en 11 daarvan).

2.33. De in de twee voorgaande paragrafen beschreven omissies verkleinen de nauwkeurigheid van de berekening van de VK-correctie. Het is niet mogelijk om aan te geven in welke richting zij het resultaat van de berekening beïnvloeden.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.30. De Commissie is van mening dat haar aanpak (administratieve controles van de bni-vragenlijsten, verificatie van de bni-overzichten aan de hand van de GIAQ aangevuld met rechtstreekse verificatie) geschikt is om een sluitende beoordeling van het bni van de lidstaten te kunnen maken. Volgens de Commissie hangt de betrouwbaarheid van de nationale rekeningen allereerst af van de specifieke statistische bronnen en methoden die worden gehanteerd; het uitgangspunt voor haar bni-validatie is verificatie en verbetering van die bronnen en methoden. De toezicht- en controlesystemen bij de nationale bureaus voor de statistiek hebben betrekking op de inrichting en verstrekken geen specifieke indicatie van de betrouwbaarheid van de rekeningen, alhoewel die systemen wel het risico op fouten in de nationale rekeningen helpen te verminderen. De Commissie heeft al rekening gehouden met de opmerkingen van de Rekenkamer en haar inspanningen voortgezet om richtsnoeren voor de toezicht- en controlesystemen vast te stellen; zo is de kwestie opnieuw besproken in de vergadering van het bni-comité van 27 oktober 2010.

2.31. 100 %-dekking nastreven zou een buitensporig beslag op de beschikbare middelen leggen omdat daarvoor duizenden verrichtingen één per één zouden moeten worden gecontroleerd.

2.32.

- a) Externe bestemmingsontvangsten (die gewoonlijk circa één derde van het totaal uitmaken) dienen niet te worden opgenomen. De Commissie wijst erop dat het percentage met bestemmingsontvangsten gefinancierde uitgaven in 2010 tot het niveau van 2007 is verminderd.
- b) Deze middelen worden in het ideale geval in mindering gebracht op de uitgaven die aan het begunstigde land worden toegewezen, maar de informatie moet „manueel” worden verkregen en het risico op dubbelbetaling is altijd aanwezig. Zoals eerder is opgemerkt, zijn er duizenden van dergelijke verrichtingen en zou het proces zeer middelenintensief zijn.

slechts tegen een kostprijs die volgens de Commissie niet te verantwoorden is.

⁽²²⁾ Zie paragraaf 2.28 van het Jaarverslag 2009.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Afzien van in te vorderen bedragen

2.34. Overeenkomstig de uitvoeringsvoorschriften⁽²³⁾ bij het Financieel Reglement kan worden afgezien van invorderingsopdrachten wanneer de verwachte kosten van de invordering hoger zijn dan het te innen bedrag, wanneer het niet mogelijk is de schuldvordering in te vorderen vanwege de leeftijd ervan of wegens insolventie van de debiteur, of wanneer de inning afbreuk doet aan het evenredigheidsbeginsel. Het besluit om af te zien van invordering moet worden gemotiveerd.

2.35. De controle van de systemen voor het afzien van invorderingen wees uit dat de Commissie in het algemeen de geldende procedures voor het afzien van invorderingsopdrachten hanteerde en de genomen besluiten motiveerde. De Rekenkamer trof in het beheer van de Commissie in de periode 1995-2008 echter gebreken aan die het risico deden toenemen dat de verschuldigde bedragen niet worden geïnd. Voor elk van de hieronder beschreven gevallen waarin de Commissie afzag van invordering werden één of meer gebreken geconstateerd (voorbeelden 2.1, 2.2 en 2.3).

Voorbeeld 2.1**Beoordeling van de financiële capaciteit van de contractanten**

In één geval (ten belope van ongeveer 500 000 euro) betreffende de toekenning van een KP5-subsidie (vijfde kaderprogramma voor onderzoek) viel de beoordeling van de capaciteit van een bedrijf om winst te boeken met zijn activiteiten negatief uit. De Commissie was echter niet van mening dat er financiële garanties nodig waren om een subsidieovereenkomst te kunnen sluiten. Uiteindelijk werd afgezien van invordering omdat het bedrijf failliet was verklaard.

Voor nog eens 15 gevallen (6 miljoen euro) die betrekking hadden op de procedures voor de toekenning van subsidies voor KP5 en externe acties kon de Commissie geen bewijsstukken overleggen waaruit bleek dat zij de financiële capaciteit van aanvragers had beoordeeld. In acht van deze gevallen werd afgezien van invordering vanwege de insolventie van de begunstigden.

2.35. De vertragingen bij het opstellen van invorderingsopdrachten zijn in vele gevallen te wijten aan de voorgeschreven controle- en juridische procedures. De Commissie is de opvatting toegedaan dat de wijze waarop zij de zaken heeft beheerd, geen materiële negatieve impact heeft gehad op de daadwerkelijke invordering.

Voorbeeld 2.1**Beoordeling van de financiële capaciteit van de contractanten**

het door de Rekenkamer bedoelde geval gaat terug tot 2001 en sindsdien zijn de voor KP5 ontworpen methoden om de financiële geschiktheid na te gaan, fel verbeterd. Voor KP6 werden en voor KP7 worden meer verfijnde ratio's gebruikt. Daarnaast heeft de Commissie met het oog op een coherente beoordeling van het bestaan en de juridische status van aanvragers en van hun operationele en financiële geschiktheid (besluit van de Commissie C(2007) 2466 van 13 juni 2007) regels vastgesteld die door de betrokken DG's worden toegepast.

De Commissie is van mening dat de nodige maatregelen zijn genomen om te voorkomen dat een dergelijke situatie zich herhaalt.

Sinds het in 2003 verplicht is geworden om de procedure van de oproep tot het indienen van voorstellen toe te passen, is het systeem voor de beoordeling van de financiële geschiktheid versterkt en gestandaardiseerd. Aanvragers van subsidie moeten nu aan de hand van bewijsstukken kunnen aantonen dat zij over stabiele en voldoende financieringsbronnen beschikken om hun activiteiten gedurende de gehele periode waarin deze worden uitgevoerd, te handhaven en aan de financiering ervan bij te dragen.

⁽²³⁾ Artikel 87 van Verordening (EG, Euratom) nr. 2342/2002 van de Commissie van 23 december 2002 tot vaststelling van uitvoeringsvoorschriften van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 357 van 31.12.2002, blz. 1), zoals laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG, Euratom) nr. 478/2007 (PB L 111 van 28.4.2007, blz. 13).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Voorbeeld 2.2

Contractbeheer

De coördinator van het KP5-contract waarnaar hiervoor werd verwezen, verzuimde de betaling van de voorfinanciering te verdelen over de andere contractanten die verantwoordelijk waren voor de uitvoering van het project. De Commissie verzuimde te verzekeren dat de contractbepalingen betreffende de verdeling van de voorfinanciering werden nageleefd. Een groot deel van deze middelen kon niet worden ingevorderd en daar werd voor het verschuldigde bedrag (500 000 euro) van afgezien vanwege het faillissement van de coördinator, drie jaar later.

In een ander geval (145 000 euro) betreffende het financieringsinstrument European Community Investment Partners (ECIP) werden langdurige perioden (1998-2005) van administratieve inactiviteit in het contractbeheer van de Commissie waargenomen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Voorbeeld 2.2

Contractbeheer

Er waren verträgen in het beheer van het ECIP-programma vóór 2005, maar sindsdien is via het grootschalige afwikkelingsproces van EuropeAid 35 miljoen euro van 600 acties gerecupereerd. Wat het aangehaalde geval betreft, is twee derde van het verschuldigde bedrag (via verrekening) teruggehaald en is van de invordering van 145 000 euro afgezien omdat ondanks verschillende pogingen sinds 2005 om de stand van de dossiers te bepalen, niet met zekerheid kon worden vastgesteld bij wie na een consortiumovername de aansprakelijkheid van de bank berustte.

Voorbeeld 2.3

Vaststelling van invorderingsopdrachten en invorderingsprocedures

In vijf gevallen (2,5 miljoen euro) waarin werd afgezien van invordering traden ongerechtvaardigde verträgen op bij de vaststelling van invorderingsopdrachten en/of bij het opstarten van invorderingsprocedures. Deze gevallen hadden betrekking op KP5 (1) en externe acties (4) en er werd afgezien van invordering vanwege insolventie van de debiteur.

In het voornoemde geval betreffende het financieringsinstrument ECIP, nam de Commissie niet alle mogelijkheden tot vereffening in aanmerking.

Voorbeeld 2.3

Vaststelling van invorderingsopdrachten en invorderingsprocedures

De verträgen bij het opstellen van invorderingsopdrachten zijn in vele gevallen te wijten aan de voorgeschreven controle- en juridische procedures. De Commissie is de opvatting toegedaan dat de wijze waarop zij de zaken heeft beheerd, geen materiële negatieve impact heeft gehad op de daadwerkelijke invordering.

Ook zijn de interne procedures voor het tijdig uitschrijven van debetnota's verbeterd.

In het geval van ECIP was een eventuele verdere vereffening technisch niet mogelijk in 2008 wegens boekhoudprocedures betreffende de afsluiting van het jaar.

BETROUWBAARHEID VAN DE „MANAGEMENT REPRESENTATIONS” VAN DE COMMISSIE

2.36. De resultaten van de beoordeling van de „management representations” van de Commissie zijn samengevat in **bijlage 2.3**. Hieronder geeft de Rekenkamer een nadere beschrijving van significante opmerkingen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.37. Het ernstige systeemgebrek dat door de controle van de Rekenkamer inzake de betrouwbaarheid van de rekeningen op het gebied van de TEM in één lidstaat (zie paragraaf 2.15) aan het licht werd gebracht, werd ook ontdekt bij de inspectiewerkzaamheden van de Commissie. De Rekenkamer is van oordeel dat dit gebrek vermeld had moeten worden in het jaarlijkse activiteitenverslag van DG BUDG.

2.38. De fout die de Rekenkamer ontdekte in de berekening door de Commissie van het definitieve bedrag van de VK-correctie voor 2006 (zie paragraaf 2.16) wordt beschreven in het jaarlijkse activiteitenverslag van DG BUDG, dat tevens aangeeft welke aanvullende controlemaatregelen er vervolgens zijn getroffen. Rekening houdend met de eigen materialiteitscriteria van de Commissie zou naar het oordeel van de Rekenkamer echter een punt van voorbehoud moeten zijn opgeworpen in de betrouwbaarheidsverklaring van de directeur-generaal van DG BUDG.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusies

2.39. Op basis van haar controlewerk ⁽²⁴⁾ concludeert de Rekenkamer het volgende:

- a) de opgaven en betalingen van de TEM door de lidstaten,
- b) de berekening door de Commissie van de bijdragen van de lidstaten op basis van de door de lidstaten doorgegeven btw- en bni-gegevens, alsmede
- c) de overige ontvangsten

over het per 31 december 2010 afgesloten jaar vertonen geen fouten van materieel belang.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.37. De problemen in het boekhoudsysteem van de betrokken lidstaat worden door de Commissie van nabij gevolgd sinds 2008. De Commissie heeft hieraan in totaal drie specifieke TEM-inspectiebezoeken gewijd, één in 2008 en twee in 2009, en corrigerende maatregelen gevraagd, waaronder aanscherping van de interne controles en grootschalige externe audits van het boekhoudsysteem. De progressie van de lidstaat zal opnieuw worden besproken in de RCEM-vergadering van juli 2011, in het licht van het jongste inspectieverslag van de Commissie. Omdat de tekortkomingen eerder al waren geconstateerd, door de Commissie van nabij worden gevolgd, het slechts om één lidstaat gaat en er tot dusver niet is vastgesteld dat er TEM te weinig zouden zijn betaald, heeft de kwestie geen bijzondere vermelding gekregen in het jaarlijks activiteitenverslag over 2010.

2.38. Door de op komst zijnde correctie zal de uiteindelijke impact van de fout in 2011 onder de materialiteitsdrempel van de Commissie blijven.

⁽²⁴⁾ Om de in de paragrafen 2.12 en 2.13 toegelichte redenen omvat deze conclusie geen beoordeling van de kwaliteit van de btw- of bni-gegevens die de Commissie ontving van de lidstaten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.40. Op basis van haar controlewerk concludeert de Rekenkamer dat de toezicht- en controlesystemen doeltreffend zijn geweest in het waarborgen van de regelmatigheid van de ontvangsten. De Rekenkamer vestigt echter de aandacht op de hiernavolgende gebreken:

- a) De controles van de Rekenkamer brengen nog steeds problemen aan het licht in verband met de gebruikmaking van de B-boekhouding (paragraaf 2.19) en de betrouwbaarheid van de overzichten van de A- en B-boekhouding (paragrafen 2.15 en 2.20). Er werden tevens gebreken aangetroffen in het nationale douanetoezicht (paragraaf 2.21). De Rekenkamer concludeert dat de toezicht- en controlesystemen van de gecontroleerde lidstaten slechts ten dele doeltreffend zijn in het waarborgen van een volledige en juiste vastlegging van de TEM.
- b) Er bestaan nog altijd langdurig hangende punten van voorbehoud (paragraaf 2.23). De Rekenkamer trof tevens gebreken aan in het toezicht van de Commissie op de toepassing van de onderzochte btw-richtlijnen door de lidstaten (paragraaf 2.25).
- c) De Commissie heeft haar verificatie van de bni-overzichten betreffende de bni-gegevens van de lidstaten voor de periode vanaf 2002 nog niet afgerond (paragraaf 2.29) en heeft de vier resterende openstaande specifieke punten van voorbehoud inzake bnp voor de periode 1995-2001 nog niet opgeheven (paragraaf 2.27).
- d) Er was sprake van een fout in de definitieve berekening van de VK-correctie voor 2006 ⁽²⁵⁾ (zie paragraaf 2.16). De berekening van de correctie voor de daaropvolgende jaren vertoonde gebreken (zie de paragrafen 2.31-2.33). De Rekenkamer concludeert dat de toezicht- en controlesystemen van de Commissie gedeeltelijk doeltreffend zijn in het waarborgen van een juiste berekening van de VK-correctie.

⁽²⁵⁾ In december 2009 ontdekte de Commissie voorts een fout in haar berekening van de voorlopige ramingen voor de VK-correctie betreffende de jaren 2008 en 2009, en wel een te hoge raming van respectievelijk 138 miljoen euro (2,6 %) en 458 miljoen euro (13 %). Zie paragraaf 2.17 van het Jaarverslag 2009. De gecorrigeerde bedragen zijn in aanmerking genomen in het kader van de berekening van bijgewerkte ramingen van de VK-correctie die werd verricht in 2010 (voordat de definitieve bedragen worden berekend in 2012 en 2013).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.40.

a) Waar nodig zullen de diensten van de Commissie aan de betrokken lidstaten vragen het nodige te doen om de tekortkomingen die de Rekenkamer heeft vastgesteld te verhelpen. Zij zal bij haar normale inspecties de B-boekhouding blijven onderzoeken om het aantal van dergelijke tekortkomingen tot een minimum te beperken. Zoals in paragraaf 2.21 is gezegd, heeft de Commissie haar recente TEM-inspecties toegespitst op het douanetoezicht van de lidstaten en dat toezicht zal bij haar inspecties de nodige aandacht blijven krijgen.

b) De Commissie zoekt actief naar een oplossing voor die resterende langdurig hangende punten van voorbehoud die niet betrekking hebben op bij het EHvJ ingeleide inbreukprocedures.

Wat het btw-pakket betreft, is de beoordeling van de vijf overblijvende lidstaten nog aan de gang; de Commissie verwacht die tegen september 2011 afgerond te hebben. Wat de btw-richtlijn ter bestrijding van belastingfraude betreft, heeft de Commissie de aanmeldingen van de lidstaten met vertraging gekregen, maar is zij nu in staat om de follow-up van de omzetting tegen eind 2011 af te ronden in de vorm van een verslag aan de Raad (zie paragraaf 2.25).

c) De Commissie zal de beoordelingsverslagen over de bni-gegevens van de lidstaten in 2011 presenteren, zodat de algemene punten van voorbehoud waar zulks past door specifieke punten van voorbehoud kunnen worden vervangen. De Commissie zet haar samenwerking voort met de twee lidstaten waartegen voor de periode 1995-2001 nog punten van voorbehoud inzake het bbp openstaan, opdat deze kunnen worden opgeheven. Deze inspanningen hebben ertoe geleid dat één punt van voorbehoud voor het Verenigd Koninkrijk in 2011 kon worden opgeheven.

d) Het toezicht- en controlesysteem is grondig herzien naar aanleiding van de ontdekking van deze fout door de Rekenkamer.

De methodologie voor de berekening van de toegewezen uitgaven is volgens de Commissie voldoende doeltreffend om het aandeel van het Verenigd Koninkrijk daarin te berekenen. De Rekenkamer kon deze „tekortkomingen” vaststellen omdat de Commissie de afweging heeft gemaakt dat de extra kosten van een verdere verfijning van de berekening niet zouden opwegen tegen de baten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- e) De op de begroting geleden verliezen met betrekking tot het afzien van de invordering van verschuldigde bedragen hadden wellicht vermeden hadden kunnen worden, of ten minste lager kunnen uitvallen als de Commissie proactiever was geweest (paragraaf 2.35).

Aanbevelingen

2.41. **Bijlage 2.4** toont het resultaat van de beoordeling door de Rekenkamer van de vooruitgang bij de uitvoering van haar in voorgaande jaarverslagen gedane aanbevelingen. De volgende punten dienen te worden opgemerkt:

- op het gebied van de TEM heeft de Commissie een beoordeling verricht van de gebreken in verband met de vereenvoudigde douaneprocedures voor importen. De Rekenkamer handhaaft haar standpunt inzake de boeking in de B-boekhouding van douaneschulden op in beslag genomen goederen;
- Wat betreft de eigen middelen bni worden de richtsnoeren over het melden van ingrijpende statistische herzieningen niet altijd toegepast door de lidstaten en is er geen vooruitgang geboekt ten aanzien van de uitvoering van een gemeenschappelijk herzieningsbeleid in de EU.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- e) De geldigheid van de besluiten van de Commissie om af te zien van invordering is door het Hof niet in twijfel getrokken. De onderliggende systemen die de Rekenkamer met betrekking hiertoe heeft onderzocht, moeten hoofdzakelijk worden gesitueerd in een beheers- en regelgevingscontext van meer dan tien jaar geleden. Sindsdien is EuropeAid opgericht (2001), is een nieuw Financieel Reglement goedgekeurd (2003), is het informatieverwerkingssysteem CRIS (Common RELEX Information System) geïntroduceerd (2003) en is het beheer van de externe bijstand overgedragen aan de delegaties op het terrein (2004).

2.41.

- De Commissie heeft in haar jaarlijks activiteitenverslag over 2010 een beoordeling gemaakt van de gebreken in verband met vereenvoudigde douaneprocedures. Zij heeft eveneens de douanecontrolestrategie in alle lidstaten aan een inspectie onderworpen en een themaverslag gewijd aan de gebreken die naar aanleiding van die inspecties en de audit van de Rekenkamer zijn vastgesteld. Een ontwerp van dat verslag is in de RCEM-vergadering van december 2010 voorgesteld en een definitieve versie ervan zal in de RCEM-vergadering van juli 2011 worden besproken.

Wat betreft de boeking in de B-boekhouding van douaneschulden op in beslag genomen goederen wordt het standpunt van de Rekenkamer door de Commissie niet gedeeld. De Commissie heeft de arresten van het EHvJ in Elshani (zaak C-459/07) en Dansk Logistik (zaak C-230/08) bestudeerd en geconcludeerd dat zij haar huidige standpunt kan handhaven.

Zie het antwoord van de Commissie in bijlage 2.4.

- wat de bni-eigen-middelen betreft, wordt de kwestie van de herzieningen behandeld in document GNIC/085 en worden de herzieningen van het bni van de lidstaten opgevolgd via de jaarlijkse, door de bni-verordening voorgeschreven kwaliteitsverslagen. De Commissie zal er bij de lidstaten, met name in de vergaderingen van het bni-comité, blijven op aandringen dat zij de CMFB-richtsnoeren ⁽¹⁾ voor het melden van ingrijpende statistische herzieningen toepassen. De Commissie voert gesprekken met de lidstaten over een gemeenschappelijk herzieningsbeleid in de EU en houdt daarbij rekening met de opmerkingen van de Rekenkamer.

⁽¹⁾ Comité voor monetaire, financiële en betalingsbalansstatistiek.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Op grond van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2010 beveelt de Rekenkamer de Commissie aan:

- haar inspanningen voort te zetten om te waarborgen dat de B-boekhouding correct wordt gebruikt, dat de boekhoudsystemen ervoor zorgen dat de overzichten van de A- en B-boekhoudingen van de lidstaten aantoonbaar volledig en juist zijn, en dat het nationale douanetoezicht wordt versterkt (TEM);
- het bni-comité de beoordelingsverslagen betreffende de bni-gegevens van de lidstaten aan te bieden om in 2011 alle bestaande algemene punten van voorbehoud te kunnen vervangen door specifieke punten van voorbehoud voor de periode vanaf 2002. Bij de beoordeling van het bni van de lidstaten dient zij rekening te houden met de evaluatie van de toezicht- en controlesystemen van de NBS voor de compilatie van de nationale rekeningen alsmede de reikwijdte te verduidelijken van het advies dat zij uitbrengt (eigen middelen bni).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- De Commissie blijft de B-boekhouding en de boekhoudsystemen onverminderd controleren in het kader van haar inspecties om zich ervan te vergewissen dat de overzichten van de A- en B-boekhoudingen van de lidstaten juist zijn. Zoals vermeld in paragraaf 2.21, heeft de Commissie haar recente inspecties op het gebied van de traditionele eigen middelen in het bijzonder toegespitst op de douanecontroles van de lidstaten, en bij toekomstige inspecties zal zij blijven letten op het nationaal douanetoezicht en op de maatregelen die de lidstaten nemen om dat toezicht te verscherpen.
- De Commissie zal de beoordelingsverslagen in 2011 presenteren, zodat de algemene punten van voorbehoud waar zulks past door specifieke punten van voorbehoud kunnen worden vervangen. De Commissie is van mening dat haar aanpak (administratieve controles van de bni-vragenlijsten, verificatie van de bni-overzichten aan de hand van de GIAQ aangevuld met rechtstreekse verificatie) geschikt is om een sluitende beoordeling van het bni van de lidstaten te kunnen maken. In dit verband wijst zij erop dat de toezicht- en controlesystemen betrekking hebben op het organisatorische aspect en geen specifieke indicaties verschaffen over de betrouwbaarheid van de rekeningen, die in de eerste plaats wordt bepaald door de gebruikte statistische bronnen en methoden, ook al kunnen de systemen helpen om het risico op fouten in nationale rekeningen te verkleinen. De Commissie zal zich blijven inspannen om richtsnoeren te ontwikkelen voor de toezicht- en controlesystemen met het oog op het opstellen van de nationale rekeningen door de lidstaten en daarbij rekening houden met de opmerkingen van de Rekenkamer.

FOLLOW-UP VAN SPECIAAL VERSLAG NR. 2/2008 OVER BINDENDE TARIEFINLICHTINGEN

Inleiding

2.42. In augustus 2008 publiceerde de Rekenkamer haar speciaal verslag nr. 2/2008 over bindende tariefindicaties (BTI's) ⁽²⁶⁾. Een BTI is een schriftelijk besluit over tariefindicatie dat door de douaneautoriteiten van een lidstaat wordt genomen op verzoek van marktdeelnemers. Een BTI is voor alle douaneautoriteiten binnen de EU juridisch bindend jegens de houder tot maximaal zes jaar, te rekenen vanaf het tijdstip van de verstrekking.

2.43. Over het geheel genomen bleek het BTI-systeem naar behoren te functioneren. Er waren echter verbeteringen nodig.

⁽²⁶⁾ PB C 103 van 24.4.2008, blz. 1.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.44. In zijn kwijtingsbesluit over 2007 ⁽²⁷⁾ spoorde het Parlement de Commissie aan zich in te zetten voor het oplossen van de openstaande gebreken en de geschillen over de tariefindeling. De Raad verzocht de Commissie het BTI-systeem verder te verbeteren en toe te zien op de uitvoering en toepassing ervan in de lidstaten, maar benadrukte dat uiterst terughoudend moet worden omgegaan met een eventuele financiële aansprakelijkheid van de lidstaten, zo daar al sprake van is ⁽²⁸⁾.

Follow-up van de aanbevelingen

- a) Aanbeveling: de Commissie dient de vertragingen bij het oplossen van de inconsistente tariefindelingen terug te dringen (paragrafen 43 en 44 van speciaal verslag nr. 2/2008).

Geboekte vooruitgang: het aantal personeelsleden dat zich bezighoudt met BTI-aangelegenheden is verhoogd en de vertragingen die werden waargenomen bij het verhelpen van inconsistente tariefindelingen zijn afgenomen.

- b) Aanbeveling: de Commissie dient na te gaan wat de totale financiële impact van onjuiste BTI's is en de gegevensbank Europese bindende tariefinlichtingen (EBTI-3) bij te werken (paragrafen 45 en 46 van speciaal verslag nr. 2/2008).

Geboekte vooruitgang: De Commissie kon aantonen dat zij probeerde lidstaten aansprakelijk te stellen voor de verliezen die voortvloeien uit de verstrekking van onjuiste BTI's.

Er werden nieuwe functies geïntroduceerd in de gegevensbank EBTI-3 om de wettelijke bepalingen beter na te leven. De gebruikersinterface van de algemeen toegankelijke EBTI-3-gegevensbank wordt thans vertaald in alle officiële talen van de EU (behoudens Maltees en Iers) en de Thesaurus wordt steeds verder bijgewerkt.

- c) Aanbeveling: de wetgeving, aangevuld met de administratieve richtsnoeren van de Commissie, dient te worden versterkt (paragraaf 47 van speciaal verslag nr. 2/2008).

Geboekte vooruitgang: de verplichting voor een importeur om de BTI die hij heeft voor de goederen aan te geven, is vastgesteld ⁽²⁹⁾, maar wordt pas van toepassing als de TBGDW in werking treden. Deze bepalingen dienen ook te leiden tot een verbetering van het beheer van de overgangperiode.

⁽²⁷⁾ Besluit van het Europees Parlement van 23 april 2009 over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2007, afdeling III — Commissie.

⁽²⁸⁾ 2 881e vergadering van de Raad te Luxemburg, van 23 en 24 juni 2008.

⁽²⁹⁾ Verordening (EG) nr. 450/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (gemoderniseerd douanewetboek) (PB L 145 van 4.6.2008, blz. 1).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.44.**b)**

De Commissie zal onjuist gebruik van BTI's met nadelige gevolgen voor de traditionele eigen middelen blijven onderzoeken en de lidstaten waar nodig financieel aansprakelijk stellen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- d) Aanbeveling: de Commissie dient de lidstaten te stimuleren om geconstateerde gebreken te verhelpen (paragraaf 48 van speciaal verslag nr. 2/2008).

Geboekte vooruitgang: Tijdens haar controlebezoeken heeft de Commissie gevallen van niet-naleving van wettelijke voorschriften en de door de Rekenkamer gerapporteerde gebreken opgevolgd.

Conclusies

2.45. De Commissie heeft het BTI-systeem verbeterd en toegezien op de uitvoering en toepassing ervan in de lidstaten. De belangrijkste herstelmaatregelen zullen echter pas doeltreffend zijn wanneer de TBGDW in werking treden, en de Commissie dient zich te blijven inspannen om de tijd die nodig is om indelingskwesties te verhelpen, te verkorten.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- d) De Commissie heeft een volledige monitoring van de lidstaten verricht met betrekking tot de procedures die verband houden met het BTI-beheer. Die actie is medio 2007 begonnen en gaat nog steeds door in de vorm van follow-upacties. Overigens plant de Commissie 5 TEM-inspecties ter plaatse in verband met BTI in 2011.

De Commissie volgt de vooruitgang die de lidstaten boeken op de voet en pakt de tekortkomingen in de naleving van de wettelijke voorschriften op regelmatige basis aan.

2.45. De Commissie neemt hiervan nota en blijft zich inspannen om de oplossing van indelingskwesties te bespoedigen.

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR ONTVANGSTEN

2010				2009	2008	2007
TEM	Btw/bni, correcties in het kader van begrotingstitel 1	Overige ontvangsten	Totaal			

OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF

Totaal verrichtingen (waarvan):	6	43	6	55	62	60	66
Invorderingsopdrachten	6	43	6	55	62	60	66

RESULTATEN VAN DE TOETSING ⁽¹⁾

Deel van de getoetste verrichtingen:

zonder fouten	100 %	(6)	100 %	(43)	100 %	(6)	100 %	(55)	95 %	100 %	100 %
met één of meer fouten	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	5 %	0 %	0 %

GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN

Meest waarschijnlijke foutenpercentage ⁽²⁾	0 %
---	-----

⁽¹⁾ De tussen haakjes geplaatste getallen tonen het werkelijke aantal verrichtingen.

⁽²⁾ Aangezien er geen fout van materieel belang werd aangetroffen, wordt uitsluitend het meest waarschijnlijke foutenpercentage weergegeven.

BIJLAGE 2.2

RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK VAN SYSTEMEN VOOR ONTVANGSTEN

Beoordeling van geselecteerde toezicht- en controlesystemen

Betrokken systeem	Essentiële interne controles (Commissie)			Essentiële interne controles in gecontroleerde lidstaten	Algehele beoordeling
	Controles van de Commissie in de lidstaten	Berekening / controles op stukken van te ontvangen bedragen door de Commissie	Beheer punten van voorbehoud door de Commissie / begrotingsuitvoering		
TEM	Doeltreffend	Doeltreffend	n.v.t.	Gedeeltelijk doeltreffend	Doeltreffend
btw/bni	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	n.v.t.	Doeltreffend
VK-correctie	n.v.t.	Gedeeltelijk doeltreffend	n.v.t.	n.v.t.	Gedeeltelijk doeltreffend
Afzien van in te vorderen bedragen	n.v.t.	Doeltreffend	Doeltreffend ⁽¹⁾	n.v.t.	Doeltreffend
Boetes en sancties	n.v.t.	Doeltreffend	n.v.t.	n.v.t.	Doeltreffend

N.v.t.: niet van toepassing (niet van toepassing of niet beoordeeld).

⁽¹⁾ Bij de gevallen waarvoor in 2010 werd afgezien van terugvordering constateerde de Rekenkamer gebreken in het beheer van de Commissie in voorgaande jaren waardoor het risico toenam dat de verschuldigde bedragen niet geïnd zouden worden.

Algehele beoordeling van toezicht- en controlesystemen

Algehele beoordeling	2010	2009	2008	2007
	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend

BIJLAGE 2.3

RESULTATEN VAN DE BEOORDELING VAN DE „MANAGEMENT REPRESENTATIONS” VAN DE COMMISSIE VOOR ONTVANGSTEN

Belangrijkste betrokken DG's	Aard van door de directeur-generaal afgegeven verklaring (*)	Punten van voorbehoud	Opmerkingen van de Rekenkamer	Algehele beoordeling van de betrouwbaarheid	
				2010	2009
BUDG	zonder voorbehoud inzake eigen middelen	n.v.t.	Het significante systeemgebrek dat door de controle van de Rekenkamer inzake de betrouwbaarheid van de rekeningen op het gebied van de TEM in België aan het licht werd gebracht, werd ook ontdekt bij de inspectiewerkzaamheden van de Commissie. De Rekenkamer is van oordeel dat dit gebrek vermeld had moeten worden in het jaarlijkse activiteitenverslag van DG BUDG (zie paragraaf 2.37). De fout die de Rekenkamer ontdekte in de berekening door de Commissie van het definitieve bedrag van de VK-correctie voor 2006 wordt beschreven in het jaarlijkse activiteitenverslag van DG BUDG, dat tevens aangeeft welke aanvullende controlemaatregelen er vervolgens zijn getroffen. Rekening houdend met de eigen materialiteitscriteria van de Commissie zou naar het oordeel van de Rekenkamer echter een punt van voorbehoud moeten zijn opgeworpen in de betrouwbaarheidsverklaring van de directeur-generaal van DG BUDG (zie paragraaf 2.38).	B	A

n.v.t.: niet van toepassing

(*) Blijkens de betrouwbaarheidsverklaring van de directeur-generaal heeft hij/zij redelijke zekerheid dat de bestaande controleprocedures de nodige waarborgen bieden betreffende de regelmatigheid van de verrichtingen.

A: de verklaring van de directeur-generaal en het jaarlijks activiteitenverslag geven een getrouwe beoordeling van het financieel beheer met betrekking tot de regelmatigheid

B: de verklaring van de directeur-generaal en het jaarlijks activiteitenverslag geven een gedeeltelijk getrouwe beoordeling van het financieel beheer met betrekking tot de regelmatigheid

C: de verklaring van de directeur-generaal en het jaarlijks activiteitenverslag geven geen getrouwe beoordeling van het financieel beheer met betrekking tot de regelmatigheid

TABEL INZAKE DE FOLLOW-UP VAN AANBEVELINGEN VOOR ONTVANGSTEN

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie	Analyse van de Rekenkamer
2009	In haar Jaarverslag 2009 (paragraaf 2.32) vestigde de Rekenkamer de aandacht op de controleresultaten in haar speciaal verslag nr.1/2010 over vereenvoudigde douaneprocedures voor importen en stelde zij dat de Commissie in haar jaarlijks activiteitenverslag over 2010 rekening diende te houden met de conclusies van dit verslag, evenals met de follow-up van haar eigen bevindingen bij inspecties van vereenvoudigde procedures en de controlestrategie van de lidstaten.	De Commissie erkende dat er in de lidstaten gebreken optraden bij de douanecontroles voor vereenvoudigde procedures. Rekening houdend met haar lopende inspectie-activiteiten, de in het algemeen positieve reactie van de lidstaten op de bevindingen van de Rekenkamer en de lage totale financiële impact van de ontdekte fouten, achtte de Commissie het niet noodzakelijk om voor deze kwestie een punt van voorbehoud op te werpen in de verklaring van de directeur-generaal (opgenomen in het jaarlijkse activiteitenverslag van DG BUDG).	De Commissie heeft in haar jaarlijks activiteitenverslag over 2010 een beoordeling gemaakt van de gebreken in verband met vereenvoudigde douaneprocedures. Zij volgt de maatregelen die de lidstaten hebben genomen om tegemoet te komen aan de bevindingen van haar eigen inspecties en van de audits van de Rekenkamer. Diverse lidstaten hebben reeds verslag uitgebracht over de acties die zij hebben ondernomen of zullen ondernemen om iets te doen aan de geconstateerde gebreken van de controles. Deze acties zullen bij toekomstige inspecties worden onderzocht. De Commissie heeft eveneens de douanecontrolestrategie in alle lidstaten aan een inspectie onderworpen en een themaverslag gewijd aan de gebreken die naar aanleiding van die inspecties en de audit van de Rekenkamer zijn vastgesteld. Zij heeft een ontwerp van dit verslag gepresenteerd in de RCEM-vergadering van december 2010. De lidstaten zijn in de gelegenheid gesteld om hun opmerkingen over dat ontwerp bekend te maken en een definitieve versie van het verslag waarin die opmerkingen zijn verwerkt, zal in de RCEM-vergadering van juli 2011 worden besproken.	De Rekenkamer neemt nota van de beoordeling van de Commissie en zal haar eigen analyse verrichten, tegelijkertijd met de follow-up van haar speciaal verslag over vereenvoudigde douaneprocedures voor importen.

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie	Analyse van de Rekenkamer
2009	In haar Jaarverslag 2009 (paragraaf 2.22) nam de Rekenkamer het standpunt in dat ontstane douaneschulden voor goederen die in beslag zijn genomen nadat deze het eerste in het gebied van de Gemeenschap gelegen douanekantoor zijn gepasseerd, in de B-boekhouding moeten worden geboekt. Dit standpunt, dat overeenkwam met het arrest van het Hof van Justitie van april 2009 (zaak C-459/07), werd niet gedeeld door de Commissie.	De Commissie analyseerde een recent arrest van het Hof van Justitie (in april 2010) over een vergelijkbare kwestie (zaak nummer C-230/08).	Wat betreft de boeking in de B-boekhouding van douaneschulden op in beslag genomen goederen wordt het standpunt van de Rekenkamer door de Commissie niet gedeeld. Het standpunt van de Commissie is gebaseerd op artikel 867 bis van Verordening (EEG) nr. 2454/93 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van het douanewetboek, volgens hetwelk goederen die in beslag zijn genomen of verbeurdverklaard, worden geacht onder het stelsel van douanementrepts overeenkomstig artikel 98 van het douanewetboek te zijn geplaatst. Voor onder dit stelsel geplaatste goederen wordt de douaneschuld geacht opgeschort te zijn en dient geen boeking plaats te vinden. De Commissie heeft de arresten van het EHvJ in Elshani (zaak C-459/07) en Dansk Logistik (zaak C-230/08) bestudeerd en geconcludeerd dat zij haar huidige standpunt kan handhaven.	De Rekenkamer handhaaft haar standpunt met betrekking tot het in de B-boekhouding boeken van ontstane douaneschulden voor in beslag genomen goederen. Dit standpunt wordt ondersteund door de twee arresten van het Hof van Justitie.
	In haar Jaarverslag 2009 (paragraaf 2.27) meldde de Rekenkamer dat de Commissie (in haar verslag van januari 2010 over het Griekse overheidstekort en de schuldstatistieken aan de Ecofin-Raad) de kwaliteit van de Griekse macro-economische statistieken, waaronder die van de nationale rekeningen, ter discussie stelde, en dat de Commissie en de Raad twijfels uitten over de doeltreffende werking van de toezicht- en controlesystemen bij het Griekse nationaal bureau voor de statistiek dat ook de bni-gegevens opstelt voor de berekening van de eigen middelen.	De grondige analyse door de Commissie van de mogelijke impact van de problemen die uit deze verificatie van de Griekse gegevens over het tekort en de schuld naar voren zijn gekomen wees niet op significante gevolgen voor het niveau van het bbp/bni. De verificatiewerkzaamheden die de Commissie (Eurostat) in de loop van 2010 verrichtte op Griekse fiscale gegevens om follow-up te geven aan de in haar verslag van januari 2010 gemelde gebreken bracht een impact van 0,5 à 0,9 % op het niveau van het Griekse bbp aan het licht.	Het antwoord dat de Commissie in het voorjaar van 2010 verstrekke op de opmerking van de Rekenkamer ten tijde van de opstelling van het jaarverslag 2009 van de Rekenkamer, had betrekking op de bevindingen van het verslag van januari 2010, en de kwestie van de herindeling van overheidsbedrijven was daarin niet aan de orde gesteld. De impact op het bbp waarnaar de Rekenkamer verwijst, vloeit voort uit de herindeling van overheidsbedrijven als gevolg van werkzaamheden die in november 2010 werden voltooid. Er is bijgevolg geen reden tot herziening van het antwoord dat de Commissie verstrekke op de opmerking in het jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2009. Herzieningen van de gegevens van de lidstaten voor eerdere jaren krijgen een follow-up door de Commissie in de jaren daarna, volgens vaste procedures voor het bni-toezicht.	Bij de door de Commissie verrichte beoordeling van de impact op het bbp/bni van de gebreken met betrekking tot het Griekse overheidstekort en de schuldstatistieken dienen de resultaten van haar in november 2010 afgeronde werkzaamheden in aanmerking te worden genomen.

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie	Analyse van de Rekenkamer
2009	In haar Jaarverslag 2006 maakte de Rekenkamer opmerkingen over de herziening van het Griekse bni (paragrafen 4.24-4.26) en beval zij in paragraaf 4.32 aan dat de Commissie: a) regels vaststelt voor het melden van ingrijpende herzieningen en daarvan, samen met het bni-comité, vooraf in kennis wordt gesteld, b) een gecoördineerd beleid gaat voeren voor herzieningen van de gegevens van de nationale rekeningen, met inbegrip van het vereiste van regelmatige bench-marking, en c) ervoor zorgt dat de conclusies van de controle van het Griekse overzicht snel genoeg beschikbaar zijn, zodat de gecorrigeerde gegevens kunnen worden opgenomen in de rekeningen voor het begrotingsjaar 2007. In haar Jaarverslagen over 2007, 2008 en 2009 gaf de Rekenkamer follow-up aan deze kwesties in respectievelijk bijlage 4.2 (2007 en 2008) en bijlage 2.4 (2009).	a) Vier lidstaten lieten ingrijpende herzieningen zien in hun bni-vragenlijsten en kwaliteitsverslagen over 2010. In één geval (Finland) werd voorafgaand aan de herziening geen kennisgeving verstuurd. b) In de vergadering van het Comité voor monetaire, financiële en betalingsbalansstatistiek (CMFB) van januari 2010 werd geconcludeerd dat de Commissie (Eurostat) en de Europese Centrale Bank in het najaar van 2010 een effectbeoordeling moesten uitvoeren inzake herzieningsbeleid voor de nationale rekeningen en de betalingsbalans, en de resultaten van de enquête betreffende dit onderzoek moesten presenteren aan de vergadering van het CMFB in januari 2011. Vanwege de afronding van het nieuwe ontwerp-ESR (Europese stelsel van rekeningen) en andere taken werd besloten de start van de enquête uit te stellen tot begin 2011 en de resultaten van de effectbeoordeling te presenteren in de vergadering van het CMFB van juli 2011. c) De Commissie (Eurostat) werkt nog steeds samen met het Griekse NBS om het ene resterende bni-voorbehoud voor de periode 1995-2001 op te kunnen heffen.	a) <i>De Commissie dringt er stevast bij de lidstaten op aan, met name tijdens vergaderingen van het bni-comité en bij bilaterale contacten, om de richtsnoeren toe te passen. Niettegenstaande dat in het geval van Finland van tevoren volledige informatie is verstrekt tijdens vergaderingen van het bni-comité en een bni-inspectiebezoek aan Finland, zal de Commissie blijven toezien op en drukken op het belang dat de lidstaten de CMFB-procedure volgen.</i> b) <i>Geen commentaar.</i> c) <i>De Commissie (Eurostat) blijft met de Griekse autoriteiten samenwerken om het ene resterende punt van voorbehoud betreffende het bnp voor de periode 1995-2001 te kunnen opheffen.</i>	a) De Commissie dient passende maatregelen te treffen om te waarborgen dat de (door het CMFB opgestelde) richtsnoeren over de melding van ingrijpende statistische herzieningen altijd worden toegepast door de lidstaten. b) De Rekenkamer stelt vast dat er in 2010 geen vooruitgang is geboekt door de Commissie (Eurostat) met betrekking tot de implementatie van een gemeenschappelijk herzieningsbeleid in de Europese Unie. c) Zie de paragrafen 2.26-2.27 en 2.29.

BIJLAGE 2.5

BEREKENING VAN DE CORRECTIE VOOR HET VERENIGD KONINKRIJK VOOR 2006 EN DAAROPVOLGENDE JAREN

1. De bepalingen voor het berekenen van de correctie voor het Verenigd Koninkrijk voor 2006 zijn neergelegd in het Besluit betreffende de eigen middelen ⁽¹⁾ van 2000 en in een werkdokument van de Commissie dat werd goedgekeurd door de Raad bij de vaststelling van het Besluit betreffende de eigen middelen ⁽²⁾.
2. De berekening van de correctie voor het Verenigd Koninkrijk geschiedt in een aantal stappen.
3. De eerste stap wordt verkregen door
 - a) het berekenen van het verschil tussen:
 - i) het procentuele aandeel van het Verenigd Koninkrijk in de som van de niet-afgetopte ⁽³⁾ btw-grondslagen, en
 - ii) het procentuele aandeel van het Verenigd Koninkrijk in de totale toegerekende uitgaven;
 - b) het aldus verkregen verschil te vermenigvuldigen met de totale toegerekende uitgaven;
 - c) het resultaat van b) te vermenigvuldigen met 0,66.
4. „Niet-afgetopte btw-grondslagen” vormden de basis voor de eigen middelen btw zoals dit gold ten tijde van de invoering van de correctie voor het Verenigd Koninkrijk.
5. „Toegerekende uitgaven” zijn uitgaven uit de Unie-begroting die kunnen worden toegerekend aan ontvangers in de lidstaten. Dit omvat dus geen uitgaven buiten de Europese Unie of uitgaven die niet kunnen worden toegerekend of geïdentificeerd. De totale toegerekende uitgaven worden verlaagd met een bedrag dat gelijk is aan de pretoetredings-uitgaven in de lidstaten die in 2004 tot de Unie zijn toegetreten.
6. De tweede fase in de berekening van de correctie is het berekenen van het „voordeel voor het VK” dat voortvloeit uit wijzigingen in de eigen middelen btw sinds de invoering van de correctie voor het Verenigd Koninkrijk (verlaging van het percentage waartegen de eigen middelen btw worden geheven, „aftopping” van de btw-grondslagen tot 50 % van het bruto nationaal inkomen (bni) van de lidstaat) en uit de invoering van de vierde middelenbron op basis van het bni.
7. Een detail in de berekening van het „voordeel voor het VK” dat van belang is voor de in paragraaf 2.16 vermelde kritiek betreft de berekening van het in 2006 geldende uniforme tarief voor de eigen middelen btw. Dit wordt gedaan door op het maximumafdrachtpercentage voor btw (0,50 % in 2006) een „bevroren percentage” in mindering te brengen dat gekoppeld is aan de hoogte van de korting voor het Verenigd Koninkrijk. De in paragraaf 2.16 genoemde fout wordt veroorzaakt door het feit dat de Commissie het „bevroren percentage” optelde bij het „maximumafdrachtpercentage” in plaats van het daarop in mindering te brengen.
8. Een andere aanpassing van de correctie behelst de aftrek van de met de TEM verband houdende „buitengewone voordelen”. Lidstaten behouden 25 % van de opbrengsten aan TEM; toen de korting voor het Verenigd Koninkrijk werd geïntroduceerd, bedroeg dit 10 %. De correctie wordt verlaagd voor zover dit de eigenmiddelenbetalingen van het Verenigd Koninkrijk doet afnemen.
9. De bepalingen voor het berekenen van de correctie voor het Verenigd Koninkrijk in de jaren na 2006 zijn neergelegd in het Eigenmiddelenbesluit ⁽⁴⁾ van 2007 en in een nieuw werkdokument van de Commissie dat werd onderschreven door de Raad ⁽⁵⁾. De bepalingen voor de periode na 2006 wijken op enkele gedetailleerde punten af van die welke van toepassing zijn op de correctie 2006.

⁽¹⁾ Besluit 2000/597/EG, Euratom van de Raad van 29 september 2000 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (PB L 253 van 7.10.2000, blz. 42).

⁽²⁾ Werkdocument van de Commissie inzake de berekening, financiering, betaling en opnemings in de begroting van de correctie van begrotingsonevenwichtigheden overeenkomstig de artikelen 4 en 5 van Besluit 2000/597/EG (referentie 10646/00, addendum 2 bij de NOTA I/A-PUNT van 21 september 2000 van het Secretariaat-generaal van de Raad aan het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad, aanneming van Besluit 2000/597/EG, Euratom van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de EU).

⁽³⁾ Zoals bepaald in artikel 2, lid 1, sub c), van Besluit 2000/597/EG, mogen de btw-grondslagen die in aanmerking worden genomen voor de eigen middelen niet meer bedragen dan 50 % van het bnp (tot en met 2001)/bni (vanaf 2002).

⁽⁴⁾ Zie Besluit 2007/436/EG, Euratom.

⁽⁵⁾ Werkdocument van de Commissie inzake de berekening, financiering, betaling en opnemings in de begroting van de correctie van begrotingsonevenwichtigheden (referentie 9851/07, addendum 2 bij de NOTA I/A-PUNT van 23 mei 2007 van het secretariaat-generaal van de Raad aan het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad, aanneming van Besluit 2007/436/EG, Euratom van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de EU).

-
10. Ten aanzien van de toegerekende uitgaven, waarvan de algemene beginselen niet wijzigen (vergeleken met het besluit betreffende de eigen middelen van 2000), dienen twee details te worden vermeld, met name in verband met de in de paragrafen 2.31-2.33 geuite kritiek:
- a) in het werkdokument van de Commissie wordt bepaald dat in gevallen waarin de Commissie weet dat er uitgaven plaatsvinden waarvan de ontvanger optreedt als tussenpersoon, de betalingen — voor zover mogelijk — worden toegerekend aan de lidstaat of lidstaten waarin de begunstigde(n) gevestigd is (zijn), overeenkomstig hun respectieve aandeel in deze betalingen;
 - b) het door de Commissie voor de berekening van de VK-correctie gehanteerde begrip van uitgaven omvat de „werkelijke betalingen” met betrekking tot het betrokken jaar uit hoofde van de jaarlijkse begroting, ofwel uit hoofde van naar het volgende jaar overgedragen niet-bestede kredieten.
11. De paragrafen 2.31-2.33 geven aan dat de Commissie niet de juiste stappen ondernam om de totale toegerekende uitgaven in de berekening op te nemen of om betalingen, voor zover mogelijk, toe te rekenen.

HOOFDSTUK 3

Landbouw en natuurlijke hulpbronnen

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	3.1-3.16
Specifieke kenmerken van de beleidsgroep	3.2-3.15
Reikwijdte en aanpak van de controle	3.16
Regelmatigheid van de verrichtingen	3.17-3.22
Doeltreffendheid van de systemen	3.23-3.51
Beleidssterrein Landbouw en plattelandsontwikkeling	3.23-3.48
Systemen betreffende de regelmatigheid van verrichtingen	3.23-3.41
Systemen met betrekking tot terugvorderingen en financiële correcties	3.42-3.48
De beleidsterreinen Milieu, Maritieme zaken en visserij, en Gezondheidszorg en consumentenbescherming	3.49-3.51
Betrouwbaarheid van de „management representations” van de Commissie	3.52-3.54
Conclusies en aanbevelingen	3.55-3.60
Conclusies	3.55-3.56
Aanbevelingen	3.57-3.60

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

3.1. Dit hoofdstuk betreft de specifieke beoordeling door de Rekenkamer van de beleidsgroep Landbouw en natuurlijke hulpbronnen, die bestaat uit de beleidsterreinen 05 — Landbouw en plattelandontwikkeling, 07 — Milieu, 11 — Maritieme zaken en visserij, en 17 — Gezondheidszorg en consumentenbescherming. Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en de uitgaven in 2010 is opgenomen in **tabel 3.1**.

Tabel 3.1 — Landbouw en natuurlijke hulpbronnen — essentiële informatie 2010

(miljoen euro)

Begrotingstitel	Beleidssterrein	Omschrijving	Betalingen	Wijze van begrotingsbeheer
5	Landbouw en plattelandsontwikkeling	Administratieve uitgaven	131	Direct gecentraliseerd
		Interventies op de landbouwmarkten	4 314	Gedeeld
		Rechtstreekse steun	39 676	Gedeeld
		Plattelandsontwikkeling	11 483	Gedeeld
		Pretoetredingsmaatregelen	14	Gedecentraliseerd
		Overige	(7)	Gedeeld
		55 611		
7	Milieu	Administratieve uitgaven	91	Direct gecentraliseerd
		Beleidsuitgaven	267	Direct gecentraliseerd/Indirect gecentraliseerd
		358		
11	Maritieme zaken en visserij	Administratieve uitgaven	40	Direct gecentraliseerd
		Beleidsuitgaven	616	Gecentraliseerd/Gedeeld
		656		
17	Gezondheidszorg en consumentenbescherming	Administratieve uitgaven	112	Direct gecentraliseerd
		Beleidsuitgaven	478	Direct gecentraliseerd/Indirect gecentraliseerd
		590		
		Totaal administratieve uitgaven ⁽¹⁾	374	
		Totaal beleidsuitgaven	56 841	
		waarvan — voorschotten	851	
		— tussentijdse/saldobetalingen	55 990	
		Totaal betalingen over het jaar	57 215	
Totaal vastleggingen over het jaar			60 992	

⁽¹⁾ Over de controle van de administratieve uitgaven wordt gerapporteerd in hoofdstuk 7.

Bron: Jaarrekening 2010 van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Specifieke kenmerken van de beleidsgroep**Beleidsterrein Landbouw en plattelandsontwikkeling**

3.2. Zoals in het Verdrag is bepaald ⁽¹⁾, heeft het gemeenschappelijk landbouwbeleid ten doel de productiviteit van de landbouw te doen toenemen om aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, de markten te stabiliseren, de voorziening veilig te stellen en redelijke prijzen te verzekeren bij de levering aan verbruikers.

3.3. De EU-begroting financiert het gemeenschappelijk landbouwbeleid hoofdzakelijk via twee fondsen ⁽²⁾: het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF), waaruit rechtstreekse steun en marktmaatregelen van de EU volledig worden gefinancierd ⁽³⁾, en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO), waaruit programma's voor plattelandsontwikkeling voor verschillende percentages worden medegefinancierd.

3.4. De voornaamste uit het ELGF gefinancierde maatregelen (43 990 miljoen euro) zijn de volgende:

- de *regeling voor rechtstreekse steun „bedrijfstoeslagregeling” (BTR)*. BTR-betalingen zijn gebaseerd op „rechten” ⁽⁴⁾; elk recht wordt geactiveerd op één hectare subsidiabele, door de landbouwer opgegeven grond. De BTR was in 2010 goed voor 29 070 miljoen euro aan uitgaven (73 % van de rechtstreekse steun);
- de *„regeling inzake een enkele areaalbetaling” voor rechtstreekse steun (REAB)*, die in de betaling van uniforme bedragen per subsidiabele hectare landbouwgrond voorziet. De REAB wordt momenteel toegepast in tien van de nieuwe lidstaten ⁽⁵⁾ en was in 2010 goed voor 4 460 miljoen euro aan uitgaven (11 % van de rechtstreekse steun);
- overige regelingen voor *rechtstreekse steun* „gekoppelde betalingen” die betrekking hebben op welbepaalde soorten landbouwproductie. In 2010 waren deze regelingen goed voor 6 146 miljoen euro aan uitgaven (16 % van de rechtstreekse steun);

⁽¹⁾ Artikel 39 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁽²⁾ Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 209 van 11.8.2005, blz. 1).

⁽³⁾ Met uitzondering van bepaalde maatregelen, zoals verkoopbevorderende maatregelen en de schoolfruitregeling, die worden gefinancierd.

⁽⁴⁾ Het aantal en de waarde van de toeslagrechten van elke landbouwer werden door de nationale autoriteiten berekend volgens een van de modellen waarin de EU-wetgeving voorziet. Volgens het *historisch model* krijgt elke landbouwer rechten op basis van de gemiddelde hoeveelheid ontvangen steun en bebouwde grond gedurende de referentieperiode 2000 - 2002. In het *regionale model* hebben alle rechten in een regio dezelfde forfaitaire waarde en wordt de landbouwer een recht toegewezen voor elke subsidiabele hectare die in het jaar van de eerste aanvraag is opgegeven. Het *hybride model* combineert het historisch element met een forfaitair bedrag, en indien het een *dynamisch model* is, neemt de historische component elk jaar af tot het systeem hoofdzakelijk forfaitair is geworden.

⁽⁵⁾ Bulgarije, Tsjechië, Estland, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Polen, Roemenië en Slowakije.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

— *interventies op landbouwmarkten*: de voornaamste maatregelen zijn interventieopslag en uitvoerrestituties, die de laatste jaren beide aan belang hebben ingeboet, en andere maatregelen zoals specifieke steun voor wijn, groenten en fruit en voedselprogramma's (in 2010 in totaal goed voor 4 314 miljoen euro).

3.5. Het ELFPO cofinanciert uitgaven voor *plattelandontwikkeling* die een groot aantal maatregelen betreffen, zoals agromilieuregelingen, compensatiebedragen voor landbouw in probleemgebieden, investeringen in landbouwbedrijven en infrastructuur in plattelandsgebieden (11 497 miljoen euro) ⁽⁶⁾.

3.6. Volgens alle ELGF-regelingen voor rechtstreekse steun ⁽⁷⁾ en bepaalde ELFPO-steunregelingen zijn begunstigden van EU-steun wettelijk verplicht om aan bepaalde randvoorwaarden te voldoen („cross compliance”). Deze vereisten hebben betrekking op de bescherming van het milieu, de gezondheid van mens, dier en plant, dierenwelzijn (uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen) en op de verplichting om de landbouwgrond in goede landbouw- en milieueconditie (GLMC) te houden ⁽⁸⁾. In de EU-wetgeving is bepaald dat wanneer niet-naleving van die vereisten wordt vastgesteld, een korting of uitsluiting ⁽⁹⁾ wordt toegepast op het totale bedrag aan rechtstreekse betalingen dat is of moet worden toegekend op grond van steunaanvragen ingediend in de loop van het kalenderjaar waarin de niet-naleving wordt geconstateerd.

3.7. Alleen landbouwers komen in aanmerking voor steun. „Landbouwer” wordt gedefinieerd als een natuurlijk of rechtspersoon die een landbouwactiviteit uitoefent. Onder „landbouwactiviteit” wordt verstaan: landbouwproducten produceren, fokken of telen tot en met het oogsten, het melken, het fokken en het houden van dieren voor landbouwdoeleinden of de grond in goede landbouw- en milieueconditie (GLMC) houden ⁽¹⁰⁾. Het houden van de grond in GLMC vormt de minimale landbouwactiviteit die de aanvrager moet verrichten om in aanmerking te komen voor steun.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.6. *Kortingen en uitsluitingen zijn uitsluitend van toepassing als de niet-naleving te wijten is aan een handeling of omissie die direct toerekenbaar is aan de landbouwers en significant is.*

⁽⁶⁾ Dit bedrag omvat zowel uitgaven voor de vorige programmeringsperiode als uitgaven voor pretoetredingsinstrumenten.

⁽⁷⁾ Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad (PB L 30 van 31.1.2009, blz.16).

⁽⁸⁾ Terwijl de in bijlage III bij Verordening (EG) nr. 73/2009 omschreven GLMC-normen in alle lidstaten van toepassing zijn, zijn de in bijlage II bij die verordening vermelde, uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen slechts in de EU-15 bindend. Voor de EU-10 worden deze eisen tussen 2009 en 2013 geleidelijk ingevoerd, voor de EU-2 gebeurt dat tussen 2012 en 2014.

⁽⁹⁾ Volgens de artikelen 66 en 67 van Verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie (PB L 141 van 30.4.2004, blz. 18) bedraagt de korting per niet nagekomen beheerseis of GLMC-verplichting tussen 1 en 5 % bij nalatigheid en kan de steun geheel worden geweigerd in het geval van opzettelijke niet-naleving.

⁽¹⁰⁾ Zie artikel 1 en artikel 2, onder a) en c), van Verordening (EG) nr. 73/2009.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.8. De uitgaven in het kader van beide fondsen vinden plaats via circa 80 ⁽¹¹⁾ nationale of regionale betaalorganen in de 27 lidstaten. Deze betaalorganen zijn bevoegd tot het verrichten van betalingen aan de begunstigden en voordat zij dat doen, moeten zij zich er rechtstreeks of via gedelegeerde instanties van hebben overtuigd dat de steunaanvragen subsidiabel zijn. De rekeningen en betalingsregisters van de betaalorganen worden onderzocht door onafhankelijke auditororganen (certificerende instanties), die in februari van het volgende jaar aan de Commissie verslag uitbrengen.

Beleidssterreinen Milieu, Maritieme zaken en visserij, en Gezondheidszorg en consumentenbescherming

3.9. Het milieubeleid van de Unie heeft ten doel bij te dragen tot de bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, de menselijke gezondheid en een rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen, ook op internationaal niveau. Wat betreft financiering (205 miljoen euro aan uitgaven in 2010) is het financieringsinstrument voor het milieu (LIFE) ⁽¹²⁾ het belangrijkste instrument voor EU-steun aan projecten in de lidstaten ten gunste van de natuur en de biodiversiteit en op het gebied van het milieubeleid, bestuur, informatie en communicatie.

3.10. Het Europees Visserijfonds ⁽¹³⁾ (EVF) is het voornaamste instrument (395 miljoen euro aan uitgaven ⁽¹⁴⁾ in 2010) voor het beleidssterrein *Maritieme zaken en visserij*. Op zijn eigen terrein kent het gemeenschappelijk visserijbeleid dezelfde doelstellingen als het gemeenschappelijk landbouwbeleid (zie paragraaf 3.2).

3.11. Wat betreft *Gezondheidszorg en consumentenbescherming* draagt de EU enerzijds bij tot de bescherming van de menselijke gezondheid en de gezondheid van dieren en planten en anderzijds tot het welzijn van de consument (478 miljoen euro aan uitgaven in 2010).

Voorschotten en tussentijdse/saldobetalingen

3.12. De uitgaven in het kader van het ELGF bestaan voornamelijk uit vergoedingen (tussentijdse/saldobetalingen) door de EU van subsidies die door de lidstaten aan landbouwers en andere begunstigden zijn uitbetaald.

3.13. Voor het ELFPO betroffen alle in 2010 verrichte betalingen voorschotten en tussentijdse betalingen. Voor het EVF waren er alleen tussentijdse betalingen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.8. Krachtens artikel 5 van Verordening (EG) nr. 885/2006 van de Commissie onderzoeken de certificerende instanties naast de jaarrekeningen jaarlijks ook de interne controleprocedures van de betaalorganen.

⁽¹¹⁾ Aantal betaalorganen: 82 aan het begin van het begrotingsjaar 2010, 81 aan het einde van het begrotingsjaar 2010 (Bron: JAV DG AGRI, blz. 32).

⁽¹²⁾ Verordening (EG) nr. 614/2007 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 149 van 9.6.2007, blz. 1).

⁽¹³⁾ Het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV) is voor de lopende programmeringsperiode (2007-2013) vervangen door het EVF — Verordening (EG) nr. 1198/2006 van de Raad (PB L 223 van 15.8.2006, blz. 1).

⁽¹⁴⁾ Dit bedrag omvat uitgaven voor vorige programmeringsperiodes, vooral in het kader van het FIOV.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.14. Op het gebied van Gezondheid en consumentenbescherming worden geen voorschotten betaald; de lidstaten ontvangen een vergoeding op basis van de door hen gedeclareerde uitgaven. Wat Milieu betreft, is voorzien in een voorfinanciering van maximaal 40 % van de EU-bijdrage voor elk LIFE-project, zoals vastgelegd in de subsidieovereenkomst.

Significante vermindering van de betalingskredieten voor het ELFPO

3.15. Op het terrein van het ELFPO werden de betalingskredieten eind 2010 verlaagd met 1 160 miljoen euro (ongeveer 9 % van de oorspronkelijke betalingskredieten) ⁽¹⁵⁾, voornamelijk als gevolg van de vertragingen bij de besteding door de lidstaten wegens problemen bij de beschikbaarstelling van nationale cofinancieringsmiddelen in de huidige economische situatie.

Reikwijdte en aanpak van de controle

3.16. In *bijlage 1.1, deel 2* wordt de algemene controleaanpak en -methodologie van de Rekenkamer beschreven. Ten aanzien van de controle van de beleidsgroep Landbouw en natuurlijke hulpbronnen dienen de volgende specifieke punten te worden opgemerkt:

- de controle omvatte een onderzoek van een steekproef van 238 betalingen, waarvan 146 voor het ELGF, 80 voor het ELFPO en 12 betalingen betreffende Milieu, Maritieme zaken en visserij, en Gezondheidszorg en consumentenbescherming, allemaal tussentijdse en saldobetalingen;
- de systeembeoordeling bestreek voor het ELGF GBCS-controles geselecteerd op basis van een combinatie van materialiteits-, risico- en aselechte (MUS)-criteria bij vijf betaalorganen in drie lidstaten die de BTR toepassen: Duitsland (Saksen en Neder-Saksen), Spanje (Castilla La Mancha en Extremadura) en het Verenigd Koninkrijk (Wales); tevens werd in één lidstaat (Frankrijk) gekeken naar het controlesysteem betreffende de maatregel „herstructurering van de suikerindustrie”. Voor *Plattelandsontwikkeling* onderzocht de Rekenkamer een aselechte steekproef van toezicht- en controlesystemen in Duitsland (Mecklenburg-Vorpommern), het Verenigd Koninkrijk (Schotland), Roemenië, Polen, Portugal, Italië (Toscane), Letland en Frankrijk. Voor *Milieu* testte de Rekenkamer het interne controlesysteem van DG ENV;
- voor drie betaalorganen in Griekenland, Bulgarije en Roemenië werd follow-up gegeven aan de gebreken in het „landbouwperceelidentificatiesysteem” (LPIS) en de gebreken bij inspecties ter plaatse waarover werd gerapporteerd in het kader van de DAS 2008 en 2009;

⁽¹⁵⁾ Herschikt voor andere programma's door middel van een globale overschrijving van kredieten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- naast de voornoemde controles van betalingen en systemen werden voor Nederland en Tsjechië gecoördineerde controles verricht met de Nederlandse en Tsjechische hoge controle-instanties. In Nederland omvatte de controle onderzoek van een bijkomende steekproef van 55 betalingen, waarvan 53 voor ELGF-maatregelen en 2 voor uitgaven voor plattelandsontwikkeling, alsook een beoordeling van de desbetreffende toezicht- en controlesystemen. In Tsjechië omvatte de controle onderzoek van 30 betalingen voor vier maatregelen in het kader van het programma voor plattelandsontwikkeling, alsook een beoordeling van de desbetreffende toezicht- en controlesystemen. De resultaten van het onderzoek van deze bijkomende steekproeven werd meegenomen in de berekening van het foutenpercentage ⁽¹⁶⁾;
- wat betreft de randvoorwaarden beperkte de Rekenkamer haar toetsing tot GLMC-verplichtingen (minimale bodembedekking, voorkomen van verstruiking door ongewenste vegetatie) waarvoor tijdens het controlebezoek bewijzen kunnen worden verkregen en een conclusie kan worden getrokken. Met betrekking tot ELFPO-betalingen werden bepaalde uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen (identificatie en registratie van dieren) getoetst. Voorts heeft de Rekenkamer in het kader van haar systeemcontroles de toepassing van de GLMC-normen (op nationaal niveau) en de door de lidstaten ingevoerde controlesystemen geanalyseerd. Wanneer niet-naleving wordt ontdekt, wordt dit momenteel niet meegenomen in de berekening van het foutenpercentage;
- de beoordeling van de „management representations” van de Commissie had betrekking op de jaarlijkse activiteitenverslagen van DG AGRI, DG CLIMA, DG ENV, DG MARE en DG SANCO;
- teneinde de grondslagen voor de financiële goedkeuringsbeschikkingen van de Commissie te evalueren, heeft de Rekenkamer daarnaast 61 certificaten en verslagen gecontroleerd die door de certificerende instanties voor 56 betaalorganen zijn opgesteld.

⁽¹⁶⁾ Bij haar schatting van het foutenpercentage vermenigvuldigde de Rekenkamer de resultaten van de Nederlandse en Tsjechische steekproeven van verrichtingen met een bepaalde factor die aangeeft welk deel van de uitgaven respectievelijk in Nederland en Tsjechië werd gedaan.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

3.17. De resultaten van de toetsing van verrichtingen zijn samengevat in **bijlage 3.1**. Uit de toetsing van de steekproef van verrichtingen door de Rekenkamer bleek dat 37 % fouten bevatte. Op basis van de toetsing van de verrichtingen schat de Rekenkamer het meest waarschijnlijke foutenpercentage op 2,3 % ⁽¹⁷⁾. De Rekenkamer constateerde tevens onregelmatige voorschotbetalingen door de Commissie aan lidstaten ten bedrage van 401 miljoen euro (ofwel 0,7 % van de totale betalingen van het jaar) (zie paragraaf 3.22) ⁽¹⁸⁾.

3.18. De controle van de Rekenkamer bevestigde de resultaten van de voorgaande jaren, namelijk dat de fouten in de betalingen qua frequentie en impact niet gelijkmatig waren verdeeld over alle beleidsterreinen. De Rekenkamer merkt op dat de uitgaven voor plattelandsontwikkeling bijzonder foutgevoelig zijn. Rechtstreekse betalingen in het kader van het GBCS bleken daarentegen geen materiële fouten te vertonen.

3.19. Bij het ELGF bevatten 39 (27 %) van de 146 in de steekproef opgenomen verrichtingen fouten. 29 (74 %) van deze verrichtingen vertoonden kwantificeerbare fouten. Met betrekking tot de uitgaven voor plattelandsontwikkeling bevatten 40 (50 %) van de 80 verrichtingen in de steekproef fouten. 21 (52 %) van deze verrichtingen vertoonden kwantificeerbare fouten. Wat betreft Milieu, Maritieme zaken en visserij, en Gezondheidszorg en consumentenbescherming bevatten 8 (67 %) van de 12 verrichtingen in de steekproef fouten. 4 (50 %) van deze verrichtingen vertoonden kwantificeerbare fouten.

3.20. In 2010 vertoonden 54 (62 %) van de verrichtingen die fouten bevatten kwantificeerbare fouten betreffende de subsidiabiliteit en meestal de nauwkeurigheid (97 % voor het ELGF en 52 % voor het ELFPO), vooral door een te hoog opgegeven subsidieel areaal.

3.21. Voorbeelden van door de Rekenkamer aangetroffen fouten worden hierna beschreven (zie voorbeeld 3.1).

3.17. De conclusie van de Rekenkamer met betrekking tot de beleidsgroep Landbouw en natuurlijke hulpbronnen bevestigt de positieve trend dat het meest waarschijnlijke foutenpercentage de afgelopen jaren dicht bij de materialiteitsdrempel van 2 % ligt. Voorts merkt de Commissie op dat voor de uitgaven van het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF), die in 2010 77 % van de totale uitgaven binnen dit hoofdstuk vertegenwoordigden, het meest waarschijnlijke foutenpercentage ruim onder de materialiteitsdrempel ligt en dat het foutenpercentage voor de directe betalingen die onder het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS) vallen, zelfs nog lager is.

Bovendien wordt het risico voor de EU-begroting door de conformiteitsgoedkeuringsprocedure op adequate wijze afgedekt.

De 401 miljoen euro aan voorschotten voor plattelandsontwikkeling vormen geen onregelmatige betalingen aan de eindbegunstigden. Bovendien loopt de terugvordering van deze bedragen nog. Deze zal tegen eind 2011 worden afgerond.

3.18. De Commissie deelt de opvatting van de Rekenkamer dat bij de uitgaven op sommige gebieden van plattelandsontwikkeling een hogere incidentie van fouten kan worden geconstateerd, maar is van mening dat de toezicht- en controlesystemen voortdurend verbeteren en dat als gevolg daarvan het foutenpercentage op dit gebied afneemt.

3.19. De Commissie wijst erop dat de meeste kwantificeerbare fouten financieel weinig implicaties hebben en vooral betrekking hebben op geringe verschillen in de nieuwe meting van percelen door de Rekenkamer (zie punt 3.20).

⁽¹⁷⁾ De Rekenkamer berekent haar schatting van het foutenpercentage op basis van een representatieve statistische steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting (bekend als „meest waarschijnlijk foutenpercentage”). De Rekenkamer heeft 95 % zekerheid dat het foutenpercentage in de populatie tussen 0,8 % en 3,8 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

⁽¹⁸⁾ In de huidige aanpak van de Rekenkamer behoorden deze voorschotbetalingen niet tot de populatie van de steekproef. Hoewel ze onregelmatig zijn, hebben deze betalingen geen belang voor de vraag of de correcte bedragen zijn betaald aan de eindbegunstigden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Voorbeeld 3.1

Voorbeeld van ELGF-fout inzake subsidiabiliteit

Aan de nationale overheid van een lidstaat werd een bedrag van 4,3 miljoen euro betaald voor 1 965 ton interventieboter⁽¹⁹⁾ die in het kader van de ruilregeling werd geleverd als betaling aan de winnende inschrijvers⁽²⁰⁾ in een andere lidstaat krachtens het EU-voedselprogramma voor behoeftigen. In ruil voor de boter hadden de winnende inschrijvers (marktaandeelers) voorgesteld diverse soorten kaas en andere zuivelproducten te leveren aan behoeftigen.

Volgens de geldende EU-regels⁽²¹⁾ mag de marktdeelnemer de boter niet verkopen in de lidstaat van de interventie, maar moet hij het product overbrengen naar de andere lidstaat: het doel van dit voorschrift is te voorkomen dat de boter terugkeert naar de lidstaat waar de boter gekocht werd voor interventie in het kader van marktbeheersing⁽²²⁾. De interventieboter was vervoerd naar de grens van de andere lidstaat⁽²³⁾, waar de controledocumenten van de EU werden afgehandeld. Het grootste deel van de lading werd echter niet gelost maar werd onmiddellijk teruggebracht naar de eerste lidstaat en te koop aangeboden op de binnenlandse markt, waarmee de EU-regelgeving omzeild werd⁽²⁴⁾.

Voorbeeld van ELGF-fout inzake nauwkeurigheid

De Rekenkamer constateerde dat er aan ongeveer 12 500 individuele begunstigten BTR-betalingen waren gedaan op basis van een verouderd LPIS, zodat in totaal 11 miljoen euro te veel werd betaald. In strijd met de EU-regelgeving besloten de nationale instanties, het bedrag ten laste van de nationale begroting te brengen in plaats van het te veel betaalde terug te vorderen van de landbouwers, zodat niet-goedgekeurde nationale steun werd toegekend. De afzonderlijke betalingen aan de landbouwers waren te hoog opgegeven en dus onregelmatig.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Voorbeeld 3.1

Voorbeeld van een subsidiabiliteitsfout (ELGF)

De Commissie is van mening dat de doelstelling van de regeling — kosteloos voedsel verstrekken aan de meest hulpbehoevenden — in dit geval volledig is verwezenlijkt en dat de waarde van de aan deze personen verstrekte kaas en boter groter was dan de financiële last voor de EU-begroting. Voorts is de Commissie van mening dat dit geval primair betrekking heeft op de doelmatigheid van een specifieke regel in de regeling voor 2009, die geen verbod omvat voor het overdragen van de producten aan in dit geval de eerste lidstaat door een andere marktdeelnemer, overeenkomstig het beginsel van vrij verkeer van goederen. Hoewel het achterliggende doel van de bepaling derhalve niet volledig is verwezenlijkt, ziet de Commissie geen basis voor terugvordering van de bedragen in kwestie.

Het probleem beperkte zich tot het programma voor 2009, aangezien dergelijke regels niet zijn opgenomen in de daaropvolgende programma's.

De Commissie zal zich echter buigen over opties om de transparantie van ruilhandelregelingen te verbeteren, omdat deze een essentiële component van de steunregeling voor de meest hulpbehoevenden vormen en de Commissie daarom van plan is daar in de toekomst gebruik van te blijven maken.

Voorbeeld van een nauwkeurigheidfout (ELGF)

De Commissie is zich bewust van deze tekortkomingen in het landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS) in kwestie en probeert deze tekortkomingen te detecteren door middel van de conformiteitsgoedkeuringsprocedures. Opgemerkt dient echter te worden dat volgens artikel 73, lid 4, van Verordening (EG) nr. 796/2004 de terugbetalingsverplichting niet geldt indien de betaling is verricht als gevolg van een fout van de bevoegde autoriteit of van een andere autoriteit en indien de fout redelijkerwijs niet door de landbouwer kon worden ontdekt. Hoe dan ook heeft het besluit van de nationale autoriteiten om de bedragen ten laste van de nationale begroting te brengen ervoor gezorgd dat geen ongepaste uitgaven uit de EU-begroting zijn verricht.

⁽¹⁹⁾ Dit bedrag maakt deel uit van de totale betaling aan deze lidstaat ten belope van 21,6 miljoen euro voor een totale hoeveelheid interventieboter van 9 894 ton.

⁽²⁰⁾ Inschrijvers worden uitgenodigd een bod te doen voor de levering van een product in ruil voor boter uit interventieopslag.

⁽²¹⁾ Artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1111/2009 van de Commissie.

⁽²²⁾ Overweging (7) van Verordening (EG) nr. 1111/2009.

⁽²³⁾ Het ten laste van de EU-begroting komende bedrag voor het vervoer van 9 894 ton boter beliep in totaal 0,9 miljoen euro.

⁽²⁴⁾ In haar speciaal verslag nr. 6/2009 over EU-voedselhulp voor de behoeftigen stelde de Rekenkamer reeds dat ruilregelingen met gebruikmaking van interventievoorraden ongeschikt waren, niet altijd garant stonden voor transparantie, niet altijd kosteneffectief waren en moesten worden stopgezet.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Voorbeelden van ELFPO-fouten inzake subsidiabiliteit

Veronachtzaming van de regels voor het plaatsen van overheidsopdrachten: Bij een ELFPO-project voor het aanleggen van een fietspad werd een deel van de werken rechtstreeks gegund door de begunstigde. Wegens het ontbreken van een openbare inschrijvingsprocedure is een deel van de betalingen voor dit contract onregelmatig.

Niet-naleving van specifieke subsidiabiliteitscriteria: er werd een betaling gedaan krachtens de maatregel voor platteland-ontwikkeling „verbetering van de economische waarde van bossen”. Doel van het project was het uitdunnen van de boomdichtheid in het bos teneinde de kwaliteit en dus ook de waarde van het hout te verbeteren. Twee van de subsidiabiliteitscriteria waaraan de begunstigde moest voldoen, waren: 1. de boomdichtheid vóór de uitdunning moest ten minste gelijk zijn aan 800 stammen per hectare, en 2. de werkzaamheden moesten worden uitgevoerd tussen oktober en januari om de risico's voor de gezondheid van de planten te beperken. Aan deze twee subsidiabiliteitscriteria was niet voldaan: de boomdichtheid vóór de uitdunning was 600 en de werkzaamheden werden uitgevoerd tussen maart en mei. De betaling is dus onregelmatig.

Voorbeeld van fout in Milieu, Maritieme zaken en visserij, en Gezondheidszorg en consumentenbescherming

Subsidiabele personeelskosten voor een project van LIFE III werden ten onrechte afgetrokken door DG ENV. Dit werd deels gecorrigeerd door het ten onrechte accepteren van lonen die waren betaald buiten de subsidiabele periode. Bovendien waren de onderliggende stukken bij de gedeclareerde uitgaven onvolledig.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Voorbeeld van een subsidiabiliteitsfout (ELFPRO)

Negeren van aanbestedingsregels:

De Commissie zal dit geval aanpakken door middel van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.

Niet-naleving van specifieke subsidiabiliteitscriteria:

De Commissie merkt op dat de subsidiabiliteitsvoorwaarde met betrekking tot de duur van de werkzaamheden door de regionale autoriteiten lijkt te zijn vastgesteld zonder dat een passende beoordeling van de onderbouwing en het effect ervan is gemaakt. De Commissie beveelt de lidstaten aan om bij het vaststellen van specifieke subsidiabiliteitsvoorwaarden op regionaal niveau transparante procedures voor alle betrokkenen op te stellen.

3.22. Tussen 2007 en 2009 heeft de Raad verscheidene besluiten vastgesteld om de begroting voor platteland-ontwikkeling te verhogen met 5,43 miljard euro, vooral om „nieuwe uitdagingen” te kunnen aangaan (bijvoorbeeld de klimaatwijziging, de bescherming van de biodiversiteit ...). Van dit bedrag bestond 3 miljard euro uit een overschrijving van kredieten van maatregelen voor rechtstreekse steun naar maatregelen voor platteland-ontwikkeling („modulatie”). Op grond daarvan stelden de lidstaten hun programma's voor platteland-ontwikkeling naar boven bij en betaalde de Commissie in 2010 voorschotten op die bijkomende programma's voor een bedrag van 401 miljoen euro. De regelgeving voorziet echter niet in dergelijke bijkomende voorschotten (voorfinanciering is alleen toegestaan bij de vaststelling van de platteland-ontwikkelingsprogramma's aan het begin van de programmeringsperiode, dus in 2007-2008, niet bij herziening ervan). Bovendien verbiedt de regelgeving uitdrukkelijk modulatiemiddelen te voorfinancieren. Voor deze betaling van 401 miljoen euro bestond dus geen rechtsgrondslag.

3.22. De Commissie is het eens met de opmerkingen van de Rekenkamer, maar merkt op dat de 401 miljoen euro aan voorschotten geen onregelmatige betalingen aan de eindbegunstigden vormen. Bovendien loopt de terugvordering van deze bedragen nog. Deze zal tegen eind 2011 worden afgerond.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

DOELTREFFENDHEID VAN DE SYSTEMEN**Beleidssterrein Landbouw en plattelandontwikkeling***Systemen betreffende de regelmatigheid van verrichtingen*

3.23. De resultaten van het onderzoek van het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS), het voornaamste controlesysteem om de regelmatigheid van de ELGF- en ELFPO-verrichtingen te waarborgen⁽²⁵⁾, zijn samengevat in **bijlage 3.2**.

3.24. Bij haar controle van zes betaalorganen in 2010 stelde de Rekenkamer vast dat het GBCS bij vier betaalorganen doeltreffend was in het waarborgen van de regelmatigheid van de betalingen en gedeeltelijk doeltreffend bij de andere twee. Ook verrichtte de Rekenkamer follow-upcontroles bij drie betaalorganen en constateerde zij daarbij nog steeds gebreken in het LPIS en in de kwaliteit van de controles ter plaatse.

3.25. Met betrekking tot de negen gecontroleerde toezicht- en controlesystemen voor plattelandontwikkeling constateerde de Rekenkamer dat twee van de toegepaste controlesystemen niet doeltreffend waren, dat zes ervan gedeeltelijk doeltreffend waren en een ervan doeltreffend was in het waarborgen van de regelmatigheid van de betalingen.

3.26. Het GBCS bestaat in elke lidstaat uit een database van bedrijven en aanvragen, systemen voor het identificeren van landbouwpercelen en het registreren van dieren, alsmede een register van toeslagrechten in de lidstaten die de BTR toepassen. Het systeem voorziet in meerdere subsidiabiliteitscontroles: een administratieve controle van alle aanvragen, kruiscontroles met databases om te voorkomen dat eenzelfde perceel/dier tweemaal wordt aangegeven, en een minimumpercentage van 5 % voor inspecties op bedrijven, uit te voeren door de betaalorganen.

3.24. Wat betreft de zes betaalorganen waarvoor de Rekenkamer in 2010 een audit heeft uitgevoerd, vormen de bevindingen van de Rekenkamer een aanmerkelijke verbetering ten opzichte van vorig jaar, toen de Rekenkamer slechts één van de acht geaudite geïntegreerde beheers- en controlesystemen (GBCS) als doeltreffend beoordeelde. Bovendien waren de tekortkomingen die de Rekenkamer in twee van deze systemen heeft geconstateerd niet heel significant en hielden ze deels geen risico voor de EU-begroting in. In elk geval laten de controlestatistieken van deze betaalorganen, die door de certificerende instanties zijn gevalideerd, zien dat het potentiële financiële effect van de tekortkomingen op het niveau van de betaalorganen niet materieel was.

Wat betreft de drie follow-upaudits die de Rekenkamer heeft uitgevoerd, hebben de betrokken lidstaten (BG, RO en GR) actieplannen voltooid of bijna voltooid om de tekortkomingen in hun GBCS te corrigeren. Als gevolg hiervan is de situatie in deze lidstaten aanmerkelijk verbeterd.

Wat betreft de beoordeling van de GBCS in het algemeen, zie ook het antwoord op punt 3.29.

3.25. De Commissie is het eens met de Rekenkamer over de beoordeling van twee toezicht- en controlesystemen als niet doeltreffend. Met betrekking tot andere lidstaten blijkt uit de audits van de Commissie dat zij systemen hebben ingevoerd die doeltreffend of gedeeltelijk doeltreffend zijn, met uitzondering van de systemen voor maatregelen in het kader van as 2 in Bulgarije, Polen en Roemenië (zie het jaarlijkse activiteitenverslag 2010 van het DG AGRI).

⁽²⁵⁾ Verordening (EG) nr. 73/2009 en Verordening (EG) nr. 1122/2009 van de Commissie (PB L 316 van 2.12.2009, blz. 65).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.27. Het GBCS omvat de voornaamste uit het ELGF gefinancierde regelingen, namelijk de BTR en de REAB, alsmede alle areaalgerelateerde regelingen inzake gekoppelde steun en regelingen inzake dierpremies. Bij het ELFPO, en vooral op agromilieugebied en in probleemgebieden, worden bepaalde essentiële elementen, zoals de subsidiabele oppervlakte of het aantal dieren, door het GBCS nagetrokken, terwijl andere vereisten onder specifieke controles vallen ⁽²⁶⁾.

3.28. De GBCS-controle van de Rekenkamer had betrekking op de naleving van de bepalingen van de betrokken verordeningen en op een beoordeling van de doeltreffendheid van de systemen in het waarborgen van de regelmatigheid van de verrichtingen. Meer bepaald werden de volgende elementen onderzocht:

- I) administratieve procedures en controles om correcte betaling te verzekeren, met inbegrip van de kwaliteit van de databases;
- II) controlesystemen op basis van controles ter plaatse;
- III) systemen om de tenuitvoerlegging en controle van „cross compliance” te verzekeren.

De niet-naleving van randvoorwaarden heeft belang voor de volledige betaling van de rechtstreekse EU-steun aangezien de begunstigden wettelijk gehouden zijn de randvoorwaarden na te leven (zie paragraaf 3.6).

3.29. Bij de jaarlijkse controles van GBCS-systemen die in de afgelopen jaren door de Rekenkamer zijn uitgevoerd, bleek dat de doeltreffendheid van het GBCS te lijden heeft onder onjuiste gegevens in de databases, onvolledige kruiscontroles of een onjuiste dan wel onvolledige follow-up van anomalieën. De Rekenkamer constateerde deze gebreken bij een aantal betaalorganen. Met name bleken twee essentiële controles — de kruiscontrole van de bij het LPIS gedeclareerde percelen en de verificatie van die percelen ter plaatse — bij verscheidene door de Rekenkamer gecontroleerde betaalorganen gebreken te vertonen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.28.

III) De Commissie herinnert eraan dat eerbiediging van randvoorwaarden door landbouwers geen subsidiabiliteitscriterium is en de controle van deze criteria derhalve niet in het kader van de beoordeling van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties plaatsvindt. Landbouwers die deze criteria niet eerbiedigen hebben het recht om betalingen te ontvangen, maar krijgen een sanctie opgelegd op basis van de ernst, de omvang, de persistentie en de herhaling van de geconstateerde niet-naleving en de nalatigheid of intentie van de betrokken begunstigde.

3.29. De Commissie beschouwt het GBCS als een doorgaans efficiënt controlesysteem waarmee het risico op fouten of onregelmatige uitgaven kan worden beperkt.

Dat het GBCS efficiënt werkt en constant verbetert, wordt bevestigd door de resultaten van de conformiteitscontroles die de Commissie de afgelopen jaren in alle lidstaten heeft uitgevoerd, door het lage foutenpercentage in de controlestatistieken die zij van de lidstaten ontvangt en die door de certificerende instanties worden geverifieerd en gevalideerd, en door de eigen bevindingen van de Rekenkamer in het kader van de betrouwbaarheidverklaring voor 2010, waarin voor directe betalingen een foutenpercentage van 1 % wordt vermeld.

De resterende tekortkomingen zijn over het algemeen van minder groot belang: de systemen worden er niet minder doeltreffend door, maar blijken wel vatbaar voor verbetering. Al deze tekortkomingen worden opgevolgd in het kader van conformiteitsgoedkeuringsprocedures, die ervoor zorgen dat het risico voor de EU-begroting adequaat wordt opgevangen.

Zie ook het antwoord van de Commissie op punt 3.24.

⁽²⁶⁾ Verordening (EG) nr. 1975/2006 van de Commissie van 7 december 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad met betrekking tot de toepassing van controleprocedures en van de randvoorwaarden in het kader van de steunmaatregelen voor plattelandsontwikkeling (PB L 368 van 23.12.2006, blz. 74).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1) Administratieve procedures en controles om correcte betaling te verzekeren, met inbegrip van de kwaliteit van de databases

3.30. De betaalorganen moeten administratieve controles uitvoeren om vast te stellen of de aanvragen overeenkomen met de bepalingen van de regeling ⁽²⁷⁾. De administratieve controles moeten, voor zover mogelijk en zinvol, kruiscontroles omvatten, onder meer met gegevens uit de GBCS-databases. De Rekenkamer controleerde of de databases volledig en betrouwbaar waren, of bij de controles anomalieën werden ontdekt en of corrigerende maatregelen werden getroffen om fouten te corrigeren. De belangrijkste systeemgebreken die werden geconstateerd, worden hierna beschreven.

ELGF

3.31. Het *landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS)* is een database waarin het hele landbouwareaal (referentiepercelen) van de lidstaat is geregistreerd, met optionele toepassing van orthofotografie ⁽²⁸⁾. In drie lidstaten (Griekenland, Roemenië en Spanje) ontdekte de Rekenkamer gevallen waarin referentiepercelen van „blijvend grasland” ⁽²⁹⁾ in het LPIS waren geregistreerd als 100 % subsidiabel, ondanks het feit dat ze gedeeltelijk waren bedekt met dichte bebossing of andere niet-subsidiabele zaken en dus slechts deels subsidiabel waren (zie voorbeeld 3.2).

Voorbeeld 3.2

In Spanje (Castilla La Mancha en Extremadura) ontdekte de Rekenkamer gevallen waarin referentiepercelen met blijvend grasland in het LPIS als volledig subsidiabel waren geregistreerd, hoewel ze slechts ten dele waren bedekt met gras en de rest met niet-subsidiabele zaken zoals rotsen, struiken, dichte bebossing, enz.). In Griekenland waren er gevallen waarin volledige bossen werden beschouwd als blijvend grasland en dus werden geacht recht te geven op BTR-betalingen. Daardoor werd de subsidiabele oppervlakte die is geregistreerd in het LPIS en wordt gebruikt voor kruiscontroles vaak te hoog opgegeven. Dit was nadelig voor de kwaliteit van die kruiscontroles.

3.31. Wanneer bij audits is vastgesteld dat er in strijd met de wettelijke bepalingen directe steun voor bepaalde percelen is uitbetaald, zijn conformiteitsgoedkeuringsprocedures in gang gezet.

Voorbeeld 3.2

De Commissie is zich bewust van de situatie in Griekenland en heeft de Griekse autoriteiten verzocht de problemen op te lossen. Wat betreft de situatie in Spanje heeft de Commissie in andere autonome gemeenschappen vergelijkbare problemen geconstateerd als die welke door de Rekenkamer worden genoemd.

De in beide lidstaten vastgestelde problemen leiden echter niet altijd stelselmatig tot onregelmatige betalingen, en wanneer dat wel het geval is, start de Commissie conformiteitsgoedkeuringsprocedures.

⁽²⁷⁾ Artikel 11 van Verordening (EG) nr. 1975/2006 en artikel 24 van Verordening (EG) nr. 796/2004.

⁽²⁸⁾ Artikel 17 van Verordening (EG) nr. 73/2009 bepaalt dat het systeem voor de landbouwpercelen wordt opgezet op basis van kaarten of kadastrale documenten of andere cartografische gegevens. Daarbij wordt gebruikgemaakt van technieken op basis van een geautomatiseerd geografisch informatiesysteem, bij voorkeur inclusief orthobeelden van lucht- of satellietopnamen, met een homogene norm die een precisie waarborgt die ten minste overeenkomt met die van kaarten op schaal 1:10 000.

⁽²⁹⁾ Artikel 2 van Verordening (EG) nr. 1120/2009 van de Commissie (PB L 316 van 2.12.2009, blz. 1) bepaalt dat blijvend grasland grond is met een natuurlijke of ingezaaide vegetatie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen. Dat betekent dat grond zonder begroeiing met grassen of kruidachtige voedergewassen, bijvoorbeeld bossen, rotsen, vijvers en paden, geen deel uitmaakt van het gebied van blijvend grasland en dus niet meetelt als subsidiabel terrein als bedoeld in artikel 34, lid 2, en artikel 2, onder h), van Verordening (EG) nr. 73/2009.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.32. In vijf lidstaten (Bulgarije, Nederland ⁽³⁰⁾, Griekenland, Roemenië en Spanje) constateerde de Rekenkamer zwakke punten wat betreft het actualiseren van het LPIS.

3.33. Bij het buiten het GBCS staande controlesysteem voor de maatregel „herstructurering van de suikerindustrie” in Frankrijk constateerde de Rekenkamer dat het slechts gedeeltelijk doeltreffend was (zie voorbeeld 3.3).

Voorbeeld 3.3

Volgens een EU-herstructureringsplan ontvangen de suikerproducenten die hun quota geheel of gedeeltelijk opgeven steun die per ton in 2008/2009 opgegeven suikerquotum gaat van 218,75 euro (eenvoudige opgave) tot 625 euro (bij volledige ontmanteling van de productie-installatie). De producent moet de opgegeven quota koppelen aan productie-installaties tot de maximale productiecapaciteit van die installaties. 10 % van de steun moet worden betaald aan de telers die door die opgave hun rechten verliezen om suikerbiet te leveren aan de suikerproducent.

In Frankrijk ontving een suikerproducent voor het ontmantelen van zijn productie-installatie steun die overeenkwam met een opgegeven quotum van 93 500. Net voor de begunstigde die steun aanvroeg, had hij echter een verhoging van de productiecapaciteit van die installatie aangevraagd van 72 000 tot 93 500 ton en zijn verzoek was goedgekeurd. De werkelijke productie van de fabriek bedroeg echter nooit meer dan 60 000 ton. De capaciteitsverhoging was een kunstgreep om voor een hoeveelheid van ten minste 21 500 ton het hogere steuntarief van 625 euro per ton te krijgen. Bovendien werd de 10 % van deze steun betaald aan telers die nooit suikerbieten hadden geleverd aan de ontmantelde fabriek.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.32. Met betrekking tot Nederland wordt verwezen naar het antwoord van de Commissie op punt 3.21 (voorbeeld van een nauwkeurigheidfout met betrekking tot het ELGF). Voor Griekenland is eind 2008 een nieuw, up-to-date LPIS voltooid. Voor Roemenië is in 2009 een corrigerend actieplan aangenomen, dat begin 2011 is afgerond. Voor Bulgarije is in 2009 een corrigerend actieplan aangenomen, dat eind 2011 zal worden afgerond. Spanje heeft een actualiseringsplan, maar is verzocht om zijn inspanningen in dit verband in de loop van 2011 op te voeren.

Voorbeeld 3.3

De EU-regels bepalen dat de bevoegde autoriteit van de lidstaat een besluit neemt over de subsidiabiliteit van elke aanvraag voor herstructureringssteun. In het kader van het herstructureringsplan van de door de Rekenkamer genoemde producent is overeengekomen dat afstand zal worden gedaan van een hoeveelheid suiker en dat dit zal worden bereikt door één productielocatie volledig te ontmantelen en op drie andere locaties afstand te doen van quota.

De EU-regels bepalen verder dat in door aanvragers ingediende herstructureringsplannen voor elke betrokken fabriek moet worden aangegeven van welk quotumdeel afstand zal worden gedaan, „welke hoeveelheid niet meer mag bedragen dan de productiecapaciteit” die door de volledige of gedeeltelijke ontmanteling zal verdwijnen. De regels bepalen niet hoe de productiecapaciteit moet worden vastgesteld en de lidstaten kunnen derhalve in beginsel zelf bepalen welke methode daarvoor het meest geschikt is. De Franse autoriteiten hebben bevestigd dat de gebruikte methode erop was gericht om de productiecapaciteit van een fabriek vast te stellen en niet de daadwerkelijke productie op een gegeven tijdstip. De Commissie houdt zich in de context van een lopende conformiteitsgoedkeuringsprocedure met de zaak bezig om te bepalen of de EU-regels volledig zijn nageleefd.

ELFPO

3.34. Administratieve controles hebben betrekking op de juistheid van de opgaven van de aanvrager en op de vraag of aan de voorwaarden voor steunverlening is voldaan ⁽³¹⁾. Dergelijke controles omvatten kruiscontroles met gegevens die de administratieve instanties reeds ter beschikking staan, bijvoorbeeld in de GBCS-databases.

⁽³⁰⁾ Deze tekortkomingen hadden in Nederland slechts een beperkte impact en de Nederlandse instanties hebben vanaf aanvraagjaar 2010 passende corrigerende maatregelen getroffen.

⁽³¹⁾ Voor de plattelandsontwikkelingsmaatregelen in de programmeringsperiode 2007-2013 zijn gedetailleerde vereisten met betrekking tot administratieve controles gesteld bij Verordening (EG) nr. 1975/2006.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.35. Een der voornaamste administratieve controles van maatregelen ⁽³²⁾ ter verbetering van het concurrentievermogen van de landbouwsector, zoals de modernisering van de landbouwbedrijven en de verbetering en ontwikkeling van de platelandsinfrastructuur, dient om de redelijkheid van de gedeclareerde kosten te beoordelen. Daarom moeten de lidstaten geschikte systemen invoeren om de door de begunstigden gevraagde bedragen te evalueren. De Rekenkamer stelde vast dat dit voorschrift niet doeltreffend was nageleefd door vier van de zeven nationale instanties die op dit punt werden gecontroleerd.

3.36. Voor sommige ELFPO-projecten moet bij de administratieve controles ook worden nagegaan of de verrichting voldoet aan de toepasselijke nationale en EU-regels, waaronder die inzake het plaatsen van overheidsopdrachten. De Rekenkamer ontdekte dat in Portugal de kosten voor de bouw van een dam waren verdeeld over meerdere contracten, zodat die rechtstreeks konden worden gegund in plaats van via inschrijving. Dit was bij de administratieve controles niet opgemerkt.

II) Controlesystemen op basis van controles ter plaatse

3.37. De lidstaten moeten elk jaar controles ter plaatse verrichten die voor de meeste steunregelingen ten minste 5 % van alle begunstigden moeten bestrijken ⁽³³⁾. De controle van de Rekenkamer was toegespitst op de toereikendheid van de risicoanalyseprocedures voor de selectie van de begunstigden voor dergelijke controles, de kwaliteit van de controles en de deugdelijkheid van de verrichte correcties.

3.38. Bij het herhalen van door de betaalorganen verrichte controles ter plaatse constateerde de Rekenkamer vaak dat de controles niet correct waren uitgevoerd (zie voorbeeld 3.4).

Voorbeeld 3.4

In Bulgarije, Griekenland, Roemenië, Tsjechië en Nederland deed de Rekenkamer door nationale inspecteurs verrichte perceelmetingen over. De door de nationale inspecteurs gemelde subsidiabele oppervlakten bleken onjuist voor 13 van de 43 percelen in Bulgarije, 6 van de 32 percelen in Griekenland, 12 van de 29 percelen in Roemenië, 35 van de 67 percelen in Tsjechië en 16 van de 174 percelen in Nederland. In de onderzochte gevallen was de financiële weerslag echter beperkt.

3.39. Bij het ELFPO ontdekte de Rekenkamer gebreken in de planning van de controles ter plaatse en de analyse van de resultaten. Zo werden in Portugal bijna alle controles (97,5 %) verricht met aanzienlijke vertraging, bijvoorbeeld een of zelfs twee jaar na het jaar waarvoor de betaling was gevraagd, waardoor het moeilijker wordt gevallen van niet-naleving te ontdekken.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.35. De Commissie deelt de opvatting dat administratieve controles van de redelijkheid van kosten van essentieel belang zijn om de doeltreffendheid van het hele controlesysteem te waarborgen. Deze essentiële controles worden door de Commissie systematisch onderzocht tijdens auditmissies. Het algemene oordeel is dat, twee uitzonderingen daargelaten, de door de Commissie geaudite lidstaten over doeltreffende of gedeeltelijk doeltreffende systemen beschikken.

3.36. De Commissie zal dit geval opvolgen in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.

Voorbeeld 3.4

Voor Griekenland beperkt het probleem zich tot de kwestie van de weidegronden en hier wordt follow-up aan gegeven in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.

3.39. De Commissie heeft tijdens audits in Portugal dezelfde tekortkomingen vastgesteld. De Portugese autoriteiten hebben de Commissie echter informatie verstrekt waaruit blijkt dat de situatie voor het aanvraagjaar 2010 sterk is verbeterd en dat de overgrote meerderheid van de controles in december 2010 was voltooid.

⁽³²⁾ Bedoeld in titel II van Verordening (EG) nr. 1975/2006.

⁽³³⁾ Artikel 12 van Verordening (EG) nr. 1975/2006 en artikel 30 van Verordening (EG) nr. 1122/2009.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

III) Systeem om de tenuitvoerlegging en controle van „cross compliance” te verzekeren

3.40. De randvoorwaarden voor steunverlening („cross compliance”-vereisten) omvatten uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen en GLMC-normen (zie paragraaf 3.6). Terwijl die beheerseisen in diverse EU-richtlijnen en -verordeningen zijn vastgesteld, worden de GLMC-normen op nationaal niveau bepaald. Wat betreft de randvoorwaarden moeten de betaalorganen ten minste 1 % van de aanvragen voor directe betalingen controleren.

3.41. Tijdens haar bezoeken ter plaatse heeft de Rekenkamer op basis van de beperkte controle (zie paragraaf 3.16, vijfde streepje) inbreuken op de „cross compliance”-vereisten vastgesteld met betrekking tot ongeveer 12 % van de betalingen waarvoor dergelijke randvoorwaarden gelden. De geconstateerde gevallen van niet-naleving hadden zowel betrekking op uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen (identificatie en registratie van dieren) als op GLMC-normen (verstruiking door ongewenste vegetatie).

Systemen met betrekking tot terugvorderingen en financiële correcties

Terugvorderingen

3.42. De Rekenkamer heeft een speciaal verslag uitgebracht over de controle van de terugvorderingen in het kader van het GLB ⁽³⁴⁾ waarin werd vastgesteld dat de systemen thans doeltreffender zijn in het beschermen van de financiële belangen van de EU en dat de inningspercentages voor gevallen vanaf 2006 zijn verbeterd. Toch behoeven de systemen nog verdere verbetering door verduidelijking van de regels, hetgeen de ruimte voor interpretatie evenals praktijkverschillen in de lidstaten zou beperken.

De procedure van de Commissie voor de goedkeuring van de rekeningen

3.43. Het beheer van de meeste landbouwigingen wordt gedeeld door de lidstaten en de Commissie. De steun wordt uitbetaald door de lidstaten, die deze vervolgens vergoed krijgen van de Commissie ⁽³⁵⁾. De uiteindelijke erkenning van de uitgaven volgt in een procedure die „goedkeuring van de rekeningen” wordt genoemd en twee fasen omvat: een jaarlijkse financiële beschikking en meerjarige conformiteitsbeschikkingen van de Commissie.

3.44. In voorgaande jaarverslagen evenals in het speciaal verslag ⁽³⁶⁾ over de controle van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen heeft de Rekenkamer kritiek geuit op het feit dat de financiële correcties niet voor rekening van de eindbegunstigden, maar van de lidstaten komen en dat de conformiteitsaanpassingen goeddeels zijn gebaseerd op het gebruik van forfaitaire correcties, zodat er geen rechtstreeks verband is met het werkelijke bedrag van de onregelmatige betalingen. Het systeem voor conformiteitsgoedkeuring bleef in 2010 ongewijzigd.

3.41. De bevindingen van de Rekenkamer worden bevestigd door de controlestatistieken die de Commissie van de lidstaten heeft ontvangen. Uit deze statistieken blijkt dat sancties worden toegepast.

3.42. De Commissie verwelkomt de beoordeling van de Rekenkamer dat het beheer en de controle van terugvorderingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) de afgelopen jaren zijn verbeterd. Met betrekking tot de aanbevelingen die in het speciaal verslag worden gedaan om het systeem verder te verbeteren, zal de Commissie zich buigen over mogelijke wijzigingen om de relevante regels in het kader van haar wetgevingsvoorstellen voor het GLB tot 2020 waar passend te versterken, te harmoniseren of te verduidelijken.

3.44. Wat de Rekenkamer in het conformiteitsgoedkeuringssysteem bekritiseert is inherent aan dit systeem. De conformiteitsgoedkeuringsprocedure heeft tot doel uitgaven die niet in overeenstemming met de communautaire voorschriften zijn verricht, aan communautaire financiering te onttrekken. Deze procedure is evenwel niet opgezet als mechanisme om onregelmatige betalingen aan begunstigden terug te vorderen, aangezien op grond van het beginsel inzake het gedeelde beheer van de controles op begrotingsuitgaven uitsluitend de lidstaten daarvoor verantwoordelijk zijn.

⁽³⁴⁾ Speciaal verslag nr. 8/2011.

⁽³⁵⁾ Op maandelijks basis voor het ELGF en op kwartaalbasis voor het ELFPO.

⁽³⁶⁾ Speciaal verslag nr. 7/2010.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Validering van de inspectieresultaten van de betaalorganen

3.45. De certificerende instanties wordt verzocht advies uit te brengen over de kwaliteit van de door de betaalorganen ter plaatse uitgevoerde controles en de compilatie van de inspectieresultaten te valideren. De Commissie benut de inspectieresultaten in haar jaarlijks activiteitenverslag om het percentage resterende fouten in de landbouwuittgaven te beoordelen.

3.46. De richtsnoeren van de Commissie laten de certificerende instanties de keuze of zij inspecties ter plaatse begeleiden of overdoen. Veruit de meeste certificerende instanties verkiezen de kwaliteit van de inspecties te valideren door de nationale inspecteurs te vergezellen in plaats van de inspecties over te doen. Op basis van haar ervaring is de Rekenkamer van oordeel dat de inspectiekwaliteit zou verbeteren als de certificerende instanties systematisch werden verplicht eerdere inspecties over te doen.

Wanneer in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure wordt geconstateerd dat onverschuldigde betalingen zijn gedaan, moeten de lidstaten de betrokken bedragen terugvorderen van de eindbegunstigden. Ook wanneer geen terugvordering van de begunstigde noodzakelijk is omdat de financiële correctie alleen betrekking heeft op tekortkomingen in het beheer en het controlesysteem van de lidstaten en niet op onverschuldigd gedane betalingen, zijn deze correcties toch een belangrijk middel om de systemen van de lidstaten te verbeteren en aldus onregelmatige betalingen aan begunstigden te voorkomen of te detecteren en terug te vorderen.

De toepassing van forfaitaire bedragen is door het Hof van Justitie in overeenstemming geacht met de wettelijke regels inzake conformiteits-handhaving en — in bepaalde omstandigheden — aanvaard door het Europees Parlement (zie de kwijtingsresolutie voor 2007, paragraaf 83).

Tot slot heeft de Commissie de lidstaten meegedeeld dat, als hun certificerende instanties een nieuwe representatieve steekproef van transacties die het betaalorgaan ter plaatse heeft gecontroleerd, uitvoeren en op grond daarvan de betrouwbaarheid van hun controlestatistieken bevestigen, de Commissie zal aanvaarden dat het resulterende foutenpercentage het maximaal mogelijke risico vormt en dat eventuele financiële correcties voor het desbetreffende jaar dat niveau niet zullen overschrijden.

3.46. Hoewel de Commissie het ermee eens is dat het tijdig herhalen van inspecties een beter houvast biedt voor de beoordeling van de kwaliteit van inspecties ter plaatse, blijft zij van mening dat de controleomgeving kan worden beoordeeld aan de hand van inspecties die worden begeleid door de certificerende instanties. In sommige gevallen is het onmogelijk een inspectie tijdig te herhalen. Deze beperkingen zijn inherent aan tal van ex-postinspecties die door externe auditoren worden uitgevoerd. Begeleide inspecties zijn dan een goed alternatief. Zij hebben het extra voordeel dat de administratieve last voor de landbouwer wordt beperkt omdat een opeenstapeling van controles wordt voorkomen.

Uit een analyse van de verslagen van de certificerende instanties betreffende het begrotingsjaar 2010 blijkt dat de certificerende instanties betrokken waren bij circa 3 000 inspecties. In de gevallen waarin de certificerende instanties de vereiste inspecties hebben gecontroleerd, werden de inspecties in 24 % van de gevallen herhaald en in 45 % van de gevallen begeleid, terwijl in 12 % van de gevallen beide benaderingen werden gebruikt. In nog eens 19 % van de gevallen maakten de certificerende instanties geen expliciet onderscheid tussen beide methoden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.47. Hoewel de herhaling door de Rekenkamer van in Bulgarije, Roemenië, Griekenland en Nederland ⁽³⁷⁾ verrichte ELGF-areaalinspecties wees op zwakke punten wat betreft de kwaliteit van de nationale inspecties, werd deze in de rapporten van de respectieve certificerende instanties goed ⁽³⁸⁾ of tenminste voldoende ⁽³⁹⁾ genoemd.

3.48. Bovendien schrijft de EU-regelgeving voor dat de certificerende instanties operationeel onafhankelijk moeten zijn van de betaalorganen om mogelijke belangenconflicten te vermijden. Terwijl de meeste lidstaten de certificeringsfunctie hebben toegewezen aan de nationale controle-instantie, een particulier accountantskantoor of de interne auditdienst van het ministerie van financiën, heeft Nederland deze functie toegewezen aan de interne auditdienst van het Ministerie van Landbouw, die de Rekenkamer niet onafhankelijk acht van de instanties die het GLB uitvoeren.

De beleidsterreinen Milieu, Maritieme zaken en visserij, en Gezondheidszorg en consumentenbescherming

3.49. Milieu, Maritieme zaken en visserij en Gezondheidszorg en consumentenbescherming worden door de Commissie beheerd met behulp van specifieke controlesystemen. De controle had betrekking op het internecontrolesysteem van DG ENV.

Het internecontrolesysteem van DG ENV

3.50. Dertig aselect gekozen betalingen die waren gefinancierd uit het programma LIFE+ werden getoetst. Uit de controle bleek dat essentiële controles onvoldoende waren gedocumenteerd, met het risico dat die controles niet werden uitgevoerd. Bovendien waren de verificaties van de gedeclareerde kosten in bepaalde gevallen niet behoorlijk gedocumenteerd.

3.51. Drie van de dertig getoetste betalingen betroffen door de OESO toegekende subsidies. DG Milieu controleerde de bewijsstukken voor de gemaakte kosten niet en achtte deze kosten subsidiabel, louter op grond van hun beschrijving in het eindverslag. Dat eindverslag bevatte echter onvoldoende informatie om te kunnen bepalen of die kosten werkelijk waren gemaakt en of ze subsidiabel waren.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.47. In het geval van Bulgarije, Roemenië en Nederland was het financiële effect van de zwakke punten in de door de betaalorganen uitgevoerde inspecties niet materieel en werden deze inspecties door de certificerende instantie overeenkomstig de richtsnoeren van de Commissie derhalve terecht als goed of toereikend beoordeeld.

Met betrekking tot Griekenland merkt de Commissie op dat de certificerende instantie in haar verslag over het begrotingsjaar 2010 bepaalde elementen van de controles ter plaatse als zwak en andere als adequaat heeft beoordeeld.

3.48. De Commissie zal hier samen met de Nederlandse autoriteiten opvolging aan geven om de operationele onafhankelijkheid van de certificerende instantie te versterken. De Commissie merkt echter op dat de Rekenkamer niets heeft vastgesteld dat erop wijst dat het onafhankelijkheidsrisico realiteit is geworden.

3.50. Elke financiële en technische functionaris erkent door het ondertekenen van de transacties dat de noodzakelijke controles onder zijn of haar verantwoordelijkheid zijn uitgevoerd. Een aantal notities voor de dossiers, de uitwisseling van e-mails en handgeschreven notities laten zien dat de dossiers zijn gecontroleerd. De Commissie beschouwt haar internecontrolesysteem als betrouwbaar, maar zal de documentatie van enkele essentiële controles verder verbeteren.

3.51. De boekhoud-, internecontrole-, audit- en aanbestedingsprocedures van de OESO zijn door de Commissie gecontroleerd in het kader van artikel 53 quinquies van het Financieel Reglement en bieden garanties die overeenkomen met internationaal aanvaarde normen. Het eindverslag werd aanvaardbaar geacht, rekening houdend met de specifieke controleregelingen die zijn vastgelegd in de kaderovereenkomst van 2006 tussen de Commissie en de OESO.

⁽³⁷⁾ Zie voorbeeld 3.4.

⁽³⁸⁾ Griekenland en Nederland.

⁽³⁹⁾ Bulgarije en Roemenië.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

BETROUWBAARHEID VAN DE „MANAGEMENT REPRESENTATIONS” VAN DE COMMISSIE

3.52. De resultaten van de beoordeling van de „management representations” van de Commissie, met name de jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV) en de verklaringen van de directeuren-generaal voor de DG's AGRI, CLIMA, ENV, MARE en SANCO van de Commissie, zijn samengevat in **bijlage 3.3**.

3.53. In het JAV 2009 van DG AGRI werd een voorbehoud gemaakt met betrekking tot de uitgaven voor maatregelen voor plattelandsontwikkeling van as 2 (verbetering van het milieu en het platteland). De directeur-generaal achtte het niet noodzakelijk dit voorbehoud te herhalen in het JAV 2010. De Rekenkamer is van oordeel dat het intrekken van dit voorbehoud niet gerechtvaardigd was (zie **bijlage 3.3**).

3.52. In deze bijlage verklaart de Rekenkamer dat het DG ENV een voorbehoud heeft opgeheven op basis van onbewezen veronderstellingen. Het DG ENV is van mening dat zijn oordeel is gebaseerd op de analyse van vier jaar van op risico's gebaseerde audits en vertrouwt erop dat deze analyse een deugdelijke basis vormt voor de berekening van het foutenpercentage en het opheffen van het voorbehoud. Ook achtte de Commissie het niet nodig om een voorbehoud te maken voor het DG SANCO, aangezien het resterende foutenpercentage na correctie van de gedetecteerde fouten lager was dan 2 %.

Het DG MARE trok een voorbehoud in, ofschoon de lidstaat de correctie niet volledig accepteerde omdat de afsluiting van het betrokken programma nog loopt en de Commissie de noodzakelijke (volledige) financiële correctie zal toepassen tijdens de afsluiting van de rekeningen. In deze omstandigheden achtte het DG MARE het passend om het voorbehoud niet te handhaven.

Dit zijn beheerbesluiten die worden genomen na een zorgvuldige afweging van de omstandigheden en een risicobeoordeling die de meest betrouwbare basis voor de betrouwbaarheidsverklaring biedt.

3.53. Het voorbehoud in de jaarlijkse activiteitenverslagen voor 2008 en 2009 van het DG AGRI met betrekking tot de uitgaven voor plattelandsontwikkelingsmaatregelen in het kader van as 2 werd gerechtvaardigd door het feit dat de controlestatistieken van de lidstaten voor deze maatregelen een foutenpercentage lieten zien dat aanmerkelijk hoger lag dan de materialiteitsdrempel van 2 % die momenteel door de Rekenkamer wordt gebruikt, wat op zijn beurt de reden was voor het feit dat het foutenpercentage voor de uitgaven voor plattelandsontwikkeling als geheel, dat volgens de geldende instructies van de Commissie voor het maken van een voorbehoud de basis vormt voor het beoordelen van de materialiteit van fouten, ook boven het niveau van 2 % bleef.

In 2010 is de kwaliteit en betrouwbaarheid van deze controlestatistieken en de mate van kwantificatie van de geconstateerde en gerapporteerde fouten aanmerkelijk verbeterd. Deze verbeteringen stelden het DG AGRI in staat om het resterende foutenpercentage voor plattelandsontwikkeling als geheel nauwkeuriger te berekenen dan in eerdere jaren, toen het DG onvoldoende zekerheid had dat de lidstaten hun statistieken met de nodige zorgvuldigheid hadden samengesteld, door nu van dezelfde methode gebruik te maken als die welke wordt gebruikt voor de uitgaven uit het ELGF. Op basis van deze aanpak lag het resterende foutenpercentage voor plattelandsontwikkeling als geheel onder de materialiteitsdrempel van 2 %. ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ De berekening is gebaseerd op de informatie die door alle lidstaten is verstrekt, met uitzondering van Cyprus en Portugal, die niet in staat waren om te voldoen aan de nieuwe verslagleggingsregels voor de financieel belangrijke agromilieumaatregelen. Maar zelfs als deze twee lidstaten een hoger dan gemiddeld foutenpercentage zouden hebben, zou het effect daarvan naar alle waarschijnlijkheid niet leiden tot een verhoging van het restfoutenpercentage voor plattelandsontwikkeling als geheel tot boven de materialiteitsdrempel van 2 %.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.54. Evenals in 2009 vindt DG AGRI dat de anomalieën die de nationale inspecteurs tijdens aselechte inspecties ter plaatse aantreffen overeenkomen met het restfoutenpercentage voor de betrokken steunregeling. De Rekenkamer handhaaft haar opmerking uit haar Jaarverslag 2009 dat zij niet kan instemmen met deze aanpak, die de volgende gebreken vertoont:

- hij steunt op inspecties die blijkens de controles van de Commissie zelf en van de Rekenkamer bij verscheidene betaalorganen onvoldoende kwaliteit hebben;
- hij vertrouwt op statistieken waarvan de Commissie reeds weet dat ze niet correct zijn opgesteld, en
- hij is onvolledig omdat geen rekening wordt gehouden met restfouten in het administratieve beheer van de aanvragen die gebreken bleken te bevatten.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusies

3.55. Op basis van haar controlewerk concludeert de Rekenkamer dat de betalingen over het per 31 december 2010 afgesloten jaar voor Landbouw en natuurlijke hulpbronnen materiële fouten vertonen. Betalingen in het kader van het GBCS vertoonden daarentegen geen materiële fouten.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Bovendien was het in het voorbehoud van eerdere jaren uiteengezette actieplan voltooid en werden de gerapporteerde foutenpercentages, enkele uitzonderingen daargelaten, als aanvaardbaar beschouwd. Verdere verlagingen van het foutenpercentage konden alleen worden gerealiseerd door het aantal controles ter plaatse te verhogen, hetgeen niet kosteneffectief zou zijn geweest.

Tot slot merkt de Commissie met betrekking tot de hoge foutenpercentages voor Bulgarije en Roemenië betreffende maatregelen in het kader van as 2, op dat de relevante uitgaven voor deze twee lidstaten onder het voorbehoud voor het GBCS vielen. Evenzo had het nieuwe voorbehoud voor Portugal vanwege de ernstige tekortkomingen in het GBCS van dat land ook betrekking op de uitgaven in het kader van as 2.

3.54. De controlestatistieken van de lidstaten worden in belangrijke mate geverifieerd en gevalideerd door de certificerende instanties, hetgeen door de Rekenkamer in een aanbeveling in zijn jaarverslag 2005 als optie was genoemd, en de resultaten van deze werkzaamheden worden bekendgemaakt in het jaarlijkse activiteitenverslag van het DG AGRI.

Om het risico te beperken dat de foutenpercentages die uit deze controlestatistieken resulteren lager zijn dan de werkelijke foutenpercentages, vanwege de door de Rekenkamer genoemde onnauwkeurigheden in de databanken of ontoereikende follow-up van anomalieën, heeft het DG AGRI een veiligheidsmarge van een toename met 25 % toegepast, die het DG grotendeels voldoende acht om de door de Commissie genoemde risico's af te dekken. Zelfs met een dergelijke toename liggen de resterende foutenpercentages voor directe steun-, marktinterventie- en plattelandsontwikkelingsmaatregelen nog steeds ver onder het niveau van 2 %.

Bovendien bevestigen de resultaten van de eigen audits van de Rekenkamer voor de eerste pijler, en met name de directe betalingen waarop het GBCS betrekking heeft, een foutenpercentage dat ruim onder de materialiteitsdrempel van 2 % ligt, hetgeen de resultaten van de controlestatistieken ondersteunt en laat zien dat de toezicht- en controlesystemen efficiënt functioneren.

3.55. De conclusie van de Rekenkamer met betrekking tot de beleidsgroep Landbouw en natuurlijke hulpbronnen bevestigt de positieve trend dat het meest waarschijnlijke foutenpercentage de afgelopen jaren dicht bij de materialiteitsdrempel van 2 % ligt. Voorts merkt de Commissie op dat voor de uitgaven van het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF), die in 2010 77 % van de totale uitgaven binnen dit hoofdstuk vertegenwoordigden, het meest waarschijnlijke foutenpercentage ruim onder de materialiteitsdrempel ligt en dat het foutenpercentage voor de directe betalingen die onder het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS) vallen, zelfs nog lager is.

Bovendien wordt het risico voor de EU-begroting door de conformiteitsgoedkeuringsprocedure op adequate wijze afgedekt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.56. Op basis van haar controlewerk concludeert de Rekenkamer dat de gecontroleerde toezicht- en controlesystemen voor Landbouw en natuurlijke hulpbronnen gedeeltelijk doeltreffend zijn geweest in het waarborgen van de regelmatigheid van de betalingen.

Aanbevelingen

3.57. **Bijlage 3.4** toont het resultaat van de beoordeling door de Rekenkamer van de vooruitgang bij de uitvoering van haar in voorgaande jaarverslagen gedane aanbevelingen (2008 en 2009). Daarbij valt het volgende op te merken:

- De Commissie heeft belangrijke corrigerende maatregelen getroffen wat betreft de vereenvoudiging van de maatregelen voor plattelandsontwikkeling en de betrouwbaarheid en volledigheid van de informatie in het LPIS.
- Met betrekking tot de aanbevelingen dat de minimumeisen inzake jaarlijks onderhoud van grasland op EU-niveau moeten worden vastgesteld en dat de EU-regelgeving moet uitsluiten dat rechtstreekse steun wordt betaald aan aanvragers die hun grond niet gebruiken voor landbouwdoeleinden noch het in GLMC houden, is het zo dat deze kwesties in de nieuwe verordening van de Raad aan de lidstaten worden overgelaten.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.56. De Commissie beschouwt het GBCS als een doorgaans efficiënt controlesysteem waarmee het risico op fouten of onregelmatige uitgaven kan worden beperkt.

Met betrekking tot plattelandsontwikkeling is de Commissie van mening dat de toezicht- en controlesystemen voortdurend verbeteren en dat als gevolg daarvan het foutenpercentage op dit gebied afneemt.

3.57.

- In de afgelopen vier jaar hebben de Commissie en de lidstaten een actieplan ten uitvoer gelegd dat ten doel had om voor een betere controleerbaarheid van de agromilieumaatregelen te zorgen en dat tot een lager foutenpercentage heeft geleid. Voor de huidige programmeringsperiode zijn vereenvoudigingsinitiatieven genomen en de Commissie zal hier in de toekomst, bij de hervorming van het GLB na 2013, mee doorgaan. Het is evenwel duidelijk dat het juiste evenwicht moet worden gevonden tussen beleidsdoelen, administratieve kosten en het risico van fouten.

Met ingang van het aanvraagjaar 2010 zijn de lidstaten verplicht om de kwaliteit van hun LPIS te beoordelen. Hoewel 2010 het eerste jaar is waarvoor die verplichting geldt, heeft dit de lidstaten al geholpen bij het vaststellen van gebieden die aandacht behoeven.

- Het huidige systeem omvat een gemeenschappelijk rechtskader waarbinnen de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de vaststelling van de onderhoudscriteria in het kader van de verplichting om landbouwgrond in goede landbouw- en milieuconditie (GLMC) te houden. Op die manier is ruimte gecreëerd voor de diversiteit aan landbouwgebieden en -tradities in de EU.

De door de Rekenkamer aangehaalde kwestie van de omschrijving van wie als landbouwer wordt beschouwd, is behandeld in het kader van de gezondheidscontrole. De lidstaten hebben toen de mogelijkheid gekregen natuurlijke personen en rechtspersonen wier ondernemingsdoel niet de uitoefening van een landbouwactiviteit is of wier landbouwactiviteiten onaanzienlijk zijn, van de rechtstreekse betalingsregelingen uit te sluiten (artikel 28, lid 2, van Verordening (EG) nr. 73/2009).

Over gerichte steun aan actieve landbouwers, zoals wordt opgemerkt in de mededeling van de Commissie over het GLB tot 2020, kan verder worden nagedacht in het kader van de hervorming van het GLB na 2013. Wel moet worden voorkomen dat gecompliceerde voorschriften worden opgesteld die uitmonden in een ingewikkeld controlesysteem dat hoge uitvoeringskosten met zich brengt en haaks staat op de vereenvoudigingsdoelstellingen van de Commissie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.58. Op grond van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2010 beveelt de Rekenkamer aan dat de Commissie passende maatregelen treft om ervoor te zorgen dat

- a) orthofotografie verplicht wordt gesteld en dat het LPIS regelmatig wordt bijgewerkt op basis van nieuwe ortho-opnamen (zie paragraaf 3.31);
- b) de betaalorganen de vastgestelde tekortkomingen verhelpen waar is gebleken dat de controlesystemen en GBCS-databases tekortschieten (zie de paragrafen 3.23 – 3.25);
- c) de inspecties ter plaatse de nodige kwaliteit hebben om op betrouwbare wijze de subsidiabele oppervlakte te kunnen bepalen (zie de paragrafen 3.38 en 3.39);
- d) de kwaliteit van de inspecties naar behoren wordt gecontroleerd en gerapporteerd door de certificerende instanties (zie de paragrafen 3.46 en 3.47).

3.59. Op het gebied van plattelandsontwikkeling geeft de Rekenkamer de Commissie en de lidstaten de aanbeveling, de vastgestelde tekortkomingen te verhelpen, met name door de doeltreffendheid te verbeteren van de controles die worden verricht voor niet-GBCS-maatregelen.

3.60. Ten slotte moeten de Commissie en de lidstaten doeltreffende maatregelen nemen om de vastgestelde problemen op de beleidsterreinen milieu, visserij en gezondheidszorg en consumentenbescherming te verhelpen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.58.

- a) Het punt van de regelmatige actualisering van het LPIS wordt in aanmerking genomen in de nieuw ingevoerde verplichte kwaliteitsbeoordeling van het LPIS. In het kader van de hervorming van het GLB na 2013 wordt overwogen om het gebruik van orthofoto's verplicht te stellen.
- b) De Commissie werkt samen met de lidstaten aan een voortdurende verbetering van de toezicht- en controlesystemen. In dit verband worden in het kader van de normale audits aanbevelingen gedaan, en de lidstaten met ernstige problemen ontwikkelen actieplannen en voeren deze uit. De Commissie is van mening dat deze plannen succesvol zijn.

Bovendien zijn de lidstaten met ingang van het aanvraagjaar 2010 verplicht om de kwaliteit van hun LPIS te beoordelen. Hoewel 2010 het eerste jaar is waarvoor die verplichting geldt, heeft dit de lidstaten al geholpen bij het vaststellen van gebieden die aandacht behoeven.

De resterende zwakheden worden opgevolgd door middel van conformiteitsgoedkeuringsprocedures om de financiële belangen van de EU te beschermen.
- c) Wanneer de Commissie dergelijke zwakheden constateert, worden aanbevelingen voor rectificatie gedaan aan de lidstaten en financiële correcties opgelegd in het kader van conformiteitsgoedkeuringsprocedures om de financiële belangen van de EU te beschermen.
- d) De Commissie beschouwt de algehele structuur van en de verslagleggingsvoorschriften voor de evaluatie van controles ter plaatse door de certificerende instanties als passend (zie ook het antwoord op de punten 3.46 en 3.47). Dientengevolge zijn voor het begrotingsjaar 2011 geen wijzigingen in de richtsnoeren voor de certificerende instanties voorzien. De Commissie zal de kwaliteit van de werkzaamheden van de certificerende instanties echter nauwlettend blijven volgen.

3.59. De Commissie is van mening dat er veel vooruitgang is geboekt bij het verbeteren van de beheers- en controlesystemen voor plattelandsontwikkeling en dat dit wordt bevestigd door de aanhoudend dalende trend in de foutenpercentages, met name voor de niet-GBCS-maatregelen, waarvoor het foutenpercentage voor 2010 volgens de controlestatistieken van de lidstaten ver onder de materialiteitsdrempel van 2 % ligt.

3.60. De Commissie zal de door de Rekenkamer vastgestelde fouten onderzoeken om te bepalen of ze het gevolg zijn van zwakheden in het systeem, en zij zal, indien dat het geval is maatregelen nemen om ze te herstellen. Daarnaast zal de Commissie er bij voorstellen voor nieuwe uitgavenprogramma's naar streven om de regels te vereenvoudigen met behoud van een passend controleniveau. Het doel is om potentiële begunstigen aan te moedigen financiële steun van de EU aan te vragen en om het aantal fouten en de administratieve lasten voor de begunstigen, de Commissie en de lidstaten te verminderen. In het kader van het gedeeld beheer zullen de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de subsidiabiliteitsregels duidelijk en eenvoudig zijn en doeltreffend worden gecontroleerd teneinde de foutenpercentages te verlagen.

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR LANDBOUW

	2010				2009	2008	2007
	ELGF	Pl. ontw.	SANCO, ENV, MARE	Totaal			
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF ⁽¹⁾							
Totaal verrichtingen (waarvan):	146	80	12	238	241	204	196
Voorschotten	0	0	0	0	0	0	0
Tussentijdse/saldobetalingen	146	80	12	238	241	204	196
RESULTATEN VAN DE TOETSING ⁽¹⁾ ⁽²⁾ ⁽³⁾							
Deel van de getoetste verrichtingen:							
Zonder fouten	73 % (107)	50 % (40)	33 % (4)	63 % (151)	73 %	68 %	69 %
Met één of meer fouten	27 % (39)	50 % (40)	67 % (8)	37 % (87)	27 %	32 %	31 %
Analyse van verrichtingen met fouten							
Analyse per soort uitgave							
Voorschotten	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 %	0 %	0 %
Tussentijdse/saldobetalingen	100 % (39)	100 % (40)	100 % (8)	100 % (87)	100 %	100 %	100 %
Analyse per soort fout							
Niet-kwantificeerbare fouten	26 % (10)	48 % (19)	50 % (4)	38 % (33)	36 %	32 %	36 %
Kwantificeerbare fouten	74 % (29)	52 % (21)	50 % (4)	62 % (54)	64 %	68 %	64 %
Subsidiabiliteit	3 % (1)	48 % (10)	100 % (4)	28 % (15)	17 %	20 %	36 %
Realiteit	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 %	2 %	3 %
Juistheid	97 % (28)	52 % (11)	0 % (0)	72 % (39)	81 %	78 %	61 %
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN ⁽⁴⁾							
Meest waarschijnlijke foutenpercentage				2,3 %			
Onderste foutengrens					0,8 %		
Bovenste foutengrens					3,8 %		

⁽¹⁾ Deze delen van de tabel betreffen alleen de steekproef waarvan sprake is in paragraaf 3.16, eerste streepje, exclusief de verrichtingen die werden onderzocht in het kader van de gecoördineerde controles.

⁽²⁾ Ter verbetering van het inzicht in de terreinen met verschillende risicoprofielen binnen de beleidsgroep werd de steekproef opgesplitst in segmenten.

⁽³⁾ De tussen haakjes geplaatste getallen tonen het werkelijke aantal verrichtingen.

⁽⁴⁾ De resultaten van het onderzoek van de verrichtingen die werden bekeken in het kader van de gecoördineerde controles zijn meegenomen in de berekening van het foutenpercentage.

BIJLAGE 3.2

RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK VAN SYSTEMEN VOOR LANDBOUW EN NATUURLIJKE HULPBRONNEN

3.2.1. Beoordeling van geselecteerde toezicht- en controlesystemen (GBCS) — ELGF

Lidstaat (betaalorgaan)	Regeling	Uitgaven i.v.m. GBCS (= nationaal maximum — Bijlage VIII bij Verordening (EG) nr. 73/2009) (1 000 euro)	Administratieve procedures en controles om correcte betaling te verzekeren, met inbegrip van de kwaliteit van de databases	Methodologie voor controles ter plaatse, selectie, uitvoering, kwaliteitscontrole en rapportage over afzonderlijke resultaten	Tenuitvoerlegging en controle van GLMC/„cross compliance”	Algehele beoordeling
Duitsland (Nedersaksen)	BTR	5 770 254	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend C	Gedeeltelijk doeltreffend b	Doeltreffend
Duitsland (Saksen)	BTR	5 770 254	Doeltreffend	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend b	Doeltreffend
Spanje (Castilla La Mancha)	BTR	4 858 043	Gedeeltelijk doeltreffend 1, 2, 3, 4	Gedeeltelijk doeltreffend A, B	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend
Spanje (Extremadura)	BTR	4 858 043	Gedeeltelijk doeltreffend 1, 4, 5, 6	Gedeeltelijk doeltreffend C	Gedeeltelijk doeltreffend a	Gedeeltelijk doeltreffend
Verenigd Koninkrijk (Wales)	BTR	3 985 895	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend B, D	Gedeeltelijk doeltreffend b	Doeltreffend
Nederland	BTR	853 090	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend D	Gedeeltelijk doeltreffend a	Doeltreffend

N.B. De algehele beoordeling kan niet beter zijn dan de beoordeling van de administratieve procedures en controles.

- 1 Niet-subsidiabele terreinen voor blijvend grasland bedekt met dichte bebossing zijn niet op betrouwbare wijze vastgesteld.
- 2 Sancties voor te hoge opgaven niet correct toegepast.
- 3 Sancties voor te lage opgave niet correct toegepast.
- 4 Onjuiste behandeling van aanvraagwijzigingen.
- 5 LPIS niet correct bijgewerkt na controles ter plaatse.
- 6 Begrip kennelijke fout niet correct toegepast.

- A De indeling van de gecontroleerde populatie op basis van risicoanalyse of van willekeurige selectie in de controlestatistieken gebeurt achteraf.
- B Snelle bezoeken ter plaatse worden behandeld als controles ter plaatse.
- C De subsidiabele oppervlakte voor een gewasgroep is niet correct vastgesteld.
- D Controles ter plaatse van ontoereikende kwaliteit.

- a Onvoldoende nationale GLMC-eisen voor grasland en grasland van slechte kwaliteit.
- b Ontoereikende eisen voor onderhoud van uit productie genomen grond.

3.2.2. Beoordeling van geselecteerde toezicht- en controlesystemen — plattelandontwikkeling

Lidstaat (betaalorgaan)	Administratieve procedures en controles om correcte betaling te verzekeren, met inbegrip van de kwaliteit van databases	Methodologie voor controles ter plaatse, selectie, uitvoering, kwaliteitscontrole en rapportage over afzonderlijke resultaten	Tenuitvoerlegging en controle van GLMC/ „cross compliance”	Algehele beoordeling
Frankrijk	Niet doeltreffend 1, 2, 3	Gedeeltelijk doeltreffend A, B, C	Gedeeltelijk doeltreffend c	Niet doeltreffend
Duitsland (Mecklenburg-Vorpommern)	Doeltreffend	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend b	Doeltreffend
Italië (Toscane)	Gedeeltelijk doeltreffend 2, 3	Gedeeltelijk doeltreffend A, B, C	Gedeeltelijk doeltreffend a	Gedeeltelijk doeltreffend
Letland	Niet doeltreffend 2, 3, 4	Doeltreffend	Doeltreffend d	Niet doeltreffend
Polen	Gedeeltelijk doeltreffend 2, 3, 4	Doeltreffend B	Gedeeltelijk doeltreffend b	Gedeeltelijk doeltreffend
Portugal	Gedeeltelijk doeltreffend 3, 4	Gedeeltelijk doeltreffend B, C, D	Gedeeltelijk doeltreffend a	Gedeeltelijk doeltreffend
Roemenië	Gedeeltelijk doeltreffend 2, 3, 4	Gedeeltelijk doeltreffend 3, C	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend
VK (Schotland)	Gedeeltelijk doeltreffend 1	Gedeeltelijk doeltreffend 1, C, D	Gedeeltelijk doeltreffend 1, c, d	Gedeeltelijk doeltreffend
Tsjechië	Gedeeltelijk doeltreffend 2, 3, 5	Gedeeltelijk doeltreffend C, E, a	Gedeeltelijk doeltreffend a, c, e, E	Gedeeltelijk doeltreffend

1 Betalingen vóór de voltooiing van de verplichte controles.

2 Onjuiste regels, berekeningen en betalingen (te veel betaald, tolerantierregels, niet-subsidiabele uitgaven, kortingen).

3 Ontbrekend bewijs, gebreken en ondoeltreffende controles inzake subsidiabiliteitsvoorwaarden en verplichtingen.

4 Geen geschikt systeem om de redelijkheid van de voorgestelde kosten te beoordelen.

5 Gebreken in de administratieve controles van geheel of gedeeltelijk ingetrokken steunaanvragen.

A Geen beoordeling van de resultaten van controles ter plaatse en geen verruiming van de steekproef van te controleren begunstigen.

B Gebreken in de selectiemethodologie en veronachtzaming van het voorgeschreven minimumpercentage voor controles ter plaatse.

C Gebreken betreffende de kwaliteit van de verrichte controles ter plaatse en de controles achteraf.

D Vertragingen en incoherenties in de aan de Commissie gemelde statistieken en controleresultaten.

E Sanctieregels stemmen niet overeen met de EU-regelgeving.

a Controles verricht met vertraging en niet gespreid over het jaar.

b Veronachtzaming van de identificatie en registratie van dieren en niet-naleving van de verplichting tot kennisgeving.

c Geen evaluatie van geconstateerde overtredingen en incoherenties in de onderzochte controleverslagen.

d Vereist controleniveau voor beheerseis 7 niet bereikt en verschillen in de statistieken betreffende de controles van de randvoorwaarden.

e Ontoereikende nationale GLMC-normen.

Algehele beoordeling van toezicht- en controlesystemen

Algehele beoordeling	2010	2009	2008	2007
	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend

RESULTATEN VAN DE BEOORDELING VAN DE „MANAGEMENT REPRESENTATIONS” VAN DE COMMISSIE VOOR LANDBOUW EN NATUURLIJKE HULPBRONNEN

Belangrijkste betrokken DG's	Aard van de door de directeur-generaal afgegeven verklaring (*)	Punten van voorbehoud	Opmerkingen van de Rekenkamer	Algehele beoordeling van de betrouwbaarheid	
				2010	2009
DG AGRI	met punten van voorbehoud	Ernstige tekortkomingen in het GBCS in Bulgarije, Portugal en Roemenië	De handhaving van de punten van voorbehoud komt overeen met de bevindingen van de Rekenkamer in deze lidstaten. De betrouwbaarheidsverklaring in het JAV 2009 van DG AGRI bevatte een voorbehoud inzake de uitgaven voor maatregelen voor plattelandontwikkeling van as 2 (verbetering van het milieu en het platteland) van de programmeringsperiode 2007-2013. In het JAV 2010 heeft DG AGRI dit voorbehoud niet herhaald. De Rekenkamer is van oordeel dat dit voorbehoud gehandhaafd had moeten worden omdat: a) de methode van de Commissie voor de berekening van het foutenpercentage niet volledig doorzichtig was en steunde op een aantal keuzes. Andere keuzes zouden hebben geleid tot een foutenpercentage boven de drempel van 2 %; b) de gegevens die werden gebruikt voor de berekening van het foutenpercentage gebreken vertoonden en in sommige gevallen niet betrouwbaar waren; vooral de controlestatistieken van de lidstaten, die de basis vormden voor de berekening van het foutenpercentage, bleken onvoldoende kwaliteit te hebben.	B	B
DG CLIMA	met punten van voorbehoud	Voorbehoud vanwege eventuele reputatieschade wegens een ernstige inbreuk op de beveiliging van de nationale registers van het EU-systeem voor emissiehandel.		A	
DG ENV	zonder voorbehoud		DG ENV handhaafde zijn voorbehoud niet, hoewel het foutenpercentage in de controles achteraf — dat in 2009 reden was voor het voorbehoud — was gestegen van 5,97 % tot 7,14 %. DG ENV rechtvaardigde dit met niet-bewijsbare veronderstellingen over het effect van de steekproefmethode op het foutpercentage.	B	

Belangrijkste betrokken DG's	Aard van de door de directeur-generaal afgegeven verklaring (*)	Punten van voorbehoud	Opmerkingen van de Rekenkamer	Algehele beoordeling van de betrouwbaarheid	
				2010	2009
DG MARE	met punten van voorbehoud	Beheers- en controlesystemen voor de operationele programma's van het FIOV in Duitsland — Doelstelling 1	DG MARE trok zijn voorbehoud betreffende Wales en de Valleys-streek in het VK in, hoewel de Britse instanties de correctie niet volledig hadden geaccepteerd.	B	B
DG SANCO	zonder voorbehoud		Hoewel controles van de Rekenkamer en van de DIA wezen op aanzienlijke gebreken, maakte DG SANCO geen voorbehoud.	B	

(*) Blijkens de betrouwbaarheidsverklaring van de directeur-generaal heeft hij/zij redelijke zekerheid dat de bestaande controleprocedures de nodige waarborgen bieden betreffende de regelmatigheid van de verrichtingen.

A: de verklaring van de directeur-generaal en het jaarlijkse activiteitenverslag geven een getrouwe beoordeling van het financieel beheer met betrekking tot de regelmatigheid.

B: de verklaring van de directeur-generaal en het jaarlijkse activiteitenverslag geven een gedeeltelijk getrouwe beoordeling van het financieel beheer met betrekking tot de regelmatigheid.

C: de verklaring van de directeur-generaal en het jaarlijkse activiteitenverslag geven geen getrouwe beoordeling van het financieel beheer met betrekking tot de regelmatigheid.

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN BETREFFENDE LANDBOUW EN NATUURLIJKE HULPBRONNEN

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie	Analyse van de Rekenkamer
2008 en 2009	De Rekenkamer beveelt aan de geconstateerde systeemgebreken te verhelpen. In dit verband moeten de volgende tekortkomingen met betrekking tot de BTR en de REAB het meest dringend worden aangepakt: (paragraaf 3.73 van JV 2009 ⁽¹⁾)			
	a) de systeemgebreken verhelpen die leiden tot fouten betreffende niet-subsidiabele grond of te hoge opgaven van grond of onjuiste rechten, met name door de betrouwbaarheid en volledigheid van de in het LPIS geregistreerde gegevens te verhogen (bijv. de meest recente orthofoto's);	Verordening (EU) nr. 146/2010 van de Commissie schrijft voor dat de lidstaten vanaf aanvraagjaar 2010 jaarlijks de kwaliteit van hun LPIS beoordelen. Het resultaat van de beoordeling en eventuele corrigerende maatregelen moeten jaarlijks aan de Commissie worden gemeld. Betreffende de betrouwbaarheid van de rechtendatabase bepaalt de nieuwe verordening dat de vóór 2009 toegewezen rechten vanaf aanvraagjaar 2010 wettig en regelmatig zullen worden geacht.	a) De Commissie sluit zich aan bij de evaluatie van de Rekenkamer. De Commissie zal de resultaten de komende jaren blijven volgen.	Dit nieuwe voorschrift is een nuttige stap op weg naar een betere LPIS-kwaliteit in de lidstaten. De Rekenkamer zal in haar latere controles de uitvoering van deze verplichting blijven volgen. De Rekenkamer is tevreden met de nieuwe bepaling, die juridische zekerheid biedt.
	b) ervoor zorgen dat alle GBCS-databases een betrouwbaar en volledig controlespoor verschaffen voor alle aangebrachte wijzigingen;	Geen vorderingen	b) Als onderdeel van haar audits doet de Commissie aanbevelingen aan de lidstaten om de situatie permanent te verbeteren. In de loop der jaren laten de resultaten van de audits vooruitgang zien op het gebied van de kwaliteit van de informatie in de databanken.	
	c) de regels verder verduidelijken en aanscherpen, zodat rechtstreekse EU-steun niet wordt betaald aan aanvragers die de grond niet voor landbouwactiviteiten hebben gebruikt, noch actief in GLMC hebben gehouden;	Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad bepaalt dat de lidstaten met ingang van 2010 passende objectieve en niet-discriminerende criteria kunnen vaststellen om ervoor te zorgen dat geen rechtstreekse betalingen worden verstrekt aan een natuurlijke of rechtspersoon a) wiens landbouwactiviteiten slecht een onaanzienlijk deel uitmaken van zijn totale economische activiteiten, of b) wiens voornaamste bedrijfs- of ondernemingsdoel niet de uitoefening van een landbouwactiviteit.	c) De door de Rekenkamer aangehaalde kwestie van de omschrijving van wie als landbouwer wordt beschouwd, zal worden behandeld in het kader van de post 2013-hervorming van het GLB, zoals vermeld in de mededeling van de Commissie „GLB tot 2020” van 18 november 2010.	Daar dit voorschrift werd overgelaten aan de lidstaten, oordeelt de Rekenkamer dat het risico van betalingen aan aanvragers die de grond niet voor landbouw gebruiken noch het in GLMC houden, blijft bestaan.

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie	Analyse van de Rekenkamer
	d) op EU-niveau minimumeisen stellen met betrekking tot jaarlijks onderhoud van grasland dat in aanmerking komt voor rechtstreekse EU-steun.	Geen vorderingen	d) Het huidige systeem omvat een gemeenschappelijk rechtskader waarbinnen de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de vaststelling van de onderhoudscriteria in het kader van de verplichting om landbouwgrond in goede landbouw- en milieuconditie (GLMC) te houden. Op die manier is ruimte gecreëerd voor de diversiteit aan landbouwgebieden en -tradities in de EU.	
2008 en 2009	Nog meer inspanningen zijn nodig op het gebied van plattelandontwikkeling om de regels en voorwaarden verder te vereenvoudigen (paragraaf 3.74 van JV 2009 en 5.66 van JV 2008).	Vereenvoudiging kreeg in 2010 volop aandacht. Naast besprekingen in het algemene kader van het debat over de toekomst van het GLB waren er voor pijler 2 de volgende acties. Vereenvoudiging werd besproken in zes van de acht vergaderingen van het comité voor plattelandontwikkeling in 2010. Die besprekingen steunden op bijdragen van de lidstaten en werkdocumenten van de Commissie. Een hoofdonderwerp bij deze besprekingen betrof de subsidiabiliteitsregels. Deze themata werden ook bekeken in de deskundigengroep vereenvoudiging. In september 2010 was er een seminar over het zorgen voor een goed beheer van de programma's voor plattelandontwikkeling 2007-2013. Daarnaast werd er een studie opgezet over het papierwerk voor begunstigden van de tweede pijler, met het doel de administratieve lasten in verband met plattelandontwikkeling te verminderen.	In reactie op de lijst van 39 vereenvoudigingsvoorstellen die de lidstaten tijdens de Raad van april 2009 naar voren hebben gebracht, heeft de Commissie de volgende activiteiten op het vlak van vereenvoudiging verricht: In de eerste plaats heeft de Commissie in oktober 2010 een voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad aangenomen om: — het aantal strategische toezichtsverslagen voor plattelandontwikkeling te verlagen van drie naar twee; — het aanbieden van op maat gesneden advies door bedrijfsadviesdiensten te vergemakkelijken; — lidstaten toe te staan om follow-upcontroles voor niet te ernstige inbreuken en de „de minimis”-regel toe te passen op basis van een risicosteekproef in plaats van op basis van systematische (100 %)-controles. Het voorstel wordt momenteel behandeld door het Europees Parlement en de Raad. In de tweede plaats, eveneens in reactie op de 39 vereenvoudigingsvoorstellen, zijn de bepalingen inzake controleprocedures en naleving van randvoorwaarden duidelijker gemaakt en zijn in het kader van een herschikking (Verordening (EU) nr. 65/2011) precieze en nauwkeurig omschreven verplichtingen opgenomen in de uitvoeringsregels. Andere belangrijke vereenvoudigingsinspanningen op het gebied van plattelandontwikkeling zijn gericht op de volgende programmeringsperiode, hetgeen kan worden verklaard uit het feit dat het moeilijk is om grote veranderingen door te voeren terwijl programma's lopen. Tot slot zouden de resultaten van de studie naar de administratieve lasten in de tweede pijler, zodra deze bekend zijn, door de Commissie en de lidstaten in aanmerking genomen kunnen worden om de bureaucratische rompslomp voor begunstigden verder terug te dringen.	Er werden in 2010 aanzienlijke inspanningen geleverd om de vereenvoudiging van de regels en voorwaarden te bespreken en te analyseren. Dit zal een nuttige input leveren om de plattelandontwikkeling te stroomlijnen in de volgende programmeringsperiode. Het heeft echter nog niet geleid tot concrete acties ter vereenvoudiging in de lopende programmeringsperiode.

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie	Analyse van de Rekenkamer
2008 en 2009	Samen met de betrokken nationale autoriteiten dienen effectieve maatregelen te worden genomen om betalingen voor niet-subsidiabele uitgaven voor visserijprojecten te voorkomen (paragraaf 3.76 van JV 2009 ⁽²⁾).	De in het kader van het Europees Visserijfonds voorgeschreven controles van de subsidiabele uitgaven zijn versterkt ten opzichte van de controles die werden verricht in het kader van het oude Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij.	<i>Tijdens de auditactiviteiten van het DG MARE is geen materieel bedrag aan niet-subsidiabele kosten vastgesteld.</i>	De Rekenkamer zal in haar latere controles de herziene controleregelingen blijven volgen.
	Voor interne controles van betalingen voor programma's op het gebied van de uitroeiing en bewaking van dierziekten is een duidelijke functiescheiding tussen de diensten van de Commissie en de ontwikkeling van adequate formele controleprocedures vereist (paragraaf 3.76 van JV 2009).	De diensten van de Commissie hebben de functiescheiding verduidelijkt en een project gestart om de rechtsgrondslag voor de programma's te vereenvoudigen.	<i>In Besluit 2010/712/EU van de Commissie wat betreft de financiële bijdrage van de Unie voor de uitroeiingsprogramma's zijn reeds verduidelijkingen en vereenvoudigingen geïntroduceerd. In 2012 zal de Commissie ook met een voorstel komen voor wijzigingen in Beschikking 90/424/EEG van de Raad, die de rechtsgrondslag vormt voor het terugbetalen van subsidiabele kosten in het kader van uitroeiingsprogramma's.</i>	De Rekenkamer zal in haar latere controles de herziene controleregelingen blijven volgen.

⁽¹⁾ Vergelijkbare aanbevelingen werden gedaan in paragraaf 5.65 van JV 2008.

⁽²⁾ Soortgelijke aanbevelingen werden gedaan in paragraaf 5.67 van JV 2008.

HOOFDSTUK 4

Cohesie, energie en vervoer

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	4.1-4.23
Specifieke kenmerken van de beleidsgroep	4.3-4.22
Beleidsdoelstellingen	4.3-4.4
Beleidsinstrumenten	4.5-4.19
Risico's voor de regelmatigheid	4.20-4.22
Reikwijdte en aanpak van de controle	4.23
Regelmatigheid van de verrichtingen	4.24-4.36
Doeltreffendheid van de systemen	4.37-4.44
Betrouwbaarheid van de „management representations” van de Commissie	4.45-4.46
Conclusies en aanbevelingen	4.47-4.50
Conclusies	4.47-4.48
Aanbevelingen	4.49-4.50
Follow-up van eerdere speciale verslagen	4.51-4.59
Follow-up van Speciaal verslag nr. 1/2006 over de bijdrage van het Europees Sociaal Fonds tot het terugdringen van vroegtijdig schoolverlaten	4.51-4.53
Follow-up van Speciaal verslag nr. 10/2006 over de evaluaties achteraf van de programma's voor de doelstellingen 1 en 3 1994-1999 (structuurfondsen)	4.54-4.56
Follow-up van Speciaal verslag nr. 7/2009 over het beheer van de ontwikkelings- en valideringsfase van het Galileo-programma	4.57-4.59

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

4.1. Dit hoofdstuk betreft de specifieke beoordeling door de Rekenkamer van de beleidsgroep Cohesie, energie en vervoer, die bestaat uit de beleidsterreinen 04 — Werkgelegenheid en sociale zaken, 06 — Energie en vervoer en 13 — Regionaal beleid. Ook wordt in dit hoofdstuk verslag gedaan van het antwoord van de Commissie op de aanbevelingen in drie speciale verslagen van de Rekenkamer. Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en de uitgaven in 2010 is opgenomen in **tabel 4.1**

Tabel 4.1 Cohesie, energie en vervoer — Essentiële informatie 2010

(miljoen euro)

Begrotingstitel	Beleidsterrein	Omschrijving	Betalingen	Wijze van begrotingsbeheer
4	Werkgelegenheid en sociale zaken	Administratieve uitgaven	97	Direct gecentraliseerd
		Europees Sociaal Fonds (ESF)	7 066	Gedeeld
		Werken in Europa — Sociale dialoog en mobiliteit	56	Direct gecentraliseerd
		Werkgelegenheid, sociale solidariteit en gendergelijkheid	155	Direct gecentraliseerd
		Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering	104	Gedeeld
		Instrument voor pretoetredingssteun (IPA, voorheen ISPA)	3	Gedecentraliseerd
			7 481	
6	Energie en vervoer	Administratieve uitgaven	153	Direct gecentraliseerd
		Vervoer over land, door de lucht en ter zee	149	Direct gecentraliseerd
		Trans-Europese netwerken (TEN's)	858	Direct gecentraliseerd
		Conventionele en duurzame energiebronnen	773	Direct gecentraliseerd
		Kernenergie	237	Direct gecentraliseerd/Indirect gecentraliseerd/gezamenlijk
		Onderzoek in verband met energie en vervoer (kaderprogramma's)	226	Direct gecentraliseerd
		Beveiliging en bescherming van gebruikers van energie en vervoer	3	Direct gecentraliseerd
		EU-satellietnavigatieprogramma's (EGNOS en Galileo)	460	Direct gecentraliseerd
			2 859	
13	Regionaal beleid	Administratieve uitgaven	83	Direct gecentraliseerd
		Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en andere regionale acties	22 091	Gedeeld
		Cohesiefonds (CF)	7 957	Gedeeld
		Instrument voor pretoetredingssteun (IPA, voorheen ISPA)	479	Gedecentraliseerd
		Solidariteitsfonds	13	Indirect
			30 623	

Totaal administratieve uitgaven ⁽¹⁾

333

Totaal beleidsuitgaven

40 630

waarvan: — voorschotten

3 074

— tussentijdse/saldobetalingen

37 556

Totaal betalingen over het jaar**40 963****Totaal vastleggingen over het jaar****55 223**

⁽¹⁾ Over de controle van de administratieve uitgaven wordt gerapporteerd in hoofdstuk 7.

Bron: Jaarrekening 2010 van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.2. Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Cohesiefonds (CF) worden ten uitvoer gelegd in meerjarige programmeringsperioden. In 2010 maakten de betalingen in het kader van het EFRO (22,1 miljard euro), het ESF (7,1 miljard euro) en het CF (8,0 miljard euro) meer dan 90 % van de beleidsuitgaven voor de beleidsgroep als geheel uit ⁽¹⁾. De betalingen voor Energie en vervoer in 2010 beliepen 2,9 miljard euro.

Specifieke kenmerken van de beleidsgroep

Beleidsdoelstellingen

Cohesiebeleid

4.3. Het cohesiebeleid is erop gericht de economische en sociale cohesie binnen de Europese Unie te versterken door het verschil in ontwikkelingsniveau tussen verschillende regio's te verkleinen.

Energie en vervoer

4.4. Het energie- en vervoersbeleid is erop gericht de Europese burgers en ondernemingen te voorzien van zekere, duurzame en concurrerende energie- en vervoerssystemen en -diensten, en innovatieve oplossingen te ontwikkelen die bijdragen tot de formulering en uitvoering van dit beleid.

Beleidsinstrumenten

Regionaal beleid

4.5. Regionaal beleid is goed voor 75 % van de uitgaven in deze beleidsgroep. Uitgaven voor regionaal beleid worden hoofdzakelijk gedaan via het EFRO en het CF (die tezamen goed zijn voor 98 % van de uitgaven voor regionaal beleid in 2010). Uit het EFRO worden infrastructuurwerken, de schepping of het behoud van arbeidsplaatsen, regionale economische ontwikkelingsinitiatieven en — voornamelijk via financieringsinstrumenten — activiteiten van het midden- en kleinbedrijf (mkb) gefinancierd. In de lidstaten waarvan het bruto nationaal inkomen per hoofd van de bevolking minder dan 90 % van het EU-gemiddelde bedraagt, financiert het CF projecten op het terrein van de milieu- en vervoersinfrastructuur.

⁽¹⁾ In 2010 had 32,8 miljard euro oftewel 88 % betrekking op de programmeringsperiode 2007-2013, terwijl 4,3 miljard euro (12 %) de periode 2000-2006 betrof. Voor het CF en het ESF werden in 2010 respectievelijk 0,4 miljard euro en 0,37 miljard euro aan extra voorfinancieringsbetalingen gedaan als onderdeel van de maatregelen om de financiële crisis het hoofd te bieden. Tevens vonden voorfinancieringsbetalingen ten belope van 0,6 miljard euro plaats voor energieprojecten in het kader van het Europees herstelprogramma op het gebied van energie (EEPR).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.6. Tot de beleidsinstrumenten voor regionaal beleid behoren ook maatregelen voor regionale en grensoverschrijdende samenwerking in het kader van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA) en het Europees Solidariteitsfonds, dat steun biedt wanneer zich natuurrampen voordoen in de lidstaten.

Werkgelegenheid en sociale zaken

4.7. Werkgelegenheid en sociale zaken is goed voor 18 % van de uitgaven in deze beleidsgroep. Het leeuwendeel van de uitgaven voor werkgelegenheid en sociale zaken (94 % in 2010) vindt plaats in het kader van het ESF, dat investeringen in menselijk kapitaal door middel van opleiding en andere werkgelegenheidsmaatregelen financiert.

4.8. Andere uitgaven op dit beleidsterrein omvatten subsidies en toelagen aan organisaties die sociale en werkgelegenheidsacties uitvoeren, het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering, dat steun verleent aan werknemers die worden ontslagen als gevolg van grote structurele veranderingen in de wereldhandelspatronen of de financiële crisis, en een bijdrage aan het IPA.

Beheer en controle van uitgaven uit hoofde van het EFRO, ESF en CF

4.9. Er zijn gemeenschappelijke regels van toepassing op het EFRO, ESF en CF en het beheer wordt gedeeld door de Commissie en de lidstaten.

4.10. De Commissie keurt meerjarige operationele programma's (OP's) goed, samen met indicatieve financiële plannen die de EU-bijdrage bevatten, op basis van voorstellen van de lidstaten. Projecten in het kader van de OP's worden uitgevoerd door particuliere personen, verenigingen, particuliere of overheidsbedrijven of lokale, regionale of nationale overheidsorganen.

4.11. De lidstaten kennen de verantwoordelijkheid voor het dagelijks beheer toe aan beheersautoriteiten (BA's) en bemiddelende instanties (BI's) ⁽²⁾. Dit omvat de selectie van afzonderlijke projecten, de uitvoering van controles om fouten in de gedeclareerde uitgaven te voorkomen, dan wel op te sporen en te corrigeren, en de verificatie of projecten daadwerkelijk worden uitgevoerd („eerstelijns”-controles). Certificerende instanties (CI's) gaan na of de eerstelijnscontroles daadwerkelijk zijn uitgevoerd en verrichten, indien nodig, aanvullende controles voordat de uitgavendeclaraties bij de Commissie worden ingediend.

⁽²⁾ BI's zijn openbare of particuliere lichamen die onder de verantwoordelijkheid van een BA optreden en die namens deze taken uitvoeren ten aanzien van de begunstigden die activiteiten uitvoeren.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.12. Auditautoriteiten (AA's) in de lidstaten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van systeemcontroles en controles van activiteiten (d.w.z. projecten of groepen projecten) om redelijke zekerheid te geven over het doeltreffend functioneren van de beheers- en controlesystemen van de programma's en over de regelmatigheid van de voor ieder OP gecertificeerde uitgaven. Zij brengen aan de Commissie verslag uit over deze controles door middel van jaarlijkse controleverslagen en jaarlijkse verklaringen.

4.13. Aan het begin van iedere programmeringsperiode verricht de Commissie voorfinancieringsbetalingen aan de lidstaten. De financiering van een project neemt doorgaans de vorm aan van een kostenvergoeding op basis van uitgavendeclaraties van de projectontwikkelaars. Deze individuele declaraties worden voor iedere prioritaire as van het OP samengevoegd tot periodieke uitgavendeclaraties die door de autoriteiten van de lidstaten worden gecertificeerd en bij de Commissie worden ingediend. Deze uitgaven worden dan gefinancierd uit de EU-begroting.

4.14. De subsidiabiliteitsregels worden, op in de specifieke verordeningen voor elk fonds bepaalde uitzonderingen na, op nationaal — of soms regionaal — niveau vastgesteld. De lidstaten zijn primair verantwoordelijk voor het voorkomen of opsporen en corrigeren van onregelmatige uitgaven en het rapporteren ervan aan de Commissie.

4.15. De Commissie moet zekerheid verkrijgen dat de lidstaten beheers- en controlesystemen hebben opgezet die voldoen aan de vereisten uit de verordeningen en dat de systemen doeltreffend functioneren. Als de Commissie constateert dat een lidstaat heeft nagelaten onregelmatige uitgaven te corrigeren of dat de beheers- en controlesystemen ernstige tekortkomingen kennen, kan zij de betalingen onderbreken of schorren⁽³⁾. Indien de lidstaat de onregelmatige uitgaven niet intrekt (deze mogen worden vervangen door uitgaven die wel subsidiabel zijn) of de ontdekte systeemgebreken niet verhelpt, kan de Commissie financiële correcties toepassen, hetgeen een nettokorting op de EU-financiering inhoudt⁽⁴⁾.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.14. De vaststelling van regels inzake de subsidiabiliteit van de uitgaven op nationaal niveau (artikel 56 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad) was een van de belangrijkste elementen van vereenvoudiging die tijdens de programmeringsperiode 2007-2013 zijn ingevoerd. Het was de bedoeling de flexibiliteit van de lidstaten te vergroten om de regels inzake de subsidiabiliteit aan de specifieke behoeften van bepaalde regio's of programma's aan te passen en deze regels op één lijn te brengen met de regels die van kracht zijn voor andere, nationale, overheidsregelingen.

4.15. De jaarlijkse activiteitenverslagen van DG REGIO en DG EMPL bevatten gedetailleerde beoordelingen van de zekerheid die de Commissie verschaft inzake het opzetten en vervolgens het functioneren van de beheers- en controlesystemen voor elk medegefinancierd programma, alsook, voor het eerst in het verslag van 2010, een algemene beoordeling van de nationale controlesystemen.

⁽³⁾ Artikel 39, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad (PB L 161 van 26.6.1999, blz. 1); artikelen 91 en 92 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 25).

⁽⁴⁾ Artikel 99 van Verordening (EG) nr. 1083/2006.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Energie en vervoer

4.16. Energie en vervoer is goed voor 7 % van de uitgaven in deze beleidsgroep. Ongeveer 30 % van de uitgaven voor energie en vervoer betreft grote projecten binnen het programma voor trans-Europese netwerken (TEN). De andere grote uitgavencategorie (27 %) betreft projecten met betrekking tot conventionele en duurzame energiebronnen, grotendeels in de vorm van toelagen of subsidies in het kader van het Europees herstelprogramma op het gebied van energie (EPR). Nog eens 8 % van de uitgaven betreft onderzoeksprojecten die met name worden gefinancierd uit de kaderprogramma's voor onderzoek.

Beheer en controle van uitgaven voor energie en vervoer

4.17. De uitgaven voor energie en vervoer worden ten uitvoer gelegd onder direct en indirect gecentraliseerd beheer van de Commissie (via twee uitvoerende agentschappen en een gemeenschappelijke onderneming⁽⁵⁾), maar ook onder gezamenlijk beheer (zoals nucleaireontmantelingsfondsen).

4.18. De Commissie doet doorgaans uitnodigingen tot het indienen van projectvoorstellen. Betalingen voor goedgekeurde projecten worden direct door de Commissie aan de begunstigen gedaan op basis van subsidieovereenkomsten of financieringsbesluiten van de Commissie. De begunstigen zijn gewoonlijk autoriteiten van lidstaten, maar kunnen ook publieke of particuliere ondernemingen zijn. Betalingen vinden plaats in termijnen: een voorschot (voorfinanciering) bij de ondertekening van de subsidieovereenkomst of het financieringsbesluit, gevolgd door tussentijdse betalingen en een saldobetaling waarbij de subsidiabele uitgaven worden vergoed die de begunstigde heeft opgegeven.

4.19. De belangrijkste elementen van de controle van de uitgaven door de Commissie omvatten de evaluatie van voorstellen aan de hand van gespecificeerde selectie- en gunningscriteria, de verschaffing van informatie en richtsnoeren aan begunstigen, toezicht en verificatie van de uitvoering van projecten op basis van door de begunstigde ingediende financiële en technische voortgangsverslagen (met inbegrip van de indiening van door een onafhankelijk, extern accountant gecertificeerde financiële staten indien voorgeschreven in de financieringsovereenkomst), en controles achteraf om fouten die niet zijn voorkomen door eerdere controles, op te sporen en te corrigeren en om redelijke zekerheid te verschaffen over de regelmatigheid van de uitgaven.

⁽⁵⁾ Uitvoerend Agentschap voor het trans-Europees vervoersnetwerk, Uitvoerend Agentschap voor concurrentievermogen en innovatie en gemeenschappelijke onderneming SESAR (Single European Sky Air Traffic Management Research).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

*Risico's voor de regelmatigheid**EFRO, ESF en CF*

4.20. Voor uitgaven voor cohesie is het voornaamste risico voor de regelmatigheid dat begunstigden niet-subsidiabele kosten declareren. Als dat niet wordt ontdekt door de verschillende controlelagen in de lidstaten, brengt het een onjuiste certificering van uitgaven door de lidstaat met zich. Indien de Commissie dit niet uiterlijk aan het eind van de programmeringsperiode corrigeert, leidt dit tot een te hoge betaling uit de EU-begroting voor het betrokken OP.

4.21. Degenen die betrokken zijn bij de uitvoering van OP's en projecten op nationaal of regionaal niveau zijn wellicht niet op de hoogte van de geldende regels of onzeker over de correcte interpretatie ervan. Bijkomende risico's vloeien voort uit het grote aantal en de grote verscheidenheid aan gefinancierde activiteiten en de betrokkenheid van meerdere, vaak kleine partners bij de uitvoering van projecten.

Energie en vervoer

4.22. Voor uitgaven voor energie en vervoer is het voornaamste risico voor de regelmatigheid dat begunstigden niet-subsidiabele kosten opnemen in hun kostendeclaraties die niet worden ontdekt door de controles van de Commissie voordat de gedeclareerde kosten worden terugbetaald. Bij TEN-vervoer en TEN-energieprojecten wordt het risico echter beperkt door het feit dat de subsidiabele uitgaven vaak de cofinancieringsdrempel overschrijden. Met name het EEPR kan grote, complexe en transnationale projecten steunen, en de noodzaak om EEPR-middelen snel uit te keren kan nadelig zijn voor de toepassing van toereikende controles.

4.20. Aangezien de beheers- en controlesystemen een meerjarig karakter hebben, kan een teveel betaald bedrag dat is ontdekt in een betalingsaanvraag die door de Commissie is gehonoreerd, op het ogenblik van certificering eventueel nog niet door de hele controleketen op nationaal en EU-niveau zijn gegaan.

De Commissie richt zich in haar toezichtsrol specifiek op de begeleiding en opleiding van de beheersautoriteiten inzake de beste manier om beheersverificaties te verrichten voor het opsporen van fouten op het niveau van de begunstigde vóór certificering en zij werkt nauw samen met de nationale auditautoriteiten om de meest risicovolle programma's of autoriteiten snel te controleren.

4.21. Het regelgevingskader voor 2007-2013 voorziet erin dat de begunstigden worden geïnformeerd over de specifieke voorwaarden voor financiering en dat de beheersautoriteiten zich ervan vergewissen dat de begunstigden in staat zijn om aan deze voorwaarden te voldoen (artikel 13, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie). Deze voorwaarde wordt getoetst door de regelmatige auditwerkzaamheden van de controleurs van de Commissie.

De Commissie heeft tevens bilaterale en multilaterale opleidingen georganiseerd, en meer bepaald seminars voor de opleiding van opleiders, teneinde te verzekeren dat de lidstaten de begunstigden en de uitvoerende organen voortdurend voorzien van opleiding, informatie, advies en sturing. Dit soort opleiding wordt als bijzonder nuttig geacht om de risico's te beperken die zijn verbonden met kleinschalige partners, zoals ngo's die op regionaal en lokaal vlak werkzaam zijn. Voorts heeft de Commissie in 2011 acties ingeleid om specifieke gerichte informatie en opleiding te verstrekken aan de lidstaten waarvoor in de jaarlijkse activiteitenverslagen herhaaldelijk voorbehoud werd gemaakt bij operationele programma's.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Reikwijdte en aanpak van de controle

4.23. In **bijlage 1.1, deel 2** wordt de algemene controleaanpak en -methodologie van de Rekenkamer beschreven. Ten aanzien van de controle van cohesie, energie en vervoer dienen de volgende specifieke punten te worden opgemerkt:

- de controle van de Rekenkamer omvatte een onderzoek van een steekproef van 243 tussentijdse en saldobetalingen ⁽⁶⁾;
- de beoordeling van systemen was met name gericht op auditautoriteiten voor de programmeringsperiode 2007-2013 op het gebied van cohesie;
- de beoordeling van de „management representations” van de Commissie had betrekking op de jaarlijkse activiteitenverslagen van DG Regionaal beleid, DG Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie, DG Mobiliteit en vervoer, en DG Energie.

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

4.24. De resultaten van de toetsing van verrichtingen zijn samengevat in **bijlage 4.1**. Uit de toetsing van de steekproef van verrichtingen door de Rekenkamer bleek dat 49 % van de 243 gecontroleerde betalingen fouten bevatte. Zij schat het meest waarschijnlijke foutenpercentage op 7,7 % ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Deze steekproef bevat 243 betalingen voor 229 cohesieprojecten (EFRO 143, ESF 60, CF 20, het pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid (ISPA) 6), 6 sociale en werkgelegenheidsprojecten buiten het ESF en 8 energie- en vervoersprojecten. 205 van de betalingen voor cohesieprojecten hadden betrekking op projecten van de programmeringsperiode 2007-2013 en 24 op de periode 2000-2006. De steekproef werd getrokken uit alle betalingen, met uitzondering van de voorschotten, die in 2010 3,1 miljard euro beliepen.

⁽⁷⁾ De Rekenkamer berekent haar schatting van het foutenpercentage op basis van een representatieve statistische steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting (bekend als „meest waarschijnlijk foutenpercentage”). De Rekenkamer heeft 95 % zekerheid dat het foutenpercentage in de populatie tussen 4,7 % en 10,7 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.24. De Commissie noteert dat voor het tweede opeenvolgende jaar de foutenmarge onder het niveau blijft dat de Rekenkamer in de periode 2006-2008 had aangemerkt ⁽¹⁾. De Commissie is van oordeel dat deze positieve en veelbelovende ontwikkeling een weerspiegeling is van de versterkte controlebepalingen van de programmeringsperiode 2007-2013 en het actieplan voor 2008.

Dit resultaat is bijzonder belangrijk omdat bijna alle operationele programma's met ingang van 2010 uitgaven hebben gedeclareerd, waardoor de gedeclareerde uitgaven voor cohesie meer dan verdubbeld zijn en het inherente risico van fouten door het grote aantal thans betrokken actoren is vergroot. De Commissie stelt vast dat niet alle fouten die door de Rekenkamer werden aangemerkt, financiële gevolgen zullen hebben.

De Commissie noteert dat de grote meerderheid van kwantificeerbare fouten met grote gevolgen die door de Rekenkamer werden vastgesteld, te vinden zijn in zeven operationele programma's van het EFRO in drie lidstaten, op een geheel van 16 lidstaten in de steekproef van de Rekenkamer. De Commissie treft thans maatregelen om de fouten die door de Rekenkamer werden ontdekt, te verbeteren en richt haar maatregelen met name op de meest risicovolle programma's.

⁽¹⁾ Een lagere foutgrens van 11-12 %, vergeleken met 4,7 % in 2010.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.25. De Rekenkamer is van mening dat de autoriteiten van de lidstaten bij 58 % van de verrichtingen die fouten vertoonden, over voldoende informatie beschikten om ten minste een aantal van de fouten te ontdekken en te corrigeren (voordat ze de uitgaven bij de Commissie certificeerden).

Bij een vijfde van de verrichtingen zijn de regels inzake overheidsopdrachten niet nageleefd

4.26. De Rekenkamer trof fouten betreffende de niet-naleving van Europese en nationale regels inzake overheidsopdrachten aan bij 19 % van de 243 gecontroleerde verrichtingen. Ernstige overtredingen van deze regels werden bij 5 % van de gecontroleerde verrichtingen vastgesteld. Zij zijn goed voor 24 % van alle kwantificeerbare fouten en maken ongeveer 31 % van het geschatte foutenpercentage voor deze beleidsgroep uit (zie voorbeeld 4.1).

Voorbeeld 4.1

Ernstige overtredingen van de regels inzake overheidsopdrachten

- a) Onwettige gunning van een contract bij een offerte met een abnormaal lage prijs: bij een EFRO-project constateerde de Rekenkamer dat een contract voor de aanleg van havenkaden was gegund aan een inschrijver wiens prijsofferte abnormaal laag was. Volgens de nationale wetgeving had dit de afwijzing van de offerte moeten betekenen omdat niet verzekerd was dat de offerte uitvoerbaar was voor de voorgestelde prijs. De inschrijver met het op één na laagste bod ging met succes in beroep tegen het gunningsbesluit bij een nationale administratieve rechtbank. Ondanks deze uitspraak van een nationale rechtbank werden de uitgaven toch ten overstaan van de Commissie gecertificeerd na de voltooiing van het project in 2009.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.25. De Commissie volgt deze gevallen nauwgezet op de voet om te verzekeren dat de betrokken systemen in de toekomst fouten vóór certificering beter voorkomen.

De beheersautoriteiten moeten de documentencontrole uitvoeren op alle door de begunstigden ingediende betalingsverzoeken vóór certificering van de uitgaven. Controle ter plaatse van verrichtingen kan echter ook in een later stadium van de projectuitvoering plaatsvinden, na certificering en tot aan de afsluiting, waardoor wordt verklaard waarom een deel van de fouten in de steekproef van de Rekenkamer niet kon worden opgespoord (zie antwoord van de Commissie op punt 4.20). De impact van het controlesysteem op de verlaging van de foutenmarge blijkt doorgaans slechts in de volgende jaren, nadat alle stadia van de controle zijn uitgevoerd.

4.26. Hoewel de Commissie en de Rekenkamer de naleving van de regels voor openbare aanbestedingen op dezelfde manier controleren, past de Commissie proportionele forfaitaire correcties toe, waardoor het risico van schade voor de EU-begroting correct wordt aangepakt (zie punt 11 van bijlage 1.1 in hoofdstuk 1).

Deze tarieven worden door de Commissie en in het algemeen door de nationale autoriteiten toegepast bij het opleggen van financiële correcties voor inbreuken op de regels voor openbare aanbestedingen, onder andere bij de vervolgccontrole van de fouten waarop de Rekenkamer heeft gewezen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) Kunstmatige opsplitsing van werken en diensten in meerdere aanbestedingen: bij meerdere EFRO-projecten binnen hetzelfde OP werden werken en diensten om een rivier bevaarbaar te maken voor cruiseschepen op onregelmatige wijze aanbesteed. De aanbestedende dienst deelde de werken en diensten zo op dat de waarde van de contracten onder de in EU- en nationale regels inzake overheidsopdrachten opgenomen drempels uitkwam, en omzeilde zo de normale aanbestedingsvereisten. Vervolgens werden meerdere van deze contracten aan dezelfde contractant gegund.
- c) Geen aanbesteding van aanvullende werken die waren voorzien in de oorspronkelijke aanbestedingsdocumentatie: bij een EFRO-project werden werken in verband met de renovatie van een universiteitsgebouw onderhands aan een contractant gegund. Hoewel deze werken waren gepland in het voorlopig bestek, behandelde de aanbestedende dienst ze als aanvullende werken die niet te voorzien waren ten tijde van de aanbesteding van het hoofdcontract.

4.27. Daarnaast trof de Rekenkamer andere nalevings- en niet-kwantificeerbare fouten in verband met procedures voor aanbestedingen en overeenkomsten aan bij nog eens 14 % van de 243 gecontroleerde verrichtingen. Deze fouten betroffen onder meer gevallen van niet-naleving van voorschriften inzake voorlichting en publiciteit (zoals te late publicatie van gunningsberichten), tekortkomingen in het bestek en procedurele gebreken bij de evaluatie van de offertes. Zij hebben ook betrekking op gevallen waarin de EU-richtlijnen niet correct zijn omgezet in nationale wetgeving inzake overheidsopdrachten. Deze fouten zijn niet meegenomen in de schatting van het foutenpercentage ⁽⁸⁾.

Niet-subsidiabele projecten zijn goed voor meer dan een derde van het geschatte foutenpercentage

4.28. Daarnaast trof de Rekenkamer projecten aan die in het geheel niet subsidiabel waren bij 3 % van de 243 gecontroleerde verrichtingen. Dergelijke fouten zijn goed voor 14 % van alle kwantificeerbare fouten en maken ongeveer 43 % van het geschatte foutenpercentage voor deze beleidsgroep uit (zie voorbeeld 4.2).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.27. De Commissie zal alle door de Rekenkamer aangemerkte fouten controleren. Voor sommige fouten van formele aard, zoals de te late bekendmaking van gunningsberichten, wil de Commissie echter geen financiële correcties opleggen.

4.28. De Rekenkamer identificeerde verschillende typen van niet voor subsidie in aanmerking komende projecten in deze categorie. Dit wijst erop dat de beheersverificaties door de betrokken programma-autoriteiten moeten worden verbeterd zowel op kwalitatief als op kwantitatief vlak, om dat soort projecten al in de selectiefase te detecteren. De Commissie zal deze gevallen op de voet volgen tezamen met de betrokken programma-autoriteiten.

⁽⁸⁾ Nadere informatie over de aanpak van de Rekenkamer van de kwantificering van fouten inzake overheidsopdrachten wordt gegeven in **bijlage 1.1**, paragrafen 1.10 en 1.11.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Voorbeeld 4.2

Niet-subsidiabele projecten

- a) Volgens nationale subsidiabiliteitsregels niet-subsidiabel project: bij een EFRO-project werden uitgaven voor een project dat was goedgekeurd en afgerond in de voorgaande programmeringsperiode 2000-2006 gecertificeerd bij de Commissie in het kader van het OP 2007-2013. Dit was in strijd met de nationale subsidiabiliteitsregels en het project was dus niet subsidiabel.
- b) Inkomstengenererend project niet subsidiabel volgens de resultaten van een haalbaarheidsstudie: bij een EFRO-project bleek uit de haalbaarheidsstudie die deel uitmaakte van de projectaanvraag dat het project naar verwachting opbrengsten zou genereren die de kosten van het project zouden overschrijden, waardoor het project niet meer in aanmerking kwam voor EFRO-cofinanciering.
- c) Financiering van een project waarbij niet was voldaan aan de staatssteunvoorwaarden voor cofinanciering door de overheid: een EFRO-project zou ook zonder EU-steun zijn uitgevoerd. Daarom was niet voldaan aan de voorwaarden van de EU-verordeningen inzake staatssteun.

Meer dan de helft van alle kwantificeerbare fouten is te wijten aan de opgave van diverse niet-subsidiabele kosten

4.29. De Rekenkamer trof diverse niet-subsidiabele kosten aan in 12 % van de gecontroleerde verrichtingen. Dergelijke fouten zijn goed voor 59 % van alle kwantificeerbare fouten en maken ongeveer 23 % van het geschatte foutenpercentage voor deze beleidsgroep uit (zie voorbeeld 4.3).

4.29. De Commissie wil via opleiding en sturing verzekeren dat de beheersautoriteiten van de programma's goed op de hoogte zijn van de subsidiabiliteitsregels, en dat zij hun kennis daarover delen met alle organen die met het beheer van de middelen belast zijn. De Commissie zal haar opleidingsacties voortzetten en deze in het bijzonder richten op de programma-autoriteiten waarbij risico's zijn vastgesteld. Er wordt verwezen naar acties die werden vermeld in het antwoord op de punten 4.20 en 4.21.

Voorbeeld 4.3

Opgave van diverse niet-subsidiabele kosten

- a) Materiaal (werktuigen voor de toeleveranciers) gebruikt buiten het voor steun in aanmerking komende gebied: bij een EFRO-project omvatte de uitgavendeclaratie kosten met betrekking tot de aankoop van nieuw materiaal. Een deel van het gefinancierde materiaal werd gebruikt in het buitenland of buiten de convergentieregio's binnen de betrokken lidstaat. Dit is in strijd met de subsidiabiliteitsregels voor het OP. Hoewel de BI dit ontdekte, werd de uitgave toch opgegeven bij de Commissie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) Gebruikmaking van een onjuist cofinancieringspercentage: bij een ESF-project waarin opleiding werd aangeboden aan werknemers met werktijdverkorting profiteerde een bedrijf van een hoger cofinancieringspercentage dat van toepassing is op het midden- en kleinbedrijf (mkb), hoewel het niet behoorde tot het mkb.
- c) Buitensporig hoge kosten ten laste gebracht van een project: bij een ESF-arbeidsmarktproject dat ten uitvoer werd gelegd door een groep samenwerkende organisaties, declareerden de partners kosten voor cofinanciering die de daadwerkelijk gemaakte kosten aanzienlijk overschreden.
- d) Ontbreken van bewijsstukken voor de gedeclareerde kosten: bij een onderwijs- en opleidingsproject in het kader van het ESF werden kosten gedeclareerd op basis van de voor de deelnemers bereikte resultaten. In verscheidene gecontroleerde deelnemersdossiers ontbraken echter bewijsstukken ter onderbouwing van de gestelde resultaten.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Specifieke tekortkomingen in de opzet van financieringsinstrumenten

4.30. Financieringsinstrumenten (FI) kunnen worden gebruikt om steun te verlenen door middel van kapitaalinvesteringen, leningen of garanties ⁽⁹⁾. Fondsen voor FI ontvangen bij hun juridische oprichting een bijdrage uit het OP. Vervolgens kan financiële steun worden verstrekt aan eindbegunstigden en projecten voor activiteiten die binnen de reikwijdte van het OP vallen. Deze FI worden zo ontworpen dat zij een renouwerend karakter hebben. Middelen die uit investeringen of leningen worden teruggestort, inclusief winst, moeten gedurende het bestaan ervan toekomen aan het fonds en moeten daarna opnieuw worden gebruikt voor soortgelijke doeleinden.

4.31. De verordening bepaalt dat FI kunnen worden gebruikt voor drie doeleinden: fondsen voor de ondersteuning van het mkb (met inbegrip van JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises) ⁽¹⁰⁾), voor stedelijke ontwikkeling (met inbegrip van JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) ⁽¹¹⁾) en om energie-efficiëntie te stimuleren.

4.30. Over het algemeen worden betalingen aan fondsen gedaan overeenkomstig de bepalingen van de financieringsovereenkomsten. In haar richtsnoeren beval de Commissie de beheersautoriteiten aan voorzichtig te werk te gaan met de uitkering van bijdragen uit operationele programma's aan holdingfondsen en financieringsinstrumenten, in fasen en overeenkomstig de onderliggende investeringsstrategie en/of het onderliggende bedrijfsplan (COCOF nota II 2008 V&A bijlage antwoord op vraag 10; COCOF nota III 2011 — 2.4.5, 2.5.5, 2.5.6, 5.3.6).

⁽⁹⁾ Artikel 44 van Verordening (EG) nr. 1083/2006.

⁽¹⁰⁾ JEREMIE is een initiatief van de Commissie en de Europese Investeringsbank (EIB) en het Europees Investeringsfonds (EIF) om steun te verlenen voor aanvullende financieringsbronnen voor micro-, kleine en middelgrote ondernemingen.

⁽¹¹⁾ JESSICA is een door de Commissie en de EIB ontwikkeld initiatief om terugvorderbare investeringssteun (in de vorm van eigen vermogen, leningen of garanties) te verstrekken voor stedelijke ontwikkeling. Deze investeringen worden aan projecten verstrekt via fondsen voor stedelijke ontwikkeling en, indien nodig, holdingfondsen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.32. De Commissie beschikt niet over gedetailleerde informatie met betrekking tot de financiering van de FI. Zij schat dat er FI zijn opgezet met een totale toewijzing van ongeveer 8,1 miljard euro, die eind 2010 betalingen ten bedrage van 5,2 miljard euro uit OP's voor 2007-2013 hadden ontvangen. Volgens schattingen van de Commissie betreft dit ongeveer de helft van de beoogde betalingen uit OP's aan fondsen voor de huidige programmeringsperiode.

4.33. In 2010 waren 13 van de 203 EFRO- en ESF-betalingen in de gecontroleerde steekproef verricht aan fondsen voor FI. De Rekenkamer trof nalevingsfouten aan bij 7 van deze 13 verrichtingen. De meeste van deze fouten waren te wijten aan de niet-naleving van rechtsvoorschriften betreffende de verstrekking van de bijdrage van het OP aan het fonds (zie voorbeeld 4.4).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.32. Artikel 44 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 verlangt van de lidstaten niet dergelijke gedetailleerde gegevens over de financieringsinstrumenten aan de Commissie te verstrekken. Toch verkreeg de Commissie van de beheersautoriteiten tegen eind 2010 op vrijwillige basis informatie over uitkeringen aan fondsen die de financieringsinstrumenten ten uitvoer leggen, zodat de vooruitgang kon worden nagegaan die was geboekt met steun aan de bedrijven via deze acties. De Commissie is voornemens voor te stellen de verordening te wijzigen om er passende rapportageverplichtingen voor de rest van de periode 2007-2013 in op te nemen.

Voorbeeld 4.4

Nalevingsfouten met betrekking tot financieringsinstrumenten

- a) Buitensporig hoge toewijzing van een door een regionale financiële instantie beheerd garantiefonds: bij een EFRO-project constateerde de Rekenkamer dat verscheidene voorgeschreven elementen (zoals de investeringsstrategie en -planning, de beschrijving van een beleid inzake de terugtrekking en bepalingen inzake de opheffing) ontbraken op het moment van ondertekening van de financieringsovereenkomst door de regionale overheid en het regionale agentschap dat het fonds ten uitvoer legt. Na de ondertekening van deze financieringsovereenkomst in de laatste week van december 2009 werd de toewijzing van het fonds verhoogd van 17 miljoen euro tot 233 miljoen euro (hetgeen overeenkomt met 14 % van de totale begroting van het OP voor de gehele programmeringsperiode). Pas in juni 2010 werd het bedrijfsplan eindelijk opgesteld en goedgekeurd, hoewel het was gebaseerd op onrealistische veronderstellingen. Een significant deel van de door de BA in 2007 vastgelegde middelen van het OP was eind 2009 niet uitgegeven. Door het aan het garantiefonds toegewezen bedrag te verhogen, kon de toen geldende $n + 2$ -regel worden omzeild die voorschrijft dat ongebruikte middelen na twee jaar moeten worden vrijgemaakt. Medio 2011 was 1,5 miljoen euro op een totale toewijzing van 233 miljoen euro uit dit fonds toegezegd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) Vertragingen bij de oprichting van een door het Europees Investeringsfonds (EIF) beheerd JEREMIE-holdingfonds: voor dit EFRO-project was een JEREMIE-holdingfonds opgericht via een complexe structuur waarbij drie OP's en vier verschillende ministeries waren betrokken; het fonds leverde een bijdrage aan een door het EIF te beheren speciaal opgerichte onderneming (SOO). Na de ondertekening van de oorspronkelijke financieringsovereenkomsten met het EIF in oktober 2009 declareerden de betrokken BA's uitgaven die bij de Commissie werden gecertificeerd in december 2009. Deze uitgaven hadden betrekking op de bijdrage aan het holdingfonds van twee van de drie OP's, gestort op een door het EIF beheerde tussenrekening. De onderhandelingen over de SOO liepen echter nog met het ministerie dat verantwoordelijk was voor het beheer van het derde OP. De definitieve holdingfondsovereenkomst tussen het EIF en de SOO werd daarom pas eind december 2010 getekend. Als gevolg hiervan was de structuur voor de uitvoering van het financieringsinstrument gedurende 2010 niet operationeel en vond de overschrijving van middelen van de tussenrekening naar de SOO pas plaats in 2011.
- c) Onregelmatige bepalingen inzake de opheffing: bij een EFRO-project bepaalde de overeenkomst tussen het nationale ministerie en het regionale agentschap dat het JEREMIE-fonds ten uitvoer legde dat, ingeval het fonds werd opgeheven, het restkapitaal ter beschikking zou staan van de regionale overheid en moest worden overgemaakt aan de regionale schatkist. Deze bepaling is in strijd met het voorschrift in de verordening dat teruggestorte middelen enkel kunnen worden gebruikt ten gunste van het midden- of kleinbedrijf.

4.34. Financiële bijdragen uit OP's aan fondsen die financieringsinstrumenten uitvoeren voor de gehele periode vinden meestal plaats door middel van één enkele betaling zodra de juridische structuur van het holdingsfonds is opgezet. In de financieringsovereenkomsten kunnen alternatieve betalingsregelingen worden bepaald. Overeenkomstig de verordening worden deze betalingen ten overstaan van de Commissie gecertificeerd als gedane uitgaven.

4.35. Controles achteraf van dergelijke betalingen door auditautoriteiten hebben doorgaans betrekking op het begrotingsjaar waarin de betaling is verricht. Per ultimo 2010 hebben deze controles een beperkte reikwijdte gehad, aangezien in het gunstigste geval slechts enkele activiteiten waren geselecteerd voor steun en beperkte bedragen waren uitgekeerd aan eindbegunstigden en projecten.

4.36. Tenzij specifieke controles worden gepland, is het dus onwaarschijnlijk dat de werkelijke uitvoering van FI-activiteiten vóór de afsluiting van de programmeringsperiode 2001-2013 in 2015 wordt gecontroleerd door auditautoriteiten.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.34. Voor de eindafrekening van 2010 heeft de Commissie op basis van gegevens die door de lidstaten waren verstrekt, een deel van de bedragen herschikt die aan de lidstaten waren terugbetaald voor financieringsinstrumenten als vooruitbetalingen (zie antwoord van de Commissie op hoofdstuk 1, punten 1.33 tot 1.36).

4.35. In hun gezamenlijke auditstrategie hebben DG REGIO en DG EMPL thematische audits gepland van de financieringsinstrumenten. Zoals is gespecificeerd in het ontwerp-audit-handboek van de Commissie dat aan de auditautoriteiten van de lidstaten is toegezonden, moeten deze thematische audits zowel het opzetten van het fonds als de feitelijke uitvoering van de financieringsinstrumenten bestrijken.

4.36. De auditautoriteiten en de Commissie kunnen thematische audits verrichten, bijvoorbeeld van financieringsinstrumenten. Zoals vermeld in het antwoord op punt 4.35 heeft de Commissie aan de auditautoriteiten een auditaanpak voorgesteld die een evaluatie omvat van de tenuitvoerlegging van de financieringsinstrumenten via het auditeren van een steekproef van projecten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

DOELTREFFENDHEID VAN DE SYSTEMEN

4.37. Voor de programmeringsperiode 2007-2013 spelen auditautoriteiten (AA's) een sleutelrol bij het waarborgen van de regelmatigheid van uitgaven voor cohesie, aangezien zij verantwoordelijk zijn voor het nagaan van de doeltreffende werking van de nationale beheers- en controlesystemen en het indienen van jaarlijkse controleverslagen en auditadviezen bij de Commissie (paragraaf 4.12). In de huidige periode hebben de lidstaten 112 AA's ingesteld betreffende het EFRO, het CF en het ESF ⁽¹²⁾.

Het werk van de meeste onderzochte AA's wordt gedeeltelijk doeltreffend geacht

4.38. De Rekenkamer onderzocht een steekproef van acht AA's (en eventuele gedelegeerde auditinstanties) in zes lidstaten. De Rekenkamer beoordeelde bij iedere autoriteit:

- hun organisatie en controlemethodologie;
- hun werkdocumenten betreffende maximaal vier systeemcontroles;
- hun werkdocumenten betreffende een steekproef van maximaal 30 controles van activiteiten, waarbij de Rekenkamer ten minste 8 van die 30 controles overdeed;
- hun jaarlijkse controleverslagen en auditadviezen voor 2010, alsmede de desbetreffende werkdocumenten.

4.39. De resultaten van het onderzoek van de Rekenkamer en van de essentiële vereisten die zijn gecontroleerd, zijn samengevat in **bijlage 4.2**. De Rekenkamer stelde vast dat zeven van de geselecteerde auditautoriteiten ten minste gedeeltelijk doeltreffend waren in het waarborgen van de regelmatigheid van de betalingen.

4.40. Bij de controle kwamen verscheidene tekortkomingen aan het licht:

- vertragingen bij de uitvoering van controles van systemen en projecten;
- checklists die niet alle risico's voor de regelmatigheid van de uitgaven voldoende afdekten, met name met betrekking tot de regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten en staatssteun, financieringsinstrumenten en voorschriften inzake openbaarmaking. Anders dan voor systeemcontroles zijn er geen specifieke richtsnoeren van de Commissie over de reikwijdte van de te verrichten verificaties en voor de controle van projecten te verrichten toetsingen;

4.39. De Commissie houdt rekening met de bevindingen van de Rekenkamer voor haar beoordeling van de nationale auditautoriteiten, teneinde verbeteringen aan te bevelen waar deze nog nodig zijn en de voorwaarden te scheppen voor een uniforme auditering in de volgende jaren overeenkomstig artikel 73 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad.

4.40.

- De Commissie kwam in haar beoordeling van de auditautoriteiten tot de bevinding dat de vertragingen met de auditwerkzaamheden in sommige gevallen te wijten waren aan vertragingen met de tenuitvoerlegging van de verrichtingen ter plaatse.
- Tijdens de uitvoering beoordeling van de auditautoriteiten en tijdens de systeemaudits heeft de Commissie tevens de noodzaak vastgesteld om in sommige gevallen en voor specifieke problemen de bestaande controlelijsten die door de nationale auditautoriteiten voor de audit van verrichtingen worden gebruikt, te verbeteren. Daartoe heeft de Commissie nu haar eigen controlelijst voor de audit van verrichtingen, die rekening houden met de controlelijsten van de Rekenkamer, ter beschikking gesteld van de auditautoriteiten van de lidstaten.

⁽¹²⁾ 81 AA's voor 317 OP's in het kader van het EFRO/CF, en 94 AA's voor 177 OP's in het kader van het ESF. 63 van deze AA's zijn bevoegd voor alle drie de fondsen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- het gebruik van een steekproefmethodologie die in strijd was met de door de Commissie en de lidstaten overeengekomen richtsnoeren over steekproefonderzoek voor projecten, of de onjuiste toepassing van een overeengekomen steekproefmethodologie;
- bij alle AA's constateerde de Rekenkamer toen zij controles voor projecten overdeed, bevindingen die voordien niet waren gemeld door de CA. Voor zes AA's leidde dit tot een hoger algeheel foutenpercentage dan door de CA in het jaarlijkse controleverslag was vermeld.

4.41. De jaarlijkse controleverslagen en auditadviezen zijn gebaseerd op de bevindingen van de controles van activiteiten door de AA's inzake uitgaven die ten overstaan van de Commissie zijn gecertificeerd in het jaar voorafgaand aan het EU-begrotingsjaar dat het voorwerp vormt van de controle door de Rekenkamer en op systeemcontroles die eind juni van dat begrotingsjaar zijn afgerond. Daarnaast is de Rekenkamer van oordeel dat de controleaanpak van de AA's (zelfs binnen een lidstaat) zo verschillend is dat hun resultaten niet kunnen worden samengevoegd om per fonds een algemeen oordeel te kunnen vormen op nationaal of EU-niveau.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Voorts heeft de Commissie sedert het begin van de programmeringsperiode gedetailleerde en technische sturing verstrekt, opleidingen aangeboden en technische vergaderingen georganiseerd met controleurs van de nationale auditautoriteiten. Daarnaast zijn de richtsnoeren over de werkingssfeer en de reikwijdte van de audits van verrichtingen voor de programmeringsperiode 2000-2006 nog steeds geldig, aangezien de audits tussen beide programmeringsperioden niet aanzienlijk verschillen.

- *De Commissie wijst erop dat haar nota inzake technische sturing voor steekproeven als aanbeveling aan de auditautoriteiten dient. De nota omvat illustratieve methoden, die niet wettelijk bindend of limitatief zijn, zodat de auditautoriteiten alternatieve aanvaardbare statistische methoden kunnen gebruiken die even valabel kunnen zijn.*
- *De Commissie stelt vast dat de uitkomst van de herberekening van de Rekenkamer in sommige gevallen sterk beïnvloed is door de kwantificering van de fouten inzake openbare aanbestedingen (zie antwoord van de Commissie op punt 4.26).*

4.41. Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad voorziet in een periode van zes maanden tussen het eind van de auditperiode (juni) en de opstelling van het jaarlijkse controleverslag en advies (december). In haar richtsnoeren over de jaarlijkse controleverslagen heeft de Commissie, rekening houdend met de internationale auditnormen, de auditautoriteiten opgeroepen verslag te doen van de audits die tijdens deze periode kunnen plaatsvinden (juli tot december).

De Commissie wijst erop dat gezien het aantal auditautoriteiten in de 27 lidstaten voor alle cohesieprogramma's (zie punt 4.37) de aanpak van de audits wel degelijk kan verschillen zodat zij kunnen worden aangepast aan de specifieke aard van de verschillende operationele programma's, het beheer en de controlesystemen. De regelgeving die de verplichtingen van de auditwerkzaamheden beschrijft, is bedoeld om de auditautoriteit in staat te stellen aan de Commissie een jaarlijks auditadvies te verstrekken per programma of per systeem, gebaseerd op systeemaudits en de resultaten van audits op basis van een statistische steekproef van de verrichtingen. De directeuren-generaal die belast zijn met DG EMPL en DG REGIO maken vervolgens in hun jaarlijkse activiteitenverslagen de audit en beheersinformatie openbaar, met inbegrip van de gegevens van de nationale auditautoriteiten, op passende aggregatieniveaus met het oog op de jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring van de Commissie.

In hun jaarlijkse activiteitenverslagen voor 2010 besloten DG EMPL en DG REGIO de foutenpercentages openbaar te maken die door de lidstaten met betrekking tot de uitgaven voor 2009 voor het eerste jaar werden verstrekt (overeenkomstig de DAS-resultaten voor 2009), alsook de auditadviezen per programma.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Over het geheel genomen was het onderzoek door de Commissie van de AA's bevredigend

4.42. De Commissie voltooide onderzoeken van 17 AA's (voor DG Regionaal beleid) en 36 AA's (voor DG Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie). De meeste AA's liepen vertraging op bij de uitvoering van hun controlestrategie 2010 en daardoor kon de Commissie in nog eens vijf gevallen haar onderzoek niet volgens planning afronden.

4.43. De controles van de Commissie brachten soortgelijke tekortkomingen aan het licht als die welke de Rekenkamer waarnam bij haar eigen onderzoek van AA's, en de Commissie heeft, waar nodig, corrigerende maatregelen genomen. Op grond van haar eigen werkzaamheden heeft de Commissie geconcludeerd dat de auditadviezen van de AA's in het algemeen betrouwbaar zijn.

4.44. De Rekenkamer onderzocht de werkdocumenten en aanvullend bewijsmateriaal voor 35 van deze 53 controles van AA's door de Commissie. Hoewel DG Regionaal beleid en DG Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie een gemeenschappelijk controleplan voor hun onderzoek van AA's hebben ontwikkeld, werden verschillen qua aanpak opgemerkt. Ondanks deze verschillen is de Rekenkamer van oordeel dat de Commissie in het algemeen passende conclusies heeft getrokken uit haar onderzoek.

BETROUWBAARHEID VAN DE „MANAGEMENT REPRESENTATIONS” VAN DE COMMISSIE

4.45. De Rekenkamer beoordeelde de jaarlijkse activiteitenverslagen 2010 en bijgaande verklaringen van de directeuren-generaal van DG Regionaal beleid, DG Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie, DG Mobiliteit en vervoer en DG Energie.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.42. Voor de beoordeling van de auditautoriteiten voerde DG REGIO 97 auditbezoeken uit in 13 lidstaten. Deze beoordeling wordt in 2011 voortgezet.

Naast de beoordeling van de 36 auditautoriteiten die door de Rekenkamer zijn vermeld, bestreken een aantal systeemaudits van DG EMPL ook aspecten die verband houden met de auditautoriteiten.

4.43. In zijn jaarlijkse activiteitenverslag voor 2010 trok DG REGIO als voorlopige conclusie uit zijn auditactiviteiten dat, mits een aantal verbeteringen worden uitgevoerd bij een aantal auditautoriteiten, voor 14 auditautoriteiten volledig of in grote mate kon worden voortgegaan op de auditadviezen. Voor 3 andere auditautoriteiten zijn aanzienlijke verbeteringen nodig om DG REGIO in staat te stellen op hun advies voort te gaan.

De beoordelingssystemen van DG EMPL zijn een combinatie van systeemaudits voor operationele programma's met een hoog risico en een toetsing van een aantal auditautoriteiten. In de meeste gevallen waren de resultaten positief. Deze audits hebben echter ook geleid tot onderbrekingen en opschortingen van betalingen.

4.44. De Commissie zal de beoordeling van de auditautoriteiten voortzetten en bij lacunes deze aanpak vervolledigen door specifieke audits die gericht zijn op meer risicovolle gebieden en programma's.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.46. De resultaten van de beoordeling van de „management representations” van de Commissie zijn samengevat in **bijlage 4.3**.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.46. De Commissie is van oordeel dat het jaarlijkse activiteitenverslag van DG REGIO ook verdient de „A”-score van de Rekenkamer van 2009 te behouden. Dit verslag handhaafde immers niet alleen hetzelfde niveau van transparantie en kwaliteit van de bekendgemaakte informatie als in 2009, maar bracht ook verbetering aan in een aantal aspecten (openbaarmaking van de risicovolle bedragen per verrichting).

De Commissie noteert dat de Rekenkamer in haar audit heeft vastgesteld dat de reikwijdte van het voorbehoud dat de directeur-generaal voor DG REGIO had gemaakt (dit is ook het geval voor DG EMPL) in verhouding is tot de gedetecteerde problemen in de onderliggende programma's. De Commissie meent dat de kwantificatie van het voorbehoud in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directeurs-generaal niet kan worden vergeleken met de jaarlijkse foutenmarge die door de Rekenkamer wordt geschat. De risico-evaluatie van de jaarlijkse activiteitenverslagen ligt dicht bij de evaluatie van de potentiële financiële correcties voor de betalingen in het referentiejaar van de jaarlijkse activiteitenverslagen, volgend op het voorbehoud dat is gemaakt door de betrokken directeurs-generaal en afhankelijk van alle procedures op tegenspraak die de Commissie moet uitvoeren. Dit geraamde risicobedrag is gebaseerd op een evaluatie van de financiële gevolgen voor de operationele programma's waarvoor een voorbehoud bestaat, op basis van de eigen analyse van de directeurs-generaal die onder meer de werkzaamheden van de nationale auditautoriteiten bestrijkt (beginsel van uniforme auditering). Zoals in de voorgaande jaarlijkse activiteitenverslagen is deze kwantificatie van de risico's gebaseerd op de evaluatie van de financiële gevolgen van gevallen van gemaakt voorbehoud op basis van de veronderstelde risico's per operationeel programma, waarbij ook rekening wordt gehouden met de veiligheidsmarge van 5 % waarin is voorzien door de Verordeningen (EG) nr. 1260/99 (voor 2000-2006) en EG nr. 1083/2006 (voor 2007-2013). In de verordeningen wordt de maximumdrempel voor tussentijdse betalingen in de loop van de programmeringsperiode vastgesteld op 95 % van het in het kader van de operationele programma's te financieren bedrag. De overige 5 % van de betalingen van de Commissie worden dus afhankelijk gesteld van het besluit van de Commissie bij afsluiting, hetgeen een duidelijke beperking is van het financiële risico van de niet-terugvordering.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusies

4.47. Op basis van haar controlewerk concludeert de Rekenkamer dat de tussentijdse en saldobetalingen over het per 31 december 2010 afgesloten jaar voor de beleidsgroep Cohesie, energie en vervoer materiële fouten vertonen.

4.48. De Rekenkamer concludeert ook dat de auditautoriteiten als geheel gedeeltelijk doeltreffend waren in het waarborgen van de regelmatigheid van betalingen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Aanbevelingen

4.49. **Bijlage 4.4** toont het resultaat van de beoordeling door de Rekenkamer van de vooruitgang bij de uitvoering van haar in voorgaande jaarverslagen gedane aanbevelingen (2008 en 2009). Daarbij valt het volgende op te merken:

— sinds de vaststelling van haar actieplan in februari 2008 heeft de Commissie haar toezicht op de nationale beheers- en controlesystemen voor de programmeringsperiode 2007-2013 versterkt, met name door toe te zien op het werk van de AA's en door vaker gebruik te maken van onderbreking en opschorting van betalingen;

— de Commissie is zich blijven inspannen om richtsnoeren te verstrekken aan de nationale autoriteiten die OP's uitvoeren en om de subsidiabiliteitsregels voor structuurfondsen te vereenvoudigen.

4.50. Op grond van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2010 beveelt de Rekenkamer de Commissie het volgende aan:

— **Aanbeveling 1:** te blijven toezien op de naleving van de subsidiabiliteitsvoorwaarden voor EU-financiering, met inbegrip van met name de juiste toepassing van de EU- en nationale regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten (2009).

— **Aanbeveling 2:** de nationale instanties aan te moedigen om de correctiemechanismen strikt toe te passen voordat zij uitgaven ten overstaan van de Commissie certificeren (2008-2009). Wanneer significante tekortkomingen in het functioneren van de beheers- en controlesystemen worden geïdentificeerd door nationale of EU-organen, moet de Commissie betalingen aan het OP blijven onderbreken of opschorten totdat de lidstaat corrigerende maatregelen heeft genomen.

4.49.

— De Commissie is verheugd over de evaluatie van de Rekenkamer van de tenuitvoerlegging en gevolgen van het actieplan voor 2008.

De Commissie nam haar rol van toezichthouder in 2010 waar door 63 betalingstermijnen te onderbreken (49 EFRO, 14 ESF) en één schorsingsbesluit vast te stellen voor de operationele programma's 2007-2013 en vijf schorsingsbesluiten (ESF) voor de operationele programma's 2000-2006, waar ernstige tekortkomingen of onregelmatigheden waren vastgesteld. Deze maatregelen blijven van kracht tot de noodzakelijke corrigerende maatregelen door de lidstaten zijn getroffen. De Commissie zet dit strenge beleid in 2011 voort, met 54 onderbrekingen van de betalingstermijnen (40 EFRO, 14 ESF) tegen 30 juni 2011.

4.50.

— De Commissie houdt verder toezicht op de naleving van de subsidiabiliteitsregels via haar regelmatige auditactiviteit en de follow-up van alle EU- en nationale audits. Passende informatie wordt verstrekt in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directeuren-generaal van DG REGIO en DG EMPL. Indien nodig zal de Commissie de noodzakelijke corrigerende maatregelen blijven treffen.

Wat de openbare aanbestedingen betreft, wordt door de Commissie voortdurend toezicht gehouden op de correcte tenuitvoerlegging van de EU-richtlijnen. De Commissie heeft een analyse van het type fouten dat voor cohesie door de EU-audits in de afgelopen jaren werd gedetecteerd aan de lidstaten gezonden en is een actie gestart om de optimale werkwijzen en mogelijke antwoorden van de lidstaten te vergaren om dergelijke fouten te verhelpen en herhaling ervan te voorkomen.

— De Commissie verbond zich er reeds toe in het kader van het kwijtingsbesluit voor 2009 een specifieke, op risico's gebaseerde audit te verrichten van het correctiemechanisme van de lidstaten en indien nodig tijdig de betalingen te blijven onderbreken of opschorten. Dit strikte beleid vindt zijn weerslag in de jaarlijkse activiteitenverslagen voor 2010 van de directeuren-generaal van DG EMPL en DG REGIO. De geplande overgang naar een systeem van jaarlijkse kwijting van de rekeningen voor de programmeringsperiode na 2013 heeft tot doel de betrouwbaarheidsverklaring voor de structuurfondsen nog verder te verbeteren. De Commissie verwijst ook naar haar antwoorden op de aanbevelingen van de Rekenkamer in haar jaarlijkse verslagen voor 2008 en 2009.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **Aanbeveling 3:** op basis van de ervaring die zij heeft opgedaan gedurende de eerste jaren van de programmeringsperiode 2007-2013 een vergelijkende beoordeling te verrichten van de gebruikmaking van nationale subsidiabiliteitsregels om vast te stellen waar verdere vereenvoudiging mogelijk is en om potentiële bronnen van fouten weg te nemen voor de periode na 2013.
- **Aanbeveling 4:** een wijziging van de verordeningen inzake de structuurfondsen voor de huidige programmeringsperiode voor te stellen om de lidstaten te verplichten verslag uit te brengen over de financiële tenuitvoerlegging van FI. De tenuitvoerlegging van de fondsen moet ook regelmatig worden gecontroleerd door de Commissie.
- **Aanbeveling 5:** extra richtsnoeren voor AA's voor de huidige programmeringsperiode te verstrekken, met name inzake de steekproefneming, de reikwijdte van de voor de controle van projecten te verrichten verificaties en de verslaglegging over controlebevindingen.
- **Aanbeveling 6:** voor te stellen om de verslagperioden van de jaarlijkse controleverslagen in overeenstemming te brengen met het begrotingsjaar van de EU-begroting in de verordeningen inzake de structuurfondsen voor de periode na 2013 en om de aanpak te harmoniseren zodat de auditadviezen van de AA's voor elk fonds op nationaal en EU-niveau kunnen worden samengevoegd.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- De Commissie is het eens met de aanbeveling mits deze is gericht tot die lidstaten welke herhaaldelijk problemen kennen met de uitvoering van hun operationele programma's.

- De Commissie is het eens met de aanbeveling en neemt zich voor de rapportage over het gebruik van de financieringsinstrumenten in de lidstaten verplicht te stellen. De audit van de tenuitvoerlegging van de financieringsinstrumenten geschiedt via thematische audits zoals beschreven in de gezamenlijke auditstrategie van de structuurfondsen.

Voor de volgende programmeringsperiode zou in de structuurfondsenverordening de invoering kunnen worden overwogen van een jaarlijks verslag door de lidstaten over de financiële tenuitvoerlegging van de financieringsinstrumenten.

- De Commissie stemt in met de aanbeveling. De Commissie verstrekt voortdurend sturing en advies aan de auditautoriteiten over een breed spectrum van technische en regelgevingskwesties. De toetsing van de auditautoriteiten door de Commissie ging in 2009 van start en vormde tevens een gelegenheid om acties voor capaciteitsopbouw voor de nationale auditautoriteiten te ontwikkelen, zoals is toegelicht in de jaarlijkse activiteitenverslagen voor 2010 van de directeuren-generaal van DG EMPL en DG REGIO.

Op grond van de analyse van de jaarlijkse controleverslagen, auditadviezen en foutenpercentages die door de nationale auditautoriteiten tegen eind 2010 waren verstrekt, verbond de Commissie zich ertoe aanvullende, verbeterde sturing aan de auditautoriteiten te verstrekken over de kwesties die de Rekenkamer ter sprake had gebracht. Ontwerpen daarvoor werden reeds besproken in een aantal reeds gehouden technische vergaderingen en deze zullen worden vervolledigd tegen het volgende jaarlijkse controleverslag.

- De Commissie gaat akkoord met het eerste deel van de aanbeveling. Het voorstel van de Commissie voor een herziening van het Financieel Reglement omvat een tijdige kwijting van de rekeningen waardoor een aanpassing mogelijk wordt van de respectieve rapportageperioden van de lidstaten (jaarlijks controleverslag en jaarlijks auditadvies), de Commissie (jaarlijkse activiteitenverslagen), en de Rekenkamer (DAS, jaarverslag) aan het corresponderende begrotingsjaar (zie ook antwoord van de Commissie op punt 4.41).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

FOLLOW-UP VAN VORIGE SPECIALE VERSLAGEN**Follow-up van Speciaal verslag nr. 1/2006 over de bijdrage van het Europees Sociaal Fonds tot het terugdringen van vroegtijdig schoolverlaten**

4.51. In Speciaal verslag nr. 1/2006 beoordeelde de Rekenkamer hoe adequaat de procedures voor de programmeringsperiode 2000-2006 waren om de efficiëntie en de effectiviteit te bewerkstelligen van de uit het ESF gefinancierde acties ter bestrijding van vroegtijdig schoolverlaten. De Rekenkamer benadrukte dat de beheerssystemen van de lidstaten efficiënt, doeltreffend en zuinig moesten zijn, overeenkomstig de communautaire verordeningen. De Rekenkamer deed in het bijzonder de aanbeveling dat, om het potentiële effect van de communautaire middelen te maximaliseren, de autoriteiten van de lidstaten een analyse van de verwachte economische voordelen moesten verrichten en dat de toewijzing van middelen gebaseerd moest zijn op objectieve en relevante criteria. De Rekenkamer merkte op dat redelijke jaarlijkse doelstellingen voor het terugdringen van vroegtijdig schoolverlaten het door de Europese Raad gestelde doel zouden helpen bereiken.

4.52. De aanbevelingen van de Rekenkamer zijn ten dele opgevolgd (zie **bijlage 4.5a**). Elementen van de beheerssystemen voor het ESF als geheel zijn bijgewerkt voor de programmeringsperiode 2007-2013 en dit heeft de op vroegtijdig schoolverlaten gerichte maatregelen beïnvloed. Specifiek met betrekking tot vroegtijdig schoolverlaten nam de Raad in juni 2011 een aanbeveling aan inzake „beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten”.

4.53. Het effect van deze maatregelen is nog niet aangetoond, niet in de laatste plaats omdat de belangrijkste maatregel die specifiek op vroegtijdig schoolverlaten was gericht, pas in 2011 werd vastgesteld. De Rekenkamer stelt vast dat er in de operationele programma's nog steeds geen duidelijk verband wordt gelegd tussen de specifieke prioriteiten en doelstellingen met betrekking tot vroegtijdig schoolverlaten, en de hoogte van de toegewezen financiering. Hoewel de Commissie onlangs heeft aangegeven voornemens te zijn de meerwaarde van de EU-financiering te analyseren in het kader van haar eigen controles, doet zij dat nog niet.

4.52. De Commissie is van mening dat de aanbevelingen van de Rekenkamer volledig werden uitgevoerd rekening houdend met het feit dat het regelgevende kader op het ogenblik dat het auditverslag van de Rekenkamer werd gepubliceerd, voor 2007-2013 reeds was vastgesteld. In de context van de strategie „Europa 2020” lanceerde de Commissie in het voorjaar van 2011 een actieplan om vroegtijdig schoolverlaten tegen te gaan, met inbegrip van een voorstel voor een aanbeveling van de Raad over beleidsmaatregelen tegen vroegtijdig schoolverlaten (goedgekeurd in juni 2011).

4.53. In de operationele programma's van het ESF bestaat een duidelijke band tussen de vastgestelde prioriteiten en de te bereiken doelstellingen, die ook worden omgezet in gekwantificeerde oogmerken op het niveau van de prioritaire assen, zoals bedoeld in het regelgevingskader en het geraamde financieringsniveau voor het bereiken van de doelstellingen. De voorstellen van de Commissie voor de periode na 2013 zullen voortbouwen op de bestaande voorzieningen inzake programmering en voorafgaande evaluatie. De operationele programma's moeten de regelgevende bepalingen respecteren en de band tussen prioriteiten, doelstellingen en financieringsniveau duidelijk aantonen.

In het kader van de voorbereiding van de ontwerp-verordeningen voor de volgende programmeringsperiode wordt overwogen meer nadruk te leggen op de resultaten. Een deel van de auditmiddelen van DG EMPL moet daarom worden herschikt en gericht op prestatie-audits in plaats van op de nalevings-/financiële audits zoals nu.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Follow-up van Speciaal verslag nr. 10/2006 over de evaluaties achteraf van de programma's voor de doelstellingen 1 en 3 1994-1999 (structuurfondsen)

4.54. In Speciaal verslag nr. 10/2006 beoordeelde de Rekenkamer of de evaluaties achteraf die de Commissie verrichtte in verband met de bijstandsverlening uit de structuurfondsen gedurende de programmeringsperiode 1994-1999 toereikende schattingen opleverden van het effect van de bijstandsverlening uit de structuurfondsen en of uit deze analyse nuttige aanbevelingen waren voortgekomen. De controle wees op gebreken in het evaluatieproces die de beoordeling van het effect van de structuurfondsen beperkten.

4.55. DG Regionaal beleid en DG Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie pakten de meeste van de hoofdpunten uit het Speciaal verslag nr. 10/2006 aan bij hun evaluaties achteraf over 2000-2006 (zie **bijlage 4.5b**). Zij gingen over van een landenaanpak naar een aanpak op basis van thematische sleutelgebieden om zich beter te kunnen richten op strategische kwesties in een Unie met 27 lidstaten. Het feit dat tussentijdse evaluaties in de regelgeving 2000-2006 verplicht zijn gesteld, had evaluaties achteraf moeten vergemakkelijken. Op het moment dat de tussentijdse evaluaties werden verricht, bestonden er echter aanzienlijke tekortkomingen in de toezichtsystemen in de lidstaten en was het te vroeg om de doeltreffendheid van de uitgaven te beoordelen (zie ook Speciaal verslag nr. 1/2007 over de processen halverwege de looptijd). Om de kwaliteitscontrole van evaluaties achteraf te verbeteren, wezen beide DG's meer specifieke middelen toe, stelden ze beide betere taakomschrijvingen op voor de evaluatiepakketten en versterkten ze de procedures voor kwaliteitscontroles.

4.56. Voor 2007-2013 zouden beide DG's baat hebben bij de versterking van de mechanismen om de kwaliteit van de evaluaties van de lidstaten zelf te verbeteren en bij de gebruikmaking van „counterfactual analyses” (DG Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie) of uitbreiding ervan (DG Regionaal beleid). Wat betreft de beoordeling van de efficiëntie van de structuurfondsen moet het voeden van de onlangs opgezette database voor infrastructuureenhedenkosten worden voortgezet om gebruikmaking ervan mogelijk te maken (DG Regionaal beleid). Nationale databases betreffende eenheidskosten van opleidingsprojecten en hoofdkenmerken zouden lidstaten helpen bij de voorbereiding en goedkeuring van de projectvoorbereiding en -goedkeuring. Andere verbeteringen van de efficiëntie van de structuurfondsen kunnen worden gerealiseerd door, met name voor regionaal beleid, nader te onderzoeken waarom bijdragen uit de particuliere sector per lidstaat aanmerkelijk verschillen en welke mogelijkheden bestaan om financiering te verstrekken via andere instrumenten dan subsidies.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.54. Zie het antwoord van de Commissie op speciaal verslag 10/2006.

4.55. Voor het antwoord van de Commissie, zie de tabel in **bijlage 4.5b**.

4.56. DG Regionaal Beleid is het op de meeste punten eens met de Rekenkamer. Wat betreft steun aan ondernemingen, is nog aanzienlijk meer bewijsmateriaal nodig om tot zekere conclusies te komen inzake hefboomeffecten en de relatieve voordelen van subsidies en andere instrumenten. Het huidige evaluatieprogramma van de Commissie en de evaluaties die door een aantal lidstaten worden gedaan, zullen daartoe bijdragen.

DG EMPL werkt momenteel aan tegenfeitelijk conditionele beweringen (counterfactuals). Er vonden reeds diverse informatiesessies plaats in de partnerschapsbijeenkomsten voor de evaluatie van het ESF, evenals presentaties door de lidstaten en een universitair deskundige. De problemen met de toepassing van counterfactuals in het cohesiebeleid worden thans onderzocht. In de richtsnoeren van DG EMPL over de evaluatie van het ESF voor de periode 2017-2020 zullen de lidstaten worden aangemoedigd counterfactual/controlegroep-evaluaties te verrichten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Follow-up van Speciaal verslag nr. 7/2009 over het beheer van de ontwikkelings- en valideringsfase van het Galileo-programma

4.57. In Speciaal verslag nr. 7/2009 deed de Rekenkamer onder meer de aanbeveling dat de Commissie haar middelen en haar juridische en financiële instrumenten diende aan te passen aan de specifieke kenmerken van de ontwikkeling en het beheer van een industrieel programma. De Rekenkamer gaf tevens aan dat het dringend noodzakelijk was dat de Commissie de beleidsdoelstellingen van het programma verduidelijkt en omzette in strategische en operationele doelstellingen, inclusief het bepalen van de gebruikersbehoeften, de technische parameters en het commerciële model⁽¹³⁾.

4.58. De aanbevelingen van de Rekenkamer zijn deels ten uitvoer gelegd door de Commissie (zie **bijlage 4.5c**). De Commissie heeft de rol van programmabeheerder op zich genomen en formele delegatieovereenkomsten gesloten met het Europees Ruimteagentschap (ESA). Hoewel de Commissie de lidstaten verzocht heeft de beleidsdoelstellingen van het programma te verduidelijken zodat ze kunnen worden omgezet in definitieve strategische en operationele doelstellingen, is er geen overeenstemming over een gemeenschappelijk standpunt bereikt. Ofschoon de Commissie een schatting heeft gemaakt van de projectkosten op middellange en lange termijn, zijn de bronnen van de benodigde middelen nog niet verzekerd. Op basis van de cijfers van de Commissie merkt de Rekenkamer op dat deze projectkosten op middellange en lange termijn zouden kunnen oplopen tot meer dan 20 miljard euro tegen 2030.

4.59. Voorafgaand aan de lancering van de volledige vloot operationele satellieten moet een duidelijk plan worden vastgesteld voor de programmakosten na 2013 en de financieringsbronnen moeten worden bepaald. Wat betreft de bestuursstructuur en de personele middelen beveelt de Rekenkamer aan dat de Commissie haar inspanningen voortzet om de aanbevelingen die werden gedaan in Speciaal verslag nr. 7/2009, ten uitvoer te leggen.

4.58. De Commissie is momenteel doende deze aanbevelingen om te zetten.

In het kader van de voorbereidingen van het nieuwe meerjarige financiële kader zal de Commissie een nieuw wetgevingsvoorstel indienen voor verdere tenuitvoerlegging van de programma's Galileo en EGNOS. Daarin zal onder meer een kader begrepen zijn voor goed beheer van deze programma's en een geactualiseerde raming van de noodzakelijke begrotingsmiddelen.

De algemene beleids- en strategische doelstellingen van de GNSS-programma's werden vastgesteld in Verordening (EG) nr. 683/2008⁽²⁾ en zij worden geleidelijk omgezet in operationele doelstellingen (publiek gereguleerde dienst, dienst beveiliging van mensenlevens, opsporings- en reddingsdienst, commerciële dienst), met inachtneming van de technische complexiteit van het initiatief.

Een extrapolering van de begroting van de programma's, zonder kennis van de toekomstige openbare financiële steun, biedt geen voldoende algemeen beeld om conclusies inzake de totale netto financiële kosten te trekken.

4.59. De Commissie werkt momenteel aan een impactevaluatie waarmee de technische opties voor verdere uitvoering en exploitatie van de Europese GNSS-programma's moeten worden vastgesteld, onder andere wat betreft de daarmee verbonden kosten en de directe en indirecte baten ervan.

⁽¹³⁾ Gezien de vorderingen bij de uitvoering van het programma zijn de aanbevelingen 2, onder b), 3, 4, onder c) en d), en 5 niet betrokken in deze follow-up.

⁽²⁾ Verordening (EG) nr. 683/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende de voortzetting van de uitvoering van de Europese programma's voor navigatie per satelliet (Egnos en Galileo).

BIJLAGE 4.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR COHESIE, ENERGIE EN VERVOER

2010							2009	2008	2007
Werkgelegenheid en sociale zaken		Regionaal beleid			Energie en ver- voer	Totaal			
ESF	Overige	EFRO	CF	ISPA					

OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF

Totaal verrichtingen (waarvan):	60	6	143	20	6	8	243	209	189	217
Voorschotten	0	0	0	0	0	0	0	20	9	10
Tussentijdse/saldobetalingen	60	6	143	20	6	8	243	189	180	207

RESULTATEN VAN DE TOETSING ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Deel van de getoetste verrichtingen

Zonder fouten	70 % (42)	100 % (6)	47 % (67)	25 % (5)	17 % (1)	37 % (3)	51 % (124)	67 %	58 %	50 %
Met één of meer fouten	33 % (18)	0 % (0)	53 % (76)	75 % (15)	83 % (5)	63 % (5)	49 % (119)	33 %	42 %	50 %

Analyse van verrichtingen met fouten

Analyse per soort uitgave

Voorschotten	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	3 %	0 %	1 %
Tussentijdse/saldobetalingen								97 %	100 %	99 %

Analyse per soort fout

Niet-kwantificeerbare fouten:	39 % (7)	0 % (0)	55 % (42)	93 % (14)	80 % (4)	20 % (1)	57 % (68)	50 %	42 %	33 %
Kwantificeerbare fouten:	61 % (11)	0 % (0)	45 % (34)	7 % (1)	20 % (1)	80 % (4)	43 % (51)	50 %	58 %	67 %
Subsidiabiliteit	91 % (10)	0 % (0)	100 % (34)	100 % (1)	100 % (1)	75 % (3)	96 % (49)	69 %	89 %	78 %
Realiteit	9 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 % (1)	0 %	0 %	12 %
Juistheid	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	25 % (1)	2 % (1)	31 %	11 %	10 %

GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN

Meest waarschijnlijk foutenpercentage

7,7 %

Onderste foutengrens

4,7 %

Bovenste foutengrens

10,7 %

⁽¹⁾ Ter verbetering van het inzicht in de terreinen met verschillende risicoprofielen binnen de beleidsgroep werd de steekproef opgesplitst in segmenten.

⁽²⁾ De tussen haakjes geplaatste getallen tonen het werkelijke aantal verrichtingen.

n.v.t.: niet van toepassing.

RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK VAN SYSTEMEN VOOR COHESIE, ENERGIE EN VERVOER

Beoordeling van geselecteerde toezicht- en controlesystemen: auditautoriteiten (AA's) — Naleving van essentiële vereisten uit de verordeningen en doeltreffendheid in het waarborgen van de regelmatigheid van de activiteiten

Door de Rekenkamer gecontroleerde essentiële vereisten		Auditautoriteit EFRO/ESF — Frankrijk	Auditautoriteit EFRO/ESF — VK/Noord-Ierland	Auditautoriteit EFRO/ESF — Italië (Sardinië)	Auditautoriteit EFRO/CF — Polen	Auditautoriteit EFRO/CF — Spanje (Andalusë en Valencia)	Auditautoriteit ESF — Polen	Auditautoriteit ESF — Spanje (Andalusë)	Auditautoriteit ESF — Duitsland (Federale staat)
Algemene aspecten	De opzet van het beheers- en controlesysteem van het operationele programma biedt een passende omschrijving, toewijzing en scheiding van functies binnen de AA en tussen de AA en andere bevoegde beheer- en controle instanties	Conform	Conform	Gedeeltelijk conform	Conform	Conform	Conform	Gedeeltelijk conform	Gedeeltelijk conform
Bestreken door een controlehandboek	Bestaan van een controlehandboek (voor zowel systeemcontroles als activiteitencontroles), dat voldoet aan internationaal aanvaarde controlenormen en de controleprocedures duidelijk beschrijft	Conform	Gedeeltelijk conform	Conform	Conform	Conform	Conform	Conform	Conform
Controlemethodologie voor systeemcontroles	De door de AA verrichte werkzaamheden ter evaluatie van de doeltreffende werking van het beheers- en controlesysteem zijn gebaseerd op een checklist met vragen aan de hand waarvan de essentiële vereisten van de toepasselijke verordeningen (specifiek voor BA's, BI's en CI's) worden nagegaan, en met passende beoordelingscriteria voor ieder van deze essentiële vereisten	Conform	Conform	Conform	Conform	Conform	Conform	Conform	Conform
Onderzoek van systeemcontroles	Het controleplan van de AA is uitgevoerd overeenkomstig de voor de periode goedgekeurde controlestrategie, de systeemcontroles werden verricht overeenkomstig de door de AA vastgestelde methodologie en alle fasen van de systeemcontroles werden goed gedocumenteerd	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend
Steekproefmethodologie voor activiteitencontroles	Er is een geschikte steekproefmethodologie voor activiteitencontroles bepaald voor het trekken van de steekproef van de te controleren activiteiten voor de betrokken periode	Gedeeltelijk conform	Conform	Gedeeltelijk conform	Conform	Conform	Conform	Gedeeltelijk conform	Gedeeltelijk conform

Door de Rekenkamer gecontroleerde essentiële vereisten		Auditautoriteit EFRO/ESF — Frankrijk	Auditautoriteit EFRO/ESF — VK/Noord-Ierland	Auditautoriteit EFRO/ESF — Italië (Sardinië)	Auditautoriteit EFRO/CF — Polen	Auditautoriteit EFRO/CF — Spanje (Andalusie en Valencia)	Auditautoriteit ESF — Polen	Auditautoriteit ESF — Spanje (Andalusie)	Auditautoriteit ESF — Duitsland (Federale staat)
Steekproefneming voor activiteitencontroles	Er is gebruikgemaakt van de gespecificeerde steekproefmethodologie voor activiteitencontroles bij de trekking van de steekproef van de te controleren activiteiten voor de betrokken periode	Doeltreffend	Doeltreffend	Niet doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend
Controlemethodologie voor activiteitencontroles	De controlewerkzaamheden die zijn verricht om de regelmatigheid van de activiteiten te onderzoeken, zijn gebaseerd op een checklist met vragen aan de hand waarvan de vereisten uit de toepasselijke verordening in voldoende detail worden nagegaan om de daarmee verbonden risico's het hoofd te bieden	Gedeeltelijk conform	Gedeeltelijk conform	Gedeeltelijk conform	Gedeeltelijk conform	Gedeeltelijk conform	Conform	Conform	Gedeeltelijk conform
Onderzoek van activiteitencontroles	De activiteitencontroles zijn uitgevoerd in overeenstemming met de voor de periode geselecteerde steekproef, zijn verricht in overeenstemming met de door de AA vastgestelde methodologie en alle fasen van de activiteitencontroles werden goed gedocumenteerd	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Niet doeltreffend	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend
Het overdoen van activiteitencontroles	Toen de Rekenkamer de activiteitencontroles van de AA overdeed, kwam zij tot soortgelijke bevindingen als de AA, zoals deze gemeld zijn aan de Commissie	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend
Jaarlijks controleverslag en jaarlijks „auditadvies”	Het jaarlijkse controleverslag en het jaarlijkse auditadvies waren opgesteld overeenkomstig de vereisten uit de verordeningen en de door de Commissie en de lidstaten overeengekomen richtsnoeren, en het verslag en het advies komen overeen met de resultaten van de door de AA uitgevoerde systeem- en activiteitencontroles	Conform	Gedeeltelijk conform	Gedeeltelijk conform	Conform	Conform	Conform	Gedeeltelijk conform	Gedeeltelijk conform
Algehele beoordeling		Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Niet doeltreffend	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend

RESULTATEN VAN DE BEOORDELING VAN DE „MANAGEMENT REPRESENTATIONS” VAN DE COMMISSIE VOOR COHESIE, ENERGIE EN VERVOER

Belangrijkste betrokken DG's	Aard van de door de directeur-generaal afgegeven verklaring (*)	Punten van voorbehoud	Opmerkingen van de Rekenkamer	Algehele beoordeling van de betrouwbaarheid	
				2010	2009
REGIO	met punten van voorbehoud	Voorbehoud betreffende de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen met betrekking tot voor het EFRO en het CF opgegeven uitgaven in meerdere lidstaten, gebaseerd op tekortkomingen in essentiële elementen van de beheers- en controlesystemen voor beide fondsen waarvoor niet voldoende controle- en corrigerende maatregelen zijn genomen door de nationale autoriteiten. Voor de periode 2000-2006 heeft het voorbehoud betrekking op 21 OP's in 6 lidstaten (met uitzondering van INTERREG) en 2 CF-projecten in 2 lidstaten, en is het berekend op 679,4 miljoen euro, ofwel 15,8 % van de tussentijdse betalingen over het jaar. Voor deze programmeringsperiode wordt geschat dat de EU-bijdrage waarvoor risico wordt gelopen tussen de 32,5 en 68,8 miljoen euro ligt, d.w.z. tussen 0,8 % en 1,5 % van de tussentijdse betalingen over het jaar (4 297,3 miljoen euro). Voor de periode 2007-2013 heeft het voorbehoud betrekking op 69 OP's in 10 lidstaten en 11 OP's betreffende Europese territoriale samenwerking. Het is berekend op 3 417,1 miljoen euro, ofwel 13,4 % van de tussentijdse betalingen over het jaar. Voor deze programmeringsperiode wordt geschat dat de EU-bijdrage waarvoor een risico wordt gelopen tussen de 203,7 en 423,9 miljoen euro ligt, d.w.z. tussen 0,8 % en 1,6 % van de tussentijdse betalingen over het jaar (25 527,8 miljoen euro).	De Rekenkamer is van mening dat de verklaring door de directeur-generaal en het jaarlijkse activiteitenverslag als geheel zijn opgesteld overeenkomstig de toepasselijke richtsnoeren van de Commissie. De Rekenkamer erkent dat DG REGIO in vergelijking met 2009 aanvullende informatie heeft verstrekt wat betreft de openbaarmaking van bedragen waarvoor risico wordt gelopen per OP. De Rekenkamer merkt echter op dat haar eigen foutenpercentage veel hoger ligt dan de door de directeur-generaal gekwantificeerde punten van voorbehoud. DG REGIO maakte voor beide programmeringsperiodes punten van voorbehoud met een kwantificeerbare impact. De berekening is gebaseerd op de aanname dat als het geschatte bedrag waarvoor risico wordt gelopen, lager is dan de 5 % inhouding van betalingen die voor elk operationeel programma geldt, de controles bij de afsluiting van het OP het risico voldoende beperken. Naar het oordeel van de Rekenkamer kan deze aanpak ertoe leiden dat de bedragen waarvoor risico wordt gelopen, worden onderschat. Ten slotte werd vermeld dat in 2010 2 823 miljoen euro aan financiële correcties is uitgevoerd. Met name met betrekking tot de afsluiting van OP's voor 2000-2006 waren echter niet alle validerings- en verificatieprocedures afgerond aan het eind van het jaar. In toelichting 6 van de Commissie bij de rekeningen 2010 wordt inderdaad maar 563 miljoen euro aangemerkt als uitgevoerd (zie ook bijlage 1.2, punt 3).	B	A

Belangrijkste betrokken DG's	Aard van de door de directeur-generaal afgegeven verklaring (*)	Punten van voorbehoud	Opmerkingen van de Rekenkamer	Algehele beoordeling van de betrouwbaarheid	
				2010	2009
EMPL	met punten van voorbehoud	Voorbehoud betreffende de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen met betrekking tot voor specifieke OP's in het kader van het ESF opgegeven uitgaven in meerdere lidstaten, gebaseerd op tekortkomingen in essentiële elementen van de beheers- en controlesystemen voor beide fondsen waarvoor niet voldoende controle- en corrigerende maatregelen zijn genomen door de nationale autoriteiten. Voor de periode 2000-2006 heeft het voorbehoud betrekking op 13 OP's in 4 lidstaten, en is het berekend op 0,4 miljoen euro, ofwel 0,14 % van de tussentijdse betalingen over het jaar. Voor de periode 2007-2013 heeft het voorbehoud betrekking op 30 OP's in 9 lidstaten, en is het berekend op 71,6 miljoen euro, ofwel 1,13 % van de tussentijdse betalingen over het jaar.	De Rekenkamer is van mening dat de verklaring door de directeur-generaal en het jaarlijkse activiteitenverslag als geheel zijn opgesteld overeenkomstig de toepasselijke richtsnoeren van de Commissie. De Rekenkamer erkent dat DG EMPL in vergelijking met 2009 aanvullende informatie heeft verstrekt wat betreft de openbaarmaking van bedragen waarvoor risico wordt gelopen per OP. DG EMPL maakte voor beide perioden punten van voorbehoud met een kwantificeerbare impact. De berekening is gebaseerd op de aanname dat als het geschatte bedrag waarvoor risico wordt gelopen, lager is dan de 5 % inhouding van betalingen die voor elk operationeel programma geldt, de controles bij de afsluiting van het OP het risico voldoende beperken. Naar het oordeel van de Rekenkamer kan deze aanpak ertoe leiden dat de bedragen waarover een risico wordt gelopen, worden onderschat.	A	A
MOVE	met punten van voorbehoud	Voorbehoud betreffende het percentage resterende fouten wat betreft de juistheid van de kostendeclaraties bij contracten in het kader van het zesde kaderprogramma voor onderzoek (KP6): het percentage resterende fouten dat is vastgesteld bij controles achteraf is hoger dan de controledoelstelling (2 %). Het percentage resterende fouten van 4,42 % betreft een bedrag van 1,15 miljoen euro waarvoor mogelijk een risico wordt gelopen, dat overeenkomt met 1,95 % van de KP6-betalingen en 0,5 % van de totale betalingen door DG MOVE in 2010.	De Rekenkamer is van mening dat de verklaring door de directeur-generaal en het jaarlijkse activiteitenverslag zijn opgesteld overeenkomstig de toepasselijke richtsnoeren van de Commissie.	A	A ⁽¹⁾
ENER	met punten van voorbehoud	Voorbehoud betreffende het percentage resterende fouten wat betreft de juistheid van de kostendeclaraties bij contracten in het kader van het zesde kaderprogramma voor onderzoek (KP6): het percentage fouten dat is vastgesteld bij controles achteraf is hoger dan de controledoelstelling (2 %). Het percentage resterende fouten van 4,42 % komt overeen met een bedrag van 1,7 miljoen euro waarvoor mogelijk een risico wordt gelopen, dat overeenkomt met 1,12 % van de KP6-betalingen en 0,15 % van de totale betalingen door DG ENER in 2010.	De Rekenkamer is van mening dat de verklaring door de directeur-generaal en het jaarlijkse activiteitenverslag zijn opgesteld overeenkomstig de toepasselijke richtsnoeren van de Commissie.	A	

⁽¹⁾ De resultaten van het onderzoek van het jaarlijkse activiteitenverslag van DG TREN werden weergegeven in bijlage 5.3 van het Jaarverslag 2009. In februari 2010 was DG TREN opgesplitst in DG MOVE en DG ENER.

(*) Blijkens de betrouwbaarheidsverklaring van de directeur-generaal heeft hij/zij redelijke zekerheid dat de bestaande controleprocedures de nodige waarborgen bieden betreffende de regelmatigheid van de verrichtingen.

A: De verklaring van de directeur-generaal en het jaarlijkse activiteitenverslag geven een getrouwe beoordeling van het financieel beheer met betrekking tot de regelmatigheid.

B: De verklaring van de directeur-generaal en het jaarlijkse activiteitenverslag geven een gedeeltelijk getrouwe beoordeling van het financieel beheer met betrekking tot de regelmatigheid.

C: De verklaring van de directeur-generaal en het jaarlijkse activiteitenverslag geven geen getrouwe beoordeling van het financieel beheer met betrekking tot de regelmatigheid.

TABEL INZAKE DE FOLLOW-UP VAN AANBEVELINGEN BETREFFENDE COHESIE, ENERGIE EN VERVOER

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie	Analyse van de Rekenkamer
Cohesie:				
2009	De Commissie moet toezicht houden op de naleving van de subsidiabiliteitsvoorwaarden voor EU-financiering, waaronder de correcte toepassing van de Europese en nationale regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten (zie Jaarverslag 2009, paragraaf 4.38)	Controles betreffende de tenuitvoerlegging van regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten worden momenteel verricht in het kader van een specifiek onderzoek voor het Cohesiefonds inzake projecten voor de periode 2000-2006 en een onderzoek voor de OP's voor de periode 2007-2013. De Commissie heeft ook richtsnoeren uitgebracht en opleidingen aangeboden aan de beheers- en auditautoriteiten van de lidstaten (bv. „train the trainers seminars”, bilaterale opleidingsessies voor BA's en AA's). In januari 2011 heeft de Commissie een Groenboek betreffende de modernisering van het EU-beleid inzake overheidsopdrachten (COM(2011) 15 definitief) gepubliceerd. De evaluatie door de Commissie van de EU-regelgeving inzake het plaatsen van overheidsopdrachten wordt naar verwachting in 2011 afgerond.	De Commissie is van oordeel dat deze aanbeveling werd omgezet door de diverse aan de gang zijnde maatregelen als beschreven door de Rekenkamer. Zie het antwoord van de Commissie op punt 4.50, Aanbeveling 1. Zie ook de antwoorden van de Commissie op de punten 4.20, 4.21 en 4.29 over de verstrekking van opleiding en sturing.	De Rekenkamer beschouwt de aanbeveling als ten uitvoer gelegd wat betreft opleiding en richtsnoeren, zolang de Commissie haar huidige beleid voortzet. De Rekenkamer zal de specifieke maatregelen voor het plaatsen van overheidsopdrachten blijven volgen(zie ook Advies nr. 4/2011 ⁽¹⁾).
Cohesie:				
2008	De Commissie moet door haar toezicht zorgen voor het doeltreffend functioneren van de nationale beheers- en controlesystemen (zie Jaarverslag 2008, paragraaf 6.37, onder a) en c); Jaarverslag 2009, paragraaf 4.37, onder c))	Onverminderd de in de verordeningen betreffende de structuurfondsen opgenomen algemene bepalingen worden subsidiabiliteitsregels vastgesteld op nationaal en — in bepaalde gevallen — op OP-niveau. De Commissie heeft de wijzigingen onderzocht die de lidstaten in 2010 in dergelijke regels hebben aangebracht. De Commissie onderzocht in 2010 auditautoriteiten voor de OP's voor 2007-2013 en bleef specifieke systeem- en projectcontroles verrichten. De JAV's 2010 geven een gedetailleerde beoordeling per OP voor 2007-2013, voornamelijk gebaseerd op de informatie die de jaarlijkse controleverslagen van AA's bevatten en op de door de Commissie verrichte controlewerkzaamheden.	De Commissie is van mening dat deze aanbeveling werd omgezet (zie antwoord van de Commissie op punt 4.50, Aanbeveling 2). Zie ook de antwoorden van de Commissie op de punten 4.42, 4.43 en 4.44 inzake de beoordeling van de jaarlijkse activiteiten. DG REGIO en DG EMPL zijn van oordeel dat zij in hun respectieve jaarlijkse activiteitenverslagen alle gevallen van voorbehoud gemaakt voor de programma's 2007-2013 hebben opgevolgd.	De Rekenkamer beschouwt de aanbeveling als ten uitvoer gelegd zolang de Commissie haar huidige beleid voortzet.

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie	Analyse van de Rekenkamer
Cohesie				
2008	De Commissie moet de nationale instanties aanmoedigen de correctiesystemen strikt toe te passen voordat zij uitgaven bij de Commissie certificeren (zie Jaarverslag 2008, paragraaf 6.37, onder b) en d); Jaarverslag 2009, paragraaf 4.37, onder a) en b))	De Commissie maakt vaker gebruik van de bepaling in de verordeningen betreffende de structuurfondsen 2007-2013 inzake de onderbreking of opschorting van betalingen bij aanwijzingen dat er aanzienlijke tekortkomingen (of nog niet gecorrigeerde onregelmatigheden) bestaan in een controleverslag. Hierdoor worden lidstaten verder aangespoord om tijdig alle noodzakelijke corrigerende maatregelen te nemen. De Commissie heeft ook wijzigingen aangebracht in de rapportage door de lidstaten van terugvorderingen en intrekkingen in het kader van de programma's voor 2007-2013 (bijlage XI van Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Raad). In het JAV 2010 wordt voor zowel DG REGIO als DG EMPL gedetailleerde informatie over onderbreking en opschorting van betalingen gegeven.	<i>De Commissie is van mening dat deze aanbeveling werd omgezet (zie antwoord van de Commissie op punt 4.50, Aanbeveling 2.).</i>	De Rekenkamer acht de aanbeveling ten uitvoer gelegd zolang de Commissie haar huidige beleid voortzet.

(¹) Advies nr. 4/2011 over het Groenboek van de Commissie betreffende de modernisering van het beleid inzake overheidsopdrachten (PB C 195 van 2.7.2011, blz. 1).

FOLLOW-UP VAN SPECIAAL VERSLAG Nr. 1/2006: ANALYSE VAN DE GENOMEN MAATREGELEN TER UITVOERING VAN DE AANBEVELINGEN VAN DE REKENKAMER

Oorspronkelijke aanbevelingen	Algehele beoordeling van de genomen maatregelen	Resterende of bijkomende tekortkomingen	Antwoord van de Commissie
- De Commissie moet de lidstaten zo nodig passende richtlijnen verstrekken om te garanderen dat de communautaire financiering efficiënt, doeltreffend en economisch verantwoord is. - De lidstaten moeten, in samenwerking met de Commissie, voor de projectselectie procedures binnen de gefinancierde maatregelen opzetten of versterken om uit te maken wie het meest risico lopen om de school voortijdig te verlaten en de maatregelen op hen te richten. - De Commissie moet nagaan of de beheerssystemen van de lidstaten voldoen aan de beginselen van zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid, overeenkomstig de communautaire verordening. - De lidstaten moeten, in samenwerking met de Commissie, een analyse van de verwachte economische voordelen verrichten, met inbegrip van een gedocumenteerde en beredeneerde rechtvaardiging van het niveau van de financiering die wordt toegewezen en de gebieden voor activiteiten waaraan prioriteit wordt verleend, en ervoor zorgen dat de toewijzing gebaseerd is op objectieve en relevante criteria, zodat het potentiële effect van de middelen wordt gemaximaliseerd.	Deze aanbevelingen zijn grotendeels ten uitvoer gelegd, al gebeurde dat meerdere jaren na het verslag van de Rekenkamer. In juni 2011 nam de Raad een aanbeveling aan inzake „beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten” die erop gericht is beleidsmakers in de lidstaten te helpen het fenomeen en de factoren die ertoe bijdragen te begrijpen. Er zijn ook algemene richtsnoeren met betrekking tot de structuurfondsen verstrekt aan de lidstaten. Deze aanbeveling is nog niet ten uitvoer gelegd. De Commissie verwacht dat de meerwaarde van de EU-financiering ook het voorwerp zal vormen van analyse in haar controles in de volgende programmeringsperiode. ⁽¹⁾ Deze aanbeveling is alleen ten uitvoer gelegd in die zin dat de Commissie een beginselverklaring heeft afgelegd. De aanbeveling van de Rekenkamer is in beginsel meegenomen in de algemene bepalingen over programmering en evaluatie vooraf voor 2007-2013. De kwestie is ook aan de orde gesteld in het kader van de recente evaluatie van de begroting. In de operationele programma's wordt echter nog steeds geen duidelijk verband gelegd tussen de specifieke prioriteiten en doelstellingen met betrekking tot vroegtijdig schoolverlaten, en de hoogte van de toegewezen financiering.	De belangrijkste, specifiek op vroegtijdig schoolverlaten gerichte corrigerende maatregel, die pas in 2011 door de Raad is vastgesteld, heeft nog geen significante gevolgen gehad. De Commissie laat de reikwijdte van haar controleactiviteit nog niet uitstrekken tot de analyse van de meerwaarde van de EU-financiering. De kwestie blijft relevant voor het volgende financiële kader.	<i>In de context van de strategie „Europa 2020” lanceerde de Commissie in het voorjaar van 2011 een actieplan om vroegtijdig schoolverlaten tegen te gaan, met inbegrip van een voorstel voor een aanbeveling van de Raad over beleidsmaatregelen tegen vroegtijdig schoolverlaten (goedgekeurd in juni 2011). Deze aanbeveling omvat richtsnoeren om de lidstaten te helpen omvattende en realistische maatregelen te nemen tegen vroegtijdig schoolverlaten. De werkzaamheden over het actieplan gingen feitelijk al in 2006 van start met de oprichting van een werkgroep inzake de toegang tot en sociale inclusie van een leven lang leren en de vaststelling van het werkprogramma daarvoor. Het actieplan dat door de Commissie in 2011 werd goedgekeurd, is gebaseerd op het werk van de werkgroep en een aantal vergelijkende studies over vroegtijdig schoolverlaten in Europa die tussen 2006 en 2009 werden gedaan.</i> <i>In het kader van de voorbereiding van de ontwerp-verordeningen voor de volgende programmeringsperiode is het de bedoeling grotere nadruk te leggen op resultaten, aangezien de financieringsmechanismen over het algemeen meer de resultaten honoreren dan de input. Een deel van de auditmiddelen van de Commissie moet daarom worden herschikt en gericht op prestatie-audits in plaats van op de nalevings-/financiële audits zoals nu.</i> <i>In de operationele programma's van het ESF bestaat een duidelijke band tussen de vastgestelde prioriteiten en de te bereiken doelstellingen, die ook worden omgezet in gekwantificeerde oogmerken op het niveau van de prioritaire assen, zoals bedoeld in het regelgevingskader en het geraamde financieringsniveau voor het bereiken van de doelstellingen.</i>

Oorspronkelijke aanbevelingen	Algehele beoordeling van de genomen maatregelen	Resterende of bijkomende tekortkomingen	Antwoord van de Commissie
— De lidstaten moeten, in samenwerking met de Commissie, redelijke jaarlijkse doelstellingen voor het terugdringen van vroegtijdig schoolverlaten vaststellen teneinde de Lissabon-doelstellingen te halen.	Deze aanbeveling is grotendeels ten uitvoer gelegd. In het kader van de Europa 2020-strategie kwamen de lidstaten, vier jaar na de publicatie van het speciaal verslag, overeen om — rekening houdend met hun uitgangspositie en nationale omstandigheden — nationale doelstellingen vast te stellen.	Één lidstaat heeft zijn specifieke doelstelling nog niet bepaald.	<i>De voorbereiding van de programmeringsperiode na 2013 was voor de Commissie de eerste gelegenheid deze aanbeveling om te zetten. Binnen de Strategie 2020 is de vaststelling van nationale doelstellingen het resultaat van een dialoog met de Europese Commissie teneinde de consistentie ervan na te gaan met de hoofddoelen van de EU. Elk land stelt voor eind april van elk jaar zijn eigen nationale doelstellingen in zijn nationale hervormingsprogramma vast. Alle lidstaten behalve het Verenigd Koninkrijk hebben nationale doelstellingen inzake vroegtijdig schoolverlaten vastgesteld in de nationale hervormingsprogramma's voor 2011 die in april/mei 2011 bij de Commissie werden ingediend.</i>
— De lidstaten moeten, in samenwerking met de Commissie, de uitwisseling van informatie en de beste praktijken tussen alle lokale en nationale organisaties die verantwoordelijk zijn voor de aanpak van vroegtijdig schoolverlaten aanmoedigen, voor zover juridisch geoorloofd.	Deze aanbeveling is ten uitvoer gelegd. In het kader van de open coördinatiemethode is een groep opgericht van deskundigen op het gebied van toegang en sociale insluiting bij onderwijs uit de lidstaten in het kader van het werkprogramma Onderwijs en opleiding 2010, dat in 2003 is vastgesteld. Sinds 2006 voert de groep „peer learning”-activiteiten uit in verschillende lidstaten. De Commissie heeft onlangs voorgesteld een nieuwe thematische werkgroep over vroegtijdig schoolverlaten op te richten.	De nieuwe thematische groep over het onderwerp vroegtijdig schoolverlaten moet nog worden opgericht.	<i>In het kader van de open coördinatiemethode werd een werkgroep van deskundigen uit de lidstaten inzake toegang tot en sociale inclusie van onderwijs opgericht binnen het werkprogramma Onderwijs en opleiding 2010, dat door de Raad in 2003 was goedgekeurd. In het kader van EU 2020 zal de Commissie een groep deskundigen op Europees niveau opzetten. Deze groep zal de werkzaamheden van de voormalige werkgroep inzake de toegang tot en sociale inclusie van een leven lang leren voortzetten en zich specifiek richten op vroegtijdig schoolverlaten en de verdere uitdieping van de bestaande richtsnoeren.</i>
— De lidstaten moeten, in samenwerking met de Commissie, het innovatieve gebruik van ESF-financiering bij de aanpak van vroegtijdig schoolverlaten actief bevorderen.	Deze aanbeveling is ten uitvoer gelegd. Sinds de publicatie van het speciaal verslag hebben de lidstaten conferenties georganiseerd over de integratie van jongeren op de arbeidsmarkt, inclusief vroegtijdig schoolverlaten, waar nieuwe modellen zijn gepresenteerd.	De Commissie moet maatregelen die innovatief gebruik van het ESF bevorderen, blijven aanmoedigen.	<i>De Commissie zet haar werkzaamheden voort om het vernieuwende gebruik van het ESF te bevorderen.</i>

(¹) Deze koers is weergegeven in de mededeling betreffende de evaluatie van de EU-begroting (COM(2010) 700) en in het vijfde verslag over de economische, sociale en territoriale cohesie.

FOLLOW-UP VAN SPECIAAL VERSLAG NR. 10/2006: ANALYSE VAN DE GENOMEN MAATREGELEN TER UITVOERING VAN DE AANBEVELINGEN VAN DE REKENKAMER

Oorspronkelijke aanbevelingen (paragrafen 119-123 van het speciaal verslag)	Algehele beoordeling van de genomen maatregelen (evaluaties achteraf voor 2000-2006)	Resterende of bijkomende tekortkomingen (komende evaluaties achteraf voor 2007-2013)	Antwoord van de Commissie
Aanbeveling 1 Er moet vrij dringend een nieuwe beoordeling van de reikwijdte, procedures en aanpak van de evaluaties achteraf komen, en wel voordat (...) de volgende reeks contracten voor evaluaties achteraf wordt gesloten.	Bij beide DG's heeft een verschuiving plaatsgevonden van een aanpak waarbij lidstaten werden geanalyseerd naar een aanpak op basis van thematische sleutelgebieden om zich beter te kunnen richten op strategische kwesties in een unie met 27 lidstaten. Bij DG EMPL wordt de analyse samengevat door middel van essentiële evaluatievragen.	De analyse van DG REGIO moet worden samengevat naar kwesties van strategisch belang voor de belanghebbenden. Energie moet als een van de thema's toegevoegd worden. Er moet rekening gehouden worden met de Europa 2020-doelstellingen.	<i>De evaluatie achteraf 2000-2006 omvat een syntheseverslag waarin essentiële bevindingen worden samengebracht uit het grote aantal evaluaties die als deel van de controle achteraf werden uitgevoerd.</i> <i>Voor een toekomstige evaluatie achteraf zal rekening worden gehouden met de meest belangrijke kenmerken van de lopende programmeringsperiode. DG REGIO herinnert eraan dat de strategie Europa 2020 pas in 2010 werd goedgekeurd, ettelijke jaren na de goedkeuring door de Commissie van de lopende programma's. De kwestie van hernieuwbare energie werd aangepakt in een recente actie van DG REGIO.</i>
Aanbeveling 2 Om het evaluatieproces te verbeteren, moet de Commissie betere procedures voor de kwaliteitscontrole invoeren en effectief toepassen (...). Dergelijke procedures moeten ervoor zorgen: a) dat er regelmatig relevante en betrouwbare gegevens worden verzameld en in elk stadium van het evaluatieproces beschikbaar zijn; b) dat de taakomschrijving adequaat is en voorziet in de toepassing van geschikte methodologieën en correcte procedures door de contractanten; c) dat voor de evaluatieprocessen de nodige middelen en tijd worden uitgetrokken; d) dat er voldoende toezicht en supervisie door de Commissie is zodat de algemene kwaliteit van het proces kan worden gewaarborgd.	Er is een reeks maatregelen genomen, gericht op entiteiten die evaluaties achteraf verrichten. Beide DG's namen de belangrijkste punten waarmee rekening moest worden gehouden bij de evaluatie, op in de taakomschrijving voor 2000-2006. Beide DG's trokken adequate middelen uit voor evaluatie achteraf. Beide DG's verbeterden de kwaliteitscontrole door richtsnoeren uit te brengen, meer middelen toe te wijzen, panels van onafhankelijke deskundigen op te richten, en regelmatig stuurgroepvergaderingen te houden.	Er moeten nog meer inspanningen worden geleverd om de beschikbaarheid, relevantie en betrouwbaarheid van informatie over projectprestaties te verbeteren.	a) DG REGIO is het eens met de evaluatie. Verbeteringen van de gegevens werden reeds uitgevoerd in de programmeringsperiode 2007-2013: de lidstaten zijn verplicht gegevens over deelnemers te verstrekken volgens een lijst van geharmoniseerde kenmerken (bv. over werk, kansarmoede, onderwijs).

Oorspronkelijke aanbevelingen (paragrafen 119-123 van het speciaal verslag)	Algehele beoordeling van de genomen maatregelen (evaluatie achteraf voor 2000-2006)	Resterende of bijkomende tekortkomingen (komende evaluatie achteraf voor 2007-2013)	Antwoord van de Commissie
Aanbeveling 3 Bijzondere aandacht [moet] uitgaan naar de keuze van geschikte technieken voor het vaststellen en meten van het economische effect. (...)	DG REGIO hanteerde twee macro-economische modellen en voerde „counterfactual analyse” in als methode voor het evalueren van de impact ⁽¹⁾.	De huidige praktijk om uit macro-economische modellen afgeleide bbp-groei te hanteren voor het meten van het succes van het cohesiebeleid, moet worden aangevuld met de gebruikmaking van sociale en milieu-indicatoren. DG REGIO moet meer gebruik maken van „counterfactual analyse” en DG EMPL moet het invoeren. De Commissie moet de gebruikmaking ervan door de lidstaten aanmoedigen.	DG REGIO is het ermee eens dat macro-economische modellen verder een belangrijke rol zullen spelen voor het begrip van de effecten van het cohesiebeleid. DG REGIO onderzoekt welke modellen het best geschikt zijn om het spectrum van zijn beleidsdoelstellingen te weerspiegelen. DG REGIO is het eens met het toenemende gebruik van counterfactual analyse. DG EMPL werkt momenteel aan counterfactuals (zie antwoord op punt 4.56).
Aanbeveling 4 Er moet meer nadruk worden gelegd op het vaststellen van verbanden tussen de beoordelingen achteraf en de thematische studies, en er moet worden verzekerd dat de resultaten onderling overeenkomen.	Zie aanbeveling 1.	Zie aanbeveling 1.	
Aanbeveling 5 Er kan een aantal aanbevelingen worden gedaan voor toekomstige beoordelingen, meer bepaald voor doelstelling 1-regio's, namelijk: a) er moet specifieke aandacht komen voor de redenen waarom bijdragen uit de particuliere sector aan projecten van de structuurfondsen van de ene tot de andere lidstaat aanmerkelijk uiteenlopen (...); b) een andere vraag waarop nader zou mogen worden ingegaan, is of er in de toekomst een verschuiving moet komen van subsidiëring naar financiële instrumenteringsmaatregelen, (...), die op lange termijn duurzamer en efficiënter zouden kunnen blijken; c) er moet meer aandacht uitgaan naar de vaststelling van kosten per eenheid en benchmarks voor de diverse soorten projecten;	Deze kwestie speelt vooral bij regionaal beleid. DG REGIO beoordeelde de impact van de structuurfondsen op uitgaven van de particuliere sector, maar dit was beperkt tot investeringen in onderzoek en ontwikkeling. In de periode 2007-2013 werd de nadruk gelegd op financiële instrumenteringstechnieken op het gebied van durfkapitaal, leningen en rentesubsidies, en stadsvernieuwing. DG REGIO heeft een database van infrastructuur-eenhedenkosten opgezet, maar deze is nog niet in gebruik.	DG REGIO moet blijven onderzoeken hoe investeringen door de particuliere sector gestimuleerd kunnen worden. De Commissie moet de mogelijkheden om financiering te verstrekken via andere instrumenten dan subsidies verder onderzoeken. DG REGIO moet de database van eenheidskosten verder invullen. DG EMPL moet de lidstaten stimuleren om databases op te zetten over eenheidskosten van opleidingsprojecten en hoofdkenmerken.	a) Het beschikbare empirische bewijsmateriaal over de effecten van steun aan ondernemingen is zowel binnen als buiten de Commissie nog steeds erg schaars. DG REGIO zal zijn inspanningen voortzetten om dit bewijsmateriaal aan te vullen. b) DG REGIO zal zijn inspanningen voortzetten om dit bewijsmateriaal aan te vullen (zie antwoord op vorig punt). c) De evaluatie achteraf 2000-2006 van het Cohesiefonds zal de bestaande gegevensbank met een aanzienlijk aantal projecten uitbreiden.

Oorspronkelijke aanbevelingen (paragrafen 119-123 van het speciaal verslag)	Algehele beoordeling van de genomen maatregelen (evaluaties achteraf voor 2000-2006)	Resterende of bijkomende tekortkomingen (komende evaluaties achteraf voor 2007-2013)	Antwoord van de Commissie
d) zoals de evaluatoren hebben verklaard, moeten ook de procedures voor het aanvragen en goedkeuren van projecten extra aandacht krijgen; e) in toekomstige beoordelingen achteraf moet meer aandacht worden besteed aan interne evaluaties door de betrokken ministeries of regionale autoriteiten.	DG REGIO heeft een werkpakket over beheers- en uitvoeringssystemen besteld, waarmee zij rekening wil houden bij het ontwerp voor de periode vanaf 2014. Hoewel tussentijdse evaluaties verplicht waren gesteld, waren de evaluaties van de lidstaten vooral gericht op naleving, en niet op output en resultaten.	De Commissie moet de lidstaten verplichten op prestaties gerichte interne evaluaties te verrichten, en hiertoe de uitwisseling van goede praktijken faciliteren.	e) Tijdens de lopende programmeringsperiode is de verplichte tussentijdse evaluatie vervangen door een op behoeften georiënteerd proces van lopende evaluaties. Een vergelijkbare aanpak wordt overwogen voor de volgende periode na 2013. Zie het antwoord van de Commissie op punt 4.55.

(¹) „Counterfactual analyse” is een vergelijking tussen wat daadwerkelijk is gebeurd en wat gebeurd zou zijn als de actie niet had plaatsgevonden.

FOLLOW-UP VAN SPECIAAL VERSLAG NR. 7/2009: ANALYSE VAN DE GENOMEN MAATREGELEN TER UITVOERING VAN DE AANBEVELINGEN VAN DE REKENKAMER

Oorspronkelijke aanbevelingen	Algehele beoordeling van de genomen maatregelen	Resterende of bijkomende tekortkomingen	Antwoord van de Commissie
Aanbeveling 1 Om als programmabeheerder aan gezag te winnen, dient de Commissie haar middelen en haar juridische en financiële instrumenten aan te passen aan de specifieke kenmerken van de ontwikkeling en het beheer van een industrieel programma: a) de omvang en know-how van haar personeel dient in overeenstemming te zijn met haar taak als programmabeheerder; b) er moet een passend kader voor samenwerking tussen de EU en het ESA worden opgezet; c) de Commissie moet ervoor zorgen dat zij over de financiële instrumenten beschikt om de infrastructuur te kunnen financieren (anders dan via subsidies) en toezeggen de jaarlijkse exploitatie- en bijkomende kosten van deze infrastructuur op lange termijn te zullen dragen; d) het programma moet zodanig worden aangestuurd dat de programmabeheerder in staat wordt gesteld zijn taken op coherente wijze te vervullen (verwachtingen formuleren, bevoegdheden verlenen en prestaties verifiëren).	Deze aanbeveling is deels ten uitvoer gelegd. a) Het aantal personeelsleden dat bij de Commissie aan GNSS-programma's werkt, is gestegen van 13 in 2007 tot 75 in maart 2010. De volgende uitdaging is het verzekeren van de continuïteit van de personele middelen na 2013. b) De Commissie heeft de EGNOS- en Galileo-delegatieovereenkomsten met ESA gesloten die eind 2015 aflopen. c) Ofschoon de Commissie een schatting heeft gemaakt van de projectkosten op middellange en lange termijn, zijn de bronnen van de benodigde middelen niet verzekerd. Op basis van de cijfers van de Commissie merkt de Rekenkamer op dat deze projectkosten zouden kunnen oplopen tot 20,4 miljard euro tegen 2030 en dat de toekomstige commerciële opbrengsten naar verwachting minder dan 10 % van de geschatte jaarlijkse operationele kosten zullen dekken. d) De delegatieovereenkomsten en projectbeheerplannen die zijn opgesteld, verschaffen de programmabeheerder de basis om zijn taken uit te voeren.	Een aantal besluiten die van belang zijn voor het welslagen van het programma zijn nog niet genomen (namelijk een duidelijke definitie van de strategische en operationele doelstellingen, en algemene modellen voor programmafinanciering en kostendeling).	Als verantwoordelijke voor het beheer van de GNSS-programma's heeft de Europese Commissie het vereiste wettige en technische kader opgezet voor de tenuitvoerlegging, rekening houdend met de aanbevelingen van de Rekenkamer. In het kader van de voorbereidingen van het nieuwe meerjarige financiële kader zal de Commissie een nieuw wetgevingsvoorstel indienen voor verdere tenuitvoerlegging van de programma's Galileo en Egnos. Daarin zal onder meer een kader begrepen zijn voor goed beheer van deze programma's en een geactualiseerde raming van de noodzakelijke begrotingsmiddelen. De conclusies van de Raad Vervoer van maart 2011 alsook de resolutie van het Europees Parlement van juni 2011 ondersteunen de financiering van de programma's uit de EU-begroting. Een extrapolering van de begroting van de programma's, zonder kennis van de toekomstige openbare financiële steun, biedt geen voldoende algemene beeld voor het trekken van conclusies over de totale netto financiële kosten.

Oorspronkelijke aanbevelingen	Algehele beoordeling van de genomen maatregelen	Resterende of bijkomende tekortkomingen	Antwoord van de Commissie
Aanbeveling 2 Het is dringend noodzakelijk dat de Commissie de beleidsdoelstellingen van het programma verduidelijkt en omzet in strategische en operationele doelstellingen die Galileo van een degelijk stappenplan voorzien vanaf heden tot na de volledige stationering. Bijvoorbeeld: a) Hoe moet Galileo als commercieel systeem worden gepositioneerd? Is het noodzakelijk in financieel opzicht de kosten te dekken of zal voortzetting van de ondersteuning door de publieke sector nodig zijn? Gaat het erom maximale inkomsten te genereren, of de macro-economische voordelen te maximaliseren en de gehele waardeketen van Galileo te bedienen door goederen en diensten die met de toepassingen ervan worden gegenereerd?	Deze aanbeveling is niet ten uitvoer gelegd. De Commissie heeft de lidstaten verzocht de beleidsdoelstellingen van het programma te verduidelijken (in het bijzonder de „Public Regulated Services” en de „Safety of Life”-diensten) zodat ze kunnen worden omgezet in definitieve strategische en operationele doelstellingen. Er is echter nog geen overeenstemming over een gemeenschappelijk standpunt bereikt en dit vertraagt belangrijke besluiten betreffende de gedetailleerde planning van het programma.	Het is dringend noodzakelijk dat de beleidsdoelstellingen van het programma worden verduidelijkt en omgezet in strategische en operationele doelstellingen.	<i>De Commissie is van mening dat de algemene politieke en strategische doelstellingen van het programma Galileo zijn verduidelijkt in Verordening (EG) nr. 683/2008 ⁽¹⁾.</i> <i>De operationele doelstellingen (publiek gereguleerde dienst, dienst beveiliging van mensenlevens, opsporings- en reddingsdienst, commerciële dienst) zijn momenteel in voorbereiding en zullen in 2011 en 2012 worden goedgekeurd.</i>
Aanbeveling 4 De Commissie dient ervoor te zorgen dat er werk wordt gemaakt van: a) de analyse, consolidatie en validering van relevante en stabiele gebruikersvereisten; b) het uitwerken van de nodige maatregelen (zoals de noodzakelijke wet- en regelgeving).	Deze aanbeveling is deels ten uitvoer gelegd. a) Aangezien de gebruikersbehoeften (namelijk „Public Regulated Services”, „Safety of Life”-diensten en „Search and Rescue”-diensten) nog niet zijn bepaald, heeft de Commissie ze nog niet aan ESA medegedeeld met het oog op de voltooiing van de „Mission Design Requirements”. b) De verordening inzake „Public Regulated Services” wordt momenteel behandeld in het Europees Parlement.	Teneinde technisch testen mogelijk te maken, moet de definitieve specificatie van Galileo-diensten worden vastgesteld. De wet- en regelgeving moet worden aangevuld, inclusief een beleid inzake wettelijke aansprakelijkheid.	<i>In het kader van de voorbereidingen van het nieuwe meerjarige financiële kader zal de Commissie een nieuw wetgevingsvoorstel indienen voor verdere tenuitvoerlegging van de programma's Galileo en Egnos. Daarin zal onder meer een kader begrepen zijn voor goed beheer van deze programma's en een geactualiseerde raming van de noodzakelijke begrotingsmiddelen.</i> <i>De gedetailleerde verordeningen zijn momenteel in voorbereiding en zullen eind 2011 en in 2012 worden goedgekeurd.</i>

⁽¹⁾ Verordening (EG) nr. 683/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende de voortzetting van de uitvoering van de Europese programma's voor navigatie per satelliet (Egnos en Galileo).

HOOFDSTUK 5

Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding

INHOUD

	<i>Paragrafen</i>
Inleiding	5.1-5.12
Specifieke kenmerken van de beleidsgroep	5.2-5.11
EuropeAid	5.4-5.6
DG RELEX	5.7-5.8
DG ELARG	5.9-5.10
DG ECHO	5.11
Reikwijdte en aanpak van de controle	5.12
Regelmatigheid van de verrichtingen	5.13-5.16
Doeltreffendheid van de systemen	5.17-5.30
DG ELARG	5.18-5.29
DG ECHO	5.30
Betrouwbaarheid van de „management representations” van de Commissie	5.31-5.34
Conclusies en aanbevelingen	5.35-5.37
Follow-up van Speciaal verslag nr. 9/2008 over de doeltreffendheid van EU-steun op het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid voor Belarus, Moldavië en Oekraïne	5.38-5.53
Inleiding	5.38-5.41
Follow-up van de aanbevelingen	5.42-5.51
Conclusies	5.52-5.53
Follow-up van Speciaal verslag nr. 10/2008 „Ontwikkelingshulp van de EG aan de gezondheidsdiensten in Afrika bezuiden de Sahara”	5.54-5.67
Inleiding	5.54-5.57
Follow-up van de aanbevelingen	5.58-5.65
Aanbevelingen inzake de toewijzing en prioritering van middelen	5.58-5.61
Aanbevelingen inzake het beheer en de doeltreffendheid van instrumenten	5.62-5.65
Conclusies	5.66-5.67

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

5.1. Dit hoofdstuk betreft de specifieke beoordeling door de Rekenkamer van de beleidsgroep Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding, die bestaat uit de beleidsterreinen: 19 — Externe betrekkingen, 21 — Ontwikkeling en betrekkingen met de landen in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan (ACS-staten) ⁽¹⁾, 22 — Uitbreiding en 23 — Humanitaire hulp. Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en de uitgaven in 2010 is opgenomen in **tabel 5.1**. Ook wordt in het hoofdstuk verslag gedaan van het antwoord van de Commissie op de aanbevelingen die in twee speciale verslagen worden gedaan.

Specifieke kenmerken van de beleidsgroep

5.2. De uitgaven voor externe betrekkingen en ontwikkeling worden gedaan door de Dienst voor samenwerking EuropeAid (EuropeAid) ⁽²⁾ en door directoraat-generaal Buitenlandse betrekkingen (DG RELEX) ⁽³⁾. De uitgaven voor uitbreiding worden gedaan door directoraat-generaal Uitbreiding (DG ELARG) en die voor humanitaire hulp, met inbegrip van voedselhulp, door directoraat-generaal Humanitaire hulp (DG ECHO).

5.3. De meeste van de door de vier DG's beheerde uitgaven worden ten uitvoer gelegd op basis van voorfinancieringsbetalingen, waarvoor slechts een beperkt aantal voorwaarden hoeft te worden vervuld, terwijl tussentijdse en saldobetalingen afhankelijk worden gesteld van indiening en validering van daadwerkelijk voor het project gedane uitgaven, en derhalve aan grotere risico's onderhevig zijn dan voorfinancieringsbetalingen.

EuropeAid

5.4. Door EuropeAid ten uitvoer gelegde uitgaven hebben betrekking op:

- a) ontwikkelingshulp aan en economische samenwerking met landen in Azië, Latijns-Amerika en ACS-staten;
- b) het Europees nabuurschapsbeleid, waaronder het strategisch partnerschap met Rusland;
- c) thematische programma's, waaronder voedselveiligheid, niet-overheidsactoren en lokale instanties, milieu, gezondheid en onderwijs, democratie en mensenrechten.

⁽¹⁾ Over steun via de Europese Ontwikkelingsfondsen wordt afzonderlijk gerapporteerd, daar deze niet uit de algemene begroting wordt gefinancierd.

⁽²⁾ Per 1 januari 2011 zijn EuropeAid en directoraat-generaal Ontwikkeling (DG DEV) samengevoegd onder de nieuwe naam directoraat-generaal Ontwikkeling en samenwerking — EuropeAid (DG DEVCO).

⁽³⁾ Per 1 januari 2011 werd DG RELEX opgeheven en ging het groten-deels op in de Europese Dienst voor extern optreden (EEAS). Bovendien werd een nieuwe dienst opgericht om de instrumenten voor het buitenland te beheren.

Tabel 5.1 — Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding — essentiële informatie 2010

(miljoen euro)

Begrotingstitel	Beleidsterrein	Omschrijving	Betalingen	Wijze van beheer
19	Externe betrekkingen	Administratieve uitgaven	443	Gecentraliseerd direct
		Samenwerking met derde landen op het gebied van migratie en asiel, en algemene kwesties op het gebied van externe betrekkingen	50	Gecentraliseerd direct
		Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid	256	Gecentraliseerd indirect/gezamenlijk
		Europees Instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR)	152	Gecentraliseerd direct
		Betrekkingen en samenwerking met geïndustrialiseerde derde landen	20	Gecentraliseerd direct
		Crisisrespons en mondiale bedreigingen voor de veiligheid	242	Gecentraliseerd direct
		Europees nabuurschapsbeleid en betrekkingen met Rusland	1 520	Gecentraliseerd direct/gecentraliseerd
		Betrekkingen met Latijns-Amerika	287	Gecentraliseerd direct/gecentraliseerd
		Betrekkingen met Azië, Centraal-Azië en landen in het Midden-Oosten	678	Gecentraliseerd direct/gecentraliseerd
		Beleidsstrategie en coördinatie	35	Gecentraliseerd direct
			3 683	
21	Ontwikkelingen en betrekkingen met de ACS-staten	Administratieve uitgaven	386	Gecentraliseerd direct
		Voedselveiligheid	537	Gecentraliseerd direct
		Niet-overheidsactoren in het ontwikkelingsproces	250	Gecentraliseerd direct
		Milieu en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen, waaronder energie	105	Gecentraliseerd direct
		Menselijke en sociale ontwikkeling	131	Gecentraliseerd direct/gezamenlijk
		Geografische samenwerking met de landen van Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan (ACS-staten)	254	Gecentraliseerd direct/gecentraliseerd/ gezamenlijk
		Andere maatregelen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en ad-hocprogramma's	29	Gecentraliseerd direct
		Beleidsstrategie en coördinatie	16	Gecentraliseerd direct
22	Uitbreiding	Administratieve uitgaven	91	Gecentraliseerd direct
		Uitbreidingsproces en -strategie	1 005	Gecentraliseerd direct/indirect/gecentraliseerd
		Financiële bijstand na toetreding	22	Gecentraliseerd direct/gecentraliseerd
		Voorlichtings- en communicatiestrategie	12	Gecentraliseerd direct
23	Humanitaire hulp	Administratieve uitgaven	29	Gecentraliseerd direct
		Humanitaire hulp	942	Gecentraliseerd direct/gezamenlijk
Totale administratieve uitgaven ⁽¹⁾			949	
Totale beleidsuitgaven			6 543	
waarvan: — voorschotten			4 067	
— tussentijdse/saldobetalingen			2 476	
Totale betalingen over het jaar			7 492	
Totale vastleggingen over het jaar			8 126	

⁽¹⁾ Over de controle van de administratieve uitgaven wordt gerapporteerd in hoofdstuk 7.

Bron: jaarrekening 2010 van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.5. Voor de meeste uitgaven geldt direct gecentraliseerd beheer door de diensten van de Commissie, hetzij op het hoofdkantoor van de Commissie, hetzij bij de delegaties van de EU in de betrokken derde landen. De via internationale organisaties verstrekte steun valt onder gezamenlijk beheer.

5.6. De ontwikkelingsprojecten zijn verspreid over meer dan 150 landen en de uitvoerende organisaties lopen sterk uiteen in omvang en ervaring. Om in aanmerking te komen voor steun van de EU moeten projecten voldoen aan complexe regels, waaronder aanbestedings- en gunningsprocedures.

DG RELEX

5.7. De door DG RELEX beheerde uitgaven hebben voornamelijk betrekking op maatregelen die worden uitgevoerd krachtens het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, het stabiliteitsinstrument en het instrument voor geïndustrialiseerde landen. De voornaamste doelstellingen betreffen vredeshandhaving, preventie van conflicten, versterking van de internationale veiligheid en de behartiging van de belangen van de EU bij de grootste geïndustrialiseerde partners en partners met een hoog inkomen op het gebied van buitenlands beleid, economische integratie en mondiale vraagstukken. DG RELEX beheert bovendien andere beleidsuitgaven in verband met de beleidsstrategie en de coördinatie voor het beleidsterrein externe betrekkingen.

5.8. In het geval van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid hebben de uitgaven voornamelijk betrekking op de uitvoering van het Europees veiligheids- en defensiebeleid via burgerlijke missies die zijn gevestigd in verschillende landen en gebieden waar meestal een grote kans op politieke risico's en instabiliteit bestaat.

DG ELARG

5.9. DG ELARG beheert de uitgaven in verband met de uitbreidingsstrategie hoofdzakelijk in het kader van het instrument voor pretoetredingssteun, het Phare-programma met inbegrip van posttoetredingssteun, Cards⁽⁴⁾ en financiële pretoetredingssteun voor Turkije.

5.10. Een aanzienlijk deel van de uitgaven wordt gedaan door middel van rechtstreekse betalingen aan de nationale instanties van de begunstigde landen (gedecentraliseerd beheer). In de regel vindt de eerste overdracht van middelen plaats na ondertekening van de financieringsovereenkomsten met betrekking tot de desbetreffende nationale programma's. De vrijgave van volgende tranches is afhankelijk van de goedkeuring van een voortgangsverslag waarin wordt verklaard dat een zeker percentage van de eerder overgemaakte middelen al is uitbetaald.

⁽⁴⁾ Phare was het voornaamste financieringsinstrument van de pretoetredingsstrategie voor de landen in Midden- en Oost-Europa. Cards is het programma van communautaire bijstand voor wederopbouw, ontwikkeling en stabilisatie in de Balkan.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

DG ECHO

5.11. DG ECHO is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van humanitaire hulp van de EU ⁽⁵⁾, die het beheert vanuit het hoofdkantoor. Ongeveer de helft van de vastgelegde kredieten wordt toegekend aan niet-gouvernementele organisaties (ngo's) (direct gecentraliseerd beheer); de andere helft gaat naar VN-organisaties of andere internationale organisaties (gezamenlijk beheer). Financieringsovereenkomsten worden uitsluitend gesloten met ngo's die de kaderpartnerschapsovereenkomst hebben ondertekend, of met VN-organisaties die de financiële en administratieve kaderovereenkomst hebben ondertekend. Sinds 2010 is DG ECHO ook verantwoordelijk voor de Europese civiele bescherming ⁽⁶⁾; het heeft de tenuitvoerlegging van de betrokken uitgaven overgenomen van DG ENV.

Reikwijdte en aanpak van de controle

5.12. In **bijlage 1.1, deel 2** wordt de algemene controleaanpak en -methodologie van de Rekenkamer beschreven. Ten aanzien van de controle van Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding dienen de volgende specifieke punten te worden opgemerkt:

- a) de controle omvatte een onderzoek van een steekproef van 165 betalingen, waarvan 75 voorfinancieringsbetalingen en 90 tussentijdse en saldobetalingen;
- b) de systeembeoordeling bestreek de toezicht- en controlesystemen van EuropeAid en DG ELARG, zowel op het hoofdkantoor als bij de EU-delegaties, met inbegrip van:
 - i) controles vooraf,
 - ii) toezicht en supervisie,
 - iii) externe controles en goedkeuringsprocedures ⁽⁷⁾,
 - iv) interne audit;
- c) de beoordeling van de „management representations” van de Commissie had betrekking op de jaarlijkse activiteitenverslagen van EuropeAid en DG ELARG.

⁽⁵⁾ Verordening (EG) nr. 1257/96 van de Raad (PB L 163 van 2.7.1996, blz. 1).

⁽⁶⁾ Deze is gericht op ondersteuning van de inspanningen van de lidstaten, de EVA-landen, kandidaat-lidstaten en derde landen inzake respons, paraatheid en preventieve actie ten aanzien van natuurrampen, door de mens veroorzaakte rampen, terroristische acties en technologische, stralings- en milieuongevallen.

⁽⁷⁾ Goedkeuringsprocedures omvatten de follow-up van corrigerende maatregelen en controles achteraf.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

5.13. De resultaten van de toetsing van verrichtingen zijn samengevat in **bijlage 5.1**. Uit de toetsing van de steekproef van verrichtingen door de Rekenkamer bleek dat 23 % fouten bevatte. Zij schat het meest waarschijnlijke foutenpercentage op 1,7 % ⁽⁸⁾. Alle kwantificeerbare fouten werden in de tussentijdse en saldobetalingen aangetroffen. Bovendien trof de Rekenkamer een hoge frequentie van niet-quantificeerbare fouten aan.

5.14. De meeste vastgestelde kwantificeerbare fouten betreffen de subsidiabiliteit: uitgaven gedaan buiten de subsidiabiliteitsperiode, opname van niet-subsidiabele uitgaven in de declaraties van projectkosten, uitgaven die niet onderbouwd zijn met passende bewijsstukken, door de Commissie verrichte betalingen waarin de desbetreffende contracten niet voorzien. Hierna worden voorbeelden van fouten vermeld (zie voorbeeld 5.1).

Voorbeeld 5.1**Buiten de uitvoeringsperiode verrichte werken (Servië)**

Een van de gecontroleerde verrichtingen betrof een tussentijdse betaling uit hoofde van een contract voor werken voor het herstel en de uitbreiding van een afvalwaterzuiveringsinstallatie. De operationele termijn voor de afronding van de werken was 5 maart 2009. De werken waarop de gecontroleerde betaling betrekking had, waren echter buiten de in het contract bepaalde uitvoeringsperiode verricht en in een andere periode dan was genoemd in het uitgavencertificaat. De betaling ter hoogte van ruim 800 000 euro wordt dan ook als niet-subsidiabel aangemerkt.

Tussentijdse betalingen hoger dan in het contract was bepaald

De bijzondere voorwaarden van een contract voor technische bijstand ter plaatse in Oekraïne bepaalden dat tussentijdse betalingen niet meer dan 90 % van de totale contractwaarde mochten belopen. De Commissie verrichte tussentijdse betalingen tot wel 96 % van het contractbedrag, zodat een bedrag van 309 478 te veel werd betaald.

5.13. De Commissie is ingenomen met de conclusie van de Rekenkamer dat de verrichtingen in de beleidsgroep Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding in 2010 geen materiële fouten bevatten.

Voorbeelden 5.1**Buiten de subsidiabiliteitsperiode verrichte werken (Servië)**

Wanneer de ingenieur aan het eind van de contractuele termijn van oordeel is dat de werken niet of niet volgens de voorgeschreven specificaties zijn verricht, kan de opdrachtgever vragen de werken te voltooien.

In dit specifieke geval schortte de Commissie de uitstaande betalingen op tot de werken voldeden aan de in het contract vastgestelde normen.

Tussentijdse betalingen hoger dan in het contract was bepaald

De Commissie erkent dat er een rekenfout werd gemaakt. Deze betaling — waardoor het totale voorschot op 96 % kwam, terwijl het maximum 90 % van het contractbedrag was — zou uiteindelijk geen financiële gevolgen hebben gehad voor de EU-begroting, aangezien bij de saldobetaling een overeenkomstig bedrag zou zijn ingehouden, dan wel een terugvordering zou zijn ingesteld (via de financiële garantie van de bank). Dit voorbeeld illustreert het meerjarige karakter van het controlesysteem van de Commissie.

⁽⁸⁾ De Rekenkamer berekent haar schatting van het foutenpercentage op basis van een representatieve statistische steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting (bekend als „meest waarschijnlijk foutenpercentage”). De Rekenkamer heeft 95 % zekerheid dat het foutenpercentage in de populatie tussen de 0,2 % en 3,5 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrenzen).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.15. De meeste vastgestelde niet-kwantificeerbare fouten betreffen fouten in aanbestedingsprocedures en verlenging van contracten door de Commissie, die werden ontdekt bij 14 ⁽⁹⁾ van de 53 betalingen waarvoor een aanbestedingsprocedure gold.

5.16. Een derde van de ontdekte kwantificeerbare fouten betreft tussentijdse betalingen die kunnen worden gecorrigeerd door latere controles in het internecontroleproces. Twee derde van de fouten werd aangetroffen in de saldobetalingen en was bij de controles van de Commissie niet opgespoord. Een voorbeeld hiervan volgt hierna (zie voorbeeld 5.2).

Voorbeeld 5.2

Fouten in een saldobetaling die niet bij de controles van de Commissie waren opgespoord

Een saldobetaling voor een project dat steun bood aan plattelandsgezinnen bij de productie en afzet van biologische cashewnoten in Nicaragua vertoonde diverse soorten fouten met betrekking tot de gedeclareerde uitgaven: in het eindverslag gedeclareerde bedragen die niet in de administratie waren gedocumenteerd; ontbrekende facturen en betalingsbewijzen; niet-inachtneming van aanbestedingsvoorschriften en ontbrekende certificaten van oorsprong. Op basis van de aangetroffen fouten werd een bedrag van 157 629,89 euro ofwel 21,7 % van de totale projectkosten niet-subsidiabel bevonden. Geen van de fouten was in het stadium van de saldobetaling door de Commissie opgespoord.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.16. De Commissie is van mening dat de opsporings- en correctiemaatregelen die voor de saldobetaling worden uitgevoerd (zoals het indienen van verslagen, externe audits, verificaties van uitgaven en controles op verrichtingen door personeel van de Commissie) doeltreffend zijn. Bovendien kunnen mogelijke onregelmatigheden nadien nog worden gecorrigeerd door middel van controles achteraf en passende terugvorderingsmaatregelen. Het is echter niet realistisch om te verwachten dat controles het risico van financiële fouten tot nul zullen terugbrengen.

Voorbeeld 5.2

Fouten in een saldobetaling die niet bij de controles van de Commissie waren opgespoord

In dit voorbeeld had EuropeAid nog niet alle geplande controles uitgevoerd. De betrokken overeenkomst was op basis van een risicoanalyse door de delegatie zelf (in 2009) al aangewezen voor een aanvullende controle achteraf (naast de verplichte uitgavenverificatie die controleurs bij de saldobetaling verrichten). Deze controle (waarbij uitgaven ten belope van 280 000 euro niet-subsidiabel werden bevonden) was nog niet afgerond ten tijde van het controlebezoek van de Rekenkamer (waarbij een bedrag van 160 000 euro niet-subsidiabel werd bevonden). De delegatie heeft op basis van haar eigen controle en het controlebezoek van de Rekenkamer inmiddels een terugvorderingsprocedure ingesteld. Uit dit voorbeeld blijkt zowel de aanzienlijke dekking van de EU-controles (dit project ter waarde van 700 000 euro is in 2009/2010 drie keer door een EU-controleteam bezocht) als de doeltreffendheid van de verplichte controlemethodologie van EuropeAid, waarvan ook de jaarlijkse risicobeoordeling deel uitmaakt.

DOELTREFFENDHEID VAN DE SYSTEMEN

5.17. De resultaten van het onderzoek van de systemen van EuropeAid en DG ELARG zijn samengevat in **bijlage 5.2**. De Rekenkamer constateerde dat de systemen van beide DG's gedeeltelijk doeltreffend waren in het waarborgen van de regelmatigheid van de verrichtingen. De gedetailleerde resultaten van de beoordeling van de systemen van EuropeAid worden weergegeven in het Jaarverslag van de Rekenkamer over het achtste, negende en tiende Europees Ontwikkelingsfonds (verslag over de EOF's).

5.17. De Commissie is ingenomen met de conclusie van de Rekenkamer in het jaarverslag over het achtste, negende en tiende Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) dat de controleomgeving van EuropeAid doeltreffend was (paragraaf 30).

⁽⁹⁾ Een van de aanbestedingen met fouten was uitgevoerd door het voormalige Europees Bureau voor Wederopbouw.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

DG ELARG

Controles vooraf

5.18. In 2010 zijn positieve initiatieven genomen ter verbetering van de internecontroleprocedures. Of de verbetering van de internecontroleprocedures ten volle doeltreffend was, kon echter nog niet worden bevestigd; deze worden als gedeeltelijk doeltreffend aangemerkt.

5.19. In 2009 stelde DG ELARG een alomvattende „internecontrolestrategie” vast, die in 2010 werd gevolgd door de ontwikkeling van nieuwe ⁽¹⁰⁾ en herziene ⁽¹¹⁾ procedures.

5.20. De door de Commissie verstrekte richtsnoeren voor de toepassing van de erkenningscriteria die leidt tot overdracht van beheer aan nationale autoriteiten zijn niet voldoende gedetailleerd (bijv. wat betreft de ijkpunten waaraan moet worden voldaan voordat de controles vooraf worden opgeheven of de voorwaarden waaronder de overdracht van beheersbevoegdheden kan worden opgeschort).

5.21. De onderzoeken van betalingen op het hoofdkantoor en bij de delegaties blijven tekortkomingen aan het licht brengen in het controletraject van de door de Commissie verrichte controles ter validering van de onderliggende uitgaven (zie voorbeeld 5.1 — Servië).

5.22. Bij 7 ⁽¹²⁾ van de 17 gecontroleerde verrichtingen waarvoor aanbestedingsprocedures gelden, werden fouten aangetroffen in de aanbestedingsfase (bijv. ongeschikte definitie of onjuiste toepassing van de selectiecriteria en verkeerd soort aanbesteding), of bij daarop volgende wijzigingen van contracten (bijv. onregelmatige procedures van gunning via onderhandelingen nadat de deadline voor uitvoering was verstreken).

5.18. De Commissie aanvaardde de aanbevelingen uit het jaarverslag 2009 van de Rekenkamer en stelde kort daarop een pakket maatregelen en voorschriften vast. Deze maatregelen zijn operationeel geworden in 2010 en zullen naar verwachting in 2011 volop effect sorteren.

5.20. De criteria voor het overdragen van beheersbevoegdheden aan nationale autoriteiten (en, a contrario, de voorwaarden voor het opschorten van de beheersoverdracht) zijn vervat in Verordening (EG) nr. 718/2007 met uitvoeringsbepalingen inzake het instrument voor pretoetredingssteun (IPA).

Er kunnen met het begunstigde land nadere voorwaarden (of benchmarks) worden overeengekomen en deze zouden kunnen worden opgenomen in de onder decentraal beheer gesloten financieringsovereenkomsten.

5.21. Er wordt nog steeds naar gestreefd om de door de Rekenkameresignaleerde resterende tekortkomingen in het kader van de verificatie van betalingsverrichtingen weg te nemen.

⁽¹⁰⁾ Jaarlijkse strategieën ter verkrijging van zekerheid, omschreven en opgezet door elk gesubdelegeerd ordonnateur (directeuren op het hoofdkantoor en hoofden van delegaties), en een beleid van controles achteraf voor centraal beheerde contracten.

⁽¹¹⁾ Richtsnoeren voor de erkenning die leidt tot overdracht van beheer bij gedecentraliseerd beheer; checklists voor certificering „voor conform” van betalingen en einddeclaraties en beleid voor goedkeuring van de rekeningen.

⁽¹²⁾ Eén van de aanbestedingen met fouten werd uitgevoerd door het Europees Bureau voor wederopbouw.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Toezicht en supervisie

5.23. Het toezicht en de supervisie uitgeoefend door DG ELARG wordt doeltreffend geacht.

5.24. In 2010 zette DG ELARG de ontwikkeling van een nieuw beheersinformatiesysteem voort. De Rekenkamer stelde vast dat de kwaliteit van de in de informatiesystemen (CRIS en i-Perseus)⁽¹³⁾ opgenomen gegevens, waarvan het nieuwe beheersinformatiesysteem gebruik zal maken, onvoldoende gewaarborgd is. Dit bleek uit de coderingsfouten die tijdens de toetsing van verrichtingen door de Rekenkamer werden opgespoord.

5.25. DG ELARG heeft richtsnoeren afgegeven voor door de delegaties ter plaatse afgelegde bezoeken aan projecten. Het heeft deze echter niet aangevuld met een instrument dat de consolidatie van de resultaten van bezoeken met betrekking tot kwesties inzake de wettigheid en regelmatigheid vergemakkelijkt.

5.26. Voor het gedecentraliseerd beheer houdt DG ELARG toezicht op de doeltreffendheid van de nationale systemen en de vervulling van alle vereisten voor het behoud van hun erkenning. Bij door het hoofdkantoor verrichte systeemcontroles wordt slechts de opzet van de nationale controlesystemen getoetst, waaronder de internecontrolesystemen, terwijl de delegatie ter plaatse verantwoordelijk is voor het toezicht op de werking van het systeem. Dit kan nog worden verbeterd door systematische controles ter plaatse door delegaties.

Externe controles en goedkeuringsprocedures

5.27. De externe controles en goedkeuringsprocedures worden doeltreffend bevonden.

5.28. Voor gecentraliseerd beheer paste DG ELARG, in navolging van de aanbevelingen van de Rekenkamer, een specifieke strategie toe om controles achteraf te introduceren in de centraal beheerde contracten. Eind 2010 was slechts één controleverslag beschikbaar. De richtsnoeren en follow-up ter voorbereiding van de jaarlijkse auditplannen op delegatieniveau werden onvoldoende gedetailleerd bevonden (zo stelde DG ELARG geen minimale dekkinggraad van door delegaties te controleren uitgaven vast, en worden delegaties niet verplicht om het hoofdkantoor te informeren over de naar aanleiding van de controleverslagen getroffen vervolgmataregelen).

Interne audit

5.29. De interne-auditfunctie wordt doeltreffend bevonden. De in 2010 opgestelde controleverslagen werden als relevant en goed onderbouwd beoordeeld; ze helpen de directeur-generaal om de voornaamste risicogebieden in de internecontrolesystemen van DG ELARG vast te stellen.

5.24. DG ELARG controleert de in CRIS gecodeerde gegevens op grond van a) de financieringsstromen („8 eyes review”), aan de hand van de procedurehandboeken, controlelijsten en regelmatige bijscholingsactiviteiten van personeel, b) automatische gegevenscontroles in CRIS en c) door de boekhoudingscorrespondent verrichte kwaliteitscontroles van de boekhoudkundige gegevens.

5.25. DG ELARG heeft gedetailleerde voorschriften uitgevaardigd voor controlebezoeken, die overigens slechts één middel zijn om redelijke zekerheid te verkrijgen over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. De resultaten van controlebezoeken worden systematisch vastgelegd in inspectieverslagen die bij het projectdossier worden gevoegd.

5.26. Delegaties in begunstigde landen onder gedecentraliseerd beheer (in 2010 Kroatië en Turkije) voeren voor alle delegaties systematische controles ter plaatse uit in het kader van de jaarlijkse strategie ter verkrijging van zekerheid en beoordelen systematisch de werking van de nationale systemen in regelmatige bijeenkomsten met de betrokken nationale autoriteiten. DG ELARG ontvangt jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaringen die vergezeld gaan van een uitvoerig verslag van de nationale ordonnateur over resterende gebreken. Zo nodig worden met het begunstigde land gedetailleerde actieplannen overeengekomen om gebreken of tekortkomingen in de nationale systemen te verhelpen.

5.28. De resterende kwesties die de Rekenkamer signaleert in het kader van de jaarlijkse auditplannen werden in aanmerking genomen en verholpen.

⁽¹³⁾ 17 van de 35 (49 %) van de onderzochte verrichtingen vertoonden coderingsfouten in CRIS. De meest frequente fouten betreffen onvolledige of onjuiste codering van de uitvoeringsdata en foutieve indeling van de soorten betalingen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

DG ECHO

5.30. De Rekenkamer heeft in 2010 geen specifieke beoordeling van toezicht- en controlesystemen van DG ECHO verricht. Gegevensgerichte controle wees echter op sommige specifieke eigenschappen van de systemen welke verband houden met de verantwoordelijkheden van ECHO en die een aanzienlijke mate van flexibiliteit met zich brengen bij het vaststellen van de subsidiabele uitgaven die aanvaardbaar zijn, zoals weergegeven in voorbeeld 5.3. De gecontroleerde betalingen worden dan ook zelden beïnvloed door niet-subsidiabele uitgaven.

5.30. DG ECHO werkt volledig in overeenstemming met de vigerende wetgeving.

Humanitaire activiteiten zijn resultaatgericht en daarom gaat DG ECHO ter plaatse na of de beoogde resultaten zijn bereikt. Dit is bijzonder belangrijk in het kader van humanitaire hulp, waarbij een van de grootste prioriteiten van de Commissie immers het redden van levens is. Daarom voorziet het Financieel Reglement ook in de nodige flexibiliteit, waarvan gebruik wordt gemaakt in het veld.

De toezicht- en controlesystemen van DG ECHO werden volgens het jaarverslag 2009 van de Rekenkamer doeltreffend ten uitvoer gelegd. In 2010 werd deze lijn voortgezet, zodat de controlerende organen — de Rekenkamer of de Commissie zelf — bijzonder weinig fouten vaststelden.

Voorbeeld 5.3

Verruimde subsidiabiliteitscriteria

Op grond van de algemene voorwaarden voor bijdrageovereenkomsten in het kader van de financiële en administratieve kaderovereenkomst en de kaderpartnerschapsovereenkomst worden sommige uitgaven als subsidiabel beschouwd die buiten de specifieke uitvoeringsperiode van de actie vallen. Vaste activa (bijv. auto's) die in het kader van één project zijn gefinancierd, zijn subsidiabel, zelfs al worden zij hoofdzakelijk voor een volgend EU-project gebruikt. Afschrijvingen op activa kunnen ook subsidiabel zijn, wat betekent dat controles nodig zijn in verband met het risico dat het vaste activum zelf niet door middelen van andere herkomst is gedekt. Het kan dan ook moeilijk zijn om de totale werkelijke kosten van een specifieke actie te bepalen.

Flexibele interpretatie van de subsidiabiliteit van gefinancierde acties

In het geval van door meerdere donoren gefinancierde acties die door VN-organisaties worden uitgevoerd, past de Commissie de „hypothetische aanpak” toe. Hierbij wordt de bijdrage van de Commissie — doorgaans een vast bedrag — volledig uitbetaald mits er voldoende subsidiabele uitgaven te dekken zijn en de algemene doelstellingen van de actie zijn bereikt. Wanneer een andere donor dezelfde subsidiabiliteitsvoorwaarden hanteert als de Commissie, bestaat het risico op dubbele declaratie van dezelfde uitgaven (risico op dubbele subsidiabiliteit) bij de Commissie en de andere donor.

Voorbeelden 5.3

Verruimde subsidiabiliteitscriteria

De uitgaven die buiten de specifieke uitvoeringsperiode van de actie vallen, hebben hoofdzakelijk betrekking op de opbouw van voorraden voedsel en humanitair materieel. De Commissie acht dit aanvaardbaar, omdat humanitaire hulp snel moet kunnen worden gemobiliseerd en gedistribueerd.

Door de aard en korte duur van humanitaire acties wordt er soms nog in een late projectfase tot aanschaf overgegaan. Telkens wanneer er tegen het eind van een project een aanschaf wordt gedaan, worden de feiten per geval onderzocht om te beoordelen of de aanschaf nodig en redelijk is. Hierbij wordt ook rekening gehouden met eventuele schenking/overdracht aan het eind van het lopende project.

Flexibele interpretatie van de subsidiabiliteit van gefinancierde acties

De hypothetische aanpak is ontwikkeld om te waarborgen dat wordt voldaan aan de wettelijke vereisten voor EU-financiering van externe acties alsook aan de verplichting om de EU-middelen zo doelmatig mogelijk te besteden, overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer.

De Commissie vermindert het genoemde risico door op humanitair gebied een coördinerende rol te spelen, voor deskundigen in het veld te zorgen en het door de VN-organisatie verstrekte financiële overzicht van de globale actie te beoordelen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

BETROUWBAARHEID VAN DE „MANAGEMENT REPRESENTATIONS” VAN DE COMMISSIE

5.31. De resultaten van de beoordeling van de „management representations” van de Commissie zijn samengevat in **bijlage 5.3**. Hieronder geeft de Rekenkamer een nadere beschrijving van significante opmerkingen.

5.32. Ondanks de inspanningen van EuropeAid en DG ELARG bij de voorbereiding van hun jaarlijkse activiteitenverslagen en enkele aangebrachte verbeteringen zijn er nog steeds zaken die de Commissie dient aan te pakken.

5.33. In het geval van DG ELARG is de in het JAV opgenomen berekening van het percentage resterende fouten beperkt tot het gedecentraliseerd beheer, dat in 2010 slechts 30 % van de verrichte betalingen vertegenwoordigde.

5.34. De resultaten van de beoordeling van het door de directeur-generaal van EuropeAid gegeven beeld zijn opgenomen in het verslag over de EOF's. De Rekenkamer meent dat de verklaring en het jaarlijkse activiteitenverslag van de directeur-generaal een gedeeltelijk getrouwe beoordeling van het financieel beheer met betrekking tot de regelmatigheid van de EOF's en de algemene begroting van de Europese Unie bevat.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**Conclusies**

5.35. Op basis van haar controlewerk concludeert de Rekenkamer dat de betalingen voor Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding voor het per 31 december 2010 afgesloten jaar geen materiële fouten vertonen. De tussentijdse en saldobetalingen vertoonden echter materiële fouten ⁽¹⁴⁾.

5.36. Op basis van haar controlewerk concludeert de Rekenkamer dat de toezicht- en controlesystemen voor Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding gedeeltelijk doeltreffend zijn geweest in het waarborgen van de regelmatigheid van de betalingen.

5.33. Het feit dat DG ELARG in het JAV 2010 het percentage resterende fouten alleen voor gedecentraliseerd beheer berekende, doet niets af aan de betrouwbaarheid van de „management representation”. Zoals is uitgelegd in het JAV, gaat gedecentraliseerd beheer (waaronder in 2010 ongeveer 30 % van de betalingen werd verricht) nu eenmaal met het grootste risico gepaard. Dezelfde indicator zal ook voor gecentraliseerd beheer worden ontwikkeld, wanneer de voor die beheersaanpak pas ingevoerde controles achteraf eenmaal tot een statistisch betrouwbare grondslag hebben geleid.

5.34. De Commissie meent dat de kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren die zijn opgenomen in de vier bouwstenen voor de betrouwbaarheidsverklaring van het jaarlijks activiteitenverslag van EuropeAid de verklaring van redelijke zekerheid van de directeur-generaal voldoende onderbouwen.

5.35. De Commissie stelt vast dat betalingen in de beleidsgroep Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding in 2010 geen materiële fouten bevatten. Zij blijft de werking van haar meerjarige controlesysteem verbeteren om fouten in tussentijdse en saldobetalingen terug te dringen.

5.36. De controle-instrumenten van de Commissie zijn opgezet voor de volledige projectcyclus van meerjarenprojecten. Zij is van mening dat deze toezicht- en controlesystemen doeltreffend zijn en ten opzichte van het jaar ervoor beduidend beter zijn geworden. De aanbevelingen die de Rekenkamer in voorgaande jaren heeft gedaan, zijn opgevolgd. De Rekenkamer heeft veel van de verbeteringen opgemerkt, waardoor belangrijke elementen van het controlesysteem „doeltreffend” werden bevonden. Ondanks de vele risico's op het beleids-terrein externe steun werd vastgesteld dat de EOF-portefeuille in 2009 en de uit de begroting gefinancierde portefeuille in 2010 geen materieel foutenpercentage bevatten.

⁽¹⁴⁾ Zie de paragrafen 5.13 - 5.16.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Aanbevelingen

5.37. **Bijlage 5.4** toont het resultaat van de beoordeling door de Rekenkamer van de door de Commissie geboekte vooruitgang bij het opvolgen van de aanbevelingen in het Jaarverslag 2009. De aanbevelingen betreffende EuropeAid zijn opgenomen in het verslag over de EOF's. Op grond van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2010 beveelt de Rekenkamer aan dat:

- DG ELARG de criteria nader bepaalt die gelden voor het opheffen van de controle vooraf en voor het opschorten van de „overdracht van beheer” aan gedecentraliseerde landen en de doeltreffendheid toetst van de door de nationale autoriteiten gebruikte systemen (zie de paragrafen 5.20 en 5.26);
- DG ELARG de kwaliteit blijft verbeteren van de in zijn beheersinformatiesysteem ingevoerde gegevens (zie paragraaf 5.24);
- DG ELARG een instrument ontwikkelt ter vergemakkelijking van de consolidatie van de resultaten van bezoeken met betrekking tot kwesties inzake de wettigheid en regelmatigheid (zie paragraaf 5.25);
- DG ELARG meer beoordelingen achteraf uitvoert van verichtingen voor gecentraliseerd beheer (zie paragraaf 5.29);
- de Commissie een coherente methodologie vaststelt voor de berekening van het percentage resterende fouten door de directoraten op het gebied van externe betrekkingen op basis waarvan de directeuren-generaal hun „management representation” afgeven (zie de paragrafen 5.33 en 5.34).

5.37.

- *De Commissie zal onderzoeken hoe de criteria het best kunnen worden bijgesteld.*

DG ELARG en de daaronder ressorterende delegaties toetsen de prestaties van de nationale systemen reeds.

- *DG ELARG neemt passende maatregelen om de gegevenskwaliteit in nauwe samenwerking met de systeemeigenaar voortdurend te verbeteren.*
- *De Commissie zal onderzoeken hoe de resultaten van de controlebezoeken het best kunnen worden geconsolideerd.*
- *De resterende kwesties die de Rekenkamer signaleert in verband met de jaarlijkse auditplannen zijn in aanmerking genomen en zullen verder worden aangepakt, onder meer door verrichtingen onder gecentraliseerd beheer vaker aan controles achteraf te onderwerpen.*
- *EuropeAid is in 2010 begonnen aan het vaststellen van een methode voor de berekening van het percentage resterende fouten. Het resultaat van dit nieuwe initiatief zal worden gedeeld met de andere directoraten-generaal voor het beleidsterrein Externe betrekkingen, teneinde de grondslag te leggen voor een eventuele bredere benadering (zie ook het antwoord op paragraaf 1.22 en de paragrafen 55 en 62 a) van het EOF-verslag).*

FOLLOW-UP VAN SPECIAAL VERSLAG Nr. 9/2008 OVER DE DOELTREFFENDHEID VAN EU-STEUN OP HET GEBIED VAN VRIJHEID, VEILIGHEID EN RECHTVAARDIGHEID VOOR BELARUS, MOLDAVIË EN OEKRAÏNE

Inleiding

5.38. In 2008 publiceerde de Europese Rekenkamer (ERK) Speciaal verslag (SV) nr. 9/2008 over de doeltreffendheid van EU-steun op het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid voor Belarus, Moldavië en Oekraïne.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.39. De controle had betrekking op de aan de drie landen verleende bijstand ter verbetering van hun capaciteit op het gebied van grenscontrole, beheer van het migratie-/asielvraagstuk, bestrijding van de georganiseerde misdaad, en rechterlijke macht en goed bestuur. De bijstand werd grotendeels verleend via internationale organisaties (organen van de Verenigde Naties, de Internationale Organisatie voor Migratie, de Raad van Europa, enz.). Tot 2007 werd de meeste bijstand uit het Tacis-programma gefinancierd; sindsdien is het Europese Nabuurschaps- en Partnerschapsinstrument (ENPI) de voornaamste financieringsbron.

5.40. De aanbevelingen van de Rekenkamer in SV nr. 9/2008 waren gericht op concrete tekortkomingen in specifieke gecontroleerde projecten, alsmede op algemene kwesties met betrekking tot de planning en uitvoering van de samenwerkingssteun aan deze landen. Alle aanbevelingen werden volledig goedgekeurd door de Raad ⁽¹⁵⁾ en het Parlement ⁽¹⁶⁾.

5.41. In oktober 2009 bracht de Commissie een werkdocument uit betreffende de follow-up van het kwijtingsbesluit voor 2007 van het Europees Parlement ⁽¹⁷⁾, waarin werd verwezen naar de aanbevelingen van SV nr. 9/2008.

Follow-up van de aanbevelingen

5.42. De Commissie heeft bewijs overgelegd dat de EU-delegaties in Chisinau en in Kiev de samenwerking tussen de missie van de Europese Unie voor bijstandverlening inzake grensbeheer aan Moldavië en Oekraïne (EUBAM) en Frontex ondersteunden op beleids- en operationeel niveau.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.42. De Commissie zou de goede samenwerking tussen Frontex, de EU-delegatie in Kiev en de EU-grensbijstandsmissie (EUBAM) willen benadrukken.

⁽¹⁵⁾ Raad van de Europese Unie, 6932/09 van 26/2/2009, ontwerpconclusies van de Raad.

⁽¹⁶⁾ Europees Parlement, Resolutie van het Europees Parlement van 23 april 2009 met de opmerkingen die een integrerend deel uitmaken van het besluit over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2007, afdeling III — Commissie en uitvoerende agentschappen. P6_TA(2009)0289.

⁽¹⁷⁾ Europese Commissie, SEC(2009) 1427 definitief, 16.10.2009, werkdocument van de diensten van de Commissie bij het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement betreffende de follow-up van het kwijtingsbesluit voor 2007.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.43. De Commissie heeft geaccepteerd dat zij, alvorens meer middelen voor centra voor illegale migranten en asielzoekers vrij te maken, zich ervan dient te vergewissen dat de ontvangende regering heeft toegezegd ten minste de exploitatiekosten te zullen betalen, ter waarborging van de duurzaamheid. Niettemin baart de ontoereikende cofinanciering door partnerlanden zorgen, zoals werd benadrukt in een recent resultaatgeoriënteerd toezichtverslag (ROM). In een evaluatieverslag waartoe de gemeenschappelijke evaluatiedienst opdracht had gegeven, werd zelfs vastgesteld dat de door de Oekraïense regering uitgetrokken middelen voor het functioneren en het onderhoud van de migrantenopvangcentra en de tijdelijke opvangcentra ontoereikend waren. De maatschappelijke organisaties hebben inbreuken op de rechten van vluchtelingen en asielzoekers aan de kaak gesteld. In reactie daarop heeft de Commissie, alvorens meer middelen vrij te maken voor dit beleidsterrein, het ontvangende land gevraagd, schriftelijk te bevestigen dat het de exploitatiekosten van de gefinancierde infrastructuur zal dekken.

5.44. Er is geen alomvattende evaluatie van de vooruitgang die de drie landen hebben geboekt in het richten van de projectactiviteiten op het punt van de doeltreffende vervolging en een systematische informatie-uitwisseling tussen rechtshandhavinginstanties.

5.45. De Commissie heeft bewijs overgelegd inzake de betrokkenheid van de burgermaatschappij bij de ontwikkeling van anticorruptiebeleid in Oekraïne. Zij heeft echter niet gezorgd voor beoordelingen van de efficiëntie, doeltreffendheid en duurzaamheid van deze projecten. De door maatschappelijke organisaties geïmplementeerde afzonderlijke projecten vielen niet binnen de steekproef voor het resultaatgeoriënteerd toezicht.

5.46. De EU-delegaties in Oekraïne en Moldavië hebben hun personeel dat deze operaties beheert, gereorganiseerd en versterkt. De delegatie in Belarus heeft de verantwoordelijkheid voor het programmabeheer gedeeltelijk overgenomen van de delegatie in Kiev. Niettemin werden de controle en de evaluatie van de steunacties niet doeltreffend beheerd door de delegaties.

5.47. Sinds 2007 zijn de sectorale begrotingssteun (SBS) en programmasteun toegenomen, terwijl er minder projecten voor technische bijstand (TB) zijn. Voor SBS moet het beheer van de overheidsfinanciën van een zeker niveau zijn; schiet dat beheer tekort, zoals werd vastgesteld in de beoordeling van de openbare uitgaven en de financiële verantwoordingsplicht, en is er sprake van politieke instabiliteit in een context van financiële crisis, dan bestaan er aanzienlijke risico's voor de doeltreffende en efficiënte tenuitvoerlegging van steunacties⁽¹⁸⁾. Tot op heden zijn er geen donoren die toekenning van begrotingssteun aan deze landen hebben goedgekeurd, al verstrekten sommige ontwikkelingspartners begrotingssteun door middel van leningen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.43. Voordat de EU-delegatie in Kiev de aanbesteding uitschreef, legde zij de begunstigden van het ondersteuningsprogramma voor terugname — het ministerie van Binnenlandse Zaken en de dienst Bewaking van de staatsgrenzen van Oekraïne — een raming voor van de exploitatiekosten van de met EU-middelen aan te leggen infrastructuur (water, elektriciteit, gas enz.). Pas nadat beide begunstigden schriftelijk hadden bevestigd dat zij konden zorgen voor de nodige middelen om de gebouwen te exploiteren en ook de nodige diensten en geschoolde werknemers te betalen voor het beheer van de gebouwen, schreef de EU-delegatie in december 2010 de aanbesteding uit.

5.44. Hoewel er geen sprake is van alomvattende evaluatie, volgt de Commissie de vooruitgang op dit gebied constant en is er 6 miljoen euro uitgetrokken voor begeleidende maatregelen bij de begrotingssteun voor het grensbeheerbeleid, waaronder informatie-uitwisseling tussen individuele rechtshandhavinginstanties.

5.45. Het resultaatgeoriënteerd toezicht van de Commissie — waarbij projecten aan vijf criteria worden getoetst: relevantie, doelmatigheid, doeltreffendheid, impact en duurzaamheid — is gericht op ondersteuning en verbetering van de geselecteerde projecten, niet op een steekproefsgewijze meting van de kwaliteit van de projecten. De opzet van het ROM in de regio is na de controle door de Rekenkamer ingrijpend gewijzigd.

5.47. Binnen het ENPI heeft inderdaad een belangrijke verschuiving naar sectorale begrotingssteun plaatsgevonden. Hoewel bepaalde risico's inherent zijn aan begrotingssteun, heeft deze werkwijze het voordeel dat er een overzicht van de hele sector wordt geboden en dat middelen alleen worden uitgekeerd als in de sector concrete resultaten en vooruitgang worden geboekt. Bovendien leidt begrotingssteun tot een permanente sectorale beleidsdialoog met de regering en wordt er zo nodig aanvullende technische bijstand verleend.

⁽¹⁸⁾ Zie Speciaal verslag nr. 11/2010 „Het beheer door de Commissie van de algemene begrotingssteun in landen van de ACS, Latijns-Amerika en Azië”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.48. De Commissie oefent stringenter controle uit over internationale organisaties waaraan zij de tenuitvoerlegging van de acties heeft toevertrouwd. Zij heeft een systematische beoordeling van hun naleving van de internationale standaarden voor boekhouding, controle, aanbesteding en interne controlesystemen ingevoerd. Op het niveau van afzonderlijke projecten voorzien de kaderovereenkomsten met internationale organisaties doorgaans in controlebezoeken. De desbetreffende richtsnoeren inzake controlebezoeken ter plaatse worden echter niet op doeltreffende wijze toegepast en het auditplan werd niet volledig uitgevoerd. Ook is er nog een groot aantal openstaande projecten op allerlei gebieden, ondanks de inspanningen van de drie delegaties om deze af te sluiten.

5.49. Wat de coördinatie van donoren betreft, werken de EU-delegaties aantoonbaar samen met EU-lidstaten en andere donoren. De administratieve hervorming en de frequente wisseling van personeel en contactpersonen in de ontvangende landen doen echter in aanzienlijke mate afbreuk aan de efficiëntie van de donorcoördinatie, met name in Oekraïne.

5.50. De Commissie heeft de politieke, economische en sociale situatie in de ontvangende landen geanalyseerd en heeft de prioriteiten van de partners beter tot uitdrukking gebracht in de strategische documenten van de EU. Niettemin hebben de politieke instabiliteit en de onvoorziene veranderingen in het institutionele kader, het personeel en de procedures een negatieve uitwerking op de efficiëntie van de geplande steunacties. De Commissie heeft de definitie van doelstellingen voor afzonderlijke programma's verbeterd, maar om het toezicht te verbeteren en nuttige feedback te kunnen geven, moet meer werk worden verzet om duidelijke, meetbare doelstellingen en indicatoren, alsmede mijlpalen voor de tenuitvoerlegging te bepalen.

5.51. In de planningdocumenten van de Commissie (waaronder de landenstrategiedocumenten, de nationale indicatieve programma's en de jaarlijkse actieplannen) worden de getrokken lessen in overweging genomen. Tussen delegaties met vergelijkbare steunacties worden echter niet systematisch ervaringen uitgewisseld. Het evaluatieverslag met betrekking tot de periode 2002-2008 in Oekraïne, waartoe de gemeenschappelijke evaluatiedienst opdracht had gegeven, werd pas in december 2010 ingediend, na de goedkeuring van het nationaal indicatief programma 2011-2013.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.48. *De richtsnoeren voor controlebezoeken ter plaatse zijn niet bindend. De auditmethodologie (met geplande verificatiebezoeken aan internationale organisaties) is wel een bindend voorschrift en de delegaties en het hoofdkantoor zien er dan ook nauwlettend op toe dat het auditplan wordt gevolgd.*

5.50. *EuropeAid wil meerjarige toezicht- en evaluatieplannen invoeren en de richtsnoeren en verslaglegging met betrekking tot het toezicht versterken, met name door de herstructurering, in 2011, van de verslagen over het beheer van de externe steun (die de delegaties tweemaal per jaar indienen) en de nieuwe richtsnoeren voor het beheer van de programma- en projectcyclus.*

5.51. *Er wordt dagelijks gebruikgemaakt van de conclusies en aanbevelingen die voortvloeien uit de eigen evaluaties van de betrokken landen. In het kader van het beheersplatform voor de programma- en projectcyclus (PPCM) wordt gewerkt aan een gegevensbank voor projectbeoordelingen en resultaatgericht beheer ter bevordering van de uitwisseling van goede praktijken en getrokken lessen. Deze database zal het plannen, beheren, raadplegen en analyseren van het toezicht op en de evaluatie van externe steunprojecten vergemakkelijken.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Conclusies

5.52. De Commissie heeft de aanbevelingen van de Rekenkamer aanvaard en heeft bewijs geleverd dat de vorderingen aantoont die bij het opvolgen ervan zijn gemaakt. De EU-delegatie in Belarus werd in 2008 geopend, en de EU-delegaties in Moldavië en Oekraïne werden gereorganiseerd om te kunnen beschikken over de vereiste deskundigheid om een efficiënte beleidsdialoog te kunnen voeren, de betrokkenheid van de burgermaatschappij bij de beleidsformulering te bevorderen en de duurzaamheid van steunacties te verbeteren. De EU-delegaties bevorderden de samenwerking tussen lidstaten, EU-agentschappen en de overige donoren in een bijzonder instabiele politieke en bestuurlijke context.

5.53. Niet alle aanbevelingen van de Rekenkamer werden echter opgevolgd. Er is geen actieplan om toezicht te houden op de inspanningen van de drie delegaties voor het opvolgen van de aanbevelingen en deze te coördineren en om de systematische uitwisseling van ervaringen te bevorderen. Een volledige evaluatie van de geboekte vooruitgang om de inspanningen te richten op doeltreffende vervolging en een systematische informatie-uitwisseling tussen rechtshandavingsinstanties, is nog gaande. Er is nog volop ruimte om in de planning-documenten adequate prestatie-indicatoren en strategische doelstellingen op te nemen die een efficiënte effectbeoordeling van steunacties mogelijk zouden maken. Ook brengt de doorslaggevende overgang naar sectorale begrotingssteun als overheersende steunvorm aanzienlijke risico's met zich, gezien de huidige ongunstige financiële en bestuurlijke situatie. Tot op heden hebben geen andere donoren toekenning van begrotingssteun aan deze landen goedgekeurd, al verstrekken sommige ontwikkelingspartners begrotingssteun door middel van leningen.

FOLLOW-UP VAN SPECIAAL VERSLAG Nr. 10/2008 „ONTWIKKELINGSHULP VAN DE EG AAN DE GEZONDHEIDSDIENSTEN IN AFRIKA BEZUIDEN DE SAHARA”**Inleiding**

5.54. In 2009 publiceerde de Rekenkamer Speciaal verslag nr. 10/2008 „Ontwikkelingshulp van de EG aan de gezondheidsdiensten in Afrika bezuiden de Sahara”. In het kader van de controle werd onderzocht of de financiële en personele middelen die aan de gezondheidszorg zijn toegewezen, recht doen aan de krachtige beleidstoezeggingen die de EG op dit gebied heeft gedaan. Ook werd bij de controle nagegaan hoe doeltreffend de Commissie gebruik heeft gemaakt van diverse instrumenten die haar ter beschikking staan ter ondersteuning van de gezondheidszorg, met name algemene en sectorale begrotingssteun, projecten en het Wereldfonds ter bestrijding van aids, tuberculose en malaria (Wereldfonds).

5.52. *De Commissie stelt verheugd vast dat de Rekenkamer erkent dat er grote vooruitgang is geboekt.*

5.53. *De EU-delegaties in Oekraïne en Wit-Rusland voeren een risicoregister in waarmee een goed beeld kan worden gevormd van de risico's bij de uitvoering van een project, overeenkomstig de aanbevelingen van de Rekenkamer.*

Met dit instrument kunnen de belangrijkste risicofactoren voor het slagen van projecten voortdurend in het oog worden gehouden.

Het is de bedoeling om meer ervaringen uit te wisselen door middel van regionale seminars, onder meer over het verbeteren van de inter-netoezichtsmethoden.

Zie ook de antwoorden op de paragrafen 5.43, 5.44, 5.45, 5.47, 5.48, 5.50 en 5.51.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.55. In SV nr. 10/2008 deed de Rekenkamer de Commissie een aantal aanbevelingen. Sommige hiervan betroffen de toewijzing en prioritering van middelen. In dit verband gaf de Rekenkamer de Commissie in overweging, de balans van haar financiering op te maken en te overwegen haar steun aan de gezondheidssector te intensiveren om de toegezegde inzet voor de doelstellingen van het gezondheidsbeleid van de EG te tonen. Bovendien moet de Commissie zich ervan verzekeren dat zij over toereikende expertise op gezondheidsgebied beschikt om haar beleid voor de gezondheidszorg te kunnen implementeren.

5.56. Andere aanbevelingen die in dit verslag worden gedaan, zijn gericht op de verbetering van het beheer en de doeltreffendheid van steuninstrumenten. De Rekenkamer beval de Commissie onder meer aan, meer gebruik te maken van sectorale begrotingssteun en de sectorale dimensie van algemene begrotingssteun te versterken. Volgens de Rekenkamer diende de Commissie ook nauwer samen te werken met het Wereldfonds om haar maatregelen op landelijk niveau te ondersteunen en te monitoren. Voorts was meer gebruikmaking van de projectbenadering geboden, evenals richtsnoeren inzake het optimale complementaire gebruik van de beschikbare instrumenten. Ten slotte werd de Commissie aangeraden, meer rekening te houden met de situatie van het land bij de keuze van de instrumenten, en maatregelen beter af te stemmen op Swaps.

5.57. De in het verslag uiteengezette aanbevelingen werden toegejuicht door de Raad van de Europese Unie ⁽¹⁹⁾ en het Europees Parlement ⁽²⁰⁾, en werden algemeen aanvaard door de Commissie.

Follow-up van de aanbevelingen

Aanbevelingen inzake de toewijzing en prioritering van middelen

5.58. Als onderdeel van de tussentijdse herziening van het tiende EOF heeft de Commissie stappen ondernomen om de financiering van de gezondheidssector te verhogen door middel van haar in september 2010 genomen initiatief in verband met de millenniumontwikkelingsdoelstellingen (MDG's), waarvoor in totaal 1 miljard euro is uitgetrokken. Met dit initiatief wordt erkend dat veel landen bezuiden de Sahara duidelijk niet op koers liggen met hun inspanningen om twee van de drie MDG's op het gebied van gezondheid te verwezenlijken, namelijk MDG 4: terugdringing van kindersterfte, en 5: verbetering van de gezondheid van moeders, alsmede nog twee essentiële MDG's ⁽²¹⁾. Het is echter nog niet duidelijk hoeveel van de financiering voor het MDG-initiatief werkelijk voor de gezondheidszorg wordt uitgetrokken.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.56. De Commissie aanvaardde alle aanbevelingen in dit speciaal verslag van de Rekenkamer over volksgezondheid in Afrika bezuiden de Sahara.

5.58. In het kader van het MDG-initiatief (uiterste termijn juni 2011) hebben verhoudingsgewijs veel voorstellen betrekking op volksgezondheid. Van de 43 landen die projectschetsen indienden, lag bij 20 (ofwel 47 %) de nadruk op gezondheidskwesties. Het ligt dan ook voor de hand dat een aanzienlijk deel van de beschikbare middelen aan projecten op dit gebied zal worden toegewezen.

⁽¹⁹⁾ Conclusies van de Raad van 23 april 2009 inzake Speciaal verslag nr. 10/2008 over ontwikkelingshulp van de EG aan de gezondheidsdiensten in Afrika bezuiden de Sahara vergezeld van de antwoorden van de Commissie.

⁽²⁰⁾ Resolutie van het Europees Parlement van 12 maart 2009 over een benadering van ontwikkelingshulp van de EG aan de gezondheidsdiensten in Afrika ten zuiden van de Sahara (P6_TA-PROV(2009)0138).

⁽²¹⁾ MDG 1c) — het aantal mensen dat honger lijdt, moet tot de helft worden teruggebracht, en MDG 7c) — het aantal mensen zonder toegang tot veilig drinkwater en fundamentele sanitaire voorzieningen moet tot de helft worden teruggebracht.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.59. In 2010 bracht de Commissie samen met de lidstaten een beleidsmededeling uit betreffende de „Rol van de EU in de volksgezondheid in de wereld” ⁽²²⁾, waarin steun aan stelsels voor gezondheidszorg nadrukkelijk als speerpunt van het EU-beleid werd genoemd. De noodzaak blijft echter bestaan om een actieprogramma vast te stellen teneinde het beleid uit te voeren en voldoende financiering hiervoor te waarborgen.

5.60. De Commissie is grote jaarlijkse bijdragen blijven leveren (2008-2010: 300 miljoen euro) aan het Wereldfonds om de drie ziekten te bestrijden die specifiek onder haar mandaat vallen. Het Wereldfonds heeft ernaar gestreefd, een hogere prioriteit toe te kennen aan steun aan stelsels voor gezondheidszorg, en de Commissie heeft een beleid gevolgd van aanmoediging van het Wereldfonds om zich meer in deze richting te begeven. Geschat wordt dat over het geheel genomen circa 15 % van zijn middelen zijn gebruikt voor de versterking van stelsels voor gezondheidszorg, en dit percentage zal naar verwachting stijgen. Niettemin dient ook te worden onderkend dat het Wereldfonds, gelet op zijn mandaat en organisatie, slechts in beperkte mate rechtstreeks kan bijdragen aan de versterking van stelsels voor gezondheidszorg.

5.61. De Commissie heeft meer personele middelen ingezet voor het werk op haar hoofdkantoor aan de gezondheidszorg, door bijkomende nationale deskundigen uit de lidstaten aan te trekken. De deskundigheid op gezondheidsgebied bij de delegaties blijft echter op belangrijke punten zeer problematisch. Een onderzoek dat de Commissie hiernaar verrichtte in 2009, wees uit dat, terwijl in landen waar de gezondheidszorg een concentratiesector voor EOF-steun vormde, de delegaties doorgaans intern over deskundigheid op gezondheidsgebied beschikten, dit niet het geval was in andere landen, zelfs wanneer de Commissie daar ook acties van betekenis had ontplooid op het gebied van de gezondheidszorg. Zo had de Commissie geen gezondheidsdeskundigen toegewezen voor de ondersteuning van de door haar in 2007 gestarte nieuwe begrotingssteunprogramma's in het kader van „MDG-contracten” ⁽²³⁾. De Commissie heeft tot op heden slechts beperkte vorderingen gemaakt met het opvolgen van deze aanbeveling, door een groter beroep te doen op deskundigheid op gezondheidsgebied vanuit de lidstaten ter ondersteuning van de delegaties, al heeft zij de samenwerking met de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) op landelijk niveau geïntensiveerd. De mogelijkheid om regionale posten voor gezondheidsadviseurs op te zetten om een aantal delegaties te bestrijken, wordt nog besproken. De doorgaans beperkte capaciteit van de delegaties van de Commissie is problematisch op een moment dat met het MDG-initiatief de noodzaak is erkend om de dialoog over het gezondheidsbeleid te intensiveren om de belemmeringen voor de verwezenlijking van MDG 4 en MDG 5 beter te onderkennen en te verhelpen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.59. De mededeling uit 2010 over de rol van de EU ten aanzien van de volksgezondheid in de wereld is gericht op een gecoördineerde, aanvullende en doeltreffende uitvoering van de door de Commissie en de lidstaten ondersteunde acties op het gebied van volksgezondheid in ontwikkelingslanden. Een dienstenoverschrijdende groep van de Commissie is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van de mededeling en het toezicht op de resultaten. In 2011 is een actieplan voor de wereldgezondheid ontwikkeld.

5.61. De aanwezigheid van gekwalificeerd personeel ter plaatse is van wezenlijk belang voor de regelmatige beleidsdialoog, die een fundamenteel kenmerk is van het instrument algemene begrotingssteun. Het is echter onmogelijk om elke delegatie te allen tijde te voorzien van personeel met alle noodzakelijke vakkennis.

De eenheid Onderwijs, gezondheid, onderzoek en cultuur van het hoofdkantoor biedt de delegaties specialistische deskundigheid op het gebied van volksgezondheid. Zij verschaft operationele begeleiding, ontwikkelt uitvoeringsstrategieën (waaronder opleiding) en biedt de sector zekerheid over het gebruik van goede systemen en instrumenten voor het opzetten en uitvoeren van programma's. Met het oog op het verspreiden van deskundigheid worden voor de thematische en geografische directoraten van het hoofdkantoor en de delegaties ook thematische netwerken ontwikkeld.

Wat betreft de regionale contactpunten worden ten aanzien van gezondheid (evenals voor andere sectoren) de behoeften, voordelen en nadelen van deze aanpak onderzocht. Deze analyse zal uitgaan van de resultaten van de nog lopende evaluatie van de werkdruk van de delegaties en rekening houden met de budgettaire beperkingen en de nulgroei op het gebied van het personeelsbeleid van de Commissie.

⁽²²⁾ COM(2010) 128 definitief. Brussel, 31.3.2010.

⁽²³⁾ De Commissie wees ongeveer 1 500 miljoen euro toe aan MDG-contracten in acht landen. Deze programma's bieden algemene begrotingssteun gedurende een verlengde zesjarige periode en moeten sterk gericht zijn op de MDG's.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Aanbevelingen inzake het beheer en de doeltreffendheid van instrumenten

5.62. De Commissie heeft twee sectorale begrotingssteunprogramma's in Afrika bezuiden de Sahara die uit het EOF worden gefinancierd, hoewel de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van een deel van de financiering voor de gezondheidssector ten behoeve van het MDG-initiatief aan de hand van sectorale begrotingssteun wordt overwogen. De Commissie herziet momenteel haar benadering van algemene begrotingssteun, onder meer de rol van het instrument in de gezondheidssector, en heeft hierover een groenboek uitgebracht ⁽²⁴⁾.

5.63. De Commissie bracht in 2009 richtsnoeren voor delegaties uit over samenwerking met het Wereldfonds. Doel van de richtsnoeren was, de steun van de Commissie aan het Wereldfonds doeltreffender te maken door intensievere deelname van delegaties aan mechanismen van het Wereldfonds en door verbeteringen in de verslaglegging van de delegatie aan het hoofdkantoor van de Commissie.

5.64. Een belangrijk aandeel van de nieuwe maatregelen in de gezondheidssector wordt nog steeds uitgevoerd door middel van projecten. De Commissie moet echter nog steeds richtsnoeren ontwikkelen over de vraag hoe projecten het best kunnen worden gebruikt ter ondersteuning van andere steuninstrumenten. De Commissie heeft diverse praktische richtsnoeren uitgebracht over onderwerpen met betrekking tot de gezondheidssector (zie bijv. paragraaf 5.63), maar heeft nog geen compleet pakket richtsnoeren uitgewerkt voor haar ontwikkelingshulp aan de gezondheidssector.

5.65. Een belangrijk instrument dat door de internationale gemeenschap werd ontwikkeld, mede met inbreng van de Commissie, is de methodologie van de gezamenlijke beoordeling van nationale strategieën (JANS). Deze is bedoeld om een gemeenschappelijke grondslag te bieden voor de beoordeling van nationale gezondheidsstrategieën teneinde ruimere gebruikmaking van sectorale benaderingen en afstemming van donorstun op nationale systemen mogelijk te maken.

Conclusies

5.66. Over het geheel genomen heeft de Commissie enkele goede vorderingen gemaakt met het opvolgen van de aanbevelingen van de Rekenkamer. Zij trekt aanzienlijke nieuwe middelen uit ten behoeve van MDG's op gezondheidsgebied aan de hand van haar MDG-initiatief in de context van de tussentijdse herziening van het 10e EOF. Zij heeft een belangrijke rol gespeeld bij het vaststellen van nieuw beleid inzake de rol van de EU in de volksgezondheid in de wereld, waarbij het belang van ondersteuning van stelsels voor gezondheidszorg wordt benadrukt. De Commissie is aanzienlijke financiële middelen blijven verstrekken aan het Wereldfonds, maar heeft het Wereldfonds ook aangemoedigd zich in te spannen om meer aandacht te besteden aan stelsels voor gezondheidszorg. De Commissie heeft ook enkele stappen ondernomen om de doeltreffendheid van haar steun aan het Wereldfonds te verbeteren.

5.62. De Commissie moet rekening houden met de eigen verantwoordelijkheid van de begunstigde landen met betrekking tot de selectie van hun concentratiesectoren (in zeven EOF-landen bezuiden de Sahara is volksgezondheid momenteel een concentratiesector). Bovendien gelden er duidelijke subsidiabiliteitscriteria voor begrotingssteun. Begrotingssteun voor de gezondheidssector wordt momenteel dan ook in het grootst mogelijke aantal landen gebruikt. Daarnaast zijn er in het kader van het MDG-initiatief drie voorstellen voor begrotingssteun ontvangen (van landen waar volksgezondheid geen concentratiesector is).

5.64. EuropeAid ontwikkelt momenteel een pakket richtsnoeren voor het beheer van de programma- en projectcyclus waarbij het belang van een goede analyse van de context sterker wordt benadrukt. Voorts zijn de Commissie en de lidstaten naar aanleiding van de conclusies van de Raad van mei 2010 over de wereldgezondheid begonnen aan een geharmoniseerd en alomvattend pakket richtsnoeren voor EU-ondersteuning van de ontwikkeling van de gezondheidssector.

5.66. De Commissie is ingenomen met de erkenning door de Rekenkamer dat aanzienlijke vooruitgang is geboekt bij de verwezenlijking van de MDG's op gezondheidsgebied.

⁽²⁴⁾ Groenboek: „De toekomst van EU-begrotingssteun aan derde landen”. COM(2010) 586 definitief. Brussel, 19.10.2010.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.67. Niettemin vergt een aantal belangrijke gebieden nog steeds meer aandacht. De Commissie moet het nieuwe EU-beleid inzake de volksgezondheid in de wereld in werking stellen door een actieprogramma op te zetten dat kan worden gebruikt voor de programmering van toekomstige EOF-financiering. De Commissie heeft ook nog geen toegang tot toereikende deskundigheid op gezondheidsgebied bij de delegaties om te kunnen voldoen aan de behoefte aan extra aandacht voor, en meer dialoog rond de MDG's op het gebied van gezondheid, die nog steeds achterblijven in Afrika bezuiden de Sahara, met 2015 in zicht. De Commissie moet gebruikmaking van sectorale begrotingssteun in de gezondheidssector blijven bevorderen en tegelijkertijd de rol van algemene begrotingssteunprogramma's als hulpmiddel voor de gezondheidssector nader omschrijven. Ook moet nog werk worden verzet ter afronding van de richtsnoeren betreffende de keuze en coherentie van diverse steuninstrumenten voor de gezondheidssector.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.67. De Commissie dient zich te houden aan zowel de subsidiabiliteitscriteria voor begrotingssteun als de overeengekomen programmering van de concentratiesectoren (met inbegrip van het efficiëntiebeginsel dat de donoren het werk moeten verdelen).

De Commissie:

- heeft een actieplan voor 2011 opgesteld voor de uitvoering van het EU-beleid inzake de wereldgezondheid,
- heeft zich ten taak gesteld om op de middellange termijn de expertise op het gebied van personeelsbeleid in de delegaties te inventariseren,
- werkt aan een grote herziening van de richtsnoeren inzake begrotingssteun,
- is begonnen aan de ontwikkeling van de nieuwe richtsnoeren voor het beheer van de programma- en projectcyclus van EuropeAid, die er onder meer op gericht zullen zijn het uitvoerend personeel te helpen bij het kiezen van het meest geschikte steunmechanisme,
- is naar aanleiding van de conclusies van de Raad van mei 2010 over de wereldgezondheid samen met de lidstaten begonnen aan een geharmoniseerd en alomvattend pakket richtsnoeren voor EU-ondersteuning van de ontwikkeling van de gezondheidssector.

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR EXTERNE STEUN, ONTWIKKELING EN UITBREIDING

	2010										2009	2008	2007		
	EuropeAid	RELEX		ELARG		ECHO		DEV		Totaal					
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF															
Totaal verrichtingen (waarvan):	92	14		35		22		2		165	180	180	145		
Voorschotten	43	12		8		12		0		75	83	71	46		
Tussentijdse/saldobetalingen	49	2		27		10		2		90	97	109	99		
RESULTATEN VAN DE TOETSING ⁽¹⁾ ⁽²⁾															
Deel van de getoetste verrichtingen:															
zonder fouten	79 %	(73)	100 %	(14)	74 %	(26)	64 %	(14)	0 %	—	77 %	(127)	87 %	73 %	74 %
met een of meer fouten	21 %	(19)	0 %	—	26 %	(9)	36 %	(8)	100 %	(2)	23 %	(38)	13 %	27 %	26 %
Analyse van verrichtingen met fouten															
Analyse per soort uitgave															
Voorschotten	16 %	(3)	0 %	—	11 %	(1)	0 %	—	0 %	—	11 %	(4)	17 %	19 %	19 %
Tussentijdse/saldobetalingen	84 %	(16)	0 %	—	89 %	(8)	100 %	(8)	100 %	(2)	89 %	(34)	83 %	81 %	81 %
Analyse per soort fout															
Niet-kwantificeerbare fouten:	53 %	(10)	0 %	—	78 %	(7)	38 %	(3)	0 %	—	53 %	(20)	74 %	60 %	73 %
Kwantificeerbare fouten:	47 %	(9)	0 %	—	22 %	(2)	62 %	(5)	100 %	(2)	47 %	(18)	26 %	40 %	27 %
Subsidiabiliteit	67 %	(6)	0 %	—	100 %	(2)	100 %	(5)	0 %	—	72 %	(13)	100 %	79 %	100 %
Realiteit	22 %	(2)	0 %	—	0 %	—	0 %	—	50 %	(1)	17 %	(3)	(0)	21 %	(0)
Juistheid	11 %	(1)	0 %	—	0 %	—	0 %	—	50 %	(1)	11 %	(2)	(0)	(0)	(0)
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN															
Meest waarschijnlijke foutenpercentage										1,7 %					
Onderste foutengrens											0,1 %				
Bovenste foutengrens											3,3 %				

⁽¹⁾ Ter verbetering van het inzicht in de terreinen met verschillende risicoprofielen binnen de beleidsgroep werd de steekproef opgesplitst in segmenten.⁽²⁾ De tussen haakjes geplaatste getallen tonen het werkelijke aantal verrichtingen.

BIJLAGE 5.2

RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK VAN SYSTEMEN VOOR EXTERNE STEUN, ONTWIKKELING EN UITBREIDING

Beoordeling van geselecteerde toezicht- en controlesystemen van EuropeAid

	Controleomgeving	Controles vooraf	Toezicht en supervisie	Externe controles en goedkeurings-procedures	Interne audit	Algehele beoordeling
Centrale systemen	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend
Delegatie	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	n.v.t.	

Beoordeling van geselecteerde toezicht- en controlesystemen van DG ELARG

Controles vooraf	Toezicht en supervisie	Externe controles en goedkeurings-procedures	Interne audit	Algehele beoordeling
Gedeeltelijk doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend

Algehele beoordeling van toezicht- en controlesystemen

Algehele beoordeling	2010	2009	2008	2007
	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend

BIJLAGE 5.3

RESULTATEN VAN DE BEOORDELING VAN DE „MANAGEMENT REPRESENTATIONS” VAN DE COMMISSIE VOOR
EXTERNE STEUN, ONTWIKKELING EN UITBREIDING

Belangrijkste betrokken DG's	Aard van door de directeur-generaal afgegeven verklaring (*)	Punten van voorbehoud	Opmerkingen van de Rekenkamer	Algehele beoordeling van de betrouwbaarheid	
				2010	2009
ELARG	zonder voorbehoud	n.v.t.	De berekening van het percentage resterende fouten is uitsluitend gebaseerd op de gedecentraliseerde beheersvorm, die slechts 30 % van de in 2010 door DG ELARG verrichte betalingen vertegenwoordigt. De controle van de Rekenkamer wees uit dat er nog aan te pakken kwesties zijn.	B	A
EuropeAid	zonder voorbehoud	n.v.t.	EuropeAid heeft een alomvattende controlestrategie opgezet en bleef aanzienlijke verbeteringen aanbrengen in de opzet en uitvoering van zijn toezicht- en controlesystemen. De controle van de Rekenkamer wees echter uit dat zich nog steeds gebreken voordoen bij bepaalde controles en dat de betalingen materiële fouten vertoonden.	B	B

(*) Blijkens de betrouwbaarheidsverklaring van de directeur-generaal heeft hij/zij redelijke zekerheid dat de bestaande controleprocedures de nodige waarborgen bieden betreffende de regelmatigheid van de verrichtingen.

A: De verklaring van de directeur-generaal en het jaarlijks activiteitenverslag geven een getrouwe beoordeling van het financieel beheer met betrekking tot de regelmatigheid.

B: De verklaring van de directeur-generaal en het jaarlijks activiteitenverslag geven een gedeeltelijk getrouwe beoordeling van het financieel beheer met betrekking tot de regelmatigheid.

C: De verklaring van de directeur-generaal en het jaarlijks activiteitenverslag geven geen getrouwe beoordeling van het financieel beheer met betrekking tot de regelmatigheid.

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN OVER EXTERNE HULP, ONTWIKKELING EN UITBREIDING

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie	Analyse van de Rekenkamer
2009	DG RELEX dient zijn methodiek voor controles achteraf te consolideren en onverwijld de aanbevelingen op te volgen die in dat opzicht door de interne auditor zijn gedaan.	Ingevolge een actieplan heeft DG RELEX verbeteringen aangebracht in de methodologie voor de controle achteraf. Een deel van de risicobeperkende maatregelen kan echter pas worden geïmplementeerd in 2011 onder het beheer van de nieuwe Dienst Instrumenten voor het buitenlands beleid.		
	DG RELEX dient toereikende middelen uit te trekken voor de analyse en afsluiting van de oude SRM- en de GBVB-overeenkomsten waarvoor de uitvoeringstermijnen reeds zijn verstreken.	Een aanzienlijk aantal oude SRM-dossiers werd afgesloten. Voor het GVBV is het probleem weliswaar aangepakt (25 van de 133 projecten die begin 2010 openstonden, werden afgesloten), maar bestaat nog een aanzienlijke achterstand.	Zorgvuldige follow-up van de afsluiting van oude projecten maakt deel uit van het actieplan dat is opgesteld naar aanleiding van de IAS/IAC-audit van het GVBV. De situatie van alle oude en beëindigde overeenkomsten wordt regelmatig gecontroleerd en er wordt passende actie ondernomen om beëindigde projecten af te sluiten. Het algemene budget voor het GVBV groeide de laatste jaren aanzienlijk en ook het aantal GBVB-projecten nam gestaag toe (zo werden er in 2010 51 nieuwe overeenkomsten gesloten). Hieruit zou ten onrechte kunnen worden afgeleid dat de situatie niet vooruitgaat.	De Rekenkamer neemt nota van het antwoord van de Commissie.
	DG ELARG dient specifiekere richtsnoeren te verstrekken voor de „toekenning van beheersbevoegdheden” om de rollen van de diverse partijen die bij de Commissie betrokken zijn bij het proces te verduidelijken.	DG ELARG ontwikkelde eind 2010 nieuwe richtsnoeren. Deze zullen echter pas in 2011 gelden, en de Rekenkamer vindt ze niet voldoende gedetailleerd.	De initiatieven die zijn genomen na de aanbevelingen van juli gingen gepaard met intensieve coördinatie en onderling overleg. Dit leidde tot de uitvaardiging van een pakket voorschriften vóór de uiterste termijn van 2010.	De Rekenkamer neemt nota van het antwoord van de Commissie.
	DG ELARG dient zijn controlelijsten voor interne controles te herzien, opdat alle uitgevoerde controles worden gedocumenteerd.	Op het hoofdkantoor van DG ELARG werden nieuwe checklists van de interne controle uitgewerkt, maar er moet nog steeds worden nagegaan of ze wel ten volle worden benut bij de EU-delegaties in de toetredende landen.	Er zijn de nodige inspanningen geleverd om te waarborgen dat er ten volle gebruik van wordt gemaakt bij de delegaties.	
	DG ELARG dient maatregelen te treffen ter verbetering van de kwaliteit van de in zijn beheersinformatiesystemen ingevoerde gegevens (bijv. regelmatige analyse en verificatie van de gegevenskwaliteit).	Bij de beoordeling door de Rekenkamer van systemen en verrichtingen werden geen relevante verbeteringen in de kwaliteit van de gegevens opgemerkt. DG ELARG dient een actieplan op te stellen om deze aanbeveling naar behoren op te volgen.	Het personeel op het hoofdkantoor en de delegaties is gestimuleerd om de gegevens naar behoren in te voeren. De geconstateerde problemen doen zich echter niet alleen voor bij de informatiesystemen van ELARG en er moet dan ook naar een oplossing op het niveau van de Commissie worden gezocht.	De Rekenkamer neemt nota van het antwoord van de Commissie.
	DG ELARG dient mechanismen te ontwikkelen en in te voeren die de analyse en follow-up van de resultaten van de uitgevoerde inspectiebezoeken mogelijk maken.	Aan deze aanbeveling heeft DG ELARG nog geen gevolg gegeven. In 2010 werd deze tekortkoming bevestigd bij alle bezochte EU-delegaties in de toetredende landen.	Er wordt al sinds 2010 werk gemaakt van de aanbeveling, maar dit leidt nu eenmaal niet onmiddellijk tot waarneembare resultaten.	De Rekenkamer neemt nota van het antwoord van de Commissie.

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie	Analyse van de Rekenkamer
2009	DG ELARG dient voldoende middelen uit te blijven trekken voor de analyse van de openstaande einddeclaraties die zijn ingediend in het kader van Phare en de overgangsfaciliteit in de nieuwe lidstaten.	De Rekenkamer is ingenomen met de inspanningen van DG ELARG, maar de achterstand bij de einddeclaraties is slechts gedeeltelijk teruggebracht.	<i>Doordat prioriteit is gegeven aan de beoordeling van de einddeclaratie van de twaalf nieuwe lidstaten, is de achterstand in 2010 aanzienlijk verder teruggebracht en is de geringe vertraging die in 2009 werd vastgesteld, meer dan goedgemaakt.</i>	De Rekenkamer neemt nota van het antwoord van de Commissie.
	DG ECHO dient de documentatie van beoordelingen van voorstellen voor humanitaire hulpacties te verbeteren (bijv. invoering van gestandaardiseerde evaluatieverslagen).	DG ECHO is begonnen met het ontwikkelen van een standaardprocedure voor de onderbouwing van de beoordelingen van voorstellen. Het is echter de bedoeling pas in 2011 een nieuwe procedure door te voeren en het gestandaardiseerde evaluatieverslag is een van de opties die thans worden overwogen.	<i>Begin februari 2011 is een werkgroep opgericht voor de beoordeling van voorstellen voor humanitaire hulpacties. Zij zal onder meer streven naar harmonisering en stroomlijning van de documentatie van het beoordelingsproces. Hiertoe wordt de hele procedure inzichtelijker gemaakt door een weergave van de belangrijkste beheersinformatie en worden gemeenschappelijke beoordelingscriteria vastgesteld. Deze maatregelen worden in 2011 ten uitvoer gelegd.</i>	De Rekenkamer neemt nota van het antwoord van de Commissie.
	DG ECHO dient een mechanisme te definiëren en in te voeren voor het verzamelen en analyseren van gegevens betreffende het gebruik van de „humanitaire aanbestedingscentra” (HPC's) door zijn partners.	DG ECHO achtte de aanbeveling van de Rekenkamer nuttig, maar beschouwde deze niet als een prioriteit. HPC's werden geïnformeerd over de noodzaak, gedetailleerde informatie te verschaffen over de mate waarin door de partners van ECHO gebruik wordt gemaakt van hun diensten. In de toekomst zal een nieuwe procedure worden ontwikkeld.		

HOOFDSTUK 6

Onderzoek en ander intern beleid

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	6.1-6.11
Specifieke kenmerken van de beleidsgroep	6.2-6.10
De kaderprogramma's voor onderzoek	6.3-6.7
Het programma Een leven lang leren	6.8-6.11
Reikwijdte en aanpak van de controle	6.11
Regelmatigheid van de verrichtingen	6.12-6.13
Doeltreffendheid van de systemen	6.14-6.45
Kaderprogramma's voor onderzoek	6.15-6.36
Administratieve controles vooraf	6.15-6.18
Controlecertificering van kostendeclaraties	6.19-6.22
Certificering vooraf van kostenberekeningsmethoden van begunstigten in het kader van KP7	6.23-6.28
De strategie van de Commissie inzake controles achteraf	6.29-6.34
Systemen betreffende invorderingen en financiële correcties	6.35-6.36
Ander intern beleid	6.37-6.45
Systemen betreffende het programma Een leven lang leren — Erasmus	6.37-6.45
Betrouwbaarheid van de „management representations” van de Commissie	6.46-6.47
Conclusies en aanbevelingen	6.48-6.51
Conclusies	6.48-6.49
Aanbevelingen	6.50-6.51
Resultaten van de controle van het Garantiefonds voor externe acties	6.52-6.55

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

6.1. Dit hoofdstuk betreft de specifieke beoordeling door de Rekenkamer van de beleidsgroep Onderzoek en ander intern beleid, die bestaat uit de beleidsterreinen 01 — Economische en financiële zaken, 02 — Ondernemingen, 03 — Concurrentie, 08 — Onderzoek, 09 — Informatiemaatschappij en media, 10 — Eigen onderzoek, 12 — Interne markt, 15 — Onderwijs en cultuur, 16 — Communicatie, 18 — Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en 20 — Handel. Deze wordt gevolgd door de resultaten van de jaarlijks terugkerende controle door de Rekenkamer van het Garantiefonds voor externe acties ⁽¹⁾. Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en de uitgaven in 2010 is opgenomen in **tabel 6.1**.

Tabel 6.1 — Onderzoek en ander intern beleid — essentiële informatie 2010

(miljoen euro)

Begrotingstitel	Beleidssterrein	Omschrijving	Betalingen	Wijze van begrotingsbeheer
8	Onderzoek	Administratieve uitgaven	308	Direct gecentraliseerd
		KP7	2 981	Direct gecentraliseerd
		KP7 Euratom	318	Indirect gecentraliseerd
		Afronding van voorgaande kaderprogramma's (KP's)	848	Direct gecentraliseerd
		Onderzoeksprogramma van het Fonds vooronderzoek inzake kolen en staal	51	Direct gecentraliseerd
			4 506	
9	Informatiemaatschappij en media	Administratieve uitgaven	137	Direct gecentraliseerd
		KP7	1 226	Direct gecentraliseerd
		Afronding van voorgaande kaderprogramma's (KP's)	160	Direct gecentraliseerd
		Media	111	Direct gecentraliseerd
		CIP en andere	152	Direct gecentraliseerd
			1 786	
15	Onderwijs en cultuur	Administratieve uitgaven	122	Direct gecentraliseerd
		Een leven lang leren, met inbegrip van meertaligheid	1 223	Indirect gecentraliseerd
		Ontwikkelen van culturele samenwerking in Europa	47	Indirect gecentraliseerd
		Stimuleren en bevorderen van samenwerking op het gebied van jeugd en sport	145	Indirect gecentraliseerd
		Bevordering van Europees burgerschap	35	Indirect gecentraliseerd
			1 572	

⁽¹⁾ Volgens de overwegingen van Verordening (EG, Euratom) nr. 480/2009 van de Raad van 25 mei 2009 tot instelling van een Garantiefonds (PB L 145 van 10.6.2009, blz. 10) moet het financiële beheer van het Garantiefonds door de Rekenkamer worden gecontroleerd volgens een tussen de Rekenkamer, de Commissie en de Europese Investeringsbank overeengekomen procedure.

(miljoen euro)

Begrotingstitel	Beleidssterrein	Omschrijving	Betalingen	Wijze van begrotingsbeheer
18	Justitie, vrijheid en veiligheid	Administratieve uitgaven	63	Direct gecentraliseerd
		Solidariteit — Buitengrenzen, visumbeleid en vrij verkeer van personen	276	Gedeeld/Direct gecentraliseerd
		Migratiestromen — Gemeenschappelijk immigratie- en asielbeleid	156	Gedeeld/Direct gecentraliseerd
		Grondrechten en burgerschap	51	Direct gecentraliseerd
		Veiligheid en bescherming van de vrijheden	123	Direct gecentraliseerd
		Justitie in strafrechtelijke en burgerlijke zaken	54	Direct gecentraliseerd
		Drugspreventie en -voorlichting	18	Direct gecentraliseerd
		Beleidsstrategie en -coördinatie	4	Direct gecentraliseerd
		745		
2	Ondernemingen	Administratieve uitgaven	112	Direct gecentraliseerd
		Concurrentievermogen, industriebeleid, innovatie en ondernemerschap	75	Direct gecentraliseerd/Indirect gecentraliseerd via EACI
		Interne goederenmarkt en sectoraal beleid	114	Direct gecentraliseerd
		KP7 — Samenwerking — ruimtevaart en veiligheid	357	Direct gecentraliseerd
		658		
10	Eigen onderzoek	Personeel, exploitatiekosten en investeringen	345	Direct gecentraliseerd
		KP7	44	Direct gecentraliseerd
		Historische passiva als gevolg van nucleaire activiteiten	22	Direct gecentraliseerd
		Afronding van voorgaande kaderprogramma's en andere activiteiten	27	Direct gecentraliseerd
		438		
1	Economische en financiële zaken	Administratieve uitgaven	66	Direct gecentraliseerd
		Economische en monetaire unie	12	Direct gecentraliseerd
		Internationale economische en financiële kwesties	101	Direct gecentraliseerd
		Financiële verrichtingen en instrumenten	110	Direct gecentraliseerd /Gezamenlijk beheer met EIF/Indirect gecentraliseerd via EIF
		289		
16	Communicatie	Administratieve uitgaven	114	Direct gecentraliseerd
		Communicatie en de media	34	Direct gecentraliseerd
		Gelokaliseerde communicatie	35	Direct gecentraliseerd
		Instrumenten voor analyse en communicatie	23	Direct gecentraliseerd
		206		

(miljoen euro)

Begrotingstitel	Beleidsterrein	Omschrijving	Betalingen	Wijze van begrotingsbeheer
3	Concurrentie	Administratieve uitgaven	92	Direct gecentraliseerd
		Kartels, anti-trust en liberalisering	0	Direct gecentraliseerd
			92	
20	Handel	Administratieve uitgaven	68	Direct gecentraliseerd
		Handelsbeleid	9	Direct gecentraliseerd/Gezamenlijk beheer met IO
			77	
12	Interne markt	Administratieve uitgaven	60	Direct gecentraliseerd
		Beleidsstrategie en -coördinatie voor het directoraat-generaal Interne markt	11	Direct gecentraliseerd
			71	

Totaal administratieve uitgaven	1 487
Kaderprogramma's (KP's)	5 643
Een leven lang leren, met inbegrip van meertaligheid (LLP)	1 223
Overige beleidsuitgaven	2 087
Totaal beleidsuitgaven	8 953
waarvan: — voorschotten ⁽¹⁾	6 404
— tussentijdse/saldobetalingsen ⁽²⁾	2 549
Totaal betalingen over het jaar	10 440

Totaal vastleggingen over het jaar	12 169
---	---------------

⁽¹⁾ De voorschotten in het kader van het Zevende kaderprogramma (2007-2013) en in het kader van het programma Een leven lang leren beliepen respectievelijk 3 166 miljoen euro en 1 139 miljoen euro.

⁽²⁾ De tussentijdse/saldobetalingsen in het kader van het Zevende kaderprogramma (2007-2013) en in het kader van het programma Een leven lang leren beliepen respectievelijk 1 442 miljoen euro en 83 miljoen euro.

Bron: Jaarrekening 2010 van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Specifieke kenmerken van de beleidsgroep

6.2. De belangrijkste programma's in deze beleidsgroep zijn de kaderprogramma's voor onderzoek en technologische ontwikkeling, goed voor 63 % (of 5 643 miljoen euro) van de totale beleidsuitgaven, en het programma Een leven lang leren, goed voor 14 % (of 1 223 miljoen euro).

De kaderprogramma's voor onderzoek

6.3. Het onderzoeksbeleid is gericht op het bevorderen van investeringen in onderzoek en op de overgang naar een kennis-economie. Het heeft ook tot doel de wetenschappelijke en technische basis van de Europese Onderzoeksruimte ⁽²⁾ te verstevigen, het hoge kwaliteitsniveau van onderzoek in Europa te versterken, en de voordelen van internationale samenwerking te maximaliseren. De meeste betalingen met betrekking tot onderzoeksbeleid worden gedaan in het kader van de zesde en zevende meerjarige kaderprogramma's (KP6 en KP7 ⁽³⁾), die worden gekenmerkt door een veelheid aan financieringsregelingen ter ondersteuning van diverse thematische gebieden en soorten projecten.

6.4. De KP's worden grotendeels onder direct gecentraliseerd beheer door de Commissie ten uitvoer gelegd. Onderzoeksuitgaven worden steeds meer gedaan onder indirect gecentraliseerd beheer door uitvoerende agentschappen en gemeenschappelijke ondernemingen ⁽⁴⁾.

6.5. De uit de KP's ondersteunde activiteiten worden uitgevoerd door een groot aantal overheids- en particuliere instanties in de verschillende lidstaten of met de KP's geassocieerde derde landen. De begunstigden kunnen onderzoekscentra, universiteiten, individuele personen, commerciële bedrijven of overheidsinstanties zijn. De begunstigden werken doorgaans als een consortium van partners op basis van een subsidieovereenkomst met de Commissie. In het kader van KP7 telt elk project gemiddeld zes partners, maar dit aantal kan, naar gelang van de financieringsregeling, oplopen tot 64.

⁽²⁾ De Europese Onderzoeksruimte bestaat uit alle onderzoek- en ontwikkelingsactiviteiten en -programma's en al het O&O-beleid in Europa met een transnationaal perspectief. Tezamen maken zij het onderzoekers, onderzoeksinstituten en bedrijven mogelijk steeds meer grensoverschrijdend te circuleren, te concurreren en samen te werken.

⁽³⁾ Het zevende kaderprogramma bundelt alle onderzoeksgelateerde EU-initiatieven en speelt zo een cruciale rol bij de verwezenlijking van de doelstellingen van groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid. Het is ook een hoeksteen van de Europese Onderzoeksruimte.

⁽⁴⁾ De bij het beheer van onderzoekskaderprogramma's betrokken GO's van de Europese Unie zijn: i) de Europese GO voor ITER en de ontwikkeling van fusie-energie, ii) de GO Clean Sky, iii) de GO Artemis, iv) de GO voor het initiatief inzake innovatieve geneesmiddelen, v) de GO ENIAC en vi) de GO brandstofcellen en waterstof. De bij het beheer van onderzoekskaderprogramma's betrokken uitvoerende agentschappen van de Europese Unie zijn: i) het Uitvoerend Agentschap voor concurrentievermogen en innovatie, ii) het Uitvoerend Agentschap Onderwijs, audiovisuele media en cultuur, iii) het Uitvoerend Agentschap Onderzoek en iv) het Uitvoerend Agentschap Europese Onderzoeksraad.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.6. De potentiële begunstigten reageren op oproepen tot het indienen van projectvoorstellen en de goedgekeurde projecten worden geselecteerd voor cofinanciering. Zodra de subsidieovereenkomst (of het besluit van de Commissie) is getekend, worden betalingen gedaan in de vorm van voorschotten, gevolgd door tussentijdse en saldobetalingen waarmee de uitgaven worden vergoed die zijn opgegeven in door de begunstigten ingediende kostendeclaraties.

6.7. Het voornaamste risico van onregelmatigheden is dat de begunstigten niet-subsidiabele kosten in hun declaraties opnemen die wellicht niet worden ontdekt en gecorrigeerd door de toezicht- en controlesystemen van de Commissie voordat de terugbetaling plaatsvindt. Het risico verergert door de complexiteit van de regels voor het berekenen van subsidiabele kosten en het voorschrift voor de begunstigten om personeels- en indirecte kosten aan projecten toe te wijzen, waarbij verschillende posten die niet-subsidiabel voor cofinanciering door de EU worden geacht zoals btw, in mindering moeten worden gebracht.

Het programma Een leven lang leren

6.8. Het programma Een leven lang leren (LLP) is erop gericht om mensen in alle fasen van hun leven in staat te stellen deel te nemen aan leerervaringen; het beoogt ook de onderwijs- en opleidingssector in Europa te ontwikkelen. Het LLP omvat vier subprogramma's: Erasmus voor het hoger onderwijs, Leonardo da Vinci voor het beroepsonderwijs en de beroepsopleiding, Grundtvig voor volwasseneneducatie en Comenius voor scholen. Drie kwart van de LLP-begroting wordt onder indirect gecentraliseerd beheer ten uitvoer gelegd door 40 nationale agentschappen (NA's) in de deelnemende landen, die worden aangewezen en waarop toezicht wordt gehouden door de nationale autoriteiten (NAU's), doorgaans ministeries van onderwijs. De nationale agentschappen⁽⁵⁾ zijn belast met het beheer van de talrijke, doch betrekkelijk geringe bedragen die als subsidies worden uitbetaald.

6.9. De financiering op dit gebied omvat vooral voorschotten aan de NA's, alsmede kwartaalbijdragen aan hun bedrijfskosten. De eerste voorschotten worden verstrekt na de ondertekening van een contract en de goedkeuring van een werkprogramma. Bij de tweede en derde voorschotten betaalt de Commissie op basis van een verklaring van het NA dat minimaal 70 % van de reeds voorgeschoten middelen is uitgegeven. Gewoonlijk lopen de voorschotten op tot 100 % van het toegelaten maximum.

⁽⁵⁾ Nationale agentschappen zijn structuren die op nationaal niveau zijn opgezet voor het beheer van het programma Een leven lang leren op lidstaatsniveau. Zij hebben rechtspersoonlijkheid en worden beheerst door het recht van de betrokken lidstaat. Zij zijn verantwoordelijk voor het beheer van de gedecentraliseerde delen van het programma, te weten de evaluatie, de selectie en het beheer van projecten.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.7. De Commissie deelt de zienswijze van de Rekenkamer dat de complexiteit van de regels een belangrijke bron is van fouten in verband met de subsidiabiliteit van gedeclareerde kosten. Daarom nam de Commissie op 24 januari 2011 een besluit aan met drie maatregelen om de tenuitvoerlegging van het kaderprogramma te vereenvoudigen. Op grond van dit besluit kunnen begunstigten hun gebruikelijke boekhoudmethoden toepassen wanneer zij om vergoeding van gemiddelde personeelskosten vragen — een van de meest frequente bronnen van fouten die door de Rekenkamer zijn geconstateerd — en zijn forfaitaire betalingen mogelijk voor de vergoeding van eigenaars-managers van kmo's. Verwacht wordt dat deze opties het foutenpercentage zullen verminderen.

De risico's in verband met kostendeclaraties van begunstigten zijn eveneens een aandachtspunt in de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (COM(2011) 376/2 definitief), waarin verschillende actiepunten worden voorgesteld voor het opsporen/corrigeren van fraude (waaronder opleiding).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.10. De NA's sluiten subsidieovereenkomsten met de deelnemende organisaties ⁽⁶⁾ en verstrekken hieraan op hun beurt voorschotten (tussen 80 en 100 %, naargelang van het soort programma). De voornaamste risico's voor de wettigheid en regelmatigheid zijn dat de individuele subsidiebetalingen aan docenten en studenten onjuist zijn, of dat de door de begunstigten opgegeven kosten te hoog zijn of niet worden onderbouwd. Het risico bestaat dat dergelijke fouten niet worden ontdekt.

Reikwijdte en aanpak van de controle

6.11. In **bijlage 1.1, deel 2** wordt de algemene controleaanpak en -methodologie van de Rekenkamer beschreven. Ten aanzien van de controle van Onderzoek en ander intern beleid dienen de volgende specifieke punten te worden opgemerkt:

- de controle omvatte een onderzoek van een steekproef van 150 betalingen, waarvan 61 tussentijdse of saldobbetalingen in het kader van KP6 en KP7, 10 voorschotten aan nationale agentschappen in het kader van het LLP, 36 voorschotten in het kader van KP6 en KP7 en 43 betalingen met betrekking tot alle andere maatregelen op dit beleids-terrein ⁽⁷⁾;
- wat betreft de kaderprogramma's voor onderzoek bestreek de beoordeling van de toezicht- en controlesystemen van de Commissie, die ook was gebaseerd op de 97 betalingen ⁽⁸⁾ met betrekking tot de kaderprogramma's voor onderzoek uit de steekproef:
 - administratieve controles vooraf;
 - door onafhankelijke controleurs afgegeven controlecertificaten van kostendeclaraties voor projecten;
 - certificering vooraf van kostenberekeningsmethoden van begunstigten;
 - financiële controles achteraf van projecten;
 - uitvoering van terugvorderingen en financiële correcties.

⁽⁶⁾ Deelnemende organisaties zijn gewoonlijk universiteiten, scholen of hogescholen die de betalingen aan begunstigten zoals studenten of docenten beheren.

⁽⁷⁾ De 43 betalingen betreffen 31 voorschotten, 8 tussentijdse en saldobbetalingen, 3 bedrijfstoelagen en 1 verrekening.

⁽⁸⁾ 61 tussentijdse of saldobbetalingen en 36 voorschotten in het kader van KP6 en KP7.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- wat betreft het andere intern beleid bestreek de systeembeoordeling de toezicht- en controlesystemen voor het Erasmusprogramma in tien lidstaten, met inbegrip van:
 - de door de nationale agentschappen verrichte primaire controles;
 - de door de nationale autoriteiten verrichte secundaire controles die zekerheid moeten bieden met het oog op, en dienen ter onderbouwing van de jaarlijkse verklaring achteraf;
 - de procedures bij drie instellingen voor hoger onderwijs (IHO's) in iedere lidstaat, die voor iedere IHO mede was gebaseerd op een steekproef van tien betalingen aan studenten en/of docenten;
 - de door particuliere accountants namens de Commissie uitgevoerde controles achteraf;
 - het toezichtstelsel van de Commissie voor het geven van follow-up aan punten van voorbehoud;
- de controle van het Garantiefonds was gericht op de naleving van de overeenkomst tussen de Commissie en de EIB met betrekking tot het beheer van het vermogen van het fonds alsmede op de toezichtprocedures van de Commissie. Tevens werden de door een particulier accountantskantoor verrichte werkzaamheden onderzocht;
- de beoordeling van de „management representations” van de Commissie had betrekking op de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directeurs-generaal van DG Onderzoek en innovatie (RTD), DG Informatiemaatschappij en media (INFOS), DG Ondernemingen en industrie (ENTR), DG Onderwijs en cultuur (EAC) en twee uitvoerende agentschappen: het Uitvoerend Agentschap Europese Onderzoeksraad en het Uitvoerend Agentschap Onderzoek.

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

6.12. **Bijlage 6.1** bevat een samenvatting van de resultaten van de toetsing van verrichtingen. Uit de toetsing van de steekproef van verrichtingen door de Rekenkamer bleek dat 39 % fouten bevatte. De Rekenkamer schat het meest waarschijnlijke foutenpercentage op 1,4 % ⁽⁹⁾. De Rekenkamer nam echter een aanzienlijk foutenniveau en een aanzienlijke foutenfrequentie waar bij tussentijdse en saldobetalingen in het kader van KP6 en KP7.

⁽⁹⁾ De Rekenkamer berekent haar schatting van het foutenpercentage op basis van een representatieve statistische steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting (bekend als „meest waarschijnlijk foutenpercentage”). De Rekenkamer heeft 95 % zekerheid dat het foutenpercentage in de populatie tussen 0,6 % en 2,1 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrenzen).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.13. De Rekenkamer constateerde dat in totaal 58 van de 150 verrichtingen in de steekproef fouten bevatten. Het leeuwendeel van de tussentijdse en saldobetalingen die fouten bevatten (48 van de 51) had betrekking op FP6 of FP7. In 37 gevallen betroffen deze fouten de vergoeding van niet-subsidiabele of onjuist gedeclareerde kosten voor uit de KP's voor onderzoek gefinancierde projecten. Dit resultaat strookt met de door de directeurs-generaal van DG RTD en DG ENTR gemaakte punten van voorbehoud inzake het materiële foutenpercentage bij KP6-subsidies (zie **bijlage 6.3**). Evenals in de vorige drie jaar blijft de voornaamste foutenbron de onjuiste berekening van personeels- en indirecte kosten. Andere soorten fouten omvatten niet-subsidiabele indirecte belastingen, de onjuiste toepassing van de afschrijvingsmethode voor vaste activa⁽¹⁰⁾ en het te laag of geheel niet opgeven van rente uit voorfinanciering die op bankrekeningen staat. Voorbeeld 6.1 illustreert het bovengenoemde soort bevindingen. Zes verrichtingen met betrekking tot ander intern beleid dan onderzoek bevatten fouten, waaronder fouten met betrekking tot de vergoeding van niet-subsidiabele kosten en fouten bij de tijdrapportage.

Voorbeeld 6.1

Niet-subsidiabele kosten en onjuist berekende kosten

Een begunstigde die een KP6-project beheerde, declareerde vaste kosten aan de hand van een forfaitair bedrag dat gebaseerd was op directe personeelskosten. Na een in 2007 verrichte controle achteraf veranderde de begunstigde zijn methode voor de toewijzing van vaste kosten zonder de aanbevelingen van de controleurs die de controle achteraf hadden verricht, volledig en juist ten uitvoer te leggen. Bij de controle door de Rekenkamer geconstateerde fouten en inconsistenties leidden tot een overdeclaratie van 731 652 euro.

De begunstigde verzocht ook om de vergoeding van niet-subsidiabele verblijfskosten en niet-subsidiabele indirecte belastingen, en hij bracht de kosten van computerapparatuur ten laste van het project zonder de normale boekhoudregel voor afschrijvingen toe te passen. Dit leidde tot een overdeclaratie van 10 079 euro.

De totale fout, na aftrek van een te lage opgave van personeelskosten, beliep 13 % van de gedeclareerde kosten.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.13. De Commissie deelt de zienswijze van de Rekenkamer dat de meest voorkomende bron van fouten in de kostendeclaraties van begunstigten voor tussentijdse en saldobetalingen nog steeds de onjuiste berekening van personeels- en indirecte kosten is. Daarom heeft de Commissie maatregelen genomen om dit risico aan te pakken (zie punt 6.7).

Voorbeeld 6.1

Niet-subsidiabele kosten en onjuist berekende kosten

De Commissie voert de gebruikelijke procedure op tegenspraak met de begunstigde.

De begunstigde heeft de Commissie meegedeeld dat hij het niet eens is met sommige bevindingen van de Rekenkamer, vooral die in verband met de berekening van het percentage vaste kosten. De Commissie heeft de begunstigde om extra informatie gevraagd, zodat zij kan beslissen over de hoogte van eventuele financiële aanpassingen.

DOELTREFFENDHEID VAN DE SYSTEMEN

6.14. De resultaten van het onderzoek van systemen zijn samengevat in **bijlage 6.2**. De Rekenkamer constateerde dat de systemen gedeeltelijk doeltreffend waren in het waarborgen van de regelmatigheid van de verrichtingen.

⁽¹⁰⁾ Over het geheel genomen komen de bevindingen met betrekking tot de regelmatigheid van verrichtingen overeen met de resultaten van de eigen representatieve controles van de Commissie (zie paragraaf 6.32).

Kaderprogramma's voor onderzoek

Administratieve controles vooraf

6.15. De administratieve controles vooraf hebben tot doel, voorafgaand aan de betaling de regelmatigheid van de betalingen na te gaan en de naleving van contractbepalingen te verzekeren. Overeenkomstig de inspanningen van de Commissie om haar procedures voor controles vooraf zoveel mogelijk te vereenvoudigen teneinde de verwerking van betalingen te vergemakkelijken, zijn de administratieve controles vooraf vaak beperkt tot het nagaan of aan de formele administratieve vereisten is voldaan en of de in de kostendeclaraties van de begunstigden opgenomen bedragen juist zijn berekend.

6.16. De controle van de steekproef van 97 betalingen in het kader van de KP's voor onderzoek bracht in 47 gevallen enkele tekortkomingen in de administratieve controles vooraf aan het licht, welke echter niet materieel werden geacht ⁽¹¹⁾.

6.17. De Rekenkamer constateerde ook dat, hoewel er bij twijfel over de subsidiabiliteit van de opgegeven kosten uitvoerige administratieve controles vooraf werden verricht ⁽¹²⁾, de meeste hiervan beperkt bleven tot een rekenkundige verificatie van de kostendeclaratie, zelfs als er aanwijzingen waren dat de gedeclareerde kosten niet aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden voldeden (zie voorbeeld 6.2).

Voorbeeld 6.2

Tekortkoming vooraf

De begunstigde van een KP6-project berekende de ten laste van het project te brengen personeelskosten op basis van begrote gemiddelde uurtarieven voor drie categorieën personeel: hoofdingenieur, afgestudeerd ingenieur en technicus.

Uit de herberekening van de personeelskosten aan de hand van het daadwerkelijke uurtarief bleek een aanzienlijke afwijking van het uurtarief, die leidde tot een overdeclaratie van 65 185 euro op een totaal van 508 452 euro aan gedeclareerde personeelskosten.

Hoewel uit de documentatie duidelijk bleek dat de begunstigde gemiddelde uurtarieven hanteerde, onderzocht de Commissie het opgegeven bedrag niet.

⁽¹¹⁾ Soort geconstateerde tekortkomingen: i) goedkeuring van de startdatum van het project bij ontbrekend schriftelijk verzoek van de begunstigde vóór de ondertekening van de overeenkomst, ii) laatstijdige kennisgeving van het financieringsbesluit van de Commissie aan de afgewezen aanvragers, en iii) verzuim om de rente uit de voorfinanciering te controleren.

⁽¹²⁾ Deze uitvoerige administratieve controles vooraf houden het verzoek om en het onderzoek van bewijsstukken in.

6.15. *De controles die vooraf kunnen worden verricht, zijn per definitie beperkt. Net daarom bestaat er een programma van controles achteraf. Het controlesysteem moet in zijn geheel worden beschouwd.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.18. Wat betreft de vertragingen bij de betaling constateerde de Rekenkamer een algemene verbetering ten opzichte van vorig jaar. Bij bepaalde specifieke programma's van het KP, zoals „Mensen”, neemt het doen van tussentijdse en saldobetalings gemiddeld echter nog steeds meer tijd in beslag dan door de Commissie wordt nagestreefd. In de steekproef van de Rekenkamer van de tussentijdse of saldobetalings in het kader van KP6 of KP7 werden 9 van de 61 betalingen te laat verricht. De Rekenkamer nam ook abnormale opschorting van betalingen waar⁽¹³⁾. Zo werd een betaling met betrekking tot de verslagperiode 2005-2006 1 280 dagen opgeschort, vooral vanwege een kwestie in verband met de status van een van de begunstigden van het contract. Uiteindelijk werd in oktober 2010 betaald.

Controlecertificering van kostendeclaraties

6.19. In de subsidieovereenkomsten is bepaald dat de kostendeclaraties van de begunstigden vergezeld moeten gaan van een door een onafhankelijk accountant afgegeven controlecertificaat. De accountant moet de juistheid, realiteit en subsidieabiliteit van de gedeclareerde kosten, het bedrag aan rente uit voorfinanciering en alle overige projectontvangsten bevestigen. Deze controlecertificaten vormen een essentiële controle in het kader van zowel KP6 als KP7.

6.20. Terwijl de indiening van een controlecertificaat in het kader van KP6 in beginsel aan het eind van iedere verslagperiode verplicht was, hoeven KP7-begunstigden slechts een controlecertificaat in te dienen wanneer de EU-financiering 375 000 euro of meer belooft⁽¹⁴⁾. De Commissie schat dat meer dan 80 % van alle deelnemingen aan KP7 als geheel onder deze drempel zal blijven. Hoewel deze wijziging de administratieve lasten van begunstigden vermindert, neemt hierdoor ook het risico toe dat fouten bij subsidies onder de drempel niet tijdig worden ontdekt.

6.21. Bij de 33 kostendeclaraties die gecontroleerd waren op het niveau van de begunstigde en waarvoor een certificaat was afgegeven, vergeleek de Rekenkamer de resultaten van haar eigen controle met het verstrekte certificaat. In 27 gevallen waarin de onafhankelijk accountant een goedkeurende verklaring had afgegeven, ontdekte de Rekenkamer fouten. In 14 gevallen hadden de fouten een significante financiële impact (boven 2 %) en/of hadden ze betrekking op een kostenberekeningsmethode die strijdig was met de toepasselijke regels. In gevallen met een significante financiële impact communiceren de DG's van de Commissie (met uitzondering van DG ENTR) niet formeel met de externe accountants door feedback te geven en uitleg te vragen als duidelijk was dat het afgegeven certificaat onbetrouwbaar was.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.18. De Commissie is verheugd over de positieve beoordeling van de vorderingen op het gebied van de betalingen. De diensten van de Commissie volgen deze kwestie voortdurend, voornamelijk sedert de mededeling van de Commissie van april 2009, waarin streefdata zijn vastgelegd die korter zijn dan de termijnen van het Financieel Reglement.

Betalings worden alleen verwerkt wanneer de door de begunstigden ingediende kostendeclaraties volledig zijn en de Commissie kan na gaan of deze aan de regels voldoen. Is dit niet het geval, dan is de Commissie verplicht de betalingen op te schorten.

De opschorting wordt altijd meteen opgeheven zodra de begunstigde de ontbrekende stukken of de specifiek door de Commissie gevraagde informatie verstrekt.

De door de Rekenkamer aangehaalde zaak is een extreem geval en zeker geen voorbeeld van de normale werkwijze van de Commissie.

6.20. In het kader van KP7 besloot de wetgevingsautoriteit om de administratieve lasten die voor de begunstigden voortvloeiën uit het feit dat zij controlecertificaten moeten overleggen, te verminderen en het onderzoeksprogramma van de EU zo aantrekkelijker te maken.

Voorts moet dit aspect samen worden bekeken met de globale controlestrategie van KP7.

6.21. Er is een formele feedbackprocedure ingevoerd om gecontroleerde begunstigden ertoe aan te zetten hun certificerende controleurs op de hoogte te brengen van de controlebevindingen van de Commissie en hun te wijzen op de publiek toegankelijke subsidiabiliteitsvereisten en de interpretaties daarvan.

⁽¹³⁾ De Commissie kan een betaling opschorten door de begunstigde schriftelijk te informeren dat het verslag of de factuur/betalingsaanvraag niet goedgekeurd kan worden onder vermelding van de reden daarvan (bijv. uitleggen dat de bewijsstukken onvolledig zijn).

⁽¹⁴⁾ Als totaalbedrag van alle voorgaande betalingen aan een begunstigde binnen een bepaald project waarvoor nog geen certificaat is ingediend.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.22. In overeenstemming met de bevindingen van het voorgaande jaar is deze controle nog steeds slechts gedeeltelijk doeltreffend.

Certificering vooraf van kostenberekeningsmethoden van begunstigten in het kader van KP7

6.23. In de algemene voorwaarden van de KP7-subsidie-overeenkomst zijn twee soorten certificering vooraf van kostenberekeningsmethoden geïntroduceerd: het certificaat voor de gemiddelde personeelskosten (CoMAv) ⁽¹⁵⁾ en het certificaat voor de methode voor personeels- en indirecte kosten (CoM) ⁽¹⁶⁾.

6.24. Deze certificaten zijn gericht op: i) de bevordering van het gebruik door de begunstigten van correcte methoden bij de berekening van personeels- en indirecte kosten, ii) het garanderen aan de begunstigten dat de methode die zij hanteren aan de vereisten van de KP7-subsidieovereenkomst voldoet, en iii) de vermindering van de administratieve lasten voor de begunstigten doordat de verplichting om certificaten voor tussentijdse kostendeclaraties te verstrekken, komt te vervallen.

6.25. Eind december 2010 hadden slechts 16 begunstigten van de geschatte populatie van 500 goedkeuring voor een CoM ontvangen, en slechts 36 begunstigten van de geschatte populatie van 4 000 voor een CoMAv. De lage graad van deelname/goedkeuring is teleurstellend en ondermijnt de inspanningen van de Commissie ter vereenvoudiging van procedures.

⁽¹⁵⁾ Facultatief voor elke begunstigde die van plan is gemiddelde personeelskosten in zijn kostendeclaraties op te geven. Op 24 januari 2011 stelde de Commissie nieuwe criteria vast voor het gebruik van gemiddelde personeelskosten. Het voorleggen ter goedkeuring van een certificaat betreffende de gemiddelde personeelskosten door de begunstigten is niet langer een voorwaarde voor de subsidiabiliteit van personeelskosten. Het certificaat betreffende de gemiddelde personeelskosten blijft evenwel als optie bestaan, waardoor begunstigten vooraf zekerheid kunnen krijgen over de verenigbaarheid van de gehanteerde methode met de KP7-regels.

⁽¹⁶⁾ Facultatief voor een beperkt aantal begunstigten van meerdere subsidies die aan bepaalde criteria voldoen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.22. Hoewel de KP6-controlecertificaten niet het aanvankelijk verwachte betrouwbaarheidsniveau opleverden, droeg deze controle vooraf er in grote mate toe bij dat de KP6-foutenpercentages lager waren dan die van KP5.

Voor KP7 moet deze aanpak, die gebaseerd is op „overeengekomen procedures”, leiden tot minder fouten bij het interpreteren van de subsidiabiliteitsregels.

De Commissie heeft een strategie ontwikkeld om ervoor te zorgen dat de certificerende controleurs de vereisten en regels van subsidies volledig begrijpen. Deze omvat onder meer uitgebreide richtsnoeren, naast de rechtsgrondslag en de uitvoeringsdocumenten.

6.25. De Commissie heeft ingezien dat de acceptatiecriteria die zij heeft vastgesteld om een certificering van de kostenberekeningsmethoden te krijgen, voor de meeste begunstigten te strikt zijn ⁽¹⁾.

De Commissie heeft in het bestaande globale rechtskader aanzienlijke vereenvoudigingen aangebracht om het gebruik van gemiddelde personeelskosten mogelijk te maken.

De ervaring met de certificering vooraf van de kostenberekeningsmethoden is echter globaal genomen teleurstellend. Bij het opstellen van de regels voor de volgende financieringsperiode zal hiermee rekening worden gehouden.

⁽¹⁾ COM(2010) 187 van 29 april 2010 — Vereenvoudigen van de tenuitvoerlegging van de kaderprogramma's voor onderzoek.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.26. De werkzaamheden van de Rekenkamer omvatten een onderzoek van het certificeringsproces bij de Commissie. Er werden geen uitzonderingen gesignaleerd. De controles van de Commissie werden toegepast zoals de bedoeling was.

6.27. De aanvragen van de methodologiecertificaten omvatten een verslag over de feitelijke bevindingen dat een onafhankelijk accountant moet uitbrengen op basis van „overeengekomen procedures” waarin deze de juistheid van de door de begunstigten verstrekte informatie bevestigt. Het verslag van de onafhankelijk accountant over de feitelijke bevindingen moet de Commissie zekerheid verschaffen dat de begunstigde voldoet aan de criteria ter verkrijging van de certificering. Bij twee ter plaatse bezochte begunstigten trof de Rekenkamer uitzonderingen aan die twijfel doen rijzen over het vertrouwen dat de Commissie in dergelijke verslagen kan stellen ⁽¹⁷⁾.

6.28. De zeer lage goedkeuringsgraad en het feit dat tekortkomingen in de door de onafhankelijk accountant afgegeven verslagen werden vastgesteld, wijzen erop dat deze — in beginsel goede — procedure een beperkte doeltreffendheid kent.

De strategie van de Commissie inzake controles achteraf

6.29. Het hoofdelement van het controlesysteem van de Commissie om te verzekeren dat de gedeclareerde kosten voldoen aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden is haar programma van financiële controles achteraf bij de begunstigten.

6.30. De strategie inzake controles achteraf voor KP7 (2009-2016) omvat voornamelijk: i) controles van een aselechte steekproef voor de vaststelling van een voor de gehele populatie representatief foutenpercentage, en ii) „corrigerende controles” die op risicogebieden gericht zijn ⁽¹⁸⁾. De uitgaven die door controles achteraf worden bestreken en de waarde van de ontdekte niet-subsidiabele kosten namen aanzienlijk toe van 2009 op 2010 (zie **tabel 6.2**). In het algemeen werd de strategie achteraf van de Commissie doeltreffend bevonden, hoewel enkele verdere verbeteringen wenselijk zijn op het gebied van de percentages resterende fouten en het vertrouwen dat kan worden gesteld in externe accountants.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.27. In de ene door de Rekenkamer aangehaalde zaak is de Commissie de kwestie met de begunstigde aan het bespreken en zal zij passende maatregelen treffen. In de andere zaak ontving de Commissie extra informatie die meer zekerheid verschafte dan alleen met de formele financiële verklaring zou zijn verkregen. Pas daarna keurde zij het certificaat goed. De door de Rekenkamer aangehaalde kwestie betreft bijgevolg louter formele aspecten en doet geen afbreuk aan de betrouwbaarheid van de goedkeuring van de kostenberekenningsmethode.

⁽¹⁷⁾ In één geval constateerde de Rekenkamer dat de personeels- en indirecte kosten volgens de KP7-criteria niet-subsidiabele kosten omvatten of dat de gemiddelde personeelskosten in feite niet werden berekend overeenkomstig de door de begunstigde voorgelegde methode. In het andere geval verklaarde de extern accountant dat de controleprocedures in verband met een specifieke subsidie waren verricht, terwijl de controlewerkzaamheden in werkelijkheid op een andere steekproef waren gebaseerd.

⁽¹⁸⁾ Op het gebied van corrigerende controles heeft DG INFSO bijvoorbeeld uitgebreide, op risicoanalyse gebaseerde controlemethodes ontwikkeld die berusten op intelligente gegevensverzameling, risicobeoordeling en risicospecifieke controleprocedures. In 2010 was het gemiddelde foutenpercentage van de op risicoanalyse gebaseerde controles van DG INFSO 30 %.

Tabel 6.2 — Uitvoering van de strategie van de Commissie inzake controles achteraf

	2010		2009	
	KP 6	KP 7	KP 6	KP 7
Aantal controles	2 323	349	1 906	16
Waarde van de gecontroleerde gedeclareerde kosten (in miljoen euro)	2 183	111	1 807	2
Waarde van de ontdekte niet-subsidiabele kosten (in miljoen euro)	91	5	69	—
Terug te vorderen financiering van de Commissie (in miljoen euro)	45	4	33	—

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Percentages resterende fouten

6.31. Aangezien de directeuren-generaal betrouwbaarheidsverklaringen afgeven over afzonderlijke delen van de KP7-begroting, trekt iedere dienst van de Commissie zijn eigen steekproef en geeft hij zo een representatief foutenpercentage. Het representatieve foutenpercentage voor elk DG vormt de basis voor de berekening van het percentage resterende fouten ⁽¹⁹⁾, dat een belangrijke bouwsteen is voor de jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring.

6.32. De berekening van het percentage resterende fouten is gebaseerd op de aanname dat alle ontdekte fouten, waaronder ook de systematische, zullen worden gecorrigeerd. De Commissie verzekert niet systematisch dat de opnieuw ingediende kostendeclaraties gecorrigeerd zijn, dus er kan slechts beperkt vertrouwen worden gesteld in de percentages resterende fouten (zie voorbeeld 6.1).

In het werk van externe accountants gesteld vertrouwen

6.33. De controles worden verricht door controleurs van de Commissie of door externe accountantskantoren onder toezicht van de Commissie. Eind 2010 was 73 % (921 van de 1 267) van de voor KP6 en KP7 afgesloten controles van DG RTD en 76 % (431 van de 568) van die van DG INFSO uitgevoerd door externe accountants.

⁽¹⁹⁾ D.w.z. het niveau van niet ontdekte en dus niet gecorrigeerde fouten.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.31. Om de betrouwbaarheidsverklaring van de directeur-generaal correct te onderbouwen, heeft de Commissie voor de berekening van het representatieve en het restfoutenpercentage een formule vastgesteld, die door de diensten van de Commissie en de uitvoerende agentschappen op homogene wijze wordt toegepast.

Het gaat niet om de enige input voor de betrouwbaarheidsverklaring, maar wel om een van de meest belangrijke.

6.32. Het restfoutenpercentage van de Commissie is betrouwbaar. Het steunt op diverse cijfers die afkomstig zijn van het bestaande controlesysteem — voornamelijk de controlestrategie — en van extrapolatie.

Voor de controle van opnieuw ingediende kostendeclaraties heeft de Commissie een systeem ingevoerd dat plausibiliteits- en volledighedscontroles omvat. Indien nodig verricht zij follow-upcontroles om te garanderen dat alle systematische fouten daadwerkelijk door de begunstigden worden gecorrigeerd. Sinds er in december 2009 extrapolatiemethoden op basis van forfaitaire percentages zijn ingevoerd, waarvan de contractanten ruim gebruikmaken, hoeven er aanzienlijk minder follow-upcontroles te worden verricht.

Over meerdere jaren gezien zorgt het bestaande systeem er derhalve voor dat het restfoutenpercentage betrouwbaar is.

Een voorbeeld van de goede werking van dit systeem is dat DG Onderzoek en innovatie tot 31 maart 2011 14,51 miljoen euro terugvorderde.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.34. Afgaan op het werk van andere controleurs is een aanvaarde controlepraktijk. Internationaal aanvaarde controlenormen zijn ontwikkeld om te verzekeren dat er consensus bestaat over de betrokken algemene beginselen. De Commissie heeft een aantal procedures ingesteld die erop gericht zijn, te verzekeren dat er kan worden vertrouwd op de resultaten van deze externe controles. Een van de voornaamste risico's is dat de door de externe accountants verrichte controlewerkzaamheden niet toereikend of adequaat zijn en dat fouten in de kostendeclaraties dus niet worden ontdekt. Om dit risico zoveel mogelijk te beperken, moeten volgens de normen periodieke kwaliteitscontroles van de werkmethode en van de controleprocedures worden verricht om te verzekeren dat volledig afgegaan mag worden op de controleverslagen en bevindingen. De procedures van de Commissie voorzien niet in dit aspect.

Systemen betreffende invorderingen en financiële correcties

6.35. De aanzienlijke inspanningen van de Commissie op het gebied van controles achteraf leidden ertoe dat het terug te vorderen bedrag per eind 2010 aanzienlijk was toegenomen ten opzichte van 2009 (zie **tabel 6.2**). De Rekenkamer onderzocht de follow-up van de Commissie ten aanzien van de in de DAS 2008 en 2009 geconstateerde gevallen met een kwantificeerbare fout en ten aanzien van de controles achteraf van de Commissie, en constateerde dat de procedures van de Commissie toereikend waren om te verzekeren dat niet-subsidiabele kosten werden teruggevorderd.

6.36. Wat betreft contractspecifieke sancties kan de Commissie overgaan tot vervroegde beëindiging van het contract en/of een vooraf bepaalde schadevergoeding opleggen wanneer wordt vastgesteld dat de begunstigde zijn kosten onjuist heeft weergegeven. De Rekenkamer constateerde dat de Commissie ruimer gebruik heeft gemaakt van deze corrigerende maatregelen en dat het bedrag aan vooraf vastgestelde schadevergoedingen gedurende 2010 aanzienlijk was gestegen (van 223 000 euro eind 2009 tot 1 536 000 euro eind 2010).

Ander intern beleid

Systemen betreffende het programma Een leven lang leren — Erasmus

6.37. De verantwoordelijkheden binnen de LLP-controle omgeving zijn:

- door het NA beheerde primaire controles, waaronder de analyse van eindverslagen, administratieve controles van bewijsmateriaal inzake gedeclareerde kosten, controles ter plaatse, controles achteraf en systeemcontrole van terugkerende begunstigten zoals universiteiten. NA's moeten een jaarlijks verslag sturen aan de Commissie en de NAU met onder meer informatie over de verrichte primaire controles;

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.34. *Uitbestede controles worden volledig door de Commissie gepland en gecontroleerd.*

De externe accountants worden geselecteerd na een grondig onderzoek, waarbij wordt nagegaan of zij gebruikmaken van een uniforme controleaanpak op pan-Europese basis. De Commissie bezorgt hun een controlehandboek en richtsnoeren, zodat hun controleaanpak consistent is en discussies over de kwaliteit worden voorkomen.

Controleurs van de Commissie vergezellen de externe accountantskantoren bij een aantal controlebezoeken. Op die manier wordt er samengewerkt bij de planning, de controlewerkzaamheden en de rapportage en kan er worden toegezien op de werkmethode en controleprocedures van de betrokken externe accountantskantoren.

Het is volgens de Commissie in dit geval dan ook niet nodig de controlenormen inzake vertrouwen op het werk van andere controleurs als een dogma toe te passen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- door de NAU verrichte secundaire controles die zekerheid moeten bieden met het oog op, en dienen ter onderbouwing van een jaarlijkse verklaring achteraf dat de systemen en primaire controles doeltreffend zijn ⁽²⁰⁾;
- door de Commissie verrichte controles, voornamelijk de beoordeling van de jaarlijkse verklaringen achteraf en controlebezoeken voor systeemtoezicht, alsmede financiële en toezichtscontroles.

6.38. De Rekenkamer verrichtte een systeemcontrole met betrekking tot tien voor het Erasmusprogramma verantwoordelijke NA's en de NAU's die er toezicht op houden. Uit het Erasmusprogramma wordt samenwerking tussen instellingen voor hoger onderwijs (IHO's) in heel Europa gefinancierd, en met name steun aan studenten voor een studieverblijf van drie tot twaalf maanden in een ander deelnemend land. Een student ontvangt doorgaans een subsidie van 250 à 500 euro per maand, afhankelijk van het land. Het ondersteunt ook docenten en kaderpersoneel van ondernemingen die voor een korte periode in het buitenland les willen geven, en het helpt universiteitsmedewerkers een cursus te volgen. Erasmus steunt tevens korte intensieve studieprogramma's waarvoor studenten en docenten uit IHO's van ten minste drie deelnemende landen samenkomen. In het algemeen werden de onderzochte systemen gedeeltelijk doeltreffend bevonden in het waarborgen van de regelmatigheid van de verrichtingen.

Primaire controles

6.39. De Rekenkamer constateerde een hoge mate van naleving van de vereisten die de Commissie in haar gids voor nationale agentschappen stelt. In acht gevallen werden de primaire controles echter niet volledig uitgevoerd. In sommige gevallen was er geen bewijs van de verrichte administratieve controles of waren er te weinig afzonderlijke dossiers van mobiliteitsdeelnemers gecontroleerd. Wat betreft andere essentiële controlevereisten met betrekking tot LLP-systemen betroffen de geconstateerde gebreken onder meer het ontbreken van registers van uitzonderingen, of registers van uitzonderingen waarvoor geen follow-up plaatsvond, een beleid inzake kas-middelenbeheer dat niet waarborgde dat de middelen op rentedragende rekeningen werden uitgezet en laattijdige indiening van jaarlijkse verslagen bij de Commissie.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.39. De Commissie is blij dat de Rekenkamer heeft geconstateerd dat de gids voor nationale agentschappen in hoge mate door de nationale agentschappen wordt nageleefd, wat haar eigen beoordeling bevestigt.

De Commissie is het er mee eens dat primaire controles een aandachtspunt blijven, wat ook in het jaarlijkse activiteitenverslag 2010 was vastgesteld. De Commissie zal blijven beklemtonen dat het belangrijk is dat de vastgestelde niveaus worden bereikt en de procedure wordt gedocumenteerd.

⁽²⁰⁾ Beschikking C(2007) 1807 van de Commissie, artikel 8, lid 3, bepaalt dat „de nationale autoriteit een systeem van secundaire controles in[stelt] dat een redelijke garantie moet bieden dat de systemen en de primaire controles doeltreffend zijn. Zij kan de uitvoering van de secundaire controles aan een extern auditor gaan toevertrouwen”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.40. Op het niveau van de IHO's stelde de Rekenkamer vast dat de systemen voor de selectie van studenten voor deelname aan het Erasmusprogramma gedeeltelijk werkten in 22 van de 27 gevallen. De voornaamste problemen waren een gebrek aan transparantie in de selectieprocedure: de selectiecriteria waren niet bekendgemaakt en het evaluatieproces was onvoldoende gedocumenteerd. Bij 15 van de 30 bezochte IHO's waren onjuiste betalingen gedaan, bijv. betalingen aan individuele studenten voor perioden die langer waren dan vermeld in de subsidieovereenkomst of de vergoeding van niet-subsidiabele kosten.

Secundaire controles

6.41. Bij zeven van de tien NAU's waren de verrichte secundaire controles toereikend en was ofwel door een extern auditorgaan, ofwel door de medewerkers van de NAU grondig gecontroleerd of de door het NA opgezette systemen en primaire controles voldeden aan de richtsnoeren van de Commissie. Bij de andere NAU's waren de controles onvoldoende gedocumenteerd of was er geen bewijs dat er follow-up was gegeven aan de opmerkingen van de NAU of de Commissie.

6.42. Zeven van de tien jaarlijkse verklaringen achteraf over 2009 werden naar de Commissie gestuurd na het verstrijken van de uiterste termijn van 30 april 2010.

Door de Commissie verrichte controles

6.43. De Rekenkamer controleerde de controles van de Commissie in het kader van het Erasmusprogramma die een onderdeel vormen van haar beoordelingsprocedure voor de verklaringen achteraf over 2009. De Rekenkamer onderzocht dit systeem eerder in haar Jaarverslag 2008 ⁽²¹⁾. Destijds was de Rekenkamer van oordeel dat de procedures van de Commissie beperkte zekerheid boden ten aanzien van de kwaliteit van het beheer van de uitgaven en dat de Commissie in slechts enkele gevallen de realiteit en de kwaliteit van de primaire en secundaire controles verifieerde.

6.44. De Rekenkamer is van mening dat de procedures van de Commissie sindsdien zijn verbeterd. In 2010 berustte de beoordeling van de Commissie op een administratieve controle van systemen, controlebezoeken aan acht lidstaten en financiële controles achteraf ter plaatse van 15 overeenkomsten met nationale agentschappen. De door de Commissie verrichte systeemcontroles omvatten de verificatie van de realiteit en de kwaliteit van de primaire en secundaire controles.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.40. Wat betreft de procedures voor de selectie van studenten op het niveau van de instellingen voor hoger onderwijs, beklemtoont de Commissie dat het gaat om een maatregel die grote mobiliteit teweegbrengt, zodat de formele vereisten evenredig moeten zijn en rekening moeten houden met de vraag. Aangezien de Commissie geen klachten ontving van studenten in verband met de selectie door hun instelling voor hoger onderwijs, concludeert zij dat het systeem over het algemeen goed werkt.

Wat betreft de duur van het verblijf van studenten met het oog op studie of stage, beklemtoont de Commissie dat zij de berekeningsmethode in de gids voor nationale agentschappen 2011 reeds heeft verduidelijkt, na opmerkingen van de Rekenkamer in verband met de betrouwbaarheidsverklaring 2009.

6.41. De Commissie organiseert jaarlijks activiteiten (seminars, bijgewerkte richtsnoeren, enz.) om ervoor te zorgen dat de nationale autoriteiten de procedure van de secundaire controles goed begrijpen. Bij de controle voor de betrouwbaarheidsverklaring 2010 bleek dat de situatie verbeterd was ten opzichte van de betrouwbaarheidsverklaring 2008. De Commissie zal haar ondersteunende activiteiten voortzetten.

⁽²¹⁾ Hoofdstuk 9, paragrafen 9.22-9.24.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.45. Ieder jaar stelt de Commissie een lijst met punten van voorbehoud op die de NA's en NAU's moeten verhelpen. Hoewel er in het totaal nog een groot aantal opmerkingen openstaat: in 2010 28 voor NAU's (tegen 29 in 2009) en 114 voor NA's (tegen 146 in 2009), is de ernst van de punten van voorbehoud verminderd ⁽²²⁾.

BETROUWBAARHEID VAN DE „MANAGEMENT REPRESENTATIONS” VAN DE COMMISSIE

6.46. De resultaten van de beoordeling van de „management representations” van de Commissie zijn samengevat in **bijlage 6.3**. Hieronder geeft de Rekenkamer een nadere beschrijving van significante opmerkingen.

6.47. De Rekenkamer merkte bij DG INFSO op dat, hoewel het gecumuleerde percentage ontdekte fouten en het percentage resterende fouten met betrekking tot kostendeclaraties in het kader van KP6-subsidies uitkwamen op respectievelijk 3,94 % en 2,2 %, het voorbehoud bij de juistheid van de KP6-kostendeclaraties werd opgeheven. Naar het oordeel van de Rekenkamer had het voorbehoud gehandhaafd moeten blijven, aangezien er geen concreet bewijs is dat alle ontdekte fouten gecorrigeerd zijn (zie paragraaf 6.32).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.45. Wat betreft het aantal en de ernst van de punten van voorbehoud die de nationale agentschappen en de nationale autoriteiten moeten verhelpen, is de Commissie blij dat beide aanzienlijk verbeterd zijn tussen 2009 en 2010, voornamelijk op het niveau van de nationale agentschappen.

6.47. Overeenkomstig het huidige verantwoordingskader van de Commissie is het de gedelegeerd ordonnateur die definitief besluit of er al dan niet een voorbehoud moet worden gemaakt. Het gaat dus om een oordeel over het beheer, dat gebaseerd is op de risicoanalyse die de gedelegeerd ordonnateur maakt aan de hand van de op het ogenblik van de besluitvorming bekende informatie over waarschijnlijke toekomstige ontwikkelingen.

In zijn jaarlijkse activiteitenverslag 2010 heeft de directeur-generaal van DG INFSO op transparante wijze en in detail aan de Commissie de redenen toegelicht waarom het voorbehoud in verband met de juistheid van de KP6-kostendeclaraties kon worden opgeheven (het restfoutenpercentage bedroeg eind 2010 2,2 %). Zijn beslissing was gebaseerd op een grondige analyse van alle aanvullende elementen die op dat ogenblik beschikbaar waren en op een simulatie van de verwachte ontwikkeling van het restfoutenpercentage rekening houdende met de overige KP6-controles die nog liepen en met de lopende extrapolaties. Op 30 juni 2011 werd bij de bijwerking van de simulatie aan de hand van de laatste beschikbare gegevens bevestigd dat het restfoutenpercentage volgens de verwachting tot 2,1 % was gedaald. Dit foutenpercentage zou tegen het einde van het jaar onder 2 % dalen, zoals door eerdere berekeningen in het vooruitzicht was gesteld. Als er voorts rekening wordt gehouden met de reële financiële impact van de controlebevindingen (fouten die financiële follow-up moeten krijgen), is het foutenpercentage 1,6 %, wat ruim onder de materialiteitsdrempel van 2 % valt. Zoals reeds gezegd in het antwoord van de Commissie op punt 6.32, is de berekening van het restfoutenpercentage van de Commissie betrouwbaar. De betrouwbaarheid van de onderliggende gegevens is gecontroleerd op basis van een groot aantal follow-upcontroles. Gelet op bovenstaande overwegingen, was er voor DG INFSO dus geen reden om het voorbehoud ten aanzien van de KP6-uitgaven te handhaven.

⁽²²⁾ Met betrekking tot NAU's zijn 13 punten van voorbehoud aangemerkt als zeer belangrijk en 14 als belangrijk, terwijl er in 2009 3 kritiek, 15 zeer belangrijk en 3 belangrijk waren. Met betrekking tot NA's zijn de respectieve aantallen: 1 kritiek, 44 zeer belangrijk en 66 belangrijk in 2010, tegen 75 zeer belangrijk en 35 belangrijk in 2009.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusies

6.48. Op basis van haar controlewerk concludeert de Rekenkamer dat de betalingen voor Onderzoek en ander intern beleid voor het per 31 december 2010 afgesloten jaar geen materiële fouten vertonen ⁽²³⁾. De tussentijdse en saldobetalingen voor de KP's voor onderzoek vertoonden echter wel materiële fouten.

6.49. Op basis van haar controlewerk concludeert de Rekenkamer dat de toezicht- en controlesystemen voor Onderzoek en ander intern beleid gedeeltelijk doeltreffend zijn geweest in het waarborgen van de regelmatigheid van de betalingen.

Aanbevelingen

6.50. **Bijlage 6.4** toont het resultaat van de beoordeling door de Rekenkamer van de vooruitgang bij de uitvoering van haar in voorgaande jaarverslagen gedane aanbevelingen (2008 en 2009).

6.51. Op grond van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2010 beveelt de Rekenkamer de Commissie aan:

- op het gebied van de KP's voor onderzoek: i) lering te trekken uit de goede praktijken van de op risicoanalyse gebaseerde methode voor controles achteraf van DG INFSO om de controles vooraf van de Commissie verder te verbeteren teneinde betalingen met een relatief hoog risicoprofiel te identificeren, en ii) teneinde de betrouwbaarheid van de controlecertificaten verder te vergroten, meer actie te ondernemen om de onafhankelijk accountants bewuster te maken van de regels inzake de subsidiabiliteit van uitgaven, met name door hen actief te informeren over gevallen waarin niet-subsidiabele kosten niet waren opgemerkt;
- op het gebied van het LLP: de uitvoering van primaire controles te blijven benadrukken. Er moet met name op worden gelet dat de nationale agentschappen tenminste het minimale door de Commissie voorgeschreven aantal dossiers controleren en dat alle controles behoorlijk worden gedocumenteerd.

6.48. De Commissie stelt vast dat de betalingen in 2010 in de beleidsgroep Onderzoek en ander intern beleid geen fouten van materieel belang bevatten.

Zij blijft werken aan de verbetering van haar meerjarige controlearchitectuur, teneinde de fouten in de tussentijdse en de saldobetalingen te verminderen.

6.51.

- de Commissie is het eens met de aanbevelingen en werkt aan een aantal mogelijke verbeteringen van haar procedures, zowel voor KP7 als voor het toekomstige gemeenschappelijke strategische kader voor de financiering van onderzoek en innovatie door de EU.
- de Commissie is het ermee eens dat primaire controles een aandachtspunt blijven, wat ook bleek uit het jaarlijkse activiteitenverslag 2010. De Commissie zal bij de nationale agentschappen blijven beklemtonen dat het belangrijk is dat de vastgestelde niveaus worden bereikt en de procedure wordt gedocumenteerd en zal de nationale autoriteiten blijven wijzen op hun verantwoordelijkheden inzake toezicht op dit gebied.

⁽²³⁾ Zie de paragrafen 6.12 en 6.13.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

RESULTATEN VAN DE CONTROLE VAN HET GARANTIEFONDS VOOR EXTERNE ACTIES

6.52. Het Garantiefonds voor externe acties⁽²⁴⁾ („het Fonds”) heeft ten doel de crediteuren⁽²⁵⁾ van de Unie terug te betalen ingeval een begunstigde van een lening in gebreke blijft, om een rechtstreeks beroep op de EU-begroting te vermijden. Het administratieve beheer van het Fonds wordt gevoerd door directoraat-generaal Economische en financiële zaken (DG ECFIN), en de Europese Investeringsbank (EIB) is verantwoordelijk voor het beheer van de kasmiddelen.

6.53. Per 31 december 2010 beliepen de totale middelen van het Fonds 1 347 miljoen euro, tegenover 1 240 miljoen miljoen euro per 31 december 2009. In het referentiejaar werd er geen beroep gedaan op de garantie van het Fonds.

6.54. De EIB en de Commissie passen een benchmarkindex toe om de jaarlijkse prestaties van het Fonds te beoordelen. Het rendement op de portefeuille van het Fonds bedroeg in 2010 1,06 %, tegenover een benchmarkrendement van 1,19 %.

6.55. De investeringsportefeuille van het Garantiefonds wordt namens de Europese Unie⁽²⁶⁾ beheerd door de EIB. Om gedwongen verkoop van afgewaardeerde obligaties van lidstaten in juni 2010 te vermijden, introduceerde de Commissie retroactief een nieuwe bepaling die het mogelijk maakte dergelijke investeringen in de portefeuille van het Fonds op te nemen.

6.54. In de huidige marktomstandigheden met hoge volatiliteit kunnen zich op korte termijn afwijkingen van de benchmark voordoen. Niettemin had de portefeuille tijdens de eerste tien maanden van het jaar een positief rendement, terwijl het licht negatieve cijfer bij afsluiting (ten opzichte van de benchmarkindex) eind 2010, dat het gevolg was van de slechtere performance in november en december, reeds in januari 2011 gerecupereerd was.

6.55. Dit besluit werd geformaliseerd in de aanvullende overeenkomst nr. 4, die op 9 november 2010 ondertekend werd na de voltooiing van de institutionele procedures die voor de ondertekening moesten worden gevolgd.

⁽²⁴⁾ Verordening (EG, Euratom) nr. 2728/94 van de Raad van 31 oktober 1994 tot instelling van een Garantiefonds (PB L 293 van 12.11.1994, blz. 1), zoals laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG, Euratom) nr. 89/2007 (PB L 22 van 31.1.2007, blz. 1).

⁽²⁵⁾ Hoofdzakelijk de EIB, maar ook crediteuren uit hoofde van externe Euratom-leningen en leningen in het kader van macrofinanciële bijstand van de EG aan derde landen.

⁽²⁶⁾ Artikel 6 van Verordening (EG, Euratom) nr. 2728/94, en de EIB ontvangt een jaarlijkse beheersvergoeding voor de geleverde diensten.

BIJLAGE 6.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR ONDERZOEK EN ANDER INTERN BELEID ⁽¹⁾

	2010					2009	2008	2007
	KP6	KP7	LLP	Overige	Totaal			
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF								
Totaal verrichtingen (waarvan):	28	69	12	41	150	351	361	348
Voorschotten	4	32	12	29	77	125	237	159
Tussentijdse/saldobetalingen	24	37	0	12	73	226	124	189
RESULTATEN VAN DE TOETSING ⁽²⁾ ⁽³⁾								
Deel van de getoetste verrichtingen								
Zonder fouten	29 % (8)	54 % (37)	100 % (12)	85 % (35)	61 % (92)	72 %	86 %	68 %
Met één of meer fouten	71 % (20)	46 % (32)	0 % (0)	15 % (6)	39 % (58)	28 %	14 %	32 %
Analyse van verrichtingen met fouten								
Analyse per soort uitgave								
Voorschotten	5 % (1)	9 % (3)	0 % (0)	50 % (3)	12 % (7)	9 %	19 %	17 %
Tussentijdse/saldobetalingen	95 % (19)	91 % (29)	0 % (0)	50 % (3)	88 % (51)	91 %	81 %	83 %
Analyse per soort fout								
Niet-kwantificeerbare fouten:	15 % (3)	37 % (12)	0 % (0)	67 % (4)	33 % (19)	35 %	34 %	41 %
Kwantificeerbare fouten:	85 % (17)	63 % (20)	0 % (0)	33 % (2)	67 % (39)	65 %	66 %	59 %
Subsidiabiliteit	100 % (17)	95 % (19)	0 % (0)	100 % (2)	97 % (38)	55 %	65 %	80 %
Realiteit	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	6 %	3 %	2 %
Juistheid	0 % (0)	5 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	3 % (1)	39 %	32 %	18 %
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN								
Meest waarschijnlijke foutenpercentage					1,4 %			
Onderste foutengrens					0,6 %			
Bovenste foutengrens					2,1 %			

⁽¹⁾ Voor 2010 bestaat de nieuwe beleidsgroep Onderzoek en ander intern beleid uit beleidsgroepen-/terreinen die in het Jaarverslag 2009 deel uitmaakten van andere specifieke beoordelingen. Zie hoofdstuk 1, paragraaf 1.12, voor gedetailleerde informatie.

⁽²⁾ Ter verbetering van het inzicht in de terreinen met verschillende risicoprofielen binnen de beleidsgroep werd de steekproef opgesplitst in segmenten.

⁽³⁾ De tussen haakjes geplaatste getallen tonen het werkelijke aantal verrichtingen.

BIJLAGE 6.2

RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK VAN SYSTEMEN VOOR ONDERZOEK EN ANDER INTERN BELEID

Beoordeling van geselecteerde toezicht- en controlesystemen

Betrokken systeem	Administratieve controles vooraf	Controle-certificering	Certificering vooraf	Financiële controles achteraf	Tenuitvoerlegging van invorderingen en financiële correcties	Algehele beoordeling
Kaderprogramma's voor onderzoek	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend

Betrokken systeem	Secundaire controles	Primaire controles	Controles door de Commissie	Toezichtstelsysteem van de Commissie	Algehele beoordeling
Programma Een leven lang leren	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend

Specifieke beoordeling voor het programma Een leven lang leren per lidstaat en controles

Betrokken lidstaat	DAS 2010			DAS 2008
	Secundaire controles	Primaire controles	Algehele beoordeling	Algehele beoordeling
België (EPOS ⁽¹⁾)	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend
Polen (FRSE ⁽²⁾)	Gedeeltelijk doeltreffend	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend
Duitsland (DAAD ⁽³⁾)	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend
Spanje (OAPPE ⁽⁴⁾)	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend
Verenigd Koninkrijk (British Council)	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	n.v.t.
Frankrijk (2e2f ⁽⁵⁾)	Gedeeltelijk doeltreffend	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	n.v.t.
Nederland (Nuffic ⁽⁶⁾)	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	n.v.t.
Griekenland (IKY ⁽⁷⁾)	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	n.v.t.
Oostenrijk (OEAD ⁽⁸⁾)	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	n.v.t.
Zweden (Internationella programkontoret)	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	n.v.t.

Algehele beoordeling	2010	2009	2008	2007
	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend

⁽¹⁾ Europese Programma's voor Onderwijs, Opleiding en Samenwerking — Agentschap

⁽²⁾ Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji

⁽³⁾ Nationale Agentur für EU Hochschulzusammenarbeit Deutscher Akademischer Austauschdienst e. V.

⁽⁴⁾ Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos

⁽⁵⁾ Agence Europe Education Formation France

⁽⁶⁾ Nederlands Nationaal Agentschap voor het Leven Lang Leren programma

⁽⁷⁾ Greek State Scholarship's Foundation I.K.Y.

⁽⁸⁾ Österreichischer Austauschdienst — GmbH

BIJLAGE 6.3

RESULTATEN VAN DE BEOORDELING VAN DE „MANAGEMENT REPRESENTATIONS” VAN DE COMMISSIE VOOR ONDERZOEK EN ANDER INTERN BELEID

Belangrijkste betrokken DG's	Aard van de door de directeur-generaal afgegeven verklaring (*)	Punten van voorbehoud	Opmerkingen van de Rekenkamer	Algehele beoordeling van de betrouwbaarheid	
				2010	2009
RTD	met punten van voorbehoud	Voorbehoud betreffende het percentage resterende fouten met betrekking tot de juistheid van kostendeclaraties in het kader van KP6-subsidies.	Hoewel het gecumuleerde percentage ontdekte fouten en het percentage resterende fouten met betrekking tot kostendeclaraties in het kader van KP6-subsidies in 2010 uitkwamen op respectievelijk 3,94 % en 2,2 %, - werd het voorbehoud bij de juistheid van de KP6-kostendeclaraties opgeheven. — — — — —	A	A
INFSO	zonder voorbehoud	—		B	A
ENTR	met punten van voorbehoud	i) Voorbehoud betreffende het percentage resterende fouten met betrekking tot de juistheid van kostendeclaraties in het kader van KP6-subsidies. ii) Voorbehoud betreffende de betrouwbaarheid van de financiële verslaglegging door het Europees Ruimteagentschap.		A	A
EAC	met punten van voorbehoud	Te hoog foutenpercentage in het direct gecentraliseerd beheer doordat bewijsstukken ontbreken voor kostendeclaraties, vooral met betrekking tot projecten van de vorige generatie programma's (voortzetting van het voorbehoud uit 2009).		A	A
ERCEA	zonder voorbehoud	—		A	n.v.t.
REA	zonder voorbehoud	—		A	

(*) Blijkens de betrouwbaarheidsverklaring van de directeur-generaal heeft hij/zij redelijke zekerheid dat de bestaande controleprocedures de nodige waarborgen bieden betreffende de regelmatigheid van de verrichtingen.

A: de verklaring van de directeur-generaal en het jaarlijks activiteitenverslag geven een getrouwe beoordeling van het financieel beheer met betrekking tot de regelmatigheid.

B: de verklaring van de directeur-generaal en het jaarlijks activiteitenverslag geven een gedeeltelijk getrouwe beoordeling van het financieel beheer met betrekking tot de regelmatigheid.

C: de verklaring van de directeur-generaal en het jaarlijks activiteitenverslag geven geen getrouwe beoordeling van het financieel beheer met betrekking tot de regelmatigheid.

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN BETREFFENDE ONDERZOEK EN ANDER INTERN BELEID

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie	Analyse van de Rekenkamer
2009	De Commissie moet de certificerende accountants bewuster maken van de subsidiabiliteit van de uitgaven met als doel de betrouwbaarheid van de door hen afgegeven controlecertificaten te verbeteren (paragraaf 8.32).	De inherente complexiteit van de subsidiabiliteitscriteria heeft invloed op het werk van de externe accountants die van de begunstigden de opdracht krijgen om controlecertificaten af te geven. De Commissie meent dat de invoering van „overeengekomen procedures” voor KP7 de accountants bewuster zal maken van de subsidiabiliteit van de uitgaven en dus de betrouwbaarheid van de controlecertificaten zal verbeteren. Dit moet nog blijken. Behalve DG ENTR neemt de Commissie niet formeel contact op met de externe accountants door feedback te geven als op grond van controles van de Rekenkamer of haar eigen controles wordt bewezen dat het afgegeven certificaat onbetrouwbaar was. Dit is een doeltreffende manier om de certificerende accountants bewuster te maken van kwesties inzake de subsidiabiliteit van de uitgaven die de accountants wellicht over het hoofd zagen.	<i>De Commissie ziet toe op de betrouwbaarheid van de controlecertificaten. In deze fase is het echter nog te vroeg om te concluderen of het aantal fouten aanzienlijk is verminderd.</i> <i>De Commissie keurde onlangs een besluit goed om de aanvaarding van gemiddelde kostenberekeningsmethoden voor de declaratie van personeelskosten te vereenvoudigen. Verwacht wordt dat dit besluit het beheer van de onderzoeksprogramma's aanzienlijk zal vereenvoudigen en vergemakkelijken.</i> <i>Er is een formele feedbackprocedure ingevoerd om gecontroleerde begunstigden ertoe aan te zetten hun certificerende controleurs op de hoogte te brengen van de controlebevindingen van de Commissie en hun te wijzen op de publiek toegankelijke subsidiabiliteitsvereisten en de interpretaties.</i>	De Rekenkamer neemt nota van het antwoord van de Commissie
	De Rekenkamer beveelt de Commissie aan, de controles van de afsluitingen verder te versterken om te verzekeren dat fouten worden ontdekt en gecorrigeerd en de herhaling van eerder ontdekte fouten wordt voorkomen (paragraaf 7.20).	De Commissie heeft inspanningen geleverd op dit gebied, met name bij de invoering van het programma Een leven lang leren voor de periode 2007-2013. De door de Rekenkamer voor 2009 ontdekte fouten hadden betrekking op het Socrates II-programma dat de voorloper was van het programma Een leven lang leren. De Commissie heeft follow-up gegeven aan alle kwantificeerbare fouten en niet subsidiabele bedragen teruggevorderd.	<i>De Commissie is verheugd over de door de Rekenkamer geconstateerde vooruitgang.</i>	
2008	De Commissie moet zorgen voor een strikte toepassing van de controles, met name door zo nodig sancties op te leggen en tijdig tot terugvorderingen of correcties over te gaan bij onverschuldigde vergoeding van gedeclareerde kosten (paragraaf 7.42).	De Commissie heeft aanzienlijke inspanningen geleverd op dit gebied, onder meer door een extra inspanning bij controles achteraf, een essentieel element van de controlestrategie, en door over te gaan tot terugvordering of verrekening met latere betalingen van alle bedragen die begunstigden te veel ontvangen bleken te hebben. De Rekenkamer constateerde in 2010 een significante stijging van aan de Commissie verschuldigde bedragen aan vooraf bepaalde schadevergoedingen wegens het doen van een te hoge opgave van gedeclareerde kosten door de begunstigde.	<i>De Commissie zet haar inspanningen voort om gevolg te geven aan de controleresultaten door te hoog gedeclareerde bedragen terug te vorderen, boetes op te leggen en voorts voortdurend de op dit gebied geboekte vooruitgang te volgen. Tevens eist de Commissie na de aanbeveling van de Rekenkamer voortdurend schadevergoedingen in alle gevallen waarin te hoog gedeclareerde kosten tot onrechtmatige financiële bijdragen hebben geleid.</i>	

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie	Analyse van de Rekenkamer
2008	De Commissie moet nauwlettender toezicht gaan houden op de jaarlijkse procedure voor de verklaring achteraf en rechtstreeks verifiëren of de beschreven controles adequaat zijn en volledig worden toegepast (paragraaf 9.34).	In het algemeen heeft de Commissie inspanningen geleverd op dit gebied. Hoewel de bezoeken voor systeemcontroles en toezicht enigszins zijn afgenomen, is het aantal financiële controles aanzienlijk gestegen. In 2010 heeft DG EAC aan 8 landen bezoeken voor systeemcontroles gebracht (11 landen in 2009) en financiële controles achteraf ter plaatse verricht van 15 overeenkomsten van nationale agentschappen (5 financiële controles in 2009). Het heeft in 2010 ook 47 toezichtsbezoeken verricht (tegen 58 in 2009).	<i>De Commissie is verheugd over de door de Rekenkamer geconstateerde vooruitgang.</i>	De Rekenkamer neemt nota van het antwoord van de Commissie

HOOFDSTUK 7

Administratieve en andere uitgaven

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	7.1-7.8
Specifieke kenmerken van de beleidsgroep	7.4-7.5
Reikwijdte en aanpak van de controle	7.6-7.8
Regelmatigheid van de verrichtingen	7.9
Doeltreffendheid van de systemen	7.10
Betrouwbaarheid van de „management representations” van de Commissie	7.11
Opmerkingen over specifieke instellingen en organen	7.12-7.32
Parlement	7.13-7.18
Europese Raad en Raad	7.19-7.20
Commissie	7.21-7.22
Hof van Justitie	7.23
Rekenkamer	7.24
Europees Economisch en Sociaal Comité	7.25-7.27
Comité van de Regio's	7.28-7.30
Europese Ombudsman	7.31
Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming	7.32
Conclusies en aanbevelingen	7.33-7.36
Conclusies	7.33-7.34
Aanbevelingen	7.35-7.36

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

7.1. Dit hoofdstuk betreft de specifieke beoordeling door de Rekenkamer van de administratieve en andere uitgaven van de instellingen en organen van de Europese Unie. Essentiële informatie over de betrokken instellingen en organen, en over de bestedingen in 2010, is opgenomen in **tabel 7.1**.

Tabel 7.1 — Administratieve en andere uitgaven van de instellingen en organen — Essentiële informatie

(miljoen euro)

Begrotingstitel	Beleidsgroep	Omschrijving	Betalingen	Wijze van beheer
Afdelingen I, II en IV-IX. Voor afdeling III, hoofdstuk I van alle titels en titels 14, 24-27 en 29	Administratieve en andere uitgaven	Europees Parlement	1 509	Direct gecentraliseerd
		Europese Raad en Raad	620	Direct gecentraliseerd
		Commissie	6 407	Direct gecentraliseerd
		Hof van Justitie	323	Direct gecentraliseerd
		Rekenkamer	182	Direct gecentraliseerd
		Europees Economisch en Sociaal Comité	121	Direct gecentraliseerd
		Comité van de Regio's	89	Direct gecentraliseerd
		Europese Ombudsman	8	Direct gecentraliseerd
		Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming	5	Direct gecentraliseerd
Totaal administratieve uitgaven			9 264	
Totaal beleidsuitgaven				
Totaal betalingen over het jaar			9 264	
Totaal vastleggingen over het jaar			9 428	

Bron: Jaarrekening 2010 van de Europese Unie.

7.2. Dit hoofdstuk heeft ook betrekking op de uitgaven die in de algemene begroting als beleidsuitgaven worden beschouwd, ook al betreffen ze in de meeste gevallen de werking van de administratie van de Commissie en niet zozeer de beleidsuitvoering. Deze uitgaven omvatten de volgende titels van de algemene begroting: titel 14 („Belastingen en douane-unie”), titel 24 („Fraudebestrijding”), titel 25 („Beleidscoördinatie en juridisch advies van de Commissie”), titel 26 („Administratie van de Commissie”), titel 27 („Begroting”) en titel 29 („Statistiek”).

7.3. De Rekenkamer rapporteert afzonderlijk over de agent-schappen en uitvoerende agentschappen van de EU en over de Europese Scholen ⁽¹⁾. De financiële controle van de Europese Centrale Bank valt niet onder het mandaat van de Rekenkamer.

⁽¹⁾ Het specifieke jaarverslag van de Rekenkamer over de Europese Scholen wordt voorgelegd aan de raad van bestuur van de Europese Scholen en tevens worden exemplaren gezonden aan het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Specifieke kenmerken van de beleidsgroep

7.4. Administratieve en andere uitgaven bestaan hoofdzakelijk uit uitgaven voor personele middelen (salarissen, toelagen en pensioenen), die goed zijn voor 63 % van de totale administratieve en andere uitgaven, en uitgaven voor gebouwen, uitrusting, energieverbruik, communicatie en informatietechnologie.

7.5. De voornaamste risico's voor de beleidsgroep Administratieve en andere uitgaven zijn de niet-naleving van de bepalingen inzake het plaatsen van opdrachten, de tenuitvoerlegging van contracten, wervingsprocedures en de berekening van salarissen en toelagen.

Reikwijdte en aanpak van de controle

7.6. In *bijlage 1.1, deel 2* wordt de algemene controleaanpak en -methodologie van de Rekenkamer beschreven. Ten aanzien van de controle van de administratieve en andere uitgaven dient het volgende te worden opgemerkt:

- de controle bestond uit onderzoek van een steekproef van 58 verrichtingen, waarvan 4 voorschotten en 54 saldobetalingen;
- bij de systeembeoordeling werd nagegaan of de door iedere instelling en ieder orgaan gehanteerde toezicht- en controlesystemen ⁽²⁾ voldoen aan de vereisten van het Financieel Reglement;
- het onderzoek van de „management representations” van de Commissie omvatte de jaarlijkse activiteitenverslagen van vier directoraten-generaal en bureaus van de Commissie die primair verantwoordelijk zijn voor administratieve uitgaven.

7.7. De Rekenkamer controleerde ook de volgende geselecteerde onderwerpen bij alle instellingen en organen:

- a) berekening en betaling van basissalarissen, toelagen, pensioenen en kosten van dienstreizen;
- b) procedures voor de werving van vast, tijdelijk en contractueel personeel;
- c) aanbestedingscontracten.

7.8. De Rekenkamer wordt gecontroleerd door een extern accountantskantoor ⁽³⁾ dat een controleverslag betreffende de jaarrekening over het begrotingsjaar van 1 januari 2010 tot en met 31 december 2010 heeft uitgebracht en een betrouwbaarheidsverslag betreffende de regelmatigheid van de besteding van de middelen van de Rekenkamer en de controleprocedures zoals die van kracht waren voor het begrotingsjaar van 1 januari 2010 tot 31 december 2010 (zie paragraaf 7.24).

⁽²⁾ Controles vooraf en achteraf, interne-auditfunctie, verslaglegging inzake uitzonderingen en internecontrolenormen.

⁽³⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

REGELMATIGHEID VAN VERRICHTINGEN

7.9. De resultaten van de toetsing van verrichtingen zijn samengevat in **bijlage 7.1**. Bij de toetsing van haar steekproef van verrichtingen constateerde de Rekenkamer dat 7 % van de 58 gecontroleerde betalingen fouten vertoonde. Zij schat het meest waarschijnlijke foutenpercentage op 0,4 %.

DOELTREFFENDHEID VAN DE SYSTEMEN

7.10. De resultaten van het onderzoek van systemen zijn samengevat in **bijlage 7.2**. De Rekenkamer constateerde dat de systemen ⁽⁴⁾ doeltreffend waren in het waarborgen van de regelmatigheid van de verrichtingen overeenkomstig de bepalingen van het Financieel Reglement (zie paragraaf 7.6).

BETROUWBAARHEID VAN DE „MANAGEMENT REPRESENTATIONS” VAN DE COMMISSIE

7.11. De resultaten van het onderzoek van de „management representations” van de Commissie zijn samengevat in **bijlage 7.3**.

OPMERKINGEN OVER SPECIFIEKE INSTELLINGEN EN ORGANEN

7.12. De navolgende specifieke opmerkingen, die per instelling of orgaan van de Europese Unie worden weergegeven, doen niets af aan de beoordelingen zoals beschreven in de paragrafen 7.9 en 7.10. Hoewel ze niet van materieel belang zijn voor de administratieve uitgaven als geheel, zijn ze wel significant in de context van de instelling of het orgaan in kwestie.

Parlement**Beheer van de subsidieregeling voor bezoekersgroepen**

7.13. Volgens de op 16 december 2002 vastgestelde regeling voor de ontvangst van bezoekersgroepen kunnen aan die groepen subsidies worden toegekend ter compensatie van reiskosten. Het bedrag wordt berekend op basis van het aantal bezoekers en de gemiddelde afstand van de terugreis van de groep overeenkomstig de standaardkostprijs van een individuele reis met de eigen auto. Het mag niet hoger liggen dan de werkelijke reiskosten. Volgens de bestaande procedures hoeven groepen de werkelijke reiskosten niet aan te tonen, waardoor een risico van te hoge betaling ontstaat, daar de meeste groepen gebruik maken van groepsvervoer in plaats van individuele vervoermiddelen.

ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

7.13. Het controleren van de feitelijke reiskosten zou een complexe en tijdrovende zaak zijn waarvoor de betrokken unit een groot aantal extra personeelsleden zou moeten inzetten. Het Parlement is van mening dat dit niet in verhouding zou staan tot het risico dat er teveel wordt uitbetaald. Bovendien is de groepsleider verplicht om, voordat hij een subsidiebedrag ontvangt, de volgende verklaring te ondertekenen: „De door het Europees Parlement betaalde subsidie is niet hoger dan de werkelijke kosten van de reis, verminderd met het bedrag van andere ontvangen bijdragen. Ik verbind mij ertoe alle andere ontvangen bijdragen op te geven.”.

Het Parlement zal nagaan welke vorm van controles geschikt is om een redelijke garantie te bieden zonder dat er buitensporige administratieve lasten ontstaan. Het Parlement zal ook onderzoeken of het dienstig is de verplichting in te voeren dat groepsleiders de bewijsstukken inzake de reiskosten gedurende een bepaalde tijd moeten bewaren.

⁽⁴⁾ De systemen worden bij al de in paragraaf 7.1 bedoelde instellingen en organen als één geheel beschouwd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.14. Bovendien wordt in de praktijk toegestaan om de compensatie aan de aangewezen groepsleider te betalen in contanten in plaats van per overschrijving, hetgeen de mogelijkheid beperkt om op deze transacties interne controleprocedures toe te passen. Betalingen voor een totaalbedrag van 55 236 euro werden in vier van de zes gecontroleerde gevallen in een steekproef in contanten verricht en 78 % van alle betalingen aan bezoekersgroepen in 2010 geschiedde in contanten.

Indienstneming van arbeidscontractanten

7.15. Onderzoek van de procedures voor de werving van arbeidscontractanten wees uit dat de bewijsstukken voor het onderzoek van de inschrijvingen, het voeren van gesprekken en het besluit tot selectie van dat personeel in vier van de vijf gecontroleerde gevallen niet waren geregistreerd. De beste praktijk is ervoor te zorgen dat volledige documentatie beschikbaar is voor de interne controle.

Aanbesteding

7.16. In 5 van de 20 aanbestedingsprocedures wees de controle op fouten en incoherenties in de vaststelling en toepassing van de gunningscriteria en in de analyse van de aanbestedingsstukken. Deze gevallen vertoonden ook tekortkomingen in de opstelling van de contractvoorwaarden, de uitvoering van de respectieve taken door de ordonnateurs en de evaluatiecomités, en de formele mededeling van de procedureresultaten aan de inschrijvers. Dezelfde tekortkomingen werden — in mindere mate — aangetroffen in negen andere gevallen.

Organisatie en werking van de fracties

7.17. De punten 2.1.1 en 2.5.3 van de op 30 juni 2003 door het Bureau vastgestelde interne regels betreffende de uitvoering van de door de fracties beheerde begroting bepalen dat jaren waarin Europese verkiezingen worden gehouden (zoals het geval was in 2009) bestaan uit twee afzonderlijke begrotings- en financieringsperioden. Krachtens artikel 2.1.6 van deze interne regels moeten ongebruikte middelen die meer belopen dan 50 % van de voor elke periode uit de begroting van het Parlement ontvangen middelen worden terugbetaald aan het Parlement. Deze regel werd niet toegepast en op de door het Parlement in 2010 aan de fracties uitbetaalde middelen had 2 355 955 euro in mindering moeten worden gebracht.

ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

7.14. In zijn resolutie van 10 mei 2011 bij het kwijtingsbesluit verzocht het Parlement om een studie „om na te gaan of het systeem voor de reiskosten van officiële bezoekersgroepen (...) geschikt is”. In die studie kan een nieuw systeem worden onderzocht waarbij de kosten van de reis worden uitgesplitst in reiskosten op grond van de gereisde afstand en verblijfkosten die gebaseerd zijn op het aantal bezoekers en een maximum per bezoeker per nacht. Ook zal worden beoordeeld of voor het deel van de subsidie dat betrekking heeft op de reiskosten stelselmatig gebruik moet worden gemaakt van bankovermakingen.

ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

7.15. De interne voorschriften inzake de selectie van arbeidscontractanten schrijven niet voor dat de interviews genotuleerd moeten worden of dat de redenen voor de selectie formeel moeten worden opgetekend, aangezien de geselecteerde personen al door de selectie voor de EPSO CAST-databank zijn gekomen. Daarom wordt er voor dergelijke procedures geen formele documentatie bijgehouden.

ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

7.16. Uit de afzonderlijke analyse van de genoemde gevallen is gebleken dat geen van de potentiële risico's werkelijk tot problemen heeft geleid en dat de toepasselijke procedures zo complex zijn dat er diverse interpretaties mogelijk zijn, vooral met betrekking tot de ex post-beoordelingen van aanbestedingsprocedures, waarop de Rekenkamer haar conclusies baseert.

Bovendien zijn er diverse maatregelen genomen om de organisatie van de aanbestedingsprocedures te verbeteren. Niet alleen zijn er directoraten Resources in het leven geroepen, er zijn ook maatregelen vastgesteld die het „Procurement Forum” had voorgesteld om de organisatie van de aanbestedingsprocedures te verbeteren. Bovendien gaat het „Procurement Forum” specifieke opleidingsacties ontplooiën voor de opstellers van aanbestedingsstukken en de leden van beoordelingscomités.

ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

7.17. De splitsing van een verkiezingsjaar in twee perioden waartoe in artikel 2.1.1 van de regeling inzake het gebruik van kredieten van begrotingspost 400 wordt bepaald, is speciaal ingevoerd met het oog op de specifieke behoeften van de fracties gedurende dergelijke jaren.. Deze specifieke bepaling was in de regeling inzake het gebruik van kredieten van begrotingspost 400 opgenomen om rekening te houden met de mogelijke ontbinding van fracties na de verkiezingen die tot afsluiting van de rekening in het midden van het jaar zou leiden. Fracties die na de verkiezingen blijven bestaan, blijven gewoon doorwerken en hun begrotingstoeiwijzing wordt bijgesteld op grond van het aantal EP-leden die na de verkiezingen lid zijn van de fractie. In de regeling wordt het jaarperiodiciteitsbeginsel van de kredieten benadrukt met de bepaling dat „kredieten die niet werden opgebruikt gedurende het begrotingsjaar, [...] naar het volgende begrotingsjaar worden overgedragen ten belope van ten hoogste 50 procent van de jaarlijkse kredieten die uit de begroting van het Europees Parlement zijn ontvangen”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Verrichting van de controle vooraf

7.18. Krachtens artikel 47 van de uitvoeringsvoorschriften van het Financieel Reglement moet elke handeling tot uitvoering van de begroting vooraf worden onderworpen aan verificatie. Voor de betalingen aan bezoekersgroepen (zie de paragrafen 7.13 en 7.14), de aanbestedingsprocedures (zie paragraaf 7.16) en de betalingen krachtens de interne regels van het Parlement betreffende de uitvoering van de door de fracties beheerde begroting (zie paragraaf 7.17) omvat het programma van de controles vooraf geen op de aard en het risicoprofiel van de onderzochte verrichtingen toegesneden controles. In het geval van de wervingsprocedures (zie paragraaf 7.15) worden wel specifieke controles verricht, maar deze betreffen niet de selectiefase. De doeltreffendheid van de controle vooraf is dus beperkt.

Europese Raad en Raad**Financiering van het bouwproject „Residence Palace”**

7.19. De in 2008 met de Belgische staat ondertekende overeenkomst voor de oprichting van het gebouw Residence Palace in Brussel, dat volgens plan in 2013 gereed moet zijn en naar schatting in totaal 310 miljoen euro (geschatte prijzen 2013) zal kosten, biedt de mogelijkheid voorschotten te betalen. In de periode 2008-2010 betaalde de Raad in totaal 235 miljoen euro aan voorschotten, waarvan 30 miljoen euro uit het onderdeel voor de aankoop van gebouwen in de oorspronkelijke begroting van de Raad. De overige 205 miljoen euro (ofwel 87 % van de in totaal betaalde voorschotten) was afkomstig uit begrotingsoverschrijvingen aan het einde van elk jaar van 2007 tot 2010 (meestal uit de begrotingsonderdelen voor tolkenkosten en reiskosten van de delegaties).

7.20. De herhaaldelijke onderbesteding op deze begrotingsonderdelen in de gehele periode 2008-2010 en het aandeel van de overgeschreven bedragen in het totaal van de betaalde voorschotten is niet in overeenstemming met het begrotingswaarachtigheidsbeginsel. Bovendien sloot de betaling van 235 miljoen euro in de eerste drie jaar — op een totale overeengekomen waarde van 310 miljoen euro — niet aan op de vorderingen van de bouwwerkzaamheden.

Gezien de continuïteit, de geest van de regeling en de gangbare praktijk moet voor fracties die na de verkiezingen blijven bestaan de som van de twee helften van het begrotingsjaar als één begrotingsjaar worden beschouwd en moeten de regels inzake de overdracht van kredieten in die zin worden toegepast. Om de door de Rekenkamer gesignaleerde dubbelzinnigheid van de regeling weg te nemen, zal er vóór het volgende verkiezingsjaar tijdig een verduidelijking van de regelgeving worden voorgesteld.

ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

7.18. De verificatie vooraf zal worden aangepast om te zorgen voor stelselmatige controle van de specifieke voorschriften die op de verschillende door de Rekenkamer genoemde activiteiten betrekking hebben en om controles in te voeren die zijn toegesneden op de aard en het risicoprofiel van de onderzochte verrichtingen.

Gezien de speciale regels voor de financiering van de fracties zijn gedetailleerde controles pas zinvol na de afsluiting van het begrotingsjaar, d.w.z. gedurende het daarop volgende jaar, op basis van hun jaarrekeningen. Daarom werd er in 2009 een controle achteraf verricht (over het begrotingsjaar 2008) en is er in het werkplan van de diensten voor 2011 een controle achteraf voorzien voor het begrotingsjaar 2010.

ANTWOORD VAN DE RAAD

7.19. De kredieten die via kredietoverschrijvingen ter beschikking zijn gesteld, zijn voorgelegd aan de begrotingsautoriteit overeenkomstig de procedures van artikel 22 en artikel 24 van het Financieel Reglement.

ANTWOORD VAN DE RAAD

7.20. Het secretariaat-generaal van de Raad deelt de analyse van de Rekenkamer dat de bedragen voor de begrotingsonderdelen betreffende de kosten voor vertolking en de reiskosten van de delegaties beter moeten worden afgestemd op het werkelijke verbruik. In dit verband wordt opgemerkt dat de ramingen voor deze onderdelen in de ontwerp-begroting voor 2012 aanzienlijk zijn verlaagd. Voorts is in de begroting voor 2012 ook het bedrag van de voorschotten voor het Residence Palace-gebouw verlaagd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Commissie**Aanbesteding**

7.21. Bij een in 2008 door het directoraat-generaal Externe betrekkingen (DG RELEX) georganiseerde oproep tot het indienen van blijken van belangstelling voor beveiligingsdiensten die tot april 2011 geldig was, zijn de gehanteerde selectiecriteria niet specifiek genoeg om een objectieve en passende selectie van bedrijven te garanderen. Zo werden er voor de selectie van de kandidaten voor de lijst in verband met de oproep geen minima bepaald inzake de vereiste jaarlijkse omzet of de personeelssterkte. In de oproep wordt ook geen rekening gehouden met de verschillende veiligheidsvoorwaarden in de diverse bestreken werelddelen (Noord- en Zuid-Amerika, het grootste deel van Afrika, Azië, Midden- en Oost-Europa en Oceanië).

7.22. Bij drie inschrijvingsprocedures georganiseerd door delegaties die vallen onder het directoraat-generaal Externe betrekkingen wees de controle op incoherenties en onjuiste interpretaties van de regels betreffende de noodzaak van een afzonderlijk verslag van de commissie voor de opening van de inschrijvingen, de toepassing van gunningscriteria en de verplichting voor het evaluatiecomité om een formeel evaluatieverslag op te stellen.

Hof van Justitie

7.23. De Rekenkamer heeft geen opmerkingen over het Hof van Justitie.

Rekenkamer

7.24. Het verslag van de externe accountant ⁽⁵⁾ stelt dat naar het oordeel van de accountant „de jaarrekening een getrouw beeld [geeft] van de financiële situatie van de Europese Rekenkamer per 31 december 2010 en van haar kasstromen voor het per die datum afgesloten begrotingsjaar, overeenkomstig Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002, Verordening (EG, Euratom) nr. 2342/2002 van de Commissie van 23 december 2002 tot vaststelling van uitvoeringsvoorschriften van voornoemde verordening van de Raad, en de boekhoudregels van de Europese Unie”. Het verslag zal worden gepubliceerd in het Publicatieblad.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.21-7.22. *De Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) is verantwoordelijk voor het financieel beheer in verband met de administratieve uitgaven van de delegaties. Overeenkomstig artikel 1, lid 2, van het Financieel Reglement is het een dienst die voor de toepassing van het reglement als een instelling moet worden beschouwd. Daarnaast bepaalt artikel 147 bis dat de EDEO volledig onderworpen is aan de kwijtingprocedures.*

⁽⁵⁾ Zie het controleverslag betreffende de jaarrekening waarnaar wordt verwezen in paragraaf 7.8.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Europees Economisch en Sociaal Comité**Terugbetaling van reiskosten aan leden van het Comité**

7.25. Volgens de regels inzake de terugbetaling van reiskosten kunnen de leden van het Comité kiezen tussen optie A, op basis van de werkelijk gemaakte reiskosten door overlegging van bewijsstukken, en optie B (60 % van de gemaakte dienstreizen tussen januari en november 2010), die betaling inhoudt van een forfaitaire vergoeding op basis van de afstand in kilometers. Bij optie B moet de vergadering plaatsvinden in Brussel en mag de compensatie niet hoger zijn dan de standaardprijs voor een eerste klas trein- of vliegticket als vastgesteld in optie A.

7.26. De betaling van een forfaitaire vergoeding bij optie B ligt meestal hoger dan de werkelijke prijs van een trein- of vliegticket in „economy class”, dat de begunstigden doorgaans gebruiken. De terugbetaling volgens optie B kan dus de werkelijke reiskosten overstijgen. Hoewel deze procedure wettig en regelmatig is, verschilt zij van de bij de andere Europese instellingen en organen gevolgde praktijk, waar reiskosten worden terugbetaald op basis van de werkelijk gemaakte kosten.

Aanbesteding

7.27. In een van de zeven onderzochte niet-openbare aanbestedingsprocedures werden de inschrijvers die voorstellen hadden ingediend in twee verschillende percelen niet gelijk behandeld bij het indienen van toelichting op hun voorstel. Bij twee procedures van gunning via onderhandelingen werden fouten en incoherenties vastgesteld bij de opstelling van het bestek en de gunningscriteria, in de contacten met de inschrijvers, de evaluatie van de voorstellen en de formaliteiten voor de afronding van de procedure.

ANTWOORD VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

7.25. Als regel mag optie B alleen worden toegepast als het te vergoeden bedrag niet hoger is dan de kosten zoals die onder optie A worden berekend. Er is nagegaan hoe hoog de IATA-tarieven voor business class-vliegtickets zonder korting naar de door de Rekenkamer genoemde landen zijn. Daarbij is gebleken dat die tarieven altijd hoger — en soms zelfs veel hoger — zijn dan het vaste bedrag dat onder optie B wordt uitgekeerd.

ANTWOORD VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

7.26. In overeenstemming met eerdere discussies in EESC-kringen en de herziening waartoe het Europees Parlement zelf onlangs is overgegaan, heeft het bureau van het EESC op 3 mei 2011 bevestigd dat het financieel statuut van de leden van het EESC zal worden herzien. Bij die herziening zullen de volgende beginselen worden toegepast:

- inachtneming van de waardigheid van de leden, billijkheid tussen de leden, transparantie en financiële duurzaamheid;
- vergoeding van vervoersbewijzen uitsluitend op basis van reële kosten; de vervoersregelingen moeten voldoende flexibiliteit en comfort bieden tegen redelijke prijzen;
- dagvergoedingen en reiskosten worden afgestemd op de toelagen voor leden van het EP;
- toelagen ter compensatie voor doorgebrachte tijd en administratieve kosten worden berekend in overeenstemming met het EP en de Raad, op een redelijk niveau.

ANTWOORD VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

7.27. Het EESC heeft met aandacht kennis genomen van de opmerkingen van de Rekenkamer en alle gesubdelegeerde ordonnateurs een bericht gestuurd waarin wordt herinnerd aan belangrijke onderdelen van de aanbestedingsprocedure die in acht moeten worden genomen. Ook zal meer worden gedaan om ervoor te zorgen dat de nodige vakkundigheid inzake overheidsopdrachten voorhanden is in beoordelingscomités.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Comité van de Regio's**Indienstneming van vast personeel**

7.28. De kennisgeving van vacature voor de werving van een ambtenaar vermeldde als een van de selectiecriteria dat kandidaten van buiten het Comité ambtenaar moesten zijn ofwel moesten voorkomen op een door het Europees Bureau voor personeelsselectie (EPSO) opgestelde reservelijst van geslaagde kandidaten van een vergelijkend onderzoek voor de werving van ambtenaren met de juiste graad. De geselecteerde kandidaat werd aangeworven na overgang vanuit een andere instelling. Op dat moment was hij bij die instelling nog niet formeel aangesteld als ambtenaar op proef en zijn persoonlijk dossier bevatte geen bewijs dat de overgang bij de eerste instelling op het juiste hiërarchische niveau was goedgekeurd.

Aanbesteding

7.29. Uit de controle bleek dat bij twee van de vier procedures van gunning via onderhandelingen overeenkomstig de bepalingen in artikel 129 van de uitvoeringsvoorschriften (die de procedure van gunning via onderhandelingen toestaan voor contracten met een waarde van minder dan of gelijk aan 60 000 euro) de ordonnateurs geen formele raming hadden gemaakt van de contractwaarde ter onderbouwing van de toepassing van de procedure via onderhandelingen.

7.30. Bij dezelfde twee procedures van gunning via onderhandelingen waren de bepalingen inzake de toepassing van de gunningscriteria, de afweging van de genoemde prijs, de betrouwbaarheid van de inschrijvingen en de contacten met de inschrijvers niet correct toegepast.

Europese Ombudsman

7.31. De Rekenkamer heeft geen opmerkingen over de Europese Ombudsman.

ANTWOORD VAN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

7.28. Het Comité van de Regio's heeft zijn procedure verbeterd om te garanderen dat wanneer het een ambtenaar op proef vanuit een andere instelling aanwerft, deze persoon voorafgaand hieraan formeel als ambtenaar op proef is aangesteld in die instelling en zijn/haar overplaatsing naar het Comité van de Regio's formeel is goedgekeurd. Wat dit specifieke geval betreft, heeft het Comité ondertussen een formeel besluit van aanstelling en overplaatsing ontvangen van het Hof van Justitie. Dit besluit is opgenomen in het persoonlijk dossier van de ambtenaar.

ANTWOORD VAN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

7.29. De twee contracten met een lage waarde, waarop de procedure van gunning via onderhandelingen werd toegepast, betreffen het inhuren van tolken tijdens politiek getinte seminars buiten België. Hoewel de ramingen van de contractwaarde niet formeel bij het document werden gevoegd, werden deze ramingen wel degelijk gemaakt op basis van de ervaringen met vergelijkbare aanbestedingen in de Europese Unie. Om het toezicht op ramingen van de contractwaarde verder te verbeteren en meer coherentie tussen zijn diensten te verzekeren zal het Comité van de Regio's een model voor het documenteren van ramingen ontwikkelen en in gebruik nemen.

ANTWOORD VAN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

7.30. Van een van de tolkencontracten stond de prijs vast en deze prijs is niet aangepast. In de aanloop naar het seminar is er veel veranderd en de talenregeling was ingewikkeld, met 10 talen en 10 tolkencabines. Om zeker te zijn van een goede dienstverlening kon het Comité van de Regio's niet veel anders dan instemmen met een kleine prijsverhoging t.o.v. de offerte. Gezien de problemen die zich voordoen met de toepassing van het „waar voor je geld”-criterium, zal het Comité van de Regio's de criteria aanpassen met als doel alleen nog „laagste prijs”-garantie na te streven bij dergelijke seminars. Naar aanleiding van de opmerking van de Rekenkamer over de betrouwbaarheid van offertes heeft het Comité van de Regio's zijn werkwijze aangepast: offertes komen voortaan binnen via een functional mailbox die slechts voor een beperkt aantal personen toegankelijk is.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming**Organisatie van een intern vergelijkend onderzoek**

7.32. De diensten van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming organiseerden in 2009 een intern vergelijkend onderzoek op vier verschillende terreinen (juridisch gebied met ervaring op het gebied van gegevensbescherming, technisch gebied met ervaring op het gebied van gegevensbescherming, personeelszaken en secretariaat). Hoewel het organiseren van een intern vergelijkend onderzoek gerechtvaardigd kan zijn door de bijzondere aard van de functies vervuld door de diensten van de toezichthouder, mag deze aanpak niet de norm worden. De beste praktijk is een beroep te doen op de diensten van het Europees Bureau voor personeelsselectie (EPSO), dat regelmatig algemeen vergelijkende onderzoeken organiseert.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**Conclusies**

7.33. Op basis van haar controlewerkzaamheden concludeert de Rekenkamer dat de betalingen als geheel over het per 31 december 2010 afgesloten jaar met betrekking tot de administratieve en andere uitgaven van de instellingen en organen geen materiële fouten vertonen (zie paragraaf 7.9).

7.34. Op basis van haar controlewerkzaamheden concludeert de Rekenkamer dat de toezicht- en controlesystemen voor de administratieve en andere uitgaven doeltreffend waren in het waarborgen van de regelmatigheid van de betalingen. De opmerkingen in de paragrafen 7.13 - 7.32 doen niets af aan deze conclusie. Toch vestigt de Rekenkamer de aandacht op de fouten en tekortkomingen die werden ontdekt bij het onderzoeken van een steekproef van aanbestedingsprocedures (zie de paragrafen 7.16, 7.21, 7.22, 7.27, 7.29 en 7.30) en op de herhaalde onderbenutting van bepaalde begrotingsonderdelen, die leidde tot begrotingsoverschrijvingen met het doel bouwprojecten te financieren (zie de paragrafen 7.19 en 7.20).

Aanbevelingen

7.35. De opmerkingen op basis van het onderzoek naar het personeelsbeheer en de aanbestedingscontracten (zie paragraaf 7.12) leiden tot de volgende aanbevelingen:

- op het gebied van werving dienen de betrokken instellingen en organen (zie de paragrafen 7.15 en 7.28) te zorgen voor een behoorlijke documentatie ter onderbouwing van de wervingsbesluiten en ter handhaving van de in de kennisgevingen van vacature genoemde wervingscriteria;
- de betrokken instellingen en organen (zie de paragrafen 7.16, 7.21, 7.22, 7.27, 7.29 en 7.30) moeten ervoor zorgen dat de ordonnateurs beschikken over passende controles en betere richtsnoeren teneinde het ontwerp, de coördinatie en de uitvoering van de aanbestedingsprocedures te verbeteren.

7.36. **Bijlage 7.4** toont de resultaten van de beoordeling door de Rekenkamer van de vooruitgang bij het opvolgen van de aanbevelingen in het Jaarverslag 2009.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.35. *Zie het antwoord van de Commissie op de paragrafen 7.21-7.22.*

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.36. *Zie het antwoord van de Commissie op de paragrafen 7.21-7.22.*

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR ADMINISTRatieve UITGAVEN

	2010				2009	2008	2007
	Uitgaven voor personeel	Uitgaven voor gebouwen	Andere uitgaven	Totaal			
OMVANG EN OPZET VAN DE STEEKPROEF							
Totaal verrichtingen (waarvan)	33	7	18	58	57	57	56
Voorschotten	0	1	3	4	2	0	0
Tussentijdse/saldobetalingen	33	6	15	54	55	57	56
RESULTATEN VAN DE TOETSING ⁽¹⁾ ⁽²⁾							
Deel van de getoetste verrichtingen							
Zonder fouten	94 % (31)	100 % (7)	89 % (16)	93 % (54)	93 %	91 %	95 %
Met één of meer fouten	6 % (2)	0 % (0)	11 % (2)	7 % (4)	7 %	9 %	5 %
Analyse van verrichtingen met fouten							
Analyse per soort uitgave							
Voorschotten	0 % (0)	0 % (0)	50 % (1)	25 % (1)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Tussentijds/saldobetalingen	100 % (2)	0 % (0)	50 % (1)	75 % (3)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Analyse per soort fout							
Niet-kwantificeerbare fouten	50 % (1)	0 % (0)	100 % (2)	75 % (3)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Kwantificeerbare fouten	50 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	25 % (1)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Subsidiabiliteit	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Realiteit	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Juistheid	100 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (1)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFIVEERBARE FOUTEN							
Meest waarschijnlijk foutenpercentage				0,4 %			
Onderste foutengrens				0,0 %			
Bovenste foutengrens				1,1 %			

⁽¹⁾ Ter verbetering van het inzicht in de terreinen met verschillende risicoprofielen binnen de beleidsgroep werd de steekproef opgesplitst in segmenten.⁽²⁾ De tussen haakjes geplaatste getallen tonen het werkelijke aantal verrichtingen.

BIJLAGE 7.2

RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK VAN SYSTEMEN VOOR ADMINISTRATIEVE UITGAVEN

Algehele beoordeling van toezicht- en controlesystemen

Algehele beoordeling	2010	2009	2008	2007
	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend

BIJLAGE 7.3

RESULTATEN VAN DE BEOORDELING VAN DE „MANAGEMENT REPRESENTATIONS” VAN DE COMMISSIE VOOR ADMINISTRATIEVE UITGAVEN

Belangrijkste betrokken DG's	Aard van door de directeur-generaal afgegeven verklaring (*)	Punten van voorbehoud	Opmerkingen van de Rekenkamer	Algehele beoordeling van de betrouwbaarheid	
				2010	2009
PMO	zonder punten van voorbehoud	n.v.t.	—	A	A
OIB	zonder punten van voorbehoud	n.v.t.	—	A	A
OIL	zonder punten van voorbehoud	n.v.t.	—	A	A
DIGIT	zonder punten van voorbehoud	n.v.t.	—	A	A

(*) Blijkens de betrouwbaarheidsverklaring van de directeur-generaal heeft hij/zij redelijke zekerheid dat de bestaande controleprocedures de nodige waarborgen bieden betreffende de regelmatigheid van de verrichtingen.

A: de verklaring van de directeur-generaal en het jaarlijkse activiteitenverslag geven een getrouwe beoordeling van het financieel beheer met betrekking tot de regelmatigheid.

B: de verklaring van de directeur-generaal en het jaarlijkse activiteitenverslag geven een gedeeltelijk getrouwe beoordeling van het financieel beheer met betrekking tot de regelmatigheid.

C: de verklaring van de directeur-generaal en het jaarlijkse activiteitenverslag geven geen getrouwe beoordeling van het financieel beheer met betrekking tot de regelmatigheid.

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN BETREFFENDE ADMINISTRATIEVE UITGAVEN

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Geboekte vooruitgang	Antwoord van de instelling	Analyse van de Rekenkamer
2009	Parlement <i>Betaling van sociale uitkeringen aan personeelsleden</i> Het personeel dient verzocht te worden op gezette tijden documenten te verstrekken die hun persoonlijke situatie bevestigen. Voorts dient het Parlement een systeem in te stellen voor het tijdig monitoren en controleren van deze documenten.	Het Parlement trof maatregelen om het risico te beperken: het lanceerde een campagne om het in aanmerking komen voor bepaalde uitkeringen te controleren, hetgeen leidde tot de terugvordering van meer dan 70 000 euro; het voerde een geautomatiseerd controle-instrument in („elektronisch fiche”) waardoor de persoonlijke en administratieve gegevens van de personeelsleden jaarlijks kunnen worden geverifieerd, en het verricht controles op de vaststelling van individuele rechten tijdens de wervingsprocedures of wanneer personeelsleden van categorie veranderen.	<i>Het Parlement zal deze kwesties op de voet blijven volgen, met name de doeltreffendheid van de jaarlijkse verificatie.</i>	De Rekenkamer neemt nota van de door het Parlement getroffen maatregelen.
	Commissie — DG RELEX <i>Betaling van sociale uitkeringen en vergoedingen aan personeelsleden</i> Het personeel dient verzocht te worden de diensten van de Commissie op gezette tijden documenten te verstrekken die hun persoonlijke situatie aantonen. Voorts dient DG RELEX een systeem in te stellen voor het tijdig monitoren en controleren van deze documenten.	Namens de Commissie verklaarde DG RELEX dat de oprichting van de EEAS een gelegenheid zal zijn om het personeel er opnieuw op te wijzen dat het verplicht is dossiers in verband met de rechten te actualiseren. Het personeel is hierover ingelicht. Er zullen verdere controles en contacten plaatsvinden tussen de dienst voor controle achteraf en de eenheden die ervoor verantwoordelijk zijn na te gaan of de onlangs ingevoerde ACL-software het toelaat statistische steekproeven te nemen voor controles door de eenheden die zich bezighouden met het personeel bij de delegaties.		De Rekenkamer neemt nota van de door de Commissie getroffen maatregelen.
	Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming <i>Betaling van sociale uitkeringen aan personeelsleden</i> Het personeel dient verzocht te worden op gezette tijden documenten te verstrekken die hun persoonlijke situatie aantonen. In dit opzicht dient de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming zijn systeem voor het tijdig monitoren en controleren van deze documenten te verbeteren.	De Toezichthouder heeft de in de DAS 2009 gesignaleerde fouten gecorrigeerd en heeft in 2010 en 2011 instrumenten ingevoerd voor een beter beheer van de uitkeringen (formele contacten binnen zijn diensten en met PMO, en een jaarlijks informatiefiche).	<i>Het formulier betreffende de kostwinnerstoelage zonder kinderen wordt naar het PMO-bureau gestuurd ter controle en eventuele actualisering van de gegevens. Een kopie wordt in het personeelsdossier bewaard. De EDPS spant zich in voor voortgaande verbetering van het beheer van dergelijke toelagen.</i>	De Rekenkamer neemt nota van de door de Toezichthouder getroffen maatregelen.

HOOFDSTUK 8

Resultaten behalen met de EU-begroting

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	8.1-8.2
De zelfevaluatie door de Commissie van haar prestaties	8.3-8.29
Inleiding	8.3-8.4
De rapportage van de directoraten-generaal over de resultaten van het jaar	8.5-8.14
Landbouw en plattelandsontwikkeling	8.5-8.7
Regionaal beleid	8.8-8.10
Onderzoek en innovatie	8.11-8.14
Opmerkingen van de Rekenkamer over de verslaglegging van de directeurs-generaal	8.15-8.29
Relevantie van de prestatiegegevens	8.15-8.23
Vergelijkbaarheid van de prestatiegegevens	8.24-8.25
Betrouwbaarheid van de prestatiegegevens	8.26-8.29
De speciale verslagen van de Rekenkamer over prestaties	8.30-8.52
Inleiding	8.30-8.32
Opmerkingen van de Rekenkamer over het proces van het behalen van resultaten	8.33-8.48
Strategische planning	8.33-8.35
Vaststelling van behoeften	8.36-8.38
Verband tussen doelstellingen en maatregelen	8.39-8.40
Relevante, toereikende en proportionele middelen	8.41-8.42
Begroting en tijdschema	8.43-8.44
Controles en prestatietoezicht	8.45-8.48
Opmerkingen van de Rekenkamer over resultaten en rapportage	8.49-8.52
Verwezenlijking van de gekozen doelstellingen	8.49-8.50
Rapportage over de prestaties	8.51-8.52
Conclusies en aanbevelingen	8.53-8.59

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

8.1. In dit hoofdstuk presenteert de Rekenkamer haar opmerkingen over de zelfevaluatie van de Commissie wat betreft haar prestaties, zoals die is weergegeven in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directeurs-generaal van de Commissie ⁽¹⁾ ⁽²⁾, alsmede de voornaamste resultaten van de doelmatigheidscontroles in het afgelopen begrotingsjaar zoals die zijn gepresenteerd in de speciale verslagen van de Rekenkamer ⁽³⁾.

8.2. De prestaties worden beoordeeld op basis van de beginselen van goed financieel beheer (zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid) ⁽⁴⁾. De meting ervan is van essentieel belang voor het hele proces van overheidsoptreden, gaande van de input (financiële, personele, materiële, organisatorische en regulerende middelen die nodig zijn voor de uitvoering van het programma), de output (de producten van het programma) en de resultaten (de onmiddellijke gevolgen van het programma voor de rechtstreekse doelgroep of ontvangers) tot de impact (maatschappelijke veranderingen die — ten minste gedeeltelijk — voortvloeien uit het optreden van de EU).

DE ZELFEVALUATIE DOOR DE COMMISSIE VAN HAAR PRESTATIES**Inleiding**

8.3. De directeurs-generaal van de Commissie stellen in de jaarlijkse beheersplannen van hun directoraten-generaal prestatiedoelstellingen vast en rapporteren de resultaten in de jaarlijkse activiteitenverslagen.

8.1. *De Commissie vindt het een goede zaak dat de Rekenkamer de informatieverstrekking over prestaties aan een audit heeft onderworpen nu inzake de aantoonbaarheid van de meerwaarde en de impact van EU-uitgaven hogere eisen worden gesteld.*

8.2. *De effecten van complexe beleidsmaatregelen zijn soms moeilijk te meten, gelet op de bijdrage van uiteenlopende factoren en op het feit dat bij geïntegreerde programma's sprake is van een combinatie van effecten. Bij monitoring wordt vastgesteld wat waarneembaar is (en gerapporteerd is via, onder andere, de jaarlijkse activiteitenverslagen; evaluatie is nodig om de aan een beleidsactie toe te schrijven effecten te bepalen.*

⁽¹⁾ Inclusief, in de paragrafen 8.5 tot en met 8.14, een samenvatting van de verslaglegging van de directeurs-generaal in de jaarlijkse activiteitenverslagen voor de geselecteerde steekproef.

⁽²⁾ Artikel 60, lid 7, van het Financieel Reglement bepaalt dat het jaarlijkse activiteitenverslag „de resultaten [behelst] van zijn verrichtingen ten opzichte van de hem opgedragen doelstellingen, de aan die verrichtingen verbonden risico's, het gebruik van de middelen die tot zijn beschikking zijn gesteld en de werking van het systeem voor de interne controle”.

⁽³⁾ De speciale verslagen van de Rekenkamer betreffen de EU-begroting alsmede de Europese ontwikkelingsfondsen.

⁽⁴⁾ Artikel 27 van het Financieel Reglement bepaalt:

„1. De begrotingskredieten worden aangewend volgens het beginsel van goed financieel beheer, dat zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid inhoudt.

2. Zuinigheid betekent dat de door de instelling voor haar activiteiten ingezette middelen tijdig, in passende hoeveelheid en kwaliteit en tegen de best mogelijke prijs beschikbaar worden gesteld. Efficiëntie betekent dat de beste verhouding tussen de ingezette middelen en de verkregen resultaten wordt nagestreefd. Doeltreffendheid betekent dat de gestelde doelen en de beoogde resultaten worden bereikt.”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.4. De Rekenkamer beoordeelde de prestatiegegevens in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-generaal Landbouw en plattelandsontwikkeling (DG AGRI), Regionaal beleid (DG REGIO) en Onderzoek en innovatie (DG RTD) ⁽⁵⁾. Dat zijn de twee grootste terreinen met uitgaven in gedeeld beheer, respectievelijk het grootste terrein met direct door de Commissie beheerde uitgaven. De Rekenkamer bestudeerde voornamelijk de doelstellingen en de desbetreffende prestatie-indicatoren en beoordeelde hun relevantie ⁽⁶⁾, vergelijkbaarheid ⁽⁷⁾ en betrouwbaarheid ⁽⁸⁾.

De rapportage van de directoraten-generaal over de resultaten van het jaar

Landbouw en plattelandsontwikkeling

8.5. In zijn jaarlijkse activiteitenverslag presenteerde DG AGRI in een tabel voor elke „algemene doelstelling” cijfers over de actuele stand van de „impactindicatoren” tegenover de vastgestelde doelen. DG AGRI signaleerde positieve resultaten op het terrein van goed financieel beheer. Het wees op de nieuwe verplichting voor de lidstaten om hun landbouwpercelen-identificatiesysteem te evalueren en op de mogelijkheid voor de lidstaten om hun verklarende instanties te verzoeken om, na herhaling van controles, de betrouwbaarheid te bevestigen van de controlestatistieken. In dergelijke gevallen beperkt de Commissie de financiële correcties tot het uit de betreffende controlestatistieken afgeleide foutenpercentage.

8.6. Voor plattelandsontwikkeling meldde DG AGRI vooruitgang bij de uitvoering van de 94 programma's, waarbij 33,9 miljard euro op een totale begroting van 96,2 miljard euro ten uitvoer was gelegd, hoewel het tempo niet voor alle lidstaten en maatregelen gelijk was. Omdat 2010 in het midden van de programmeringsperiode lag, vermeldde DG AGRI dat er een beoordeling was gemaakt die werd meegenomen in de overwegingen betreffende de toekomst van het beleid inzake plattelandsontwikkeling en die onder meer bestond uit 90 tussentijdse evaluaties van de tot het eind van het jaar aan de Commissie voorgestelde programma's voor plattelandsontwikkeling.

8.7. De „specifieke doelstellingen”, de desbetreffende „resultaatindicatoren”, en de voornaamste beleidsoutputs voor elke activiteit onder de activiteitengerichte boekhouding (AGB) werden opgenomen in bijlage 6 bij het jaarlijkse activiteitenverslag.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.4. Het jaarlijks activiteitenverslag is maar één van de middelen om resultaten te rapporteren. De Commissie heeft haar evaluatiecapaciteit uitgebreid en relevante conclusies worden meegedeeld en nader toegelicht in de verslagen van evaluaties (zie antwoord op paragraaf 8.23) die worden uitgevoerd door alle betrokken actoren, bv. de lidstaten in het kader van het gedeeld beheer, externe beoordelaars, enz.

⁽⁵⁾ De drie directoraten-generaal in de steekproef waren goed voor meer dan 70 % van de in 2010 door de EU verrichte betalingen (DG AGRI: 55,5 miljard euro, DG REGIO 30,6 miljard euro, DG RTD 3,5 miljard euro).

⁽⁶⁾ Of de indicatoren aansloten op de beleidsdoelstellingen en de beheerswijze en verband hielden met een gekwantificeerd streefdoel.

⁽⁷⁾ Of de in de planningfase geselecteerde indicatoren later werden gebruikt bij de rapportage en of verschillen werden verklaard.

⁽⁸⁾ Of de directeur-generaal kon aantonen redelijke zekerheid te hebben over de gemelde informatie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Regionaal beleid

8.8. In het jaarlijkse activiteitenverslag verklaarde de directeur-generaal dat DG REGIO de in zijn beheersplan voor het jaar genoemde operationele prioriteiten had gerealiseerd en verder aanzienlijke vooruitgang boekte wat betreft zijn meerjarige en langetermijndoelstellingen. Meer in het algemeen meldde DG REGIO dat de afdeling Cohesiebeleid ⁽⁹⁾ zijn doeltreffendheid had bewezen en de tekenen van zijn meerwaarde had geconsolideerd.

8.9. DG REGIO verstreekte nadere informatie over de controles die zijn ingevoerd om de zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid te verzekeren. Met betrekking tot de uitvoering van de operationele programma's oordeelde DG REGIO dat 73 % van de voor 2007-2013 vastgelegde bedragen op bevredigende wijze was besteed op basis van vier criteria (voortgang van de projectselectieprocedures, voorbereiding en uitvoering van grote projecten, opzet van en investering in financieringsinstrumenten, betalingen aan begunstigden). Bovendien presenteerde DG REGIO recente bewijzen voor de meerwaarde van het cohesiebeleid met citaten uit de evaluaties achteraf van de EFRO-programma's 2000-2006, de conclusies van het „Experts evaluation network” (netwerk van beoordelingsdeskundigen) over de programmeringsperiode 2007-2013 en het vijfde Cohesieverslag ⁽¹⁰⁾.

8.10. DG REGIO presenteerde de nieuwste ontwikkelingen bij de uitvoering van de respectieve programmeringsperioden afzonderlijk voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Cohesiefonds, de pretoetredingssteun en het Solidariteitsfonds van de Europese Unie en vermeldde de betrokken prestatie-indicatoren in bijlage 7 bij het jaarlijkse activiteitenverslag.

Onderzoek en innovatie

8.11. In het jaarlijkse activiteitenverslag herinnerde de directeur-generaal aan de doelstelling van de Commissie en de lidstaten, impulsen te geven voor een geïntegreerd onderzoekstelsysteem van wereldklasse in Europa. De situatie werd zo gepresenteerd dat in het algemeen het wetenschappelijk en technologisch concurrentievermogen van de EU sterk bleef, met 23,4 % van de totale investeringen in onderzoek in de wereld, 22 % van de onderzoekers, 32,4 % van alle toppublicaties en 31,3 % van alle patenten. Toch was er een daling ten gunste van de toegenomen investeringen in onderzoek door de opkomende economieën.

8.8. In haar jaarlijks activiteitenverslag bespreekt het directoraat-generaal Regionaal Beleid (DG REGIO) verschillende aspecten van prestatie: begrotingsuitvoering, beleidsontwikkeling, operationele verwezenlijkingen in termen van steunkwaliteit en uitvoering van het herstellepakket, goed financieel beheer, enz. De in het beheersplan aangewezen operationele prioriteiten zijn één van de elementen om prestaties te beoordelen.

⁽⁹⁾ Cohesiebeleid bestaat uit Regionaal beleid, beheerd door DG REGIO en het Europees Sociaal Fonds, beheerd door DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Integratie.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_en.cfm

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.12. In verband met het zevende kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling (KP7) — het voornaamste instrument van de EU voor de uitvoering van haar onderzoeksbeleid — meldde DG RTD dat het in 2010 in totaal 38 ⁽¹⁾ oproepen tot het indienen van voorstellen had gedaan en meer dan 5,2 miljard euro had vastgelegd.

8.13. Bij de tussentijdse evaluatie van KP7 in 2010 werd geconcludeerd dat het kaderprogramma had bijgedragen tot de ontwikkeling van de Europese onderzoeksruimte en dat het een verschil maakte voor de Europese onderzoekswereld door zijn geografische reikwijdte qua grensoverschrijdende samenwerking en doordat het hoogwaardig onderzoek stimuleert.

8.14. Het jaarlijkse activiteitenverslag beschreef ook de voornaamste bereikte resultaten voor elke activiteit en rapporteerde over de doelstellingen en de desbetreffende indicatoren in bijlage 8 daarbij.

Opmerkingen van de Rekenkamer over de verslaglegging van de directoraten-generaal

Relevantie van de prestatiegegevens

Een coherent pakket doelstellingen, indicatoren en streefcijfers is gericht op doeltreffendheid, maar de resultaten moeten grondiger worden geanalyseerd

8.15. De onderzochte DG's presenteerden in de beheersplannen een pakket doelstellingen, indicatoren en streefcijfers die vooral gericht waren op de doeltreffendheid. Op het niveau van het strategische beleid werden algemene doelstellingen bepaald. De realisatie ervan werd gemeten aan de hand van impactindicatoren en gerelateerde streefcijfers. Specifieke doelstellingen op operationeel niveau werden gekoppeld aan resultaatindicatoren en streefdoelen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.15. De door de Rekenkamer onderzochte jaarlijkse activiteitenverslagen beantwoorden volgens de Commissie aan de vereisten van artikel 60, lid 7, van het Financieel Reglement.

Het pakket doelstellingen, indicatoren en streefcijfers in de beheersplannen is ontwikkeld met in het bijzonder de doeltreffendheid van beleidsmaatregelen of programma's als focus.

⁽¹⁾ Dit cijfer betreft de periode van januari tot oktober 2010 (zie noot 4 van het jaarlijkse activiteitenverslag).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.16. In de jaarlijkse activiteitenverslagen werden de verschillen tussen de streefdoelen en de bereikte resultaten echter niet geanalyseerd (DG REGIO, DG RTD), of slechts ten dele (DG AGRI). De in de jaarlijkse activiteitenverslagen gepresenteerde informatie was dan ook ontoereikend om te begrijpen waarom een streefdoel niet werd gehaald of aanzienlijk overschreden.

Het huidige beheersplan bevat geen doelstellingen en indicatoren om de zuinigheid en efficiëntie te meten

8.17. De DG's bepaalden in het beheersplan noch op het niveau van het EU-beleid, noch op dat van de uitgaven onder direct beheer van het DG, doelstellingen en daaraan gerelateerde indicatoren ter beoordeling van de zuinigheid (kosten van de input) of de efficiëntie (verhouding tussen input, output en resultaten). Het was dan ook onmogelijk, in het jaarlijkse activiteitenverslag uit te maken of de gepresenteerde resultaten voortvloeiden uit een zuinig en efficiënt middelenbeheer en of op dit vlak vorderingen waren gemaakt.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.16. Overeenkomstig de geldende instructies dienen de diensten van de Commissie alle verschillen tussen de verwezenlijkte en de beoogde resultaten te motiveren.

In een aantal gevallen is weliswaar geen volledige evaluatie gemaakt van de verschillen tussen de streefdoelen en de bereikte resultaten, maar wordt jaarlijks informatie over de stand van zaken verstrekt die een duidelijke ontwikkeling in de richting van de doelstellingen laat zien.

De Commissie is het ermee eens dat de verschillen tussen de streefdoelen en de daadwerkelijke verwezenlijkingen beter zouden kunnen worden toegelicht in toekomstige jaarlijkse activiteitenverslagen en zal in de toekomst in het bijzonder aandacht schenken aan de nadere analyse van de verschillen.

8.17. De Commissie heeft in het kader van de invoering van het activiteitsgestuurd beheer het beheersplan uitgekozen als instrument voor de omzetting van haar langetermijnstrategie in algemene en specifieke doelstellingen door haar diensten.

Wat de algemene doelstellingen betreft, zijn de vaste instructies voor de diensten dat ze deze in aantal moeten beperken, afstemmen op met name de Europa 2020-strategie en prioriteren.

Inzake specifieke doelstellingen luiden de instructies voor de diensten dat deze op de algemene doelstellingen moeten zijn geënt en dat de EU-acties directe resultaten voor de doelbevolking moeten opleveren.

De beheersplannen zijn dus gefocust op de beleidsdoeltreffendheid (de mate waarin doelstellingen worden verwezenlijkt).

In hun jaarlijkse activiteitenverslagen rapporteren de diensten van de Commissie over de doeltreffendheid, de efficiëntie en de economische aspecten van hun controlesystemen, overeenkomstig artikel 60, lid 7, van het Financieel Reglement. Deel 2 van het jaarlijks activiteitenverslag is gewijd aan de doeltreffendheid van het internecontrolesysteem en deel 3 bevat sleutelindicatoren voor de wettigheid en regelmatigheid volgens de indeling „inputs, outputs, resultaten en impact”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Op sommige terreinen zijn de streefdoelen onvoldoende gekwantificeerd of specifiek

8.18. Van de tien streefdoelen voor impactindicatoren waren er bij DG AGRI vier, en bij DG RTD drie niet gekwantificeerd, maar werd alleen op een trend gewezen. Vaak was niet toegelicht op welke basis de streefdoelen waren bepaald voor vijf van de tien impactindicatoren bij DG AGRI, evenmin als voor vier van de tien impactindicatoren en alle resultaatindicatoren voor samenwerking op de verschillende onderzoeksgebieden bij DG RTD. Bij DG REGIO waren de streefdoelen van de impact- en resultaatindicatoren weliswaar gekwantificeerd, maar de meeste van de in het beheersplan genoemde operationele prioriteiten en outputs voor 2010 waren niet specifiek ⁽¹²⁾ of meetbaar.

8.19. DG RTD gebruikte vergelijkbare indicatoren voor zeven verschillende gefinancierde activiteiten die onder de activiteitengeoriënteerde begroting vallen, en consolideerde de resultaten ervan niet. Een algehele beoordeling was dan ook moeilijk. In zijn jaarlijkse activiteitenverslag maakte DG RTD geen duidelijk onderscheid tussen de impact van projecten die onder zijn directe verantwoordelijkheid werden gefinancierd via het kaderprogramma, en de impact van zijn optreden ter coördinatie van de onderzoeksinspanningen van de lidstaten in het kader van een gemeenschappelijk en coherent EU-beleid voor onderzoek, waar de invloed van de Commissie slechts indirect is.

Op sommige terreinen zijn geen tussentijdse mijlpalen vastgesteld voor de meerjarige streefdoelen

8.20. Voor het regionaal beleid, voor onderzoek en in mindere mate voor onderdelen van landbouw hadden de DG's wel doelstellingen en streefdoelen voor de meerjarige programmeringsperiodes bepaald, maar geen geschikte tussentijdse mijlpalen gekozen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.18. Volgens de vaste instructies van de Commissie behoeven niet alle indicatoren gekwantificeerd te zijn en de streefdoelen niet te worden toegelicht omdat het beheersplan in de eerste plaats een instrument voor het beheer is. De meetbaarheid van de indicatoren betekent dat zij de vorderingen op weg naar het bereiken van de doelstellingen moeten kunnen aangeven, en trends zijn geschikt voor dit doel.

De algemene en specifieke doelstellingen in verband met de activiteiten van de activiteitengeoriënteerde begroting (ABB) van DG REGIO beantwoorden aan het „SMART”-beginsel en ook de beleidsoutputs zijn duidelijk bepaald. De zogeheten „operationele prioriteiten” die DG REGIO heeft gesteld, zijn erop gericht een managementstijl ingang te doen vinden die op „systeemdenken” is gebaseerd en zich toespitst op het verbeteren van de kwaliteit. De nadruk ligt daarbij meer op processen en vorderingen dan op het bereiken van specifieke outputs en streefdoelen.

8.19. Niettegenstaande dat dezelfde indicatoren worden gebruikt voor verschillende activiteiten, luiden de vaste instructies voor de diensten van de Commissie dat zij hun doelstellingen en indicatoren per ABB-activiteit moeten presenteren, zonder de informatie te consolideren.

Het is uiterst lastig de impacts af te zonderen per soort bijstandsmaatregel van het DG RTD (Onderzoek en Innovatie), aangezien die impacts uiteindelijk veranderingen in de Europese samenleving zijn. Die maatschappelijke veranderingen zijn hoofdzakelijk het resultaat van het optreden van andere actoren (de lidstaten, regio's, ondernemingen ...).

8.20. Voor meerjarige programma's is het niet altijd zinvol tussentijdse mijlpalen vast te stellen, aangezien de impacts zich niet gaandeweg, maar slechts aan het einde van de programmeringsperiode openbaren. Volgens de vaste instructies van de Commissie zijn alleen voor algemene doelstellingen mijlpalen vereist. De jaarlijkse verslaglegging over inputs, outputs en resultaten, m.a.w. over de bij de programma-uitvoering gemaakte vorderingen, maakt het mogelijk het traject op weg naar het verwezenlijken van de doelstellingen regelmatig te beoordelen.

Voor de programma's op het gebied van plattelandsontwikkeling is er tevens de grondige tussentijdse evaluatie om kwantitatief en kwalitatief te bepalen of de programma's op schema liggen en welke aanpassingen eventueel nodig zijn.

⁽¹²⁾ Bijvoorbeeld de operationele prioriteiten 2010 nr. 1.1 — Actie ondernemen ter bevordering van een hoogwaardige programma-uitvoering door nationale en regionale organen, of nr. 1.2 — Samen met de lidstaten en kandidaatlanden actie ondernemen om te zorgen voor een goede opnemings- en benutting van de middelen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.21. Bij meerjarige programma's kan het gewone tempo van de voortgang vrij laag zijn, zodat een verwezenlijking van minder dan 10 % van het streefdoel na een aantal jaren in bepaalde gevallen normaal kan worden geacht, terwijl het in andere gevallen kan wijzen op vertraging. Zo was voor het EFRO het streefdoel dat van de bevolking in zes lidstaten nog eens 10 miljoen personen toegang tot breedband zouden krijgen in de periode 2007-2013. Het laatst bekende resultaat was 550 000 voor 2007-2009, ofwel 5,5 % van het algehele streefdoel na drie van de zeven jaren. Er was geen indicatie of dit voldoende werd geacht om het meerjarige streefdoel te kunnen bereiken. In dergelijke gevallen wordt het pas helemaal aan het einde van de periode mogelijk te verifiëren of de DG's nog op schema liggen om de meerjarige streefdoelen te bereiken.

De beschrijving van de beleidsrealisaties gaf slechts beperkte informatie over de resultaten en impacts

8.22. Naast de prestatie-indicatoren beschreven de directeuren-generaal in het jaarlijkse activiteitenverslag ook de „beleidsrealisaties” van het jaar. De tekst betrof doorgaans eerder de output (wat het DG deed, dus een beschrijving van de ondernomen acties, hun doelstelling, de opgeleverde producten) en de input (brutobedragen van de ingezette middelen) dan een beoordeling van de uitkomst van de acties (resultaten voor de directe doelgroep en/of impact van de programma's).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Wat betreft de indicatoren voor de einddoelstellingen van het onderzoek- en innovatiebeleid op EU-niveau en voor de activiteit „EOR-ontwikkeling”, worden de gegevens gewoonlijk jaarlijks bijgewerkt, maar afhankelijk van de indicator met een zekere vertraging van één of twee jaar. De suggestie van de Rekenkamer om explicieter toe te lichten of de acties op schema liggen, kan met het oog op de toekomst in overweging worden genomen.

Zie ook het antwoord op paragraaf 8.21.

8.21. Bij meerjarige programma's kan het tempo van de voortgang inderdaad vrij laag zijn. Daar zijn twee redenen voor: er moet aan het begin van de programma-uitvoering capaciteit worden opgebouwd en de programma's hebben verschillende jaren nodig om op kruissnelheid te komen.

Wat de steun uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) voor breedbandtoegang betreft, zullen de voor de verschillende resultaatindicatoren vermelde streefdoelen voor 2007-2013 niet worden bereikt in zeven jaar tijd, maar twee jaar later aan het einde van de subsidiabiliteitsperiode. DG REGIO heeft er in een aantal sleutel-documenten, die in het jaarlijks activiteitenrapport vermeld worden, op aangedrongen dat de lidstaten de uitvoering van de Europa 2020-doelstellingen inzake breedbandtoegang zouden versnellen ⁽¹⁾.

Zie ook het antwoord op paragraaf 8.20.

8.22. Het is inherent aan de jaarlijkse cyclus van de activiteiten-verslaggeving binnen de meerjarige periode van uitvoering van een beleid en/of programma dat de gedelegeerd ordonnateur zich in het beheersgedeelte van het jaarlijks activiteitenverslag toespitst op de inputs en outputs voor het beheer waarvan hij bevoegd is en niet op de langetermijnresultaten en -impacts van de beleidsacties en programma's, die slechts aan het einde van de periode bekend zijn en ook worden beïnvloed door andere factoren die zich buiten zijn bevoegdheidssfeer situeren.

Zie ook het antwoord op paragraaf 8.23.

⁽¹⁾ Mededeling „Cohesiebeleid: strategisch verslag 2010 over de uitvoering van de programma's 2007-2013”, COM(2010) 110, blz. 13; mededeling „Bijdrage van het regionaal beleid aan de slimme groei in het kader van de Europa 2020-strategie”, COM(2010) 553, blz. 7.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.23. Dit was in het bijzonder het geval bij DG AGRI, dat in zijn beschrijving van zijn beleidsrealisaties vrijwel geen aanwijzingen gaf over de uitkomsten van zijn acties⁽¹³⁾. Ter vergelijking: meer significante informatie over resultaten en impact was te vinden bij DG REGIO (kwalitatieve beoordeling van de uitvoering van de operationele programma's), en in mindere mate bij DG RTD (presentatie van de voornaamste resultaten van de tussentijdse evaluatie voor KP7).

Vergelijkbaarheid van de prestatiegegevens

Bij DG AGRI en DG RTD werden de in het beheersplan vastgelegde doelstellingen, indicatoren en streefdoelen meestal ook gebruikt voor de verslaglegging

8.24. Wat betreft DG AGRI en DG RTD werden de in het beheersplan genoemde doelstellingen, indicatoren en streefdoelen in het algemeen ook gehanteerd voor de verslaglegging over de prestaties in het jaarlijkse activiteitenverslag. Niettemin was er in een klein aantal gevallen⁽¹⁴⁾ geen verklaring voor de wijziging van indicatoren of streefdoelen om diverse redenen, zoals de keuze voor een meer specifieke en meetbare indicator, nieuwe beleidsprioriteiten of bijgewerkte informatie.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.23. Uitvoerige beoordelingen van evaluaties kunnen beter worden gemaakt via specifieke evaluatieverslagen, die dienstoverschrijdend worden gemaakt en waarbij meerdere gedelegeerd ordonnateurs zijn betrokken. Het formaat van het jaarlijks activiteitenverslag, dat een beheersrapport is, is niet geschikt voor uitvoerige verslaggeving over de resultaten van evaluatiewerkzaamheden. Indien bij dergelijke evaluaties echter zou blijken dat het aangewezen is bepaalde aspecten van het beleid en/of het beheer nader te bekijken, zal op basis daarvan actie worden ondernomen. Slechts in dergelijke gevallen zal dit ook in het jaarlijks activiteitenverslag worden gemeld („exception-based reporting”).

Het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling (DG AGRI) legde in de beschrijving van zijn beleidsresultaten in het verslag de klemtoon op de verwezenlijking van de prioriteiten, en voegde daar een aantal gekwantificeerde gegevens en relevante kwalitatieve voorbeelden aan toe om de verwezenlijkingen per ABB-activiteit te illustreren. De informatie werd echter gepresenteerd rekening houdende met de doelgroep — het grote publiek — en daarom werden ten behoeve van de leesbaarheid een aantal toegevingen gedaan; het grootste deel van de informatie over de resultaten was opgenomen in bijlage 6 bij het jaarlijks activiteitenverslag.

8.24. Volgens DG AGRI zijn de indicatoren en streefdoelen over het algemeen stabiel in de loop van de jaren. Zoals de Rekenkamer zelf aangeeft, is wijziging van de indicatoren en streefdoelen uitzonderlijk en zijn daar diverse redenen voor, zoals de keuze voor een meer specifieke en meetbare indicator en/of bijgewerkte informatie. In de toekomst zal erop worden toegezien de wijzigingen van indicatoren of herziening van streefdoelen uitdrukkelijker toe te lichten.

Alle gevallen waarin doelstellingen, indicatoren en streefdoelen in het jaarlijks activiteitenverslag van DG RTD werden gewijzigd ten opzichte van het beheersplan, zijn te verantwoorden. Deze verantwoording zou in de toekomst inderdaad uitdrukkelijker kunnen worden geformuleerd in de jaarlijkse activiteitenverslagen.

⁽¹³⁾ Behalve op het vlak van de wettigheid van de uitgaven, waar het berekenen van een foutenpercentage van circa 2 % werd genoemd als resultaat van de ingevoerde systemen.

⁽¹⁴⁾ Van de 11 impactindicatoren in het beheersplan van DG AGRI werden er twee vervangen en één streefdoel werd in het jaarlijkse activiteitenverslag gewijzigd. DG RTD wijzigde twee resultaatindicatoren en schrapte een andere. Geen van deze veranderingen werd in de respectieve jaarlijkse activiteitenverslagen verklaard.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

DG REGIO gaf in het jaarlijkse activiteitenverslag niet vaak uitleg over de wijzigingen van indicatoren en streefdoelen

8.25. De in het beheersplan 2010 genoemde doelstellingen werden ook gehanteerd voor de verslaglegging over de prestaties in het jaarlijkse activiteitenverslag. Maar toen DG REGIO de evolutie van het beleid wilde weergeven en de indicatoren en streefdoelen aanpaste, werden bij 14 van de 16 onderzochte aanpassingen geen verklaringen gegeven:

- wat betreft de zeven impactindicatoren was tussen het beheersplan en het jaarlijkse activiteitenverslag één streefdoel veranderd zonder het verschil te verklaren;
- bij de resultaatindicatoren van EFRO werden er bijvoorbeeld zes ⁽¹⁵⁾ toegevoegd en één ⁽¹⁶⁾ geschrapt zonder de reden voor die aanpassingen te vermelden;

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.25. Wat DG REGIO betreft, zijn de indicatoren en streefdoelen over het algemeen stabiel in de loop van de jaren. In het jaarlijkse activiteitenverslag over 2010 is ernaar gestreefd de bekende vorderingen op weg naar de meerjarige streefdoelen te schetsen.

De herzieningen van de indicatoren en streefdoelen hebben te maken met de voortdurende vooruitgang inzake het verwerken en benutten van actuele informatie die beschikbaar is in officiële documenten, en worden aangegeven in voetnoten met de gepast geachte hoeveelheid informatie. Deze werkwijze is in het jaarlijks activiteitenverslag over 2009 (blz. 21) toegelicht, met de vermelding dat de kernindicatoren geleidelijk zouden worden gebruikt voor de follow-up van de verwezenlijkingen op het gebied van het cohesiebeleid.

Als gevolg van de crisis heeft voor sommige programma's een hererschikking van de strategieën en de middelentoewijzingen voor prioriteiten plaatsgevonden die gevolgen had voor de overeenkomstige streefdoelen, zoals op bladzijde 7 van het jaarlijks activiteitenverslag is uiteengezet. DG REGIO zal erop toezien dat dergelijke wijzigingen in het activiteitenverslag worden behandeld.

- Voor de EFRO-activiteit zijn een aantal resultaatindicatoren op milieugebied (terugdringing van de uitstoot van broeikasgassen, overstromingsbescherming, enz.) toegevoegd. Het is een positieve herziening in overeenstemming met paragraaf 8.18.

⁽¹⁵⁾ Verminderde uitstoot van broeikasgassen, bijkomende capaciteit voor de productie van vernieuwbare energie, aantal personen die voordeel hadden van maatregelen ter bescherming tegen overstroming, aantal personen die bescherming genoten tegen bosbranden, groter bevolkingsdeel met breedbandtoegang, aantal projecten die voldoen aan twee van de grensoverschrijdende criteria.

⁽¹⁶⁾ Aantal heropgebouwde scholen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- zes EFRO-streefdoelen werden gewijzigd zonder verklaring. Er werd ook een streefdoel toegevoegd, namelijk de cofinanciering van 170 000 projecten voor mkb-steun in de periode 2007-2013. De vijf andere gewijzigde streefdoelen voor EFRO-indicatoren⁽¹⁷⁾ betroffen andere lidstaten dan in de planningfase. Zo werd voor het streefdoel „een bijkomend bevolkingsdeel dat met nieuwe of vernieuwde projecten voor afvalwaterbehandeling wordt bediend” in het beheersplan 31,5 miljoen opgenomen voor 16 lidstaten, maar vermeldt het jaarlijkse activiteitenverslag 12,5 miljoen voor 13 lidstaten. De verschillen werden in het verslag niet verduidelijkt.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- De cijfers in het beheersplan zijn die welke ten tijde van de onderhandelingen beschikbaar waren, terwijl DG REGIO in het jaarlijks activiteitenverslag verslag kon uitbrengen over de streefdoelen en de werkelijke verwezenlijkingen zoals die in de jaarlijkse uitvoeringsverslagen over 2009 werden gerapporteerd. In passende gevallen werden voetnoten toegevoegd om aanvullende gegevens te verstrekken en de perimeter van het beheersplan 2010 te behouden.

Het nieuwe streefdoel van 170 000 mkb-projecten is een verfijning van de rapportage; bij de opstelling van het beheersplan was het niet mogelijk er een cijfer op te kleven.

Wanneer volledige indicatoren op EU-niveau ontbreken, mogen volgens de instructies van de Commissie indicatoren voor slechts een aantal lidstaten worden gegeven en de begrotingsautoriteit heeft dat in het verleden aanvaard.

In het beheersplan werden de streefdoelen en de jongst bekende resultaten soms vermeld voor twee verschillende groepen lidstaten. Voor een betere vergelijkbaarheid van de streefdoelen en de jongst beschikbare resultaten heeft DG REGIO de cijfers aangepast voor één en dezelfde groep lidstaten.

Betrouwbaarheid van de prestatiegegevens

17 van de 31 indicatoren berusten op een betrouwbare informatiebron

8.26. De Rekenkamer onderzocht een steekproef van 31 indicatoren die waren geselecteerd bij de drie DG's⁽¹⁸⁾. Voor 17 ervan bleek de informatie over de bereikte resultaten afkomstig te zijn uit een betrouwbare bron. Meestal ging het om gegevens uit externe en erkende bronnen van statistieken of intern beheerde databanken, inclusief boekhoudkundige informatie.

8.26.-8.27. Voetnoot 19. De door de Rekenkamer vermelde indicator betreft inderdaad „het aantal op EU-niveau gezamenlijk gebouwde en geëxploiteerde infrastructuurelementen voor onderzoek” en zal dienovereenkomstig worden aangepast.

⁽¹⁷⁾ Opzetten van ondernemingen, verhoogde toegankelijkheid (km gebouwde spoorlijnen en wegen), grotere bevolking geholpen door nieuwe of vernieuwde projecten voor afvalwater behandeling, geschapen banen in Onderzoek en het aantal studenten dat geniet van een verbeterde onderwijsinfrastructuur.

⁽¹⁸⁾ De indicatoren werden zo geselecteerd dat een groot deel van de hoofddoelstellingen van elk DG werd bestreken.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Gebreken van het controlesysteem beperken de betrouwbaarheid op de terreinen regionaal beleid en plattelandsontwikkeling

8.27. Van de 14 overige indicatoren werden 8 resultaatindicatoren van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en 4 impactindicatoren voor plattelandsontwikkeling ⁽¹⁹⁾ door de bevoegde DG's geconsolideerd op basis van door de lidstaten verstrekte informatie over de uitvoering van de programma's. De mogelijkheden van de Commissie om te waarborgen dat de verstrekte informatie betrouwbaar en vergelijkbaar was, werden gehinderd door wettelijke beperkingen (zie paragraaf 8.28) en praktische problemen (zie paragraaf 8.29).

8.28. Op het terrein van het EFRO werd niet voorgeschreven een *gemeenschappelijke* reeks prestatie-indicatoren toe te passen, en dus waren de beheersinstanties niet verplicht te werken met de kernindicatoren voor het EFRO en het Cohesiefonds die de Commissie in augustus 2006 had vastgelegd in de „Indicatieve richtsnoeren inzake evaluatiemethoden: indicatoren voor toezicht en evaluatie”. Er bestond dan ook een groot risico dat de over de kernindicatoren verzamelde gegevens die werden gebruikt in bijlage 7 bij het jaarlijkse activiteitenverslag volledig noch vergelijkbaar zijn ⁽²⁰⁾.

8.29. Noch voor het EFRO, noch voor de plattelandsontwikkeling controleerde de Commissie de betrouwbaarheid van de door de bevoegde instanties in de lidstaten verstrekte gegevens; zij verifieerde alleen de waarschijnlijkheid ⁽²¹⁾. De informatie die werd ontvangen via de IT-systemen waarmee de lidstaten rapporteren aan de Commissie, werd samengevoegd per programma of maatregel. De Commissie had niet rechtstreeks toegang tot gegevens op het niveau van de projecten en kon dus geen systematischer grondige controles uitvoeren.

⁽¹⁹⁾ De twee andere indicatoren waren een tijdens het jaar sterk herziene indicator betreffende de benadering van de Lissabon-doelstellingen in de regio's op basis van Eurostat-gegevens, en een indicator over het aantal op EU-niveau gezamenlijk gebouwde en geëxploiteerde infrastructuurelementen voor onderzoek, inclusief gegevens over nog aan te leggen infrastructuur.

⁽²⁰⁾ Deze opmerking betreft niet de indicatoren voor plattelandsontwikkeling, want hiervoor was een gemeenschappelijke reeks indicatoren vastgesteld bij Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie (PB L 368 van 23.12.2006, blz. 15).

⁽²¹⁾ Verificatie van eenheden, opsporing van tikfouten, en vergelijking van op programma- of maatregelniveau gemelde gegevens met de informatie in de rapportage.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.27. Zie antwoord op paragraaf 8.29.

8.28. De beperkingen waarop de Rekenkamer de vinger legt, vragen om enige nuancering. DG REGIO werkt voortdurend aan regelingen voor de rapportage over resultaten en aan verbeteringen ervan. Het DG gaat daarbij verder dan hetgeen door de wetgever is bedoeld en voorgeschreven, met name door „kernindicatoren” vast te stellen. DG REGIO is zich evenwel ten volle bewust van de betrokken gebreken en heeft met de lidstaten samengewerkt om de rapportage over de aanbevolen kernindicatoren te verbeteren. In de toekomstige rechtsgrondslagen zullen aanpassingen worden aangebracht.

8.29. DG REGIO controleert de cijfers die het van de lidstaten ontvangt en gebruikt de nauwe partnerschapsbanden die het met hen en de regio's heeft om hen ertoe aan te zetten betrouwbaardere cijfers te verstrekken. Wettelijk gezien berust de verantwoordelijkheid voor projectselectie, bepaling van doelstellingen en uitvoerig toezicht hoofdzakelijk bij de beheersautoriteiten. De resultaten van de jaarlijkse rapportage 2009 over de programma's voor wat betreft de controle op het thematisch gebruik van de EU-financiering zijn besproken in verschillende fora waarbij nationale autoriteiten betrokken waren (COCOF, technische vergaderingen, jaarvergaderingen of toezichtcomités), hetgeen tot rectificaties van gegevens heeft geleid. De kwaliteitscontroles van de Commissie op de meldingen aan dit informatiesysteem zullen worden voortgezet en opgevoerd.

Inzake plattelandsontwikkeling heeft de Commissie voor de programmeringsperiode 2007-2013 voor het eerst een gemeenschappelijk kader voor toezicht en evaluatie van alle steunmaatregelen op basis van gemeenschappelijke indicatoren vastgesteld.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie heeft heel wat energie gestopt in en samengewerkt met de lidstaten voor het verbeteren van de kwaliteit en betrouwbaarheid van de binnen dat kader verstrekte informatie. Uit de tussentijdse evaluatie van de programma's voor plattelandsontwikkeling blijkt dat het kwantificeren van de impactindicatoren voor verschillende programma's nog problemen oplevert. Daaraan wordt in nauwe samenwerking met de lidstaten gewerkt, zowel voor de lopende programmeringsperiode als bij de voorbereiding van de toekomstige.

De verantwoordelijkheid voor het verstrekken van betrouwbare toezichtgegevens berust binnen dit kader bij de lidstaten, overeenkomstig de bevoegdheidsverdeling bij gedeeld beheer. Gelet op het grote aantal projecten en de zeer uiteenlopende nationale projectkenmerken, is het niet haalbaar noch kosteneffectief voor de Commissie om de gegevens die de lidstaten verstrekken op projectniveau te controleren.

DE SPECIALE VERSLAGEN VAN DE REKENKAMER OVER PRESTATIES

Inleiding

8.30. In haar speciale verslagen onderzoekt de Rekenkamer of het optreden van de EU werd beheerd overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer. Bij het kiezen van onderwerpen voor speciale verslagen kijkt de Rekenkamer naar de materialiteit van het gecontroleerde terrein, de risico's voor een goed financieel beheer, eerdere behandeling van verwante onderwerpen door de Rekenkamer en andere evaluaties, en de relevantie van het onderwerp, dus de mate waarin de controleresultaten zullen helpen om de doeltreffendheid, efficiëntie en/of zuinigheid van de EU-uitgaven te verbeteren.

8.31. In 2010 heeft de Rekenkamer de volgende speciale verslagen vastgesteld:

In 2010 door de Rekenkamer vastgestelde speciale verslagen ⁽²²⁾

- Speciaal verslag nr. 1/2010: Worden vereenvoudigde douaneprocedures voor invoer op doeltreffende wijze gecontroleerd?
- Speciaal verslag nr. 2/2010: De doeltreffendheid van de steunregelingen voor ontwerpstudies en de opbouw van nieuwe infrastructuren in het kader van het zesde kaderprogramma voor onderzoek
- Speciaal verslag nr. 3/2010: Effectbeoordelingen in de EU-instellingen: ondersteunen zij de besluitvorming?

⁽²²⁾ De speciale verslagen zijn beschikbaar op de website van de Rekenkamer op het volgende adres: <http://eca.europa.eu/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- Speciaal verslag nr. 4/2010: Is het waarschijnlijk dat het ontwerp en het beheer van de mobiliteitsregeling van het Leonardo da Vinci-programma tot doeltreffende resultaten leiden?
- Speciaal verslag nr. 5/2010: Toepassing van de Leader-aanpak op plattelandsontwikkeling
- Speciaal verslag nr. 6/2010: Heeft de hervorming van de suikermarkt haar voornaamste doelstellingen bereikt?
- Speciaal verslag nr. 7/2010: Controle van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen
- Speciaal verslag nr. 8/2010: Verbetering van de vervoersprestaties op de trans-Europese spoorwegassen: zijn de EU-investeringen in spoorweginfrastructuur doeltreffend geweest?
- Speciaal verslag nr. 9/2010: Worden de bestedingen uit hoofde van structurele maatregelen van de EU op het gebied van de watervoorziening voor huishoudelijk gebruik optimaal benut?
- Speciaal verslag nr. 10/2010: De specifieke maatregelen ten behoeve van de landbouw in de ultraperifere gebieden en op de kleinere eilanden in de Egeïsche Zee
- Speciaal verslag nr. 11/2010: Het beheer door de Commissie van de algemene begrotingssteun in landen van de ACS, Latijns-Amerika en Azië
- Speciaal verslag nr. 12/2010: EU-ontwikkelingshulp voor elementair onderwijs in Afrika bezuiden de Sahara en Zuid-Azië
- Speciaal verslag nr. 13/2010: Is het nieuwe Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument met succes van start gegaan en levert het resultaten op in de Zuid-Kaukasus (Armenië, Azerbeidzjan en Georgië)?
- Speciaal verslag 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

8.32. De 14 speciale verslagen die de Rekenkamer in 2010 heeft vastgesteld, bevatten de hiernavolgende opmerkingen over de geleverde prestaties en door de besteding van Europese middelen verwezenlijkte resultaten, vanaf de eerste planning tot de rapportage over de prestaties.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Opmerkingen van de Rekenkamer over het proces van het behalen van resultaten*Strategische planning*

8.33. In een aantal van haar speciale verslagen (SV) ⁽²³⁾ belichtte de Rekenkamer de beginselen waarop een goede planning berust: initiatieven moeten worden ingepast in een strategische context en geprioriteerd; specifieke, meetbare, haalbare, relevante en van een tijdschema voorziene (SMART) doelstellingen moeten worden bepaald en consequent uitgewerkt in de diverse planningdocumenten; een goede effectbeoordeling vooraf kan een belangrijke rol spelen in het besluitvormingsproces.

8.34. In dit verband constateerde de Rekenkamer op het terrein van de ontwikkelingshulp voor elementair onderwijs ontoreikende strategische planning bij de initiatieven voor capaciteitsontwikkeling (SV 12/2010, paragraaf 69), onvoldoende prioriteitstelling en koppeling van de doelstellingen in het nabuurschapsbeleid (SV nr. 13/2010, paragraaf 68) en het ontbreken van specifieke, meetbare en binnen een bepaald tijdsbestek haalbare doelstellingen in de Leader-aanpak (SV nr. 5/2010, paragraaf 26). In haar verslag over de mobiliteitsregeling Leonardo da Vinci constateerde de Rekenkamer dat de Commissie nog niet klaar was met het invoeren van SMART-doelstellingen en impactindicatoren om het succes van het programma te toetsen aan zijn doelstellingen en dat zij dus niet in staat was geweest te bepalen hoe aan de doelstellingen was voldaan na drie jaar looptijd van het programma (SV nr. 4/2010, de paragrafen 48, 50, 61 en 62).

8.35. Toch signaleerde de Rekenkamer ook verbeteringen in de bepaling van de doelstellingen op het vlak van de begrotingssteun aan ontwikkelingslanden (SV nr. 11/2010, paragrafen 56 en 96), alsook een geval van goede praktijken op het terrein van „betere regelgeving”, waar de effectbeoordeling doeltreffende ondersteuning bood bij de besluitvorming in de EU (SV nr. 3/2010, paragraaf 87).

Vaststelling van behoeften

8.36. In sommige van haar opmerkingen ⁽²⁴⁾ gaf de Rekenkamer ook aan dat het voor het bereiken van goede resultaten belangrijk is duidelijk vast te stellen aan welke behoeften de programma's moeten voldoen.

8.34. Voor strategische planning inzake capaciteitsontwikkeling moet er een duidelijke vraag van het partnerland en leiderschap op regeringsniveau zijn. Zonder dit „ownership”, zo leert de op dit gebied opgedane ervaring, is het onwaarschijnlijk dat externe institutionele bijstand het fundament is voor een effectieve capaciteitsopbouw.

Wat de mobiliteitsregeling Leonardo da Vinci betreft, heeft het comité voor het programma „Een leven lang leren” de indicatoren goedgekeurd in zijn vergadering van 17 juni 2010. De Commissie zal in de loop van 2011 een eerste verslag over deze indicatoren aan het comité uitbrengen.

Wat de Leader-aanpak betreft, is de Commissie het ermee eens dat de doelstellingen voor de afzonderlijke lokale ontwikkelingsstrategieën zoveel mogelijk aan de SMART-criteria moeten beantwoorden. Om de lokale actiegroepen daarbij te helpen, worden uit de middelen voor plattelandsontwikkeling via de maatregel „verwerven van vaardigheden” zowel bijstands- als opleidingsactiviteiten ondersteund.

8.35. De Commissie is ingenomen met de erkenning van de verbeteringen in de bepaling van de doelstellingen op het vlak van de begrotingssteun. Het jaarverslag van het EOF bevestigt eveneens de aanzienlijke vooruitgang die de Commissie heeft gemaakt met het aantonen van de naleving van de subsidiabiliteitscriteria van de Overeenkomst van Cotonou en het invoeren van formele beoordelingskaders voor de prestaties op het gebied van het beheer van overheids-geld.

⁽²³⁾ SV nr. 12/2010, paragraaf 69; SV nr. 13/2010, paragraaf 68; SV nr. 5/2010, paragraaf 26; SV nr. 11/2010, paragrafen 56, 96; SV nr. 3/2010, paragraaf 87; SV nr. 4/2010, paragrafen 48, 50, 61 en 62.

⁽²⁴⁾ SV nr. 8/2010, paragraaf 63; SV nr. 9/2010, paragraaf 72; SV nr. 13/2010, paragraaf 70; SV nr. 5/2010, paragraaf 48.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.37. Zo merkte de Rekenkamer op dat de definitie van prioritaire projecten voor de trans-Europese spoorwegassen moet aansluiten op de bestaande en verwachte behoeften (SV nr. 8/2010, paragraaf 63).

8.38. Tevens onderstreepte zij dat een goede behoeftenanalyse voorkomt dat doelstellingen worden gekozen die verder gaan dan hetgeen werkelijk nodig is en tegelijk alternatieve en goedkopere oplossingen stimuleert (SV nr. 9/2010, paragraaf 72).

Verband tussen doelstellingen en maatregelen

8.39. In een aantal van haar verslagen⁽²⁵⁾ benadrukte de Rekenkamer dat er een duidelijk verband moet bestaan tussen de beoogde doelstellingen en de maatregelen die worden genomen om deze te bereiken.

8.40. Wordt dit verband niet aangegeven, dan is het onwaarschijnlijk dat de opzet van de gekozen maatregelen de beoogde doelstellingen haalbaar maakt (zie SV nr. 10/2010, paragraaf 34, over het specifiek geval van de kleinere eilanden in de Egeïsche Zee). Wat betreft „betere regelgeving” merkte de Rekenkamer op dat de effectbeoordelingsverslagen geen gestandaardiseerde presentatie bieden van de wijze waarop de doelstellingen en de verwachte resultaten van de voorgestelde actie konden worden bereikt met het voorziene uitvoeringsmechanisme en, in het geval van uitgavenprogramma's, met de geraamde begroting (SV nr. 3/2010, paragraaf 60).

Relevante, toereikende en aangepaste middelen

8.41. Sommige opmerkingen van de Rekenkamer⁽²⁶⁾ onderstrepen het belang van een juiste keuze van middelen voor het bereiken van de gekozen doelstellingen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.37. Wat betreft het aanwijzen van prioritaire projecten voor de trans-Europese spoorwegassen, leert de ervaring dat het definitief omschrijven van de trans-Europese hoofdspoorwegassen weliswaar een nobel streven is, maar één dat bijzonder moeilijk te verwezenlijken is omdat de parameters voortdurend evolueren, onder invloed van migratie, handelspatronen en geopolitieke omstandigheden. Er zijn studies verricht naar de bestaande en verwachte verkeersstromen, zowel voor afzonderlijke projecten als voor het netwerk als geheel, maar deze hebben nog geen eenduidige resultaten opgeleverd. Het is bijgevolg momenteel niet mogelijk een dergelijke omschrijving te maken en de aanwijzing van prioritaire projecten moet blijven plaatsvinden op basis van politieke akkoorden tussen de Raad en het Europees Parlement en op basis van de best beschikbare informatie.

8.40. De Commissie erkent dat het bijstandsprogramma voor de kleinere eilanden in de Egeïsche Zee voor verbetering vatbaar is en werkt daartoe samen met de Griekse autoriteiten.

⁽²⁵⁾ SV nr. 10/2010, paragraaf 34; SV nr. 3/2010, paragraaf 60; SV nr. 6/2010, paragrafen 94, 96.

⁽²⁶⁾ SV nr. 12/2010, paragraaf 66; SV nr. 7/2010 paragraaf 90; SV nr. 9/2010, paragraaf 53.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.42. Op het terrein van de ontwikkelingshulp voor elementair onderwijs in Afrika bezuiden de Sahara wees de Rekenkamer op de problemen die de Commissie ondervindt bij het aan de delegaties toewijzen van personeel met de juiste profielen, waardoor zij minder in staat is de programma's doeltreffend te beheren (SV nr. 12/2010, paragraaf 66). In de andere context van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen wees de Rekenkamer erop dat de opgelegde correcties pas echt doeltreffend kunnen zijn als ze een rechtstreeks preventief of ontmoedigend effect hebben op de verantwoordelijken voor de onregelmatigheid (SV nr. 7/2010, paragraaf 90).

Begroting en tijdschema

8.43. De Rekenkamer wees in haar verslagen⁽²⁷⁾ op het belang van planning tijdens de uitvoeringsfase van de projecten om te hoge uitgaven of vertraging te vermijden.

8.44. In dit verband constateerde de Rekenkamer in verband met de EU-investeringen in spoorweginfrastructuur dat projecten met een minder grondige en gedetailleerde voorbereiding een grotere kans liepen op aanzienlijke kostenoverschrijdingen (SV nr. 8/2010, paragraaf 46). Tevens merkte de Rekenkamer op dat vertragingen bij de uitvoering van projecten betreffende watervoorziening voor huishoudelijk gebruik als gevolg van noodzakelijke aanvullende aanvragen in verband met milieueffectbeoordelingen, moeilijkheden bij het verkrijgen van de nodige vergunningen en onnauwkeurige ramingen of berekeningen, ten dele hadden kunnen worden voorkomen door een betere planning (SV nr. 9/2010, paragraaf 51).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.42. De Commissie erkent dat de aanwezigheid van gekwalificeerd en deskundig personeel essentieel is op onderwijsgebied. Wanneer onderwijs een prioriteit is voor een delegatie, doet de Commissie het nodige om voor de vereiste deskundigheid te zorgen, bijvoorbeeld door in het kader van de EU-taakverdeling de verantwoordelijkheid te delegeren aan een lidstaat die in een sector over de juiste deskundigheid beschikt of door die deskundigheid vanuit het hoofdkantoor via de geografische directoraten ter beschikking te stellen, met de steun van thematische eenheden. Er zijn ook plannen om thematische netwerken te ontwikkelen voor een betere onderlinge afstemming van de in de thematische en geografische directoraten op het hoofdkantoor aanwezige deskundigheid en de behoeften van de delegaties.

De conformiteitsgoedkeuring is bedoeld om uitgaven die niet aan de EU-regels voldoen van financiering uit te sluiten. De procedure is niet opgezet als een mechanisme om onregelmatige betalingen aan begunstigten terug te vorderen, aangezien op grond van het beginsel van gedeeld beheer uitsluitend de lidstaten daarvoor verantwoordelijk zijn.

Wanneer in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure wordt geconstateerd dat onverschuldigde betalingen zijn gedaan, moeten de lidstaten de betrokken bedragen terugvorderen van de eindbegunstigten. Wanneer geen terugvordering nodig is omdat de financiële correctie verband houdt met tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen van een lidstaat, zijn de correcties een belangrijk middel om die systemen te verbeteren en zodoende onterechte betalingen aan begunstigten te voorkomen, op te sporen en te recupereren.

Daarenboven voorziet de landbouwwetgeving in effectieve, afschrikkende en proportionele sancties tegen ontvangers van onregelmatige betalingen.

8.44. De Commissie heeft het belang van projectplanning door de nationale en regionale autoriteiten in het kader van het Cohesiefonds en van grootschalige projecten in het kader van de structuurfondsen bij herhaling onderstreept. In het kader van de programmeringsperiode 2007-2013 voor de structuurfondsen is de technische bijstandsfaciliteit JASPERS precies in het leven geroepen om, met name in de EU-12, de verbetering van projectontwerp en -planning te ondersteunen.

Planning is evenwel maar één factor die van belang is voor kostenoverschrijdingen en vertragingen, zoals de Rekenkamer eveneens concludeerde in paragraaf 45 van haar speciaal verslag over de EU-investeringen in spoorweginfrastructuur: „In bijna alle gevallen ontstonden deze [kosten]overschrijdingen in verband met onvoorziene factoren die in de bouwfase aan het licht kwamen, zoals onverwacht moeilijke geografische omstandigheden, milieubeschermingsvoorschriften, veiligheidsvoorschriften en onverwacht hoge inschrijvingen van aannemers.”.

⁽²⁷⁾ SV nr. 8/2010, paragraaf 46; SV nr. 9/2010, paragraaf 51; SV nr. 5/2010, paragraaf 71.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Controles en prestatietoezicht

8.45. Met sommige van haar opmerkingen ⁽²⁸⁾ moedigt de Rekenkamer de beheerders aan om de internecontrolesystemen te verbeteren en de prestaties te monitoren door geschikte mechanismen in te voeren voor het registreren van informatie en gegevens over de bereikte resultaten of over het prestatieniveau.

8.46. Zo merkte de Rekenkamer op dat in de beoordelingen voor het toezicht op door de EU gefinancierde acties voor elementair onderwijs in Afrika bezuiden de Sahara meestal meer aandacht werd besteed aan processen en financiële kwesties in verband met specifieke uitkeringsvoorwaarden dan aan de onderwijsuitkomsten (SV nr. 12/2010, paragraaf 62). Evenzo merkte zij op dat de lokale actiegroepen die het Leader-programma moeten uitvoeren geen gegevens verzamelden over de vraag of de doelstellingen van de lokale strategie waren behaald, en dit evenmin beoordeelden (SV nr. 5/2010, paragraaf 31).

8.47. Toch ontdekte de Rekenkamer ook efficiënte aspecten van de toezicht- en controlesystemen, zoals de rol van de verificaties door het Voedsel- en Veterinair Bureau bij het behouden van de nodige controledruk (SV nr. 14/2010, paragraaf 67), of de ontwikkeling door de Commissie van een deugdelijke aanpak bij de controle van de vereenvoudigde douaneprocedures (SV nr. 1/2010, paragraaf 81).

8.48. De Rekenkamer onderstreepte in een van haar verslagen (SV nr. 10/2010 paragraaf 40) het nut van een jaarlijkse beoordeling van de programma-uitvoering, door aan te geven dat een dergelijke beoordeling de beheerders in staat stelt lopende programma's doeltreffend te wijzigen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.46. Bij bijstandsprogramma's op onderwijsgebied die door middel van sectorale begrotingssteun worden gefinancierd, wordt de vooruitgang ten opzichte van resultaatindicatoren (inschrijvingen, volmaken van het onderwijs en leerresultaten in sommige gevallen) beoordeeld in het kader van gezamenlijke evaluaties met andere donoren, onder leiding van het partnerland. Waar het gaat om het vaststellen van prestatietoezichtregelingen met partnerlanden, is de Commissie van oordeel dat een goede mix van resultaat- en procesindicatoren het noodzakelijke algemene beeld verschaft van de vooruitgang die het land boekt bij de uitvoering van het sectoraal beleid.

Wat Leader betreft, heeft de Commissie de lidstaten nadere raadgevingen verstrekt om het toezicht op en de evaluatie van de strategieën van de lokale actiegroepen (LAG's) en hun verwezenlijkingen te verbeteren met het oog op een betere uitvoering. Zij heeft begin 2011 in het kader van het Europees Netwerk voor plattelandsontwikkeling tevens een focusgroep opgericht die zich bezighoudt met lokale ontwikkelingsstrategieën, onder andere met toezicht- en evaluatievraagstukken. De uitkomst zal tegen het einde van het jaar beschikbaar zijn en nieuwe instrumenten en goede werkmethoden voor lidstaten en LAG's opleveren.

8.47. Het Voedsel- en Veterinair Bureau evalueert voortdurend de effectiviteit en de efficiëntie van haar controlewerkzaamheden om zich ervan te vergewissen dat de middelen optimaal worden gebruikt.

8.48. De Commissie heeft gemeenschappelijke prestatie-indicatoren vastgesteld die tot een verdere verbetering van de POSEI-regeling en de regeling voor de kleinere eilanden in de Egeïsche Zee moeten bijdragen.

⁽²⁸⁾ SV nr. 12/2010, paragraaf 62; SV nr. 5/2010, paragraaf 31; SV nr. 10/2010, paragraaf 79; SV nr. 10/2010, paragraaf 40.

Opmerkingen van de Rekenkamer over de behaalde resultaten en de rapportage

Verwezenlijking van de gekozen doelstellingen

8.49. In twee van de verslagen van de Rekenkamer worden positieve conclusies getrokken over de resultaten die de EU-begroting gefinancierde acties hebben opgeleverd (SV nrs. 8/2010 en 10/2010). De Rekenkamer constateerde dat de door de EU gefinancierde projecten voor spoorweginfrastructuur de geplande infrastructuur volgens de specificaties hadden opgeleverd en eenmaal voltooid nieuwe en verbeterde mogelijkheden voor spoorwegvervoer hadden verwezenlijkt op belangrijke baanvakken in de prioritaire projecten (SV nr. 8/2010, paragraaf 65). Bij de specifieke maatregelen ten behoeve van de landbouw in de ultraperifere gebieden en op de kleinere eilanden in de Egeïsche Zee werden de programma's in het algemeen op doeltreffende wijze ten uitvoer gelegd en deze voorzien zo in de behoeften van deze regio's (SV nr. 10/2010, paragraaf 82).

8.50. Andere speciale verslagen tonen meer wisselende resultaten, waarbij sommige belangrijke doelstellingen niet zijn behaald (SV nrs. 6/2010, 9/2010, 12/2010 en 13/2010). De Rekenkamer merkte op dat tegenstrijdige doelstellingen moeilijk gelijktijdig kunnen worden gerealiseerd (SV nr. 6/2010, paragrafen 93 en 99). Ofschoon de bestedingen uit hoofde van de structurele maatregelen hebben bijgedragen tot de verbetering van de watervoorziening voor huishoudelijk gebruik, hadden betere resultaten tegen lagere kosten voor de EU-begroting kunnen worden bereikt (SV nr. 9/2010, paragraaf 71).

Rapportage over de prestaties

8.51. In haar verslagen vestigde de Rekenkamer de aandacht⁽²⁹⁾ op de noodzaak van deugdelijke rapportagestructuren en relevante, vergelijkbare en betrouwbare gegevens om het mogelijk te maken te beoordelen of de bereikte resultaten overeenstemmen met de gekozen doelstellingen.

8.52. In haar verslag over de mobiliteitsregeling Leonardo da Vinci merkte de Rekenkamer op dat de onderling verschillende structuur van het jaarlijkse werkprogramma en het jaarlijkse activiteitenverslag het onmogelijk maakte de resultaten op zinvolle wijze te vergelijken met de verwachte prestaties (SV nr. 4/2010, paragraaf 41). Ook constateerde de Rekenkamer dat de Commissie en de lidstaten door het ontbreken of de onbetrouwbaarheid van gegevens niet in staat waren vast te stellen hoe doeltreffend Leader-programma's waren bij het verwezenlijken van resultaten op het gebied van plattelandsontwikkeling, ofwel in absolute zin, ofwel in verband met de doeltreffendheid van andere implementatiemethoden (SV nr. 5/2010, paragraaf 100).

8.50. Er is een directe link tussen de doelstellingen van de hervorming van de EU-suikermarkt in 2006 en de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), die in de Verdragen zijn verankerd. Het is geen tekortkoming van de hervorming dat de doelstellingen gedeeltelijk uiteenlopen, maar eerder het resultaat van het ruime toepassingsgebied ervan. De Commissie is van mening dat de suikerhervorming tot een geslaagde herstructurering van de sector heeft geleid, voor een langetermijnbeleidskader heeft gezorgd en de concurrentiepositie aanzienlijk heeft verbeterd.

8.52. Wat de mobiliteitsregeling Leonardo da Vinci betreft, heeft een interne werkgroep van het DG Onderwijs en Cultuur — zoals aangekondigd in het actieplan dat naar aanleiding van het verslag van de Rekenkamer is opgesteld — in het tweede kwartaal van 2011 de vereisten en de vorm voor het jaarverslag van de nationale agentschappen herzien. Het herziene verslagformaat is nu in overeenstemming met de structuur en de inhoud van het herziene werkprogramma van de nationale agentschappen voor 2011. Daardoor zal het mogelijk zijn om aan de hand van het jaarverslag over 2011 (door de Commissie in 2012 te ontvangen) de bereikte en de beoogde resultaten met elkaar te vergelijken.

⁽²⁹⁾ SV nr. 4/2010, paragraaf 41; SV nr. 5/2010, paragraaf 100.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

8.53. Zoals aan het begin van dit hoofdstuk werd opgemerkt, bepaalt het Financieel Reglement dat de jaarlijkse activiteitenverslagen de resultaten aangeven van de verrichtingen ten opzichte van de gestelde doelen, de aan die verrichtingen verbonden risico's, het gebruik van de ter beschikking gestelde middelen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van het internecontrolesysteem⁽³⁰⁾. De Rekenkamer constateerde dat de verschillen tussen de gekozen streefdoelen en de verwezenlijkingen vaak niet werden geanalyseerd (zie paragraaf 8.16) en dat de zuinigheid en efficiëntie van de uitgaven niet binnen het bereik van de rapportage over de doeltreffendheid viel (zie paragraaf 8.17).

8.54. Het ontbreken van geschikte tussentijdse mijlpalen maakte het moeilijk te beoordelen of de geboekte vorderingen konden worden beschouwd als stappen op weg naar de verwezenlijking van de meerjarige doelstellingen (zie de paragrafen 8.20 en 8.21).

8.55. De Rekenkamer stelde vast dat de in de beheersplannen genoemde doelstellingen, indicatoren en streefdoelen doorgaans ook werden gebruikt voor de rapportage in de jaarlijkse activiteitenverslagen (zie de paragrafen 8.24 en 8.25).

8.56. Wettelijke beperkingen en praktische problemen deden afbreuk aan de betrouwbaarheid van de door de DG's van de lidstaten verkregen plannings- en rapportagegegevens betreffende programma's onder gedeeld beheer (zie de paragrafen 8.27-8.29).

De tussentijdse evaluatie van Leader+ vond plaats in een vroeg stadium van de uitvoering van de LAG-strategie. De evaluatie achteraf van Leader+, die in december 2010 werd afgerond, verstrekt evenwel nuttige informatie over de effectiviteit en de doeltreffendheid van de Leader-steun die ook bruikbaar zal zijn in het kader van de lopende werkzaamheden betreffende het GLB-beleidskader na 2013.

8.53. De Commissie is het ermee eens dat de verschillen tussen de streefdoelen en de daadwerkelijke verwezenlijkingen in toekomstige jaarlijkse activiteitenverslagen beter zouden kunnen worden toegelicht.

Overeenkomstig artikel 60, lid 7, van het Financieel Reglement dient in de jaarlijkse activiteitenverslagen te worden gerapporteerd over de doeltreffendheid en de efficiëntie van de internecontrolesystemen, en niet over de effectiviteit en de doeltreffendheid van de EU-acties. De inhoud van het activiteitenverslag is vastgesteld op grond van het bepaalde in dit artikel. Dankzij het houvast dat de ABB-nomenclatuur biedt, zijn de aan elke ABB-activiteit toegewezen personele en financiële middelen (zie bijlagen 2 en 3) duidelijk afgezonderd en kunnen zij worden gekoppeld aan de indicatoren in de overeenkomstige bijlage, wat het mogelijk maakt om de zuinigheid en de efficiëntie bij het beheer van de beschikbare middelen te beoordelen.

8.54. Voor meerjarige programma's is het niet altijd zinvol tussentijdse mijlpalen vast te stellen, aangezien de impacts zich niet gaandeweg, maar slechts aan het einde van de programmeringsperiode openbaren. De jaarlijkse verslaglegging over inputs, outputs en resultaten, m.a.w. over de bij de programma-uitvoering gemaakte vorderingen, maakt het mogelijk het traject op weg naar het verwezenlijken van de doelstellingen regelmatig te beoordelen.

8.56. Inzake plattelandontwikkeling heeft de Commissie voor de programmeringsperiode 2007-2013 voor het eerst een gemeenschappelijk kader voor toezicht en evaluatie van alle steunmaatregelen op basis van gemeenschappelijke indicatoren vastgesteld.

De verantwoordelijkheid voor het verstrekken van betrouwbare toezichtgegevens berust binnen dit kader bij de lidstaten, overeenkomstig de bevoegdheidsverdeling bij gedeeld beheer. Gelet op het grote aantal projecten en de zeer uiteenlopende nationale projectkenmerken, is het niet haalbaar noch kosteneffectief voor de Commissie om de gegevens die de lidstaten verstrekken op projectniveau te controleren.

Zie ook het antwoord op paragraaf 8.29.

⁽³⁰⁾ Artikel 60, lid 7, tweede alinea, van het Financieel Reglement.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.57. De Rekenkamer concludeert dat de kwaliteit van de planningsfase belangrijk is om te bepalen hoe de beoogde resultaten kunnen worden bereikt. Een ontoereikende of gebrekkige planning, bijvoorbeeld het ontbreken van SMART-doelstellingen, kan leiden tot vertraging en extra kosten en invloed hebben op de bereikte resultaten (zie de paragrafen 8.33-8.44).

8.58. Met het oog op de verantwoordingsplicht van het management is het belangrijk dat de gemelde resultaten overeenkomen met de in het beheersplan genoemde doelstellingen en indicatoren en dat er passende systemen voor toezicht en controle bestaan om betrouwbare informatie te verkrijgen voor de rapportage over de resultaten (zie de paragrafen 8.45-8.48 en 8.51-8.52).

8.59. De Rekenkamer doet de volgende aanbevelingen:

— **Aanbeveling 1:** In de jaarlijkse activiteitenverslagen van de DG's moet meer aandacht worden besteed aan de prestaties, met name door de analyse van verschillen tussen de geplande streefdoelen en de verwezenlijkte resultaten te analyseren en door verslaglegging over de zuinigheid en efficiëntie van de EU-financiering (zie paragraaf 8.53).

— **Aanbeveling 2:** De diensten van de Commissie moeten geschikte tussentijdse mijlpalen vaststellen voor de meerjarige streefdoelen, zodat de vorderingen naar behoren kunnen worden beoordeeld (zie paragraaf 8.54).

— **Aanbeveling 3:** In het kader van hun respectieve bevoegdheden in gedeeld beheer moeten de Commissie en de lidstaten consistente prestatie-indicatoren overeenkomen en de betrouwbaarheid garanderen van informatie over de gekozen streefdoelen en de bereikte resultaten (zie paragraaf 8.56).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.57. De Commissie erkent het belang van de planningfase en de behoefte aan SMART-doelstellingen.

8.58. De Commissie is het ermee eens dat het met het oog op de verantwoordingsplicht van het management belangrijk is dat de gemelde resultaten overeenkomen met de in het beheersplan genoemde doelstellingen en indicatoren en dat er passende systemen voor follow-up en controle bestaan om betrouwbare informatie te verkrijgen voor de rapportage over de resultaten.

De Commissie streeft ernaar de doeltreffendheid van haar toezicht- en controlesystemen voortdurend zodanig te verbeteren dat zij op een betrouwbare manier de vereiste informatie opleveren.

8.59.

— De verschillen tussen de streefdoelen en de daadwerkelijke verwezenlijkingen zouden inderdaad beter kunnen worden toegelicht.

De beheersplannen en de jaarlijkse activiteitenverslagen zijn evenwel niet bedoeld om gedetailleerde informatie te verstrekken over zuinigheid en efficiëntie (zie ook antwoorden op de paragrafen 8.17 en 8.53).

Wat de structuurfondsenprogramma's betreft, is de beoordeling van de zuinigheid en de efficiëntie van de uitgaven sterk afhankelijk van de bereidheid en het vermogen van de lidstaten om te rapporteren over aangelegenheden zoals eenheidskosten of het verband tussen outputs en uitgavencategorieën. In het huidige wetgevingskader is het niet mogelijk om een synthese te maken voor alle programma's.

— Het is inderdaad mogelijk om voor output-, resultaat-, en eventueel impactindicatoren tussentijdse mijlpalen vast te stellen.

Inzake outputs is het mogelijk om, ten minste op programmaniveau, mijlpalen vast te stellen voor meerjarige doelstellingen. Voor de resultaatindicatoren lijkt dit een meer kunstmatige oefening, vanwege de verschillende invloedsfactoren. De Commissie is niettemin bereid om in de toekomstige regelgeving aanvullende eisen op te nemen ten aanzien van de voortgangsverslagen over de nieuw voorgestelde partnerschapscontracten, in het bijzonder wat betreft mijlpalen binnen het kader van de prestaties.

— Bij gedeeld beheer speelt de Commissie een superviserende rol, waarbij zij erop toeziet dat de regelingen voor de beheers- en controlesystemen aan de eisen voldoen en dat de systemen effectief functioneren.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **Aanbeveling 4:** Tijdens de planning van de uitgavenprogramma's van de EU moeten de Commissie en de lidstaten meer aandacht besteden aan de vaststelling van SMART-doelstellingen alsook aan het opsporen en aanpakken van de risico's die tijdens de uitvoering kunnen optreden (zie paragraaf 8.57).
- **Aanbeveling 5:** De verantwoordingsplicht van het management moet zich ook uitstrekken tot het rapporteren over de resultaten, met een vergelijking tussen de in het beheersplan verwachte realisaties en de in het jaarlijkse activiteitenverslag gemelde realisaties (zie paragraaf 8.58).
- **Aanbeveling 6:** De Commissie moet, eventueel samen met de lidstaten in het kader van gedeeld beheer, toezicht- en controlesystemen ontwerpen en toepassen die volledige en nauwkeurige informatie opleveren over de resultaten (zie paragraaf 8.58).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie heeft in dit verband een dergelijk proces al op gang gebracht met de lidstaten.

Inzake plattelandsontwikkeling heeft de Commissie voor de programmeringsperiode 2007-2013 effectief voor het eerst een gemeenschappelijk kader voor toezicht en evaluatie van alle steunmaatregelen op basis van gemeenschappelijke indicatoren vastgesteld.

De Commissie is voornemens nauwer met de lidstaten samen te werken om dit kader voor de volgende programmeringsperiode verder te verbeteren. Een eerste seminar over follow-up en evaluatie van het GLB is reeds gepland voor september 2011.

Wat de structuurfondsen betreft, zal de Commissie voorstellen gemeenschappelijke outputindicatoren overeen te komen voor de toekomstige regelgeving na 2013, evenals een methodologie voor het aanwijzen van passende resultaatindicatoren die contextspecifiek moeten zijn. Voor het verifiëren van de streefdoelen en het uitbrengen van verslag over de bereikte resultaten blijven de lidstaten verantwoordelijk (zie antwoord op aanbeveling 6).

- De Commissie tracht altijd SMART-doelstellingen vast te stellen en aandacht te besteden aan het opsporen en aanpakken van de risico's die tijdens de uitvoering kunnen optreden. Deze inspanningen zullen in de toekomst verder worden opgevoerd.
- De Commissie is het ermee eens dat het met het oog op de verantwoordingsplicht van het management belangrijk is dat de gemelde resultaten overeenkomen met de in het beheersplan genoemde doelstellingen en indicatoren, wat voor de grote meerderheid reeds het geval is, en dat er passende systemen voor follow-up en controle bestaan om betrouwbare informatie te verkrijgen voor de rapportage over de resultaten.

De Commissie moet evenwel de nodige flexibiliteit hebben om de meest actuele gegevens in het jaarlijks activiteitenverslag op te nemen, ook al werd daarmee in het beheersplan geen rekening gehouden. Zij zal de gegevens evenwel zo presenteren dat er vergelijking tussen twee begrotingsjaren mogelijk is.

- Voor de programma's onder gedeeld beheer zal de Commissie in het kader van de toekomstige regelgeving na 2013 een aantal belangrijke vereisten voorstellen voor het ontwerp van de systemen die informatie moeten opleveren over de resultaten. Overeenkomstig de verdeling van de bevoegdheden bij gedeeld beheer ligt de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat die systemen volledige en nauwkeurige informatie over de resultaten opleveren bij de lidstaten.

BIJLAGE

Financiële informatie betreffende de algemene begroting

INHOUD

ACHTERGRONDINFORMATIE BETREFFENDE DE BEGROTING

1. Opstelling van de begroting
2. Rechtsgrondslag
3. Begrotingsbeginselen, neergelegd in de Verdragen en het Financieel Reglement
4. Inhoud en structuur van de begroting
5. Financiering van de begroting (begrotingsontvangsten)
6. Soorten begrotingskredieten
7. Uitvoering van de begroting
 - 7.1. Verantwoordelijkheid voor de uitvoering
 - 7.2. Ontvangsten
 - 7.3. Uitgaven
 - 7.4. Geconsolideerde staten over de begrotingsuitvoering en vaststelling van het saldo van het begrotingsjaar
8. Indiening van de rekeningen
9. Externe controle
10. Kwijting en follow-up

TOELICHTING

Bronnen van de financiële gegevens

Munteenheid

Gebruikte afkortingen en tekens

GRAFIEKEN

ACHTERGRONDINFORMATIE BETREFFENDE DE BEGROTING

1. OPSTELLING VAN DE BEGROTING

De begroting omvat de ontvangsten en uitgaven van de Europese Unie, zoals goedgekeurd door de Raad en het Europees Parlement. Tevens omvat zij de administratieve uitgaven voor de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken en voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, alsmede elke andere uitgave die de Raad ten laste van de begroting meent te moeten brengen om de uitvoering van deze beleidsvormen mogelijk te maken.

2. RECHTSGRONDSLAG

Voor de begroting gelden de financiële bepalingen van de Verdragen ⁽¹⁾ (artikelen 310-325 VWEU en artikel 106 bis EGA), en de financiële reglementen ⁽²⁾.

3. BEGROTINGSBEGINSELEN, NEERGELEGD IN DE VERDRAGEN EN HET FINANCIËEL REGLEMENT

Alle ontvangsten en alle uitgaven van de Europese Unie dienen in één begroting te worden opgenomen (eenheid en waarachtigheid). De begroting wordt vastgesteld voor één begrotingsjaar (jaarperiodiciteit). De ontvangsten en uitgaven moeten in evenwicht zijn (evenwicht). De opstelling, uitvoering en rekening en verantwoording van de begroting geschieden in euro (rekeneenheid). De ontvangsten moeten zonder onderscheid dienen voor de financiering van alle uitgaven, en moeten evenals de uitgaven voor het volle bedrag in de begroting en in de jaarrekening worden opgenomen; ontvangsten en uitgaven mogen niet met elkaar worden gecompenseerd (universaliteit). De kredieten worden gespecificeerd per titel en hoofdstuk; de hoofdstukken worden onderverdeeld in artikelen en posten (specialiteit). De begrotingskredieten moeten worden aangewend volgens de beginselen van zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid (goed financieel beheer). De begroting wordt opgesteld, uitgevoerd en aan rekening en verantwoording onderworpen met inachtneming van het transparantiebeginsel (transparantie). Op deze algemene beginselen bestaan enkele uitzonderingen.

4. INHOUD EN STRUCTUUR VAN DE BEGROTING

De begroting omvat een „samenvattende staat van de ontvangsten en de uitgaven” en afdelingen, verdeeld in „staten van ontvangsten en uitgaven” van elke instelling. De negen afdelingen zijn: afdeling I — Parlement; afdeling II — Raad; afdeling III — Commissie; afdeling IV — Hof van Justitie; afdeling V — Rekenkamer; afdeling VI — Economisch en Sociaal Comité; afdeling VII — Comité van de Regio's; afdeling VIII — Europese Ombudsman en afdeling IX — Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming.

Binnen elke afdeling worden de ontvangsten en uitgaven naar hun aard of bestemming ondergebracht in begrotingsonderdelen (titels, hoofdstukken, artikelen en eventueel posten).

5. FINANCIERING VAN DE BEGROTING (BEGROTINGSONTVANGSTEN)

De begroting wordt voornamelijk gefinancierd uit de eigen middelen van de Europese Unie: eigen middelen op basis van het bni, eigen middelen afkomstig uit de btw, douanerechten, landbouwrechten en suiker- en isoglucoseheffingen ⁽³⁾.

Naast de eigen middelen bestaan er nog andere ontvangstenposten (zie **grafiek 1**).

6. SOORTEN BEGROTINGSKREDIETEN

Ter dekking van de voorziene uitgaven onderscheidt de begroting de volgende soorten begrotingskredieten:

a) gesplitste kredieten (GK), die zijn bestemd ter financiering van meerjarige activiteiten op bepaalde begrotingsterreinen. Zij omvatten vastleggingskredieten (VK) en betalingskredieten (BK):

- met vastleggingskredieten kunnen tijdens het begrotingsjaar juridische verbintenissen worden aangegaan voor werkzaamheden waarvan de uitvoering zich uitstrekt over meerdere begrotingsjaren,
- met betalingskredieten kunnen uitgaven worden gefinancierd die voortvloeien uit verbintenissen die zijn aangegaan in het lopende en vorige begrotingsjaren;

⁽¹⁾ Zie lijst van afkortingen in de toelichting.

⁽²⁾ Voornamelijk het Financieel Reglement (FINREG) van 25 juni 2002 (PB L 248 van 16.9.2002, blz. 1).

⁽³⁾ Voornaamste rechtsvoorschriften betreffende de eigen middelen: Besluit 2007/436/EG, Euratom van de Raad (PB L 163 van 23.6.2007, blz. 17); Besluit 2000/597/EG, Euratom van de Raad (PB L 253 van 7.10.2000, blz. 42); Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad (PB L 130 van 31.5.2000, blz. 1).

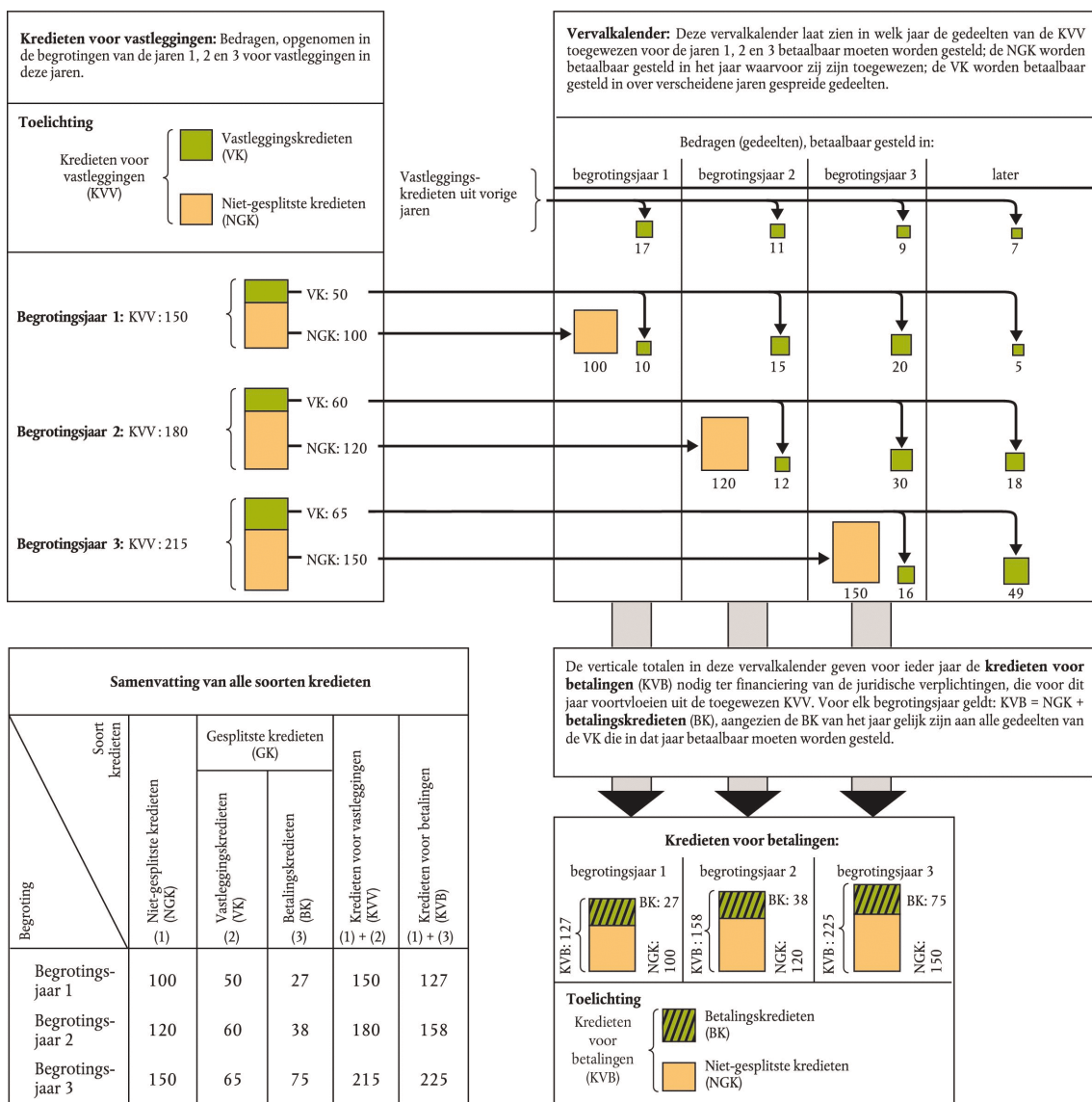
- b) niet-gesplitste kredieten (NGK), waarmee uitgaven kunnen worden vastgelegd en betaald betreffende jaarlijkse activiteiten tijdens elk begrotingsjaar.

Het is dan ook van belang om voor elk begrotingsjaar de volgende twee totalen vast te stellen:

- a) het totaal van de kredieten voor vastleggingen (KVV) ⁽⁴⁾ = niet-gesplitste kredieten (NGK) + vastleggingskredieten (VK) ⁽⁴⁾;
- b) het totaal van de kredieten voor betalingen (KVB) ⁽⁴⁾ = niet-gesplitste kredieten (NGK) + betalingskredieten (BK) ⁽⁴⁾.

De begrotingsontvangsten dienen ter dekking van de kredieten voor betalingen. De vastleggingskredieten behoeven niet door ontvangsten te worden gedekt.

Uit onderstaand vereenvoudigd schema (met fictieve bedragen) blijkt wat de weerslag van deze soorten kredieten op ieder begrotingsjaar is.



⁽⁴⁾ Belangrijk is het verschil tussen „kredieten voor vastleggingen” en „vastleggingskredieten” en tussen „kredieten voor betalingen” en „betalingskredieten”. De beide termen „vastleggingskredieten” en „betalingskredieten” worden uitsluitend gebruikt waar het gaat om gesplitste kredieten.

7. UITVOERING VAN DE BEGROTING

7.1. Verantwoordelijkheid voor de uitvoering

De Commissie voert de begroting onder haar eigen verantwoordelijkheid uit, overeenkomstig het Financieel Reglement en binnen de grenzen van de toegewezen begrotingskredieten. Zij verleent de andere instellingen de nodige bevoegdheden voor de uitvoering van de begrotingsafdelingen die op hen betrekking hebben ⁽⁵⁾. Het Financieel Reglement omschrijft de uitvoeringsprocedures en met name de verantwoordelijkheid van de ordonnateurs, de rekenplichtigen, de beheerders van voorschotkassen en de interne auditors van de instellingen. Op de twee grootste uitgaventerreinen (ELGF en Cohesie) wordt het beheer over de middelen van de Europese Unie met de lidstaten gedeeld.

7.2. Ontvangsten

De geraamde ontvangsten worden in de begroting opgenomen onder voorbehoud van eventuele wijzigingen via gewijzigde begrotingen.

De begrotingsuitvoering van de ontvangsten bestaat in de vaststelling van de rechten en de inning van de aan de Europese Unie verschuldigde bedragen (eigen middelen en andere ontvangsten). Voor deze uitvoering gelden speciale bepalingen ⁽⁶⁾. De werkelijke ontvangsten van een begrotingsjaar worden gedefinieerd als de som van de bedragen, geïnd op grond van de vastgestelde rechten van het lopende begrotingsjaar, en de nog in te vorderen bedragen op grond van de rechten van voorgaande begrotingsjaren.

7.3. Uitgaven

De geraamde uitgaven worden in de begroting opgenomen.

De begrotingsuitvoering van de uitgaven, dat wil zeggen het beloop en de besteding van de kredieten, kan als volgt worden samengevat:

a) kredieten voor vastleggingen:

- i) *beloop van de kredieten*: de totale in een begrotingsjaar beschikbare kredieten voor vastleggingen zijn als volgt samengesteld: oorspronkelijke begroting (NGK en VK) + gewijzigde begrotingen + bestemmingsontvangsten + overschrijvingen + uit het voorgaande begrotingsjaar overgedragen beschikbare kredieten voor vastleggingen + van voorgaande begrotingsjaren vrijgemaakte en wederopgevoerde vastleggingskredieten;
- ii) *besteding van de kredieten*: de definitieve kredieten voor vastleggingen zijn tijdens het begrotingsjaar beschikbaar voor het aangaan van verbintenissen (bestede kredieten voor vastleggingen = bedrag van de aangegane verbintenissen);
- iii) *overdrachten van kredieten van het begrotingsjaar naar het volgende begrotingsjaar*: de niet-bestede kredieten van het begrotingsjaar kunnen naar het volgende begrotingsjaar worden overgedragen op besluit van de betrokken instelling. De als bestemmingsontvangsten beschikbare kredieten worden van rechtswege overgedragen;
- iv) *annulering van kredieten*: het saldo wordt geannuleerd.

b) kredieten voor betalingen:

- i) *beloop van de kredieten*: de totale in een begrotingsjaar beschikbare kredieten voor betalingen zijn als volgt samengesteld: oorspronkelijke begroting (NGK en BK) + gewijzigde begrotingen + bestemmingsontvangsten + overschrijvingen + uit het vorige begrotingsjaar overgedragen kredieten in de vorm van automatische overdrachten of niet-automatische overdrachten;
- ii) *besteding van de kredieten van het begrotingsjaar*: de kredieten voor betalingen van het begrotingsjaar zijn tijdens het begrotingsjaar beschikbaar voor het verrichten van betalingen. Zij omvatten niet de uit het voorgaande begrotingsjaar overgedragen kredieten (bestede kredieten voor betalingen = bedrag van de betalingen ten laste van de kredieten van het begrotingsjaar);
- iii) *overdrachten van kredieten van het begrotingsjaar naar het volgende begrotingsjaar*: de niet-bestede kredieten van het begrotingsjaar kunnen naar het volgende begrotingsjaar worden overgedragen op besluit van de betrokken instelling. De als bestemmingsontvangsten beschikbare kredieten worden van rechtswege overgedragen;

⁽⁵⁾ Zie de artikelen 317 VWEU, 106 bis EGA en 50 van het FINREG.

⁽⁶⁾ Zie de artikelen 69-74 van het FINREG en Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000.

- iv) *annulering van kredieten*: het saldo wordt geannuleerd;
- v) *totaal van de tijdens het begrotingsjaar verrichte betalingen*: betalingen ten laste van kredieten voor betalingen van het begrotingsjaar + betalingen ten laste van uit het voorgaande begrotingsjaar overgedragen kredieten voor betalingen;
- vi) *uit hoofde van een begrotingsjaar gedane werkelijke uitgaven*: uitgaven opgenomen in de geconsolideerde staten over de begrotingsuitvoering (zie paragraaf 7.4) = betalingen ten laste van de kredieten voor betalingen van het begrotingsjaar + naar het volgende begrotingsjaar overgedragen kredieten voor betalingen van het begrotingsjaar.

7.4. Geconsolideerde staten over de begrotingsuitvoering en vaststelling van het saldo van het begrotingsjaar

Bij de afsluiting van elk begrotingsjaar worden de geconsolideerde staten over de begrotingsuitvoering opgesteld. Daarin wordt het saldo van het begrotingsjaar vastgesteld, dat door middel van een gewijzigde begroting wordt opgenomen in de begroting van het volgende begrotingsjaar.

8. INDIENING VAN DE REKENINGEN

De rekeningen van een begrotingsjaar worden voorgelegd aan het Parlement, de Raad en de Rekenkamer; deze rekeningen worden ingediend in de vorm van financiële staten en overzichten van de begrotingsuitvoering en gaan vergezeld van een verslag over het budgettair en financieel beheer. De voorlopige rekeningen worden uiterlijk op 31 maart van het volgende begrotingsjaar ingediend, de definitieve rekeningen op 31 juli van dat jaar.

9. EXTERNE CONTROLE

Sinds 1977 wordt de externe controle van de begroting verricht door de Rekenkamer van de Europese Unie ⁽⁷⁾. De Rekenkamer onderzoekt de rekeningen van alle ontvangsten en uitgaven van de begroting. Zij legt aan het Europees Parlement en aan de Raad een verklaring voor waarin de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen wordt bevestigd. Zij onderzoekt ook de wettigheid en regelmatigheid van de ontvangsten en uitgaven en gaat na of een goed financieel beheer werd gevoerd. De controles kunnen worden verricht vóór de afsluiting van het betrokken begrotingsjaar, en wel aan de hand van stukken en, zo nodig, ter plaatse bij de instellingen van de Unie, in de lidstaten en in derde landen. De Rekenkamer stelt een jaarverslag op over ieder begrotingsjaar en kan voorts op ieder gewenst moment opmerkingen maken over bepaalde aangelegenheden en op verzoek van elke instelling van de Unie adviezen uitbrengen.

10. KWIJTING EN FOLLOW-UP

Sinds 1977 zijn de volgende bepalingen van toepassing ⁽⁸⁾: op aanbeveling van de Raad verleent het Parlement de Commissie uiterlijk op 30 april van het tweede jaar dat volgt op het betrokken begrotingsjaar, kwijting voor de uitvoering van de begroting. Daartoe onderzoeken de Raad en het Parlement de door de Commissie ingediende rekeningen, alsmede het jaarverslag en de speciale verslagen van de Rekenkamer. De instellingen dienen de nodige maatregelen te nemen naar aanleiding van de opmerkingen in de kwijtingsbesluiten en moeten van de genomen maatregelen verslag uitbrengen.

⁽⁷⁾ Zie de artikelen 285-287 VWEU, 160 bis EGA en de artikelen 139-147 van het FINREG.

⁽⁸⁾ Zie de artikelen 319 VWEU en 160 bis EGA.

TOELICHTING

BRONNEN VAN DE FINANCIËLE GEGEVENS

De in deze bijlage opgenomen financiële gegevens zijn ontleend aan de jaarrekeningen van de Europese Unie, alsmede aan verschillende andere door de Commissie verstrekte financiële staten. De geografische verdeling vond plaats aan de hand van de landencodes van het boekhoudinformatiesysteem van de Commissie (ABAC). Zoals de Commissie beklemtoont zijn alle per lidstaat uitgesplitste gegevens, ongeacht of het om ontvangsten of uitgaven gaat, het resultaat van rekenkundige bewerkingen die een onvolledig beeld geven van het profijt dat elke lidstaat van de Unie trekt. Zij moeten dus behoedzaam worden geïnterpreteerd.

MUNTEENHEID

Alle financiële gegevens zijn in miljoenen euro's weergegeven. De totalen zijn afgerond op basis van elke exacte waarde en hoeven dus niet per se overeen te komen met de som van de afgeronde cijfers.

GEBRUIKTE AFKORTINGEN EN TEKENS

Afd.	Afdeling van de begroting
AT	Oostenrijk
BE	België
BG	Bulgarije
BK	Betalingskredieten
Bni	Bruto nationaal inkomen
Btw	Belasting over de toegevoegde waarde
CY	Cyprus
CZ	Tsjechische Republiek
DE	Duitsland
DK	Denemarken
EE	Estland
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschap(pen)
EGA of Euratom	Europese Gemeenschap voor Atoomenergie
EL	Griekenland
ES	Spanje
EU	Europese Unie
EU-27	Alle 27 lidstaten van de Europese Unie tezamen
EVA	Europese Vrijhandelsassociatie
FI	Finland
FINREG	Financieel Reglement van 25 juni 2002
FR	Frankrijk
G	Grafiek waarnaar wordt verwezen in een andere grafiek (bv. G III)
GK	Gesplitste kredieten
HU	Hongarije

IE	Ierland
IT	Italië
KVB	Kredieten voor betalingen
KVV	Kredieten voor vastleggingen
LT	Litouwen
LU	Luxemburg
LV	Letland
MT	Malta
NGK	Niet-gesplitste kredieten
NL	Nederland
PB	<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i>
PL	Polen
PT	Portugal
RO	Roemenië
SE	Zweden
SI	Slovenië
SK	Slowakije
T.	Titel van de begroting
UK	Verenigd Koninkrijk
VK	Vastleggingskredieten
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
0,0	Tussen nul en 0,05
—	Geen gegevens voorhanden

**GRAFIEKEN BETREFFENDE DE BEGROTING EN DE GECONSOLIDEERDE REKENINGEN VOOR HET
BEGROTINGSJAAR 2010**

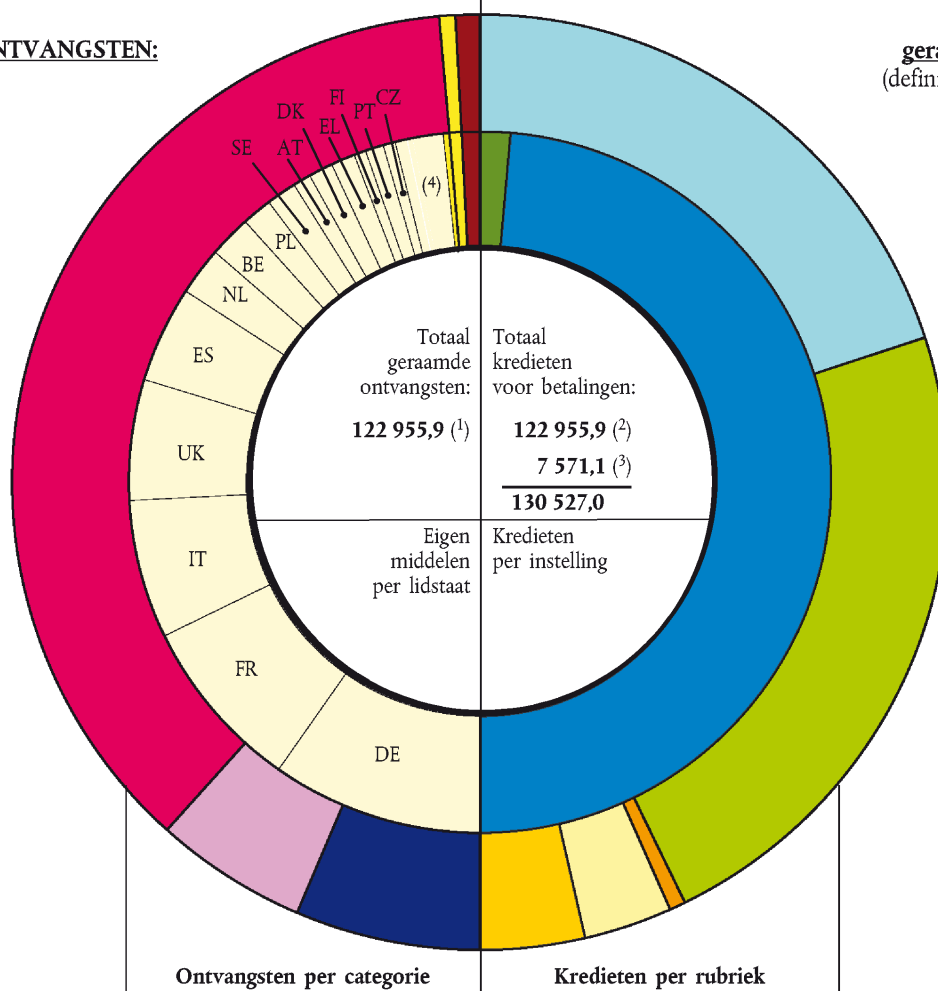
G I	Begroting 2010 — Geraamde ontvangsten en definitieve kredieten voor betalingen
G II	Begroting 2010 — Kredieten voor vastleggingen
G III	In 2010 beschikbare kredieten voor vastleggingen en besteding daarvan
G IV	In 2010 beschikbare kredieten voor betalingen en besteding daarvan
G V	Eigen middelen in 2010, per lidstaat
G VI	In 2010 verrichte betalingen, per lidstaat
G VII	Geconsolideerde balans
G VIII	Geconsolideerde economische resultatenrekening

Grafiek I

Begroting 2010 — Geraamde ontvangsten en definitieve kredieten voor betalingen

[voor de ontvangsten, zie „Achtergrondinformatie betreffende de begroting”, paragraaf 7.2; voor de uitgaven, zie „Achtergrondinformatie betreffende de begroting”, paragraaf 7.3; voor meer gedetailleerde informatie, zie G IV, kolom (a)]

(miljoen euro en %)

geraamde ONTVANGSTEN:**geraamde UITGAVEN:**
(definitieve kredieten voor betalingen)**Verklaring betreffende de ontvangsten**

Totaal eigen middelen (naar lidstaat)	—	(0 %)
Landbouwrechten	—	(0 %)
Heffingen en bijdr. suiker en isoglucose	123,4	(0,1 %)
Douanerechten	15 595,8	(12,7 %)
Eigen middelen uit btw	13 277,3	(10,8 %)
Eigen middelen op basis van bni	90 273,5	(73,4 %)
Overige ontvangsten	1 432,3	(1,2 %)
Beschikbaar overschot vorig begrotingsjaar	2 253,6	(1,8 %)

Verklaring betreffende de uitgaven
Rubrieken van het financieel kader

1. Duurzame groei	52 103,0	(39,9 %)
2. Instandh. beheer v. natuurlijke hulpbronnen	59 630,4	(45,7 %)
3. Burgersch., vrijh., veiligh. en rechtvaardigh.	1 616,6	(1,2 %)
4. De EU als mondiale partner	8 101,2	(6,2 %)
5. Administratie	9 075,8	(7 %)
6. Compensatie	—	(0 %)
Kredieten ter besch. v. d. andere instellingen	3 495,9	(2,7 %)
Kredieten ter beschikking van de Commissie	127 031,1	(97,3 %)
waaronder beleidskredieten	121 451,2	(93 %)

(1) Na gewijzigde begrotingen.

(4) Door IE, RO, HU, SK, SI, BG, LT, LU, CY, LV, EE, MT bijgedragen ontvangsten zijn samengebracht.

(2) Na gewijzigde begrotingen en overschrijvingen van de ene naar de andere begrotingslijn.

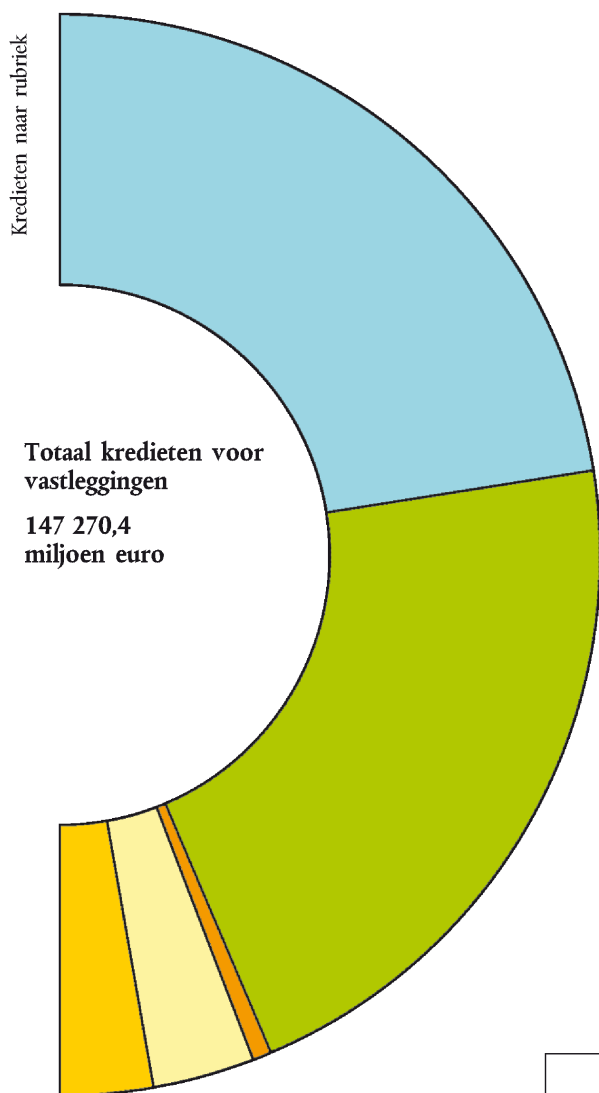
(3) Bestemmingsontvangsten en overgedragen kredieten.

Grafiek II

Begroting 2010 — Kredieten voor vastleggingen

[na gewijzigde begrotingen; voor meer gedetailleerde informatie, zie G III, kolom (a)]

(miljoen euro en %)



NB:

Er is geen evenwicht tussen het totaal van de kredieten voor vastleggingen en de begrotingsontvangsten 2010, aangezien in de vastleggingskredieten ook bedragen zijn begrepen die zullen worden gefinancierd met ontvangsten uit latere begrotingsjaren.

Verklaring betreffende de uitgaven

Rubrieken van het financieel kader:

	1. Duurzame groei	66 243,2	(45 %)
	2. Instandh. en beheer v. natuurlijke hulpbronnen	62 311,6	(42,3 %)
	3. Burgersch., vrijh., veiligh. en rechtvaardigheid	1 905,8	(1,3 %)
	4. De EU als mondiale partner	8 417,9	(5,7 %)
	5. Administratie	8 391,9	(5,7 %)
	6. Compensatie	—	(0 %)

Grafiek III

In 2010 beschikbare kredieten voor vastleggingen en besteding daarvan

(miljoen euro en %)

Afdelingen (Afd.) en titels (T.) overeenkomend met de begrotingsnomenclatuur 2010 en rubrieken van het financieel kader	Definitieve kredieten	Besteding van de kredieten					
	Bedrag ⁽¹⁾	Aangegane verbintenissen	Best.graad (%)	Overdrachten 2011	Best.graad (%)	Annuleringen	Best.graad (%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) - (b) - (c)	(d)/(a)
Begrotingsnomenclatuur							
I Parlement (Afd. I)	1 752,4	1 585,8	90,5	110,6	6,3	55,9	3,2
II Raad (Afd. II)	703,3	633,5	90,1	29,1	4,1	40,7	5,8
III Commissie (Afd. III)	144 100,2	139 832,5	97,0	3 645,3	2,5	622,4	0,4
III.1 Economische en financiële zaken (T.01)	455,0	450,8	99,1	1,5	0,3	2,7	0,6
III.2 Ondernemingen (T.02)	907,0	844,7	93,1	51,5	5,7	10,7	1,2
III.3 Concurrentie (T.03)	95,3	92,3	96,9	2,1	2,2	0,9	1,0
III.4 Werkgelegenheid en sociale zaken (T.04)	11 414,0	11 378,1	99,7	25,9	0,2	10,0	0,1
III.5 Landbouw en plattelandsontwikkeling (T.05)	60 878,5	58 880,4	96,7	1 967,2	3,2	30,8	0,1
III.6 Energie en vervoer (T.06)	5 089,4	4 863,9	95,6	215,3	4,2	10,1	0,2
III.7 Milieu (T.07)	494,3	458,7	92,8	12,9	2,6	22,8	4,6
III.8 Onderzoek (T.08)	5 911,7	5 544,6	93,8	366,0	6,2	1,1	0,0
III.9 Informatiemaatschappij en media (T.09)	1 816,9	1 692,0	93,1	121,0	6,7	4,0	0,2
III.10 Eigen onderzoek (T.10)	847,2	461,7	54,5	385,2	45,5	0,4	0,0
III.11 Maritieme zaken en visserij (T.11)	1 005,2	977,1	97,2	3,2	0,3	25,0	2,5
III.12 Interne markt (T.12)	77,6	76,2	98,2	1,3	1,6	0,1	0,1
III.13 Regionaal beleid (T.13)	39 020,1	38 980,7	99,9	23,4	0,1	16,0	0,0
III.14 Belastingen en douane-unie (T.14)	139,0	132,8	95,5	1,6	1,1	4,6	3,3
III.15 Onderwijs en cultuur (T.15)	1 816,7	1 641,0	90,3	173,0	9,5	2,7	0,2
III.16 Communicatie (T.16)	222,8	217,3	97,5	1,8	0,8	3,7	1,7
III.17 Gezondheidszorg en consumentenbescherming (T.17)	703,5	676,0	96,1	8,7	1,2	18,7	2,7
III.18 Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (T.18)	1 128,1	1 070,0	94,8	53,1	4,7	5,0	0,4
III.19 Externe betrekkingen (T.19)	4 449,7	4 358,8	98,0	85,8	1,9	5,0	0,1
III.20 Handel (T.20)	80,5	78,2	97,1	1,3	1,6	1,1	1,4
III.21 Ontwikkeling en betrekkingen met de ACS-staten (T.21)	1 737,1	1 686,2	97,1	49,1	2,8	1,8	0,1
III.22 Uitbreiding (T.22)	1 035,2	1 023,4	98,9	10,1	1,0	1,6	0,2
III.23 Humanitaire hulp (T.23)	1 069,7	1 058,0	98,9	2,1	0,2	9,6	0,9
III.24 Fraudebestrijding (T.24)	77,7	76,7	98,8	0,0	0,0	0,9	1,2
III.25 Beleidscoördinatie en juridisch advies van de Commissie (T.25)	198,6	192,9	97,1	4,4	2,2	1,4	0,7
III.26 Administratie van de Commissie (T.26)	1 111,3	1 070,4	96,3	38,2	3,4	2,6	0,2
III.27 Begroting (T.27)	67,0	63,5	94,7	2,7	4,0	0,9	1,3
III.28 Audit (T.28)	11,6	11,2	96,3	0,3	2,6	0,1	1,2
III.29 Statistiek (T.29)	152,9	138,7	90,7	7,8	5,1	6,4	4,2
III.30 Pensioenen en daarmee samenhangende uitgaven (T.30)	1 209,6	1 205,2	99,6	0,0	0,0	4,5	0,4
III.31 Talendiensten (T.31)	461,7	431,2	93,4	28,8	6,2	1,7	0,4
III.40 Reserves (T.40)	415,3	—	—	—	—	415,3	100,0
IV Hof van Justitie (Afd. IV)	331,5	324,5	97,9	1,5	0,4	5,5	1,7
V Rekenkamer (Afd. V)	148,6	138,2	93,0	0,4	0,3	10,0	6,7
VI Economisch en Sociaal Comité (Afd. VI)	127,2	124,7	98,0	0,2	0,1	2,4	1,9
VII Comité van de Regio's (Afd. VII)	90,8	90,3	99,4	0,0	0,0	0,5	0,6
VIII Europese Ombudsman (Afd. VIII)	9,3	8,4	89,7	—	—	1,0	10,3
IX Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (Afd. IX)	7,1	5,9	82,7	—	—	1,2	17,3
Totaal-generaal kredieten voor vastleggingen	147 270,4	142 743,8	96,9	3 787,0	2,6	739,6	0,5
Financieel kader							
1 Duurzame groei	66 243,2	64 453,3	97,3	1 311,9	2,0	478,0	0,7
2 Instandhouding en beheer van natuurlijke hulpbronnen	62 311,6	60 250,8	96,7	1 969,9	3,2	91,0	0,1
3 Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	1 905,8	1 795,2	94,2	97,5	5,1	13,1	0,7
4 EU als mondiale partner	8 417,9	8 247,2	98,0	154,2	1,8	16,5	0,2
5 Administratie	8 391,9	7 997,3	95,3	253,7	3,0	141,0	1,7
6 Compensatie	—	—	—	—	—	—	—
Totaal-generaal kredieten voor vastleggingen	147 270,4	142 743,8	96,9	3 787,0	2,6	739,6	0,5
Totaal-generaal kredieten voor betalingen	130 527,0	122 230,7	93,6	5 557,4	4,3	2 739,0	2,1

(¹) Definitieve begrotingskredieten na overschrijvingen tussen begrotingsonderdelen, kredieten betreffende bestemmingsontvangsten of daarmee gelijkgestelde kredieten en uit het voorgaande jaar overgedragen kredieten.

Grafiek IV
In 2010 beschikbare kredieten voor betalingen en besteding daarvan

(miljoen euro en %)

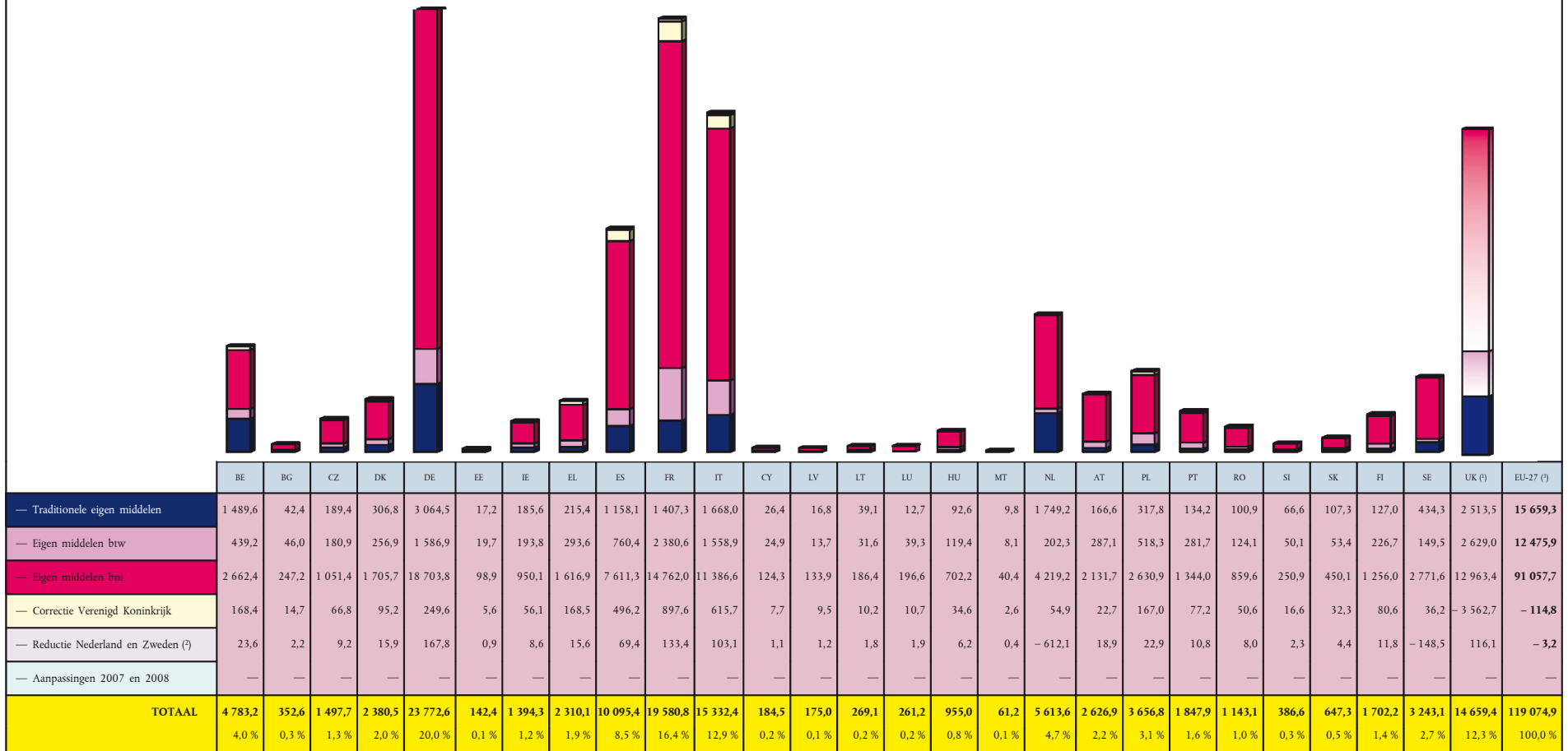
Afdelingen (Afd.) en titels (T.) overeenkomend met de begrotingsnomenclatuur 2010 en rubrieken van het financieel kader	Definitieve kredieten ⁽¹⁾	Besteding van de kredieten					
		In 2010 verrichte betalingen	Best.graad (%)	Overdrachten 2011	Best.graad (%)	Annuleringen	Best.graad (%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) – (b) – (c)	(d)/(a)
Begrotingsnomenclatuur							
I Parlement (Afd. I)	1 938,1	1 506,6	77,7	350,9	18,1	80,7	4,2
II Raad (Afd. II)	748,4	620,3	82,9	80,5	10,8	47,5	6,3
III Commissie (Afd. III)	127 031,1	119 373,9	94,0	5 073,0	4,0	2 584,2	2,0
III.1 Economische en financiële zaken (T.01)	400,5	288,8	72,1	67,4	16,8	44,3	11,1
III.2 Ondernemingen (T.02)	770,9	658,0	85,4	98,7	12,8	14,2	1,8
III.3 Concurrentie (T.03)	103,5	91,9	88,8	9,8	9,5	1,8	1,7
III.4 Werkgelegenheid en sociale zaken (T.04)	8 543,3	7 481,1	87,6	43,4	0,5	1 018,9	11,9
III.5 Landbouw en plattelandontwikkeling (T.05)	58 421,2	55 611,3	95,2	2 324,8	4,0	485,1	0,8
III.6 Energie en vervoer (T.06)	3 369,2	2 858,9	84,9	187,2	5,6	323,1	9,6
III.7 Milieu (T.07)	438,0	358,2	81,8	23,8	5,4	56,0	12,8
III.8 Onderzoek (T.08)	5 369,2	4 506,5	83,9	848,2	15,8	14,5	0,3
III.9 Informatiemaatschappij en media (T.09)	1 986,3	1 786,3	89,9	196,9	9,9	3,1	0,2
III.10 Eigen onderzoek (T.10)	789,3	438,2	55,5	344,0	43,6	7,2	0,9
III.11 Maritieme zaken en visserij (T.11)	827,4	655,6	79,2	39,2	4,7	132,6	16,0
III.12 Interne markt (T.12)	79,9	70,8	88,7	7,0	8,8	2,0	2,5
III.13 Regionaal beleid (T.13)	30 709,4	30 622,6	99,7	79,1	0,3	7,7	0,0
III.14 Belastingen en douane-unie (T.14)	135,7	125,6	92,5	9,5	7,0	0,7	0,5
III.15 Onderwijs en cultuur (T.15)	1 782,8	1 571,7	88,2	205,3	11,5	5,9	0,3
III.16 Communicatie (T.16)	230,8	206,0	89,2	14,1	6,1	10,8	4,7
III.17 Gezondheidszorg en consumentenbescherming (T.17)	664,5	590,4	88,8	44,5	6,7	29,6	4,5
III.18 Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (T.18)	839,8	744,9	88,7	71,2	8,5	23,7	2,8
III.19 Externe betrekkingen (T.19)	3 867,5	3 683,0	95,2	83,5	2,2	101,0	2,6
III.20 Handel (T.20)	90,4	76,9	85,1	6,3	7,0	7,2	7,9
III.21 Ontwikkeling en betrekkingen met de ACS-staten (T.21)	1 818,8	1 707,8	93,9	55,2	3,0	55,8	3,1
III.22 Uitbreiding (T.22)	1 152,5	1 130,2	98,1	16,0	1,4	6,3	0,5
III.23 Humanitaire hulp (T.23)	977,8	970,9	99,3	5,9	0,6	0,9	0,1
III.24 Fraudebestrijding (T.24)	82,3	72,7	88,3	7,0	8,5	2,6	3,1
III.25 Beleidscoördinatie en juridisch advies van de Commissie (T.25)	214,5	188,7	87,9	22,3	10,4	3,6	1,7
III.26 Administratie van de Commissie (T.26)	1 239,4	1 044,0	84,2	176,8	14,3	18,5	1,5
III.27 Begroting (T.27)	77,2	64,7	83,8	11,2	14,5	1,3	1,7
III.28 Audit (T.28)	12,3	10,6	86,6	1,4	11,8	0,2	1,6
III.29 Statistiek (T.29)	148,0	125,8	85,0	16,6	11,2	5,6	3,8
III.30 Pensioenen en daarmee samenhangende uitgaven (T.30)	1 209,6	1 205,2	99,6	0,0	0,0	4,5	0,4
III.31 Talendiensten (T.31)	486,1	426,5	87,7	56,6	11,6	2,9	0,6
III.40 Reserves (T.40)	192,9	—	—	—	—	192,9	100,0
IV Hof van Justitie (Afd. IV)	349,7	323,1	92,4	18,3	5,2	8,3	2,4
V Rekenkamer (Afd. V)	209,8	182,4	86,9	16,7	7,9	10,8	5,2
VI Economische en Sociaal Comité (Afd. VI)	134,4	121,5	90,4	9,3	7,0	3,6	2,7
VII Comité van de Regio's (Afd. VII)	97,2	89,4	92,0	6,7	6,9	1,0	1,1
VIII Europese Ombudsman (Afd. VIII)	10,1	8,5	84,3	0,5	5,2	1,1	10,5
IX Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (Afd. IX)	8,2	5,0	61,1	1,4	16,8	1,8	22,1
Totaal-generaal kredieten voor betalingen	130 527,0	122 230,7	93,6	5 557,4	4,3	2 739,0	2,1
Financieel kader							
1 Duurzame groei	52 103,0	48 828,0	93,7	1 905,3	3,7	1 369,7	2,6
2 Instandhouding en beheer van natuurlijke hulpbronnen	59 630,4	56 647,3	95,0	2 381,9	4,0	601,2	1,0
3 Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	1 616,6	1 373,0	84,9	199,3	12,3	44,4	2,7
4 EU als mondiale partner	8 101,2	7 486,5	92,4	114,1	1,4	500,6	6,2
5 Administratie	9 075,8	7 895,8	87,0	956,8	10,5	223,1	2,5
6 Compensatie	—	—	—	—	—	—	—
Totaal-generaal kredieten voor betalingen	130 527,0	122 230,7	93,6	5 557,4	4,3	2 739,0	2,1

(¹) Definitieve begrotingskredieten na verrekening van overschrijvingen tussen begrotingsonderdelen, kredieten betreffende bestemmingsontvangsten of daarmee gelijkgestelde kredieten en uit het voorgaande jaar overgedragen kredieten.

Grafiek V
Eigen middelen in 2010, per lidstaat

Resultaat ontvangsten

(miljoen euro en %)



⁽¹⁾ Voor het Verenigd Koninkrijk wordt op het brutobedrag van de eigen middelen (18 222 miljoen euro) een correctie (3 562,7 miljoen euro) toegepast. De financiering van deze correctie wordt opgebracht door de andere lidstaten.

⁽²⁾ Voor Nederland en Zweden wordt voor de periode 2007-2013 een brutoreductie op hun jaarlijkse bni-bijdrage verleend. Voor 2010 bedraagt deze 612,1, respectievelijk 148,5 miljoen euro.

⁽³⁾ De verschillen tussen de bedragen weergegeven in de grafiek en in hoofdstuk 2, tabel 2.1, houden verband met aanpassingen voor btw- en bni-saldi en de correctie voor het VK die aan de desbetreffende titels en landen zijn toegewezen.

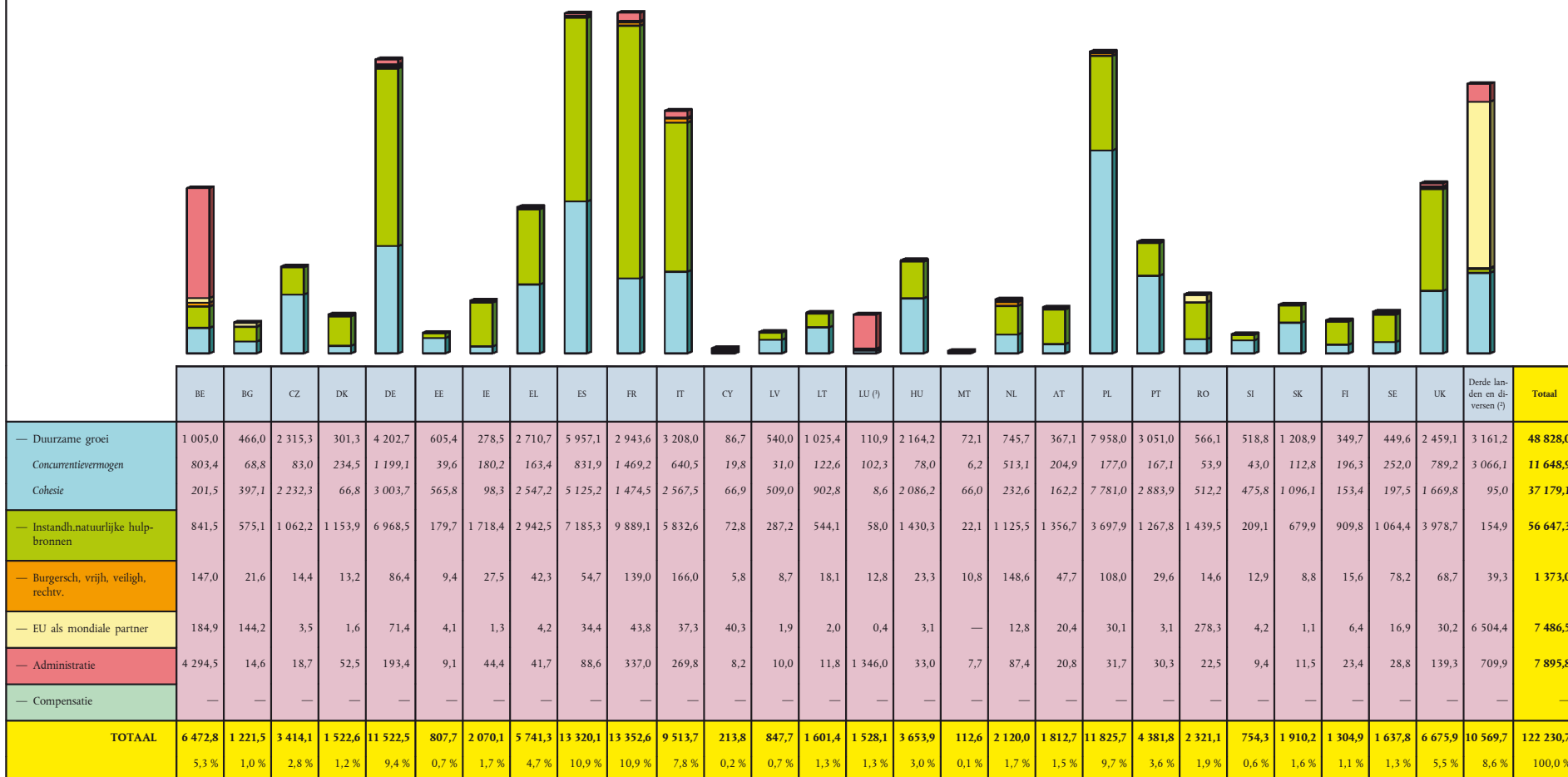
Grafiek VI

In 2010 verrichte betalingen, per lidstaat ⁽¹⁾

NB: In 2010 gedane betalingen = betalingen ten laste van beleidskredieten 2010 + betalingen ten laste van overdrachten uit 2009.

Rubrieken van het financieel kader

(miljoen euro en %)

⁽¹⁾ De geografische verdeling komt niet overeen met een verdeling van de betalingen ten behoeve van de lidstaten, maar is gebaseerd op de uitgaventoewijzing naargelang van de gegevens in het geautomatiseerde boekhoudstelsel van de Commissie (ABAC).⁽²⁾ De bedragen onder „Derde landen en diversen” bestaan hoofdzakelijk uit uitgaven in verband met projecten die buiten de Unie worden uitgevoerd, en waaraan derde landen deelnemen. Ook vallen daaronder de uitgaven waarbij geen geografische verdeling kon worden aangebracht.⁽³⁾ Het voor Luxemburg weergegeven bedrag omvat een negatieve aanpassing van 136 miljoen euro voor operationele betalingen waarvan Luxemburg niet de feitelijke begunstigde is.

Grafiek VII		
Geconsolideerde balans ⁽¹⁾		
	(miljoen euro)	
	31.12.2010	31.12.2009
Niet-vlottende activa:		
Immateriële activa	108	72
Vaste bedrijfsmiddelen	4 813	4 859
Langetermijnbeleggingen	2 555	2 379
Leningen	11 640	10 764
Voorfinancieringen op lange termijn	44 118	41 544
Vorderingen op lange termijn	40	55
	63 274	59 673
Vlottende activa:		
Voorraden	91	77
Kortetermijnbeleggingen	2 331	1 791
Voorfinancieringen op korte termijn	10 078	9 436
Vorderingen op korte termijn	13 501	8 958
Geldmiddelen en kasequivalenten	22 063	23 372
	48 064	43 634
Totaal activa	111 338	103 307
Niet-vlottende passiva:		
Personeelsbeloningen	(37 172)	(37 242)
Voorzieningen op lange termijn	(1 317)	(1 469)
Financiële verplichtingen op lange termijn	(11 445)	(10 559)
Overige verplichtingen op lange termijn	(2 104)	(2 178)
	(52 038)	(51 448)
Vlottende passiva:		
Voorzieningen op korte termijn	(214)	(213)
Kortlopende financiële verplichtingen	(2 004)	(40)
Crediteuren	(84 529)	(93 884)
	(86 747)	(94 137)
Totaal passiva	(138 785)	(145 585)
Nettoactiva	(27 447)	(42 278)
Reserves	3 484	3 323
Bij de lidstaten op te vragen bedragen	(30 931)	(45 601)
Nettoactiva	(27 447)	(42 278)

⁽¹⁾ Bij de weergave van de balans is de indeling van de jaarrekening van de Europese Unie gevolgd.

Grafiek VIII Geconsolideerde economische resultatenrekening ⁽¹⁾ (miljoen euro)		
	2010	2009
Beleidsontvangsten		
Eigen middelen en ontvangsten uit bijdragen	122 328	110 537
Overige beleidsontvangsten	8 188	7 532
	130 516	118 069
Beleidsuitgaven		
Administratieve uitgaven	(8 614)	(8 133)
Beleidsuitgaven	(103 764)	(102 504)
	(112 378)	(110 637)
Overschot beleidsactiviteiten	18 138	7 432
Financiële ontvangsten	1 178	835
Financiële uitgaven	(661)	(594)
Mutatie in de verplichting personeelsbeloningen	(1 003)	(683)
Nettoaandeel overschot (tekort) van geassocieerde deelnemingen en gemeenschappelijke ondernemingen	(420)	(103)
Economisch resultaat begrotingsjaar	17 232	6 887

(¹) Bij de weergave van de economische resultatenrekening is de indeling van de jaarrekening van de Europese Unie gevolgd.

